

RESUMO DA ANÁLISE DA DECISÃO 1015

Introdução

O Conselho Executivo da União Africana (UA) adotou a Decisão 1015 durante a 33ª Sessão Ordinária realizada em Junho de 2018 em Nouakchott, Mauritânia. Como resultado, representantes de organizações da sociedade civil e instituições de Direitos Humanos convocaram uma reunião de resposta à margem da 63ª Sessão Ordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) realizada em Banjul, Gâmbia em Outubro de 2018 para traçar uma estratégia sobre como responder às implicações negativas da Decisão 1015.¹

A Decisão 1015 ameaça a existência de um sistema supranacional independente regional, que foi estabelecido para supervisionar o cumprimento das normas de direitos. Esta decisão é baseada em suposições infundadas que são falsas e deslegitimam a própria natureza, existência, independência e funcionamento da CADHP. Além disso, viola a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana).

Este artigo destaca os parágrafos que são percebidos como potencialmente problemáticos e fornece uma análise de cada um deles, enquanto destaca as ligações de problemas dentro da Decisão 1015.

Parágrafo 5

O Conselho Executivo **“SUBLINHA que a independência de que gozava a [CADHP] é de natureza funcional e não é independente dos mesmos órgãos que criou o corpo, ao mesmo tempo em que expressa cautela de actuação da [CADHP] como um órgão de apelação, minando assim os sistemas jurídicos nacionais”**.

A CADHP foi estabelecida pela Carta Africana, um tratado de direitos humanos que foi ratificado pela grande maioria dos estados membros da UA, com o objectivo de promover e proteger os direitos humanos e dos povos em África. Ao aceitar a Carta Africana, ratificando os estados aceitam a supervisão regional da implementação dos direitos consagrados na Carta. O parágrafo 5 da Decisão 1015 prescreve uma nova interpretação da independência da CADHP,

¹ Decisão do Conselho Executivo da União Africana sobre o Retiro Conjunto do Comitê de Representantes Permanentes (CRP) e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). Doc.EX.CL/1015(XXXII).

descrevendo-a como sendo de natureza ‘funcional’. O parágrafo afirma ainda que a CADHP não é independente dos órgãos que a criaram. A CADHP não foi criada pelos órgãos da UA, mas sim pela Carta Africana. Portanto, ela deriva seu poder e mandato nesta Carta.

O parágrafo 5 também indicou que a CADHP tem uma “tendência... de... agir como um corpo de apelação, minando assim os sistemas jurídicos nacionais”. Este argumento ecoa as defesas apresentadas por Estados que não desejam cumprir as normas internacionais de direitos humanos e padrões sob o pretexto de que eles minam a ‘soberania nacional’.

A CADHP não actua como um ‘órgão de apelação’. Na verdade, em várias ocasiões, a CADHP sublinhou que não é um ‘tribunal de primeira instância’ ou um ‘tribunal de apelação’. Isto não substitui os tribunais nacionais, embora atue quando os tribunais nacionais não podem ou são relutantes em abordar questões de direitos humanos. A CADHP não analisa o caso perante ele para o cumprimento da legislação nacional, nem reavalia as evidências e fatos. Sua única função é supervisionar a implementação da Carta Africana pelos Estados. A questão perante a CADHP é se o estado violou a lei nacional.

Além disso, esta posição contradiz um dos principais objetivos da CADHP que é fornecer recursos quando os sistemas jurídicos nacionais não fornecem recursos adequados para vítimas de violações dos direitos humanos. A CADHP é um órgão regulamentado estabelecido para monitorar e aconselhar os estados sobre o cumprimento de suas obrigações. Portanto, não é e deve não ser visto como um órgão de apelação. A CADHP deriva sua legitimidade, poderes e mandato da Carta Africana, que tem a mesma força jurídica que o ato constitutivo da UA.

Os sistemas de proteção dos direitos humanos que foram construídos após 1948 foram concebidos para ter mecanismos e procedimentos judiciais ou quase judiciais especificamente para proteger indivíduos do poder não controlado dos estados-nação. Os princípios legais existentes confirmam que a CADHP como órgão quase judicial é caracterizada por três tipos de independência: independência funcional, institucional e financeira.

A CADHP, semelhante aos órgãos de direitos humanos das Nações Unidas que foram estabelecidos por tratados e outros órgãos regionais de direitos humanos no âmbito dos sistemas de direitos humanos interamericano e europeu, foi estabelecido para monitorar de forma independente o cumprimento de Estados com os direitos humanos que se comprometeram a

defender. Portanto, a CADHP deve gozar de independência, que inclui o estabelecimento de seus próprios procedimentos, sem interferência dos Estados para cumprir seu mandato. Isso está no cerne da natureza supranacional dos mecanismos de proteção de direitos humanos. Os comissários da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, espera que funcione em sua capacidade individual para promover objetivamente, proteger e investigar as violações dos direitos humanos em todos os Estados Africanos.

A CADHP não pode cumprir o seu mandato se, conforme especificado no Parágrafo 5, que a sua primeira prestação de contas e responsabilização é para com os Estados membros da UA, em vez de defender os direitos humanos das próprias pessoas as quais foi criada. Não deveria haver nenhuma hierarquia entre o Acto Constitutivo e a Carta Africana. A Carta é a fonte primária de lei que regula o mandato e os procedimentos da comissão de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Ambos os tratados foram ratificados assim, gozam da mesma legalidade e natureza vinculativa.

A preocupação irracional expressada sobre o agir da CADHP como um órgão de apelação é baseada em um mal-entendido das disposições da Carta Africana, e o papel da CADHP. Ao aceitar a Carta Africana, os estados concordam com a supervisão por um grupo de especialistas independentes, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Quando os estados se tornam parte da Carta Africana, eles desistem de uma parte da sua soberania e concordam com o princípio da subsidiariedade. Portanto, os partidos estaduais têm a primeira oportunidade de reenviar reclamações decorrentes da aplicação da Carta Africana. Quando o sistema jurídico nacional falha ao fornecer medidas apropriadas, as vítimas de violações dos direitos humanos podem buscar o recurso da Comissão Africana.

Tendo voluntariamente concordado em dar efeito aos direitos consagrados na Carta Africana, estados partes devem ter a primeira oportunidade de tratar de reclamações que surjam da aplicação da Carta Africana. No entanto, o dever primário dos Estados complementa o papel de supervisão da CADHP. Sem a possibilidade de recurso, os estados não podem ser responsabilizados por deixar de proteger os direitos de seu povo, conseqüentemente tornando a Carta Africana um documento sem significado.

Notavelmente, a CADHP tem desde a sua criação em 1987, operado como um corpo de supervisão independente com competência para fornecer recursos após as vítimas terem tentado esgotar os recursos internos. A CADHP isentou as vítimas de esgotar recursos internos, onde esses recursos não estavam realmente disponíveis, não ofereceu uma perspectiva de sucesso, não foram capazes de corrigir a reclamação, ou foram indevidamente prolongado.

Parágrafo 6

A Decisão 1015, sobre o Parágrafo 6, o Conselho Executivo, sob três subparágrafos enfatiza a necessidade de haver colaboração e cooperação entre os órgãos políticos da CADHP e da UA. É fundamental destacar que tais colaborações já estão em andamento. A CADHP já colabora com Estados através do Mecanismo Africano de Revisão por Pares (MARP). Além disso, a partir de Janeiro de 2019, a CADHP está no processo de formação de relações de colaboração com o Conselho de Paz e Segurança da União Africana. As colaborações forjadas pela CADHP não devem ser interpretadas como interferência dos Estados-Membros. Portanto, é preocupante que, no Parágrafo 7 (iv), o Conselho Executivo faz um pedido para operacionalização do Subcomité do CRP sobre direitos humanos, democracia e governação. Isso reforça a falsa retórica de que a “CADHP no goza de independência dos mesmos órgãos que a criaram.”

Parágrafo 7 (iii)

O Conselho Executivo no parágrafo 7 (iii) da Decisão 1015 solicita aos Estados Partes à **“Realizar uma revisão analítica do mandato interpretativo da CADHP para a luz de um mandato semelhante exercido pelo Tribunal Africano e do potencial para a jurisprudência conflitante.”**

A Carta Africana estabelece este ‘mandato interpretativo’ de duas maneiras: promoção e protecção. O mandato promocional permite à CADHP aumentar a conscientização, informar e sensibilizar pessoas e Estados para a promoção dos direitos humanos. Parte deste mandato é também o exame de relatórios estaduais e emissão de Observações Finais. O estabelecimento do Tribunal Africano não afeta de forma alguma o mandato promocional da Comissão. Quanto ao mandato de protecção, o Tribunal Africano foi estabelecido para complementar o mandato de protecção da CADHP. Para impedir o Tribunal Africano de ser sobrecarregado de casos, a

CADHP filtra reclamações recebidas pelos Estados Partes do Protocolo do Tribunal Africano.² Em Junho de 2017, apenas 30 dos 55 estados membros ratificou este Protocolo. Em relação aos Estados membros que ratificaram o Protocolo do Tribunal, a CADHP tem mandato protetor exclusivo. Como tal, o mandato de proteção da Comissão Africana continua a ser único meio de reparar as queixas decorrentes da Carta Africana (pelo menos num futuro previsível).

Parágrafo 8

As Sessões iv, v, vii e viii do Parágrafo 8 levantam um conflito directo com o Artigo 42 (2) da Carta Africana e, nessas circunstâncias, são inválidos. O parágrafo 8 (iv) solicita que a CADHP apresente aos órgãos políticos **“para consideração e adoção dos critérios revisados para conceder e retirar o estatuto de observador para Organizações Não Governamentais (ONGs), que deve estar alinhado com os critérios já existentes sobre o credenciamento de ONGs para a UA, tendo em conta os valores e tradições africanas.”**

O Conselho Executivo não tem autoridade para ditar a CADHP em suas Regras de Procedimento na medida em que não estabelecer qualquer base justificável para a revisão de critérios de credenciamento. Além disso, não há razão plausível para alinhar o critério em credenciamento de ONGs para a União Africana. Este pedido causa angústia, porque o processo de credenciamento da União Africana é relativamente oneroso e opaco. É difícil estabelecer quantas ONGs foram credenciadas até ao momento.

Actualmente, o credenciamento de ONGs pela CADHP é regulamentado pela Regra 68³ do Procedimentos e Resoluções 361⁴. De Outubro de 1987 a Novembro de 2016 (quando foi aprovada a Resolução 361) a Comissão acreditou 504 ONGs. Isto mostra o compromisso da

² 10 de Junho de 1998: Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento de um Tribunal Africano dos Homens e dos Direitos dos Povos.

³ Regra 68: Organizações não governamentais

1. As organizações não governamentais que trabalham na área dos direitos humanos em África podem receber o estatuto de observador junto da Comissão.
2. As organizações não governamentais com estatuto de observador junto da Comissão gozam dos direitos e desempenham as suas funções estipulado na Resolução sobre a Concessão da Condição de Observador.
3. As organizações não governamentais com estatuto de observador junto da Comissão devem cumprir as suas obrigações estipuladas nos termos da Resolução a que se refere o parágrafo 2 do presente Regulamento.

⁴ 361: Resolução sobre os critérios para conceder e manter o estatuto de observador para organizações não governamentais que trabalham em Direitos Humanos e dos Povos na África – CADHP/Res 361 (LIX) 2016.

CADHP em defender a Declaração de Kigali (2003) que a participação de OSCs nos processos de tomada de decisão deve ser incentivada com o objectivo de consolidar a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável.

Contrariamente, o Conselho Executivo utilizou convenientemente “os valores africanos e tradições” para excluir certas organizações de acessar o estatuto de observador na CADHP. Isso pode ser deduzido de parágrafos sucessivos onde a CADHP é solicitada a retirar o estatuto de observador da Coalizão de Lésbicas Africanas (CAL). A Carta Africana, no seu preâmbulo, determina “levando em consideração as virtudes de sua tradição histórica e os valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar sua reflexão sobre o conceito de direitos humanos e dos povos”, e ainda destaca que os Estados membros estão “conscientes de seu dever de cumprir a plena libertação da “África...e todas as formas de discriminação”. Na Decisão 1015, o Conselho Executivo distorceu os valores e tradições africanas.

O parágrafo 8 (v) solicita que a CADHP “verifique todas as alegações submetidas a ela e realize a devida diligência com os Estados partes interessados, incluindo tais alegações em seus relatórios de actividades para o Conselho Executivo.

Este parágrafo afecta o cerne do papel quase-judicial da CADHP, conforme definido pela Carta Africana e aceito pelos Estados Partes da Carta Africana. A formulação “todas as alegações que lhe são submetidas”... “antes de incluir tais alegações nos seus relatórios de actividades” é ambígua. Nem a Carta Africana nem o Regulamento Interno da CADHP falam sobre “alegações” recebidas de qualquer um dos Estados Partes ou de outras entidades que não sejam os Estados Partes. Em vez disso, a Carta Africana e o Regulamento Interno referem-se a “comunicações”. O uso do termo “denúncias” carrega consigo uma conotação negativa e resulta na percepção de que o estado ou entidade que faz a reclamação não é confiável, portanto, sua reclamação precisa ser “verificada”. Isso é equivocado.

Além disso, solicitar à CADHP que “realize a devida diligência com os Estados Partes interessados” é supérfluo. A Carta Africana prevê expressamente que o Estado Parte em questão responda à petição-queixa. A resposta do Estado Parte deve abordar a matriz factual levantada na comunicação. Uma vez que essas informações sejam apresentadas e recebidas de acordo com as

disposições vigentes da Carta, não é necessário sobrecarregar ainda mais a CADHP com a obrigação de realizar uma “devida diligência” com os Estados Partes interessados para verificar as chamadas alegações. A CADHP não tem poderes para meramente receber “denúncias”; em vez disso, ao considerar as comunicações, a CADHP irá considerar todas as informações colocadas à sua disposição. Assim, como um órgão quase-judicial que lida com queixas admissíveis, a CADHP não pode contar com autorização dos Estados Partes implicados nas violações e que falhou na providência de recursos internos para as vítimas.

O parágrafo 8 (vii) requer que a CADHP **“retire o credenciamento da Coalizão lésbicas africanas (CAL) ONG até 31 de Dezembro de 2018, de acordo com decisões anteriores dos Órgãos de Política da UA”**.

É imperativo destacar que o CAL cumpriu com as disposições regulamentares existentes do credenciamento de ONGs, portanto, foi credenciado com o estatuto de observador pela CADHP. A Resolução 361 prevê que o estatuto de observador pode ser suspenso ou retirado de qualquer ONG que não cumpre os critérios presentes conforme estipulado no Capítulo 4 (3)⁵. Implícito nesta disposição é que a CADHP deve verificar se existem motivos para a retirada do credenciamento. Este pedido do Conselho Executivo falha ao fornecer uma justificação para a retirada do credenciamento e infringe a Resolução 361. O Conselho Executivo não tem poderes para retirar a condição de estatuto de observador.

Finalmente, o Parágrafo 8 (viii) solicita que a CADHP **“observe a confidencialidade em todas as fases do trabalho da [CADHP] em conformidade com o artigo 59 da Carta”**.

O Grupo de Trabalho sobre Comunicações confirmou que a confidencialidade sob o Artigo 59⁶ da Carta Africana significa que apenas as partes de uma comunicação são intituladas a receber

⁵ O estatuto de observador pode ser suspenso ou retirado de qualquer ONG que não preenche os presentes critérios, após debilitação da Comissão.

⁶ Artigo 59

1. Todas as medidas tomadas de acordo com as disposições do presente Capítulo devem permanecer confidenciais até a Assembléia de Chefes de Estado, caso contrário o Governo decide.
2. No entanto, o relatório será publicado pelo Presidente da Comissão por decisão da Assembleia de Chefes de Estado e governo.

informações relativas às suas comunicações antes da política dos órgãos da UA autorizarem os Relatórios de Atividades em que a comunicação é mencionada.

Os Relatórios do Grupo de Trabalho de 2017 afirmam expressamente que uma vez que o Relatório de Atividades foi autorizado para publicação pelos órgãos de política da UA, o público em geral pode ter acesso ao texto das decisões finais mencionadas nesse relatório. À luz de até agora discutido, o parágrafo 8 (viii) contraria o entendimento atual do princípio de confidencialidade conforme estabelecido no Artigo 59 da Carta Africana. Adicionalmente, a confidencialidade nos termos estabelecidos no Artigo 59 (1) refere-se apenas às medidas tomadas no "presente capítulo" da Carta Africana, à respeito das medidas de proteção e não se destina a ser interpretado para todas as outras medidas ou funções da CADHP.

Conclusão

O contexto mais amplo da Decisão 1015 é o de uma ideologia de extrema direita em rápido crescimento e organização, o que ameaça desfazer onde ainda não foi desfeito, o progresso dos direitos das mulheres, direitos sexuais e, de fato, a defesa dos direitos humanos superou com o passar dos anos. Mulheres Defensoras dos Direitos Humanos são mais uma vez reprimidas e sua legitimidade, ameaçadas por tal decisão na sequência do aumento da não responsabilização daqueles órgãos e espaços encarregados da própria tarefa de responsabilizar os direitos humanos. Existem mais forças se unindo para trabalhar contra as organizações que trabalham em direitos das mulheres, direitos sexuais e organizações feministas usando propagandista anti-direitos, abordagens e total autoritarismo. Os estados estão trabalhando ainda mais para impunidade, trabalhando por todos os meios para deslegitimar o trabalho realizado pelas Mulheres Defensoras dos Direitos Humanos, além de violar os direitos dos defensores dos direitos humanos. Isto é imperativo, e é visto como é; uma tentativa de enfraquecer os mecanismos de direitos humanos que é a CADHP, e uma campanha anti-direitos.

3. O relatório das actividades da Comissão sera publicado por seu Presidente, após consideração pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.