



**C I A A C**

Coalition for the Independence  
of the African Commission

## **Análise da relação entre os Órgãos Políticos da União Africana (UA) e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Comissão Africana)**

*Abril 2021*

### **TABLE OF CONTENTS**

<b>1. Introdução</b>	<b>2</b>
<b>2. Antecedentes da Comissão Africana</b>	<b>3</b>
<b>3. A significância da Comissão Africana</b>	<b>6</b>
3.1 Desafios crônicos para a Comissão	8
<i>a. Não implementação de Decisões</i>	8
<i>b. Restrições financeiras</i>	10
<i>c. Falta de pessoal</i>	11
<i>d. Ameaças políticas à independência da Comissão</i>	11
<b>4. Compreendendo os Órgãos Políticos da UA</b>	<b>11</b>
4.1 A relação entre os Órgãos de Política da UA e a Comissão Africana: Reforço mútuo?	13
4.2 Ligações processuais entre a Comissão Africana, os órgãos de política da UA e da AUC	13
<i>a. Sessões</i>	13
<i>b. Nomeação do Secretário Executivo e outros funcionários</i>	14
<i>c. Nomeação, Demissão e Substituição de Comissários</i>	14
<i>d. Comunicações interestaduais</i>	15
<i>e. Emenda da Carta Africana</i>	15
4.3 Vínculos substantivos entre a Comissão Africana e os órgãos políticos da UA	16
<i>a. Casos de violações massivas e generalizadas dos direitos humanos</i>	16
<i>b. Adopção e Publicação de Decisões da Comissão Africana</i>	17
<i>c. Uma história de interferência política</i>	18
<i>d. A Era Pós-Pal: Um Caso Acrimonioso</i>	21
<b>5. A comissão africana é um órgão da UA?</b>	<b>22</b>
5.1 A posição da Comissão	22
5.2. A posição do Tribunal Africano e seus efeitos	23
<b>6. Conclusão</b>	<b>26</b>
6.1. Principais conclusões	26
6.2. Recomendações	26

## 1. Introdução

O ano de 2015 marcou o começo de um período significativamente turbulento na vida da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana). Neste período, aumentaram as tensões entre a Comissão e os órgãos políticos da União Africana (UA). As tensões de longa data emanaram de prioridades conflitantes percebidas entre a Comissão – com a intenção de inculcar uma cultura de responsabilidade pelos direitos humanos entre os Estados africanos, e os Estados – focados na defesa de sua soberania, incluindo a defesa dos “valores africanos”. As tensões atingiram novos patamares na 56ª Sessão Ordinária (OS),<sup>1</sup> da Comissão, exacerbada pela concessão do estatuto de observador pela Comissão à Coalizão de Lésbicas Africanas (CAL).<sup>2</sup> As celebrações da natureza inovadora da decisão como uma vitória para a representação das minorias sexuais no discurso dos direitos humanos africanos e para a saúde sexual e reprodutiva das mulheres e os direitos, incluindo a autonomia corporal,<sup>3</sup> tiveram vida curta.<sup>4</sup> No mínimo, a decisão catalisou contestações prolongadas entre a Comissão e os órgãos políticos da UA, que tiveram enormes consequências para a reputação e a independência da Comissão.

1 Realizado em Abril de 2015 em Banjul, na Gambia.

2 CAL é uma rede feminista, activista e pan-africanista de 14 organizações em 10 países da África Subsariana, comprometida com o avanço da liberdade, justiça e autonomia corporal para todas as mulheres no continente africano e para aumentar a consciência e fortalecer o activismo e liderança de mulheres lésbicas sobre sexualidade e género.

3 Veja <https://www.cal.org.za/2015/04/25/statement-on-decision-of-the-african-commission-on-human-and-peoples-rights-to-grant-observer-status-to-the-coalition-of-african-lesbians-cal/>.

4 O estatuto de observador permitiria ao CAL participar totalmente no trabalho da Comissão, incluindo a apresentação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos em África para a comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgéneros, Queer e Intersex (LGBTQI) em cada Sessão Ordinária da Comissão, submetendo relatórios sombra abordando questões específicas de direitos humanos em estados em revisão como parte do Procedimento de Relatório de Estado da Comissão e apoiando o mandato interpretativo da Comissão por meio do desenvolvimento de Diretrizes / Comentários Gerais sobre questões específicas de direitos humanos.

A escalada das tensões tornou-se manifesta em Junho de 2015 quando a Comissão, nos termos do Artigo 54 da Carta Africana,<sup>5</sup> apresentou o seu 38º Relatório de Atividades<sup>6</sup> contendo a decisão da CAL ao Conselho Executivo da União Africana (o Conselho Executivo) (em nome da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (a Assembleia) na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da União Africana (Cimeira da UA) realizada em Joanesburgo, África do Sul. O Conselho Executivo recusou-se a adotar o Relatório de Atividades, sujeito à retirada do estatuto de observador do CAL e uma revisão dos critérios da Comissão para conceder o estatuto de observador.<sup>7</sup> Estas tensões foram preludidas pelo caos interno quando a decisão de conceder o estatuto de observador do CAL transformou o 56º OS da Comissão em um teatro aberto. Uma votação incomum, inicialmente privada sobre o assunto, se transformou em um segundo votação pública tensa. Cada Comissário declarou publicamente o seu voto, com algum discurso de ódio em sua denúncia da comunidade Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero, Queer e Intersexo (LGBTQI). A rejeição de alguns Comissários do pedido de CAL para o estatuto de observador foi pronunciada com grande aplauso dos representantes estaduais presentes, refletindo a rejeição das tentativas anteriores do CAL de obter o estatuto de observador.<sup>8</sup> O então vice-presidente da Comissão, o Comissário Mohamed Bechir Khalfallah chamou as minorias sexuais de ‘um vírus importado.’<sup>9</sup> A votação final do público viu cinco comissários

5 O que impõe à Comissão a obrigação de manter as suas decisões confidenciais até que a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo decida de outra forma e de publicar o relatório de Atividades da Comissão após ter sido considerado pela Assembleia de Chefes de Estado e Governo.

6 38º Relatório de Atividades da Comissão Africana, disponível em <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=37>

7 Decisão do Conselho Executivo EX.CL/887(XXVII) [https://au.int/sites/default/files/decisions/31762-ex\\_cl\\_dec\\_873\\_-898\\_xxvii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/31762-ex_cl_dec_873_-898_xxvii_e.pdf)

8 Para um relato da história dos esforços de defesa do CAL, Veja Ndashe, S. (2011). Buscando a proteção dos direitos LGBTI na Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Feminist Africa Issue* 15.

9 Sekyamah, N.D. (2015). *After Years of Activism CAL Attains Observer Status at ACHPR*. AWID Available at <https://www.awid.org/news-and-analysis/after-years-activism-cal-attains-observer-status-achpr>

votando a favor do pedido do CAL, três contra e três se abstiveram ou estavam ausentes.

Notavelmente, a Comissão não implementou a decisão do Conselho Executivo solicitando a retirada do estatuto de observador do CAL e a revisão de seus critérios para conceder o estatuto de observador. Em vez disso, na sua reapresentação do 38º Relatório de Atividades em seu 39º Relatório de Atividades, a Comissão indicou que estava realizando uma análise jurídica detalhada que se estendia ao desenvolvimento de um entendimento da “noção de valores africanos, a base legal para a concessão de o estatuto de observador pela Comissão e as implicações da retirada ou manutenção do estatuto de observador das ONGs.”<sup>10</sup>

Em resposta, o Conselho Executivo reiterou a sua diretiva para a Comissão retirar o estatuto de observador do CAL e ordenou à Comissão que convocasse um retiro conjunto com o Comitê de Representantes Permanentes (o PRC) para abordar as preocupações com as relações da Comissão com os órgãos políticos da UA e os Estados Membros.<sup>11</sup> O retiro foi realizado em Nairobi, na Quênia, em Junho de 2018.<sup>12</sup> As recomendações do retiro foram adotadas em Julho de 2018, na Cimeira da UA em Nouakchott, Mauritânia, como uma decisão vinculativa da UA. A decisão invocou a linguagem das ‘virtudes da tradição histórica e dos valores da civilização africana’ e citou esses valores como a única base legítima para a articulação do conceito de direitos humanos e dos povos em África. Em outras palavras, o Conselho Executivo sugeriu que a decisão do CAL foi uma tentativa de impor valores contrários aos ‘valores africanos’.<sup>13</sup> O Conselho Executivo emitiu uma instrução direta

para a Comissão retirar o estatuto de observador do CAL,<sup>14</sup> uma instrução que a Comissão então obedeceu em Agosto de 2018.<sup>15</sup> A aquiescência da Comissão foi uma reversão brusca de suas posições anteriores. Alguns meses antes, a Comissão recusou-se a implementar qualquer uma das decisões e afirmou inequivocamente que retirar o estatuto de observador do CAL constituiria interferência com seu mandato e prejudicaria sua eficácia processual, uma vez que a decisão de conceder o estatuto de observador do CAL era procedimental e substantivamente sólida.<sup>16</sup>

## 2. Antecedentes da Comissão Africana

A Comissão Africana é um componente integral do Sistema Africano de direitos humanos.<sup>17</sup> Foi criado ao abrigo da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Carta Africana/Carta) com um mandato triplo: promover os direitos humanos; garantir sua proteção; e interpretar a Carta Africana de acordo com os seus artigos 30 e 45.<sup>18</sup> A combinação única da Comissão de competências de investigação, apuração de fatos, diplomática, bons ofícios e defesa pública, sem dúvida a torna o órgão de tratado regional mais crítico para a promoção e proteção dos direitos humanos na África.<sup>19</sup>

10 39º Relatório de Atividades da Comissão Africana, disponível em <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=38>

11 Decisão do Conselho Executivo EX.C / Dec.995 (XXXII) [https://au.int/sites/default/files/decisions/33909-ex\\_cl\\_decisions\\_986-1007\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/33909-ex_cl_decisions_986-1007_e.pdf)

12 44º Relatório de Atividades da Comissão Africana, Para 41. Disponível em [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep44\\_2018\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep44_2018_eng.pdf).

13 Executive Council Decision EX.CL/Dec.1015(XXXIII) disponível em: [https://au.int/sites/default/files/decisions/34655-ex\\_cl\\_dec\\_1008\\_-1030\\_xxxiii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/34655-ex_cl_dec_1008_-1030_xxxiii_e.pdf)

14 Parágrafo 8(vii) of EX.CL/Dec.1015(XXXIII).

15 44º Relatório de Atividades da Comissão Africana, Parágrafos 42-43. Disponível em [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep44\\_2018\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep44_2018_eng.pdf)

16 43º Relatório de Atividades da Comissão Africana, Para 51, Disponível em <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=42>

17 O Sistema Africano de Direitos Humanos é uma combinação de normas e instituições estabelecidas sob os auspícios da União Africana para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos na África. Oferece reparação às vítimas de violações dos direitos humanos. Inclui quadros normativos como a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Carta) (1981), que estabelece a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (a Comissão) (1987); a Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (a Carta da Criança) (1990); que estabelece o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (o Comité de Peritos) (2003), o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (o Protocolo de Maputo) (2000) e o Protocolo à Carta Africana sobre a Criação do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (o Protocolo do Tribunal) (1998), que estabeleceu o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (Tribunal Africano) (2006).

18 Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (adotada em 27 de Junho de 1981, entrou em vigor em 21 de Outubro de 1986).

19 Odinkalu, C. (2013). Da Arquitetura à Geometria: A relação entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos

A crescente importância da Comissão foi caracterizada em alguns setores como acidental e simbólica. Esta narrativa argumenta que os Estados africanos criaram a Comissão simbolicamente sem querer estabelecê-la como um mecanismo forte e eficaz.<sup>20</sup> Nesta narrativa, o estabelecimento da Comissão coincidiu com o fim da Guerra Fria e aumentou o escrutínio externo do tratamento dado pelos governos africanos aos seus próprios cidadãos por poderes externos. Em particular, o escrutínio dos europeus e americanos se intensificou, pois eles não estavam mais preocupados com as manobras geopolíticas da Guerra Fria e não precisavam cair nas boas graças dos Estados africanos ao exercer moderação em suas críticas aos abusos dos direitos humanos.<sup>21</sup>

Vários regimes brutais, incluindo o de Idi Amin em Uganda, mostraram a profundidade da depravação que esses estados podiam atingir sem censura ou pressão global.<sup>22</sup> A narrativa dos primórdios simbólicos da Comissão conclui, portanto, que a Comissão foi criada como um mecanismo para encerrar as crescentes pressões externas para os Estados africanos abordarem os seus sombrios históricos de direitos humanos.<sup>23</sup> Esta narrativa retrata a Comissão como uma instituição propagada internamente, construída com relutância pelas elites africanas com um enfoque mais externo do que interno. A narrativa também coloca a Comissão e as elites políticas

africanas, que ocupam os órgãos políticos do corpo regional, em conflito entre si desde o início. A Comissão está, portanto, historicamente ligada a certos aspectos da legitimidade da UA e da sua antecessora, a Organização da Unidade Africana (OUA). Mesmo que a Carta da OUA não contivesse disposições explícitas sobre direitos humanos, a agenda para a descolonização<sup>24</sup> buscou reivindicar os direitos civis e políticos da maioria das populações negras nas colônias restantes, enquanto a agenda para a emancipação social e econômica<sup>25</sup> reconheceu o imediatismo de uma revolução social-econômica-cultural para emancipar os africanos do legado do subdesenvolvimento colonial.

O estabelecimento da Comissão Africana em 1987 torna a estrutura mais antiga responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos em África. A criação da Comissão Africana, num contexto de violações significativas e generalizadas dos direitos humanos em todo o continente, deu a impressão de que os Estados africanos estavam, pelo menos teoricamente, dispostos a abordar as questões dos direitos humanos no continente.<sup>26</sup> No âmbito da OUA, a Comissão estava, no entanto, menos desenvolvida e o exercício do seu mandato foi restrito pelo amplo âmbito da defesa dos Estados da sua soberania, guiada pelo princípio da OUA de não ingerência nos assuntos internos dos Estados-Membros.<sup>27</sup> Este princípio, adotado pela primeira vez ao abrigo da OUA, exigia a abstenção africana e externa de influenciar os assuntos internos de qualquer Estado membro.<sup>28</sup> De Juan Bouvean<sup>29</sup> argumenta que a não interferência foi

---

e dos Povos e os Órgãos da União Africana. *Human Rights Quarterly*, 35 (4), 850-869 @ 869.

20 Ibrahim, A. A. (2012). Avaliando uma Década da União Africana para a Promoção dos Direitos Humanos e da Democracia. *Jornal Africano de Direitos Humanos* 2, 30-68 @ 41-42.

21 Mutua, M. (2000). O Sistema Africano de Direitos Humanos: Uma Avaliação Crítica, Documentos Ocasionais de Desenvolvimento Humano (1992-2007). Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano (HDRO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 4-6.

22 Odinkalu, C. (2013). *From Architecture to Geometry*, 862.

23 Keetharuth, S.B. (2009). Principais instrumentos jurídicos africanos, disponíveis em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.484.8981&rep=rep1&type=pdf> 163-231 @ 166-168.

Mutua, M. (2000). O Sistema Africano de Direitos Humanos: Uma Avaliação Crítica, Documentos Ocasionais de Desenvolvimento Humano (1992-2007). Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano (HDRO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 4-6.

24 Artigo II (1) (d) da Carta da OUA.

25 Artigo II (2) (b), (c) e (d) da Carta da OUA.

26 Mutua, M. (2000). O Sistema Africano de Direitos Humanos, 5-6.

Ver também Bondzie-Simpson, E. (1988). Crítica da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Howard Law Journal*, 31 (4), 643-666 @ 644.

27 Bondzie-Simpson, E. (1988). Crítica da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Howard Law Journal*, 31 (4), 643-666 @ 644.

28 Carta da OUA, Artigo 111 (3).

29 Bouvean, D. (1998). Estudo de caso do Sudão e da Organização da Unidade Africana. *Howard Law Journal*, 41 (3), 413-454 @ 441



entendida como parte integrante do conceito de respeito pela 'soberania, integridade territorial e independência' dos estados africanos, apenas para ser revogada mediante o concerto expresso de um Estado. A territorialidade na forma de integridade territorial, a preservação das fronteiras coloniais, a não interferência e o exercício irrestrito do poder do Estado dentro do território dos Estados foram os principais marcadores da diplomacia da OUA.

No entanto, o entendimento da não interferência foi reservado apenas aos Estados africanos pós-coloniais soberanos. Os regimes racistas na África do Sul e no Zimbábue, castigados por suas violações massivas dos direitos humanos contra as populações negras, tornaram-se alvos de esforços descoloniais coordenados que incluíam o fornecimento de apoio financeiro, técnico, militar e logístico aos lutadores pela liberdade.<sup>30</sup> Esses esforços ilustraram a capacidade da OUA de tomar medidas contra um Estado africano em face dos abusos dos direitos humanos.<sup>31</sup> O fracasso em tomar ações igualmente proporcionais contra os abusos dos governos pós-coloniais em Uganda sob Idi Amin e na República Centro-Africana sob Jean-Bédél Bokassa, marcou o início da dissonância coletiva que caracterizaria a atitude das elites africanas pós-coloniais em relação ao abuso dos direitos humanos por parte de seus pares.

30 Bouvean, D. (1998). Estudo de caso do Sudão, 442-445.

31 Veja, por exemplo, no Repositório Comum da União Africana:

Resolução CIAS / Plen.2 / Rev.2 sobre a descolonização da reunião da Cimeira dos Estados Africanos Independentes, realizada em Adis Abeba, Etiópia, de 22 a 25 de Maio de 1963 <https://archives.au.int/handle/123456789/6707>;

Resolução CM / 223 Relatório do Comitê de Coordenação da OUA para a Libertação de África à 11ª Sessão do Conselho de Ministros realizada em Argel, Argélia em Setembro de 1968 <https://archives.au.int/handle/123456789/7318>;

Resolução CM / Res.422 sobre Sanções contra os Regimes da Minoria Branca na África do Sul, Adotada na 25ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros da OUA realizada em Kampala, Uganda, de 18 a 25 de Julho de 1975 <https://archives.au.int/handle/123456789/6865>;

Resolução CM / Res.455 (XXVI): Resolução sobre a África do Sul, Resolução CM / Res.456 (XXVI): Resolução sobre a Namíbia e Resolução CM / Res.457 (XXVI): Resolução sobre o Zimbábue, todos adotados no 26º Ordinário Sessão do Conselho de Ministros realizada em Adis Abeba, Etiópia de 23 de Fevereiro a 1 de Março de 1976, <http://archives.au.int/handle/123456789/2588>;

O conceito de não interferência também contribuiu para a contradição nas respostas da Comissão Africana e dos órgãos políticos da UA quando ocorrem violações dos direitos humanos em qualquer país africano. Embora a resposta imediata da Comissão seja expressar preocupação com as alegações de direitos humanos, instar o Estado-Membro a tomar medidas corretivas, seguidas de investigações exaustivas para estabelecer o âmbito das violações, a da Assembleia da UA e do Conselho Executivo é defender a soberania do Estado-Membro contra o qual são feitas as acusações, para dar ao Estado-Membro a oportunidade de explicar as suas ações e apenas agir face a provas contundentes de que tais violações estão a ocorrer.

Estas respostas paralelas são frequentemente fonte de confrontos entre a Comissão e os Estados Membros da UA. Embora a Comissão acredite que, ao responder desta forma, está a cumprir os requisitos do seu mandato, os Estados membros consideram as suas acções impulsivas, reaccionárias, prematuras e frequentemente mal informadas.<sup>32</sup> Por exemplo, desde o início da guerra em Darfur em Fevereiro de 2003, a Comissão consistentemente adotou várias Resoluções expressando preocupação e condenando as violações dos direitos humanos em Darfur e pedindo a cessação das mesmas.<sup>33</sup> A Comissão foi uma das primeiras instituições africanas a

32 Este foi o argumento do Zimbábue ao rejeitar a missão de averiguação da Comissão sobre as violações em torno do processo de reforma agrária.

Consulte ACHPR. (2004). O Décimo Sétimo Relatório Anual de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=17>

33 Resolução de 2007 sobre o Fortalecimento da Responsabilidade de Proteger na África – ACHPR/Res.117 (XXXXII) 07, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=169>

Resolução de 2006 sobre a situação em Darfur – ACHPR/Res.102 (XXXX) 06, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=108>

Resolução de 2005 sobre a Situação dos Direitos Humanos na Região de Darfur do Sudão – ACHPR/Res.93 (XXXVIII) 05, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=232>

Resolução de 2005 sobre a situação dos direitos humanos em Darfur, Sudão – ACHPR/Res.74 (XXXVII) 05, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=79> e

Resolução de 2004 sobre Darfur – ACHPR/Res.68 (XXXV) 03, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=73>

rotular especificamente as violações no Darfur como crimes de guerra e crimes contra a humanidade e apelou à detenção e acusação dos perpetradores.<sup>34</sup> Em 2004, a Comissão realizou uma missão de apuração de fatos ao Sudão, onde estabeleceu que tanto as forças governamentais quanto os rebeldes eram responsáveis por graves violações na região de Darfur, como o bombardeio indiscriminado de populações civis, a destruição e queima de casas e fontes de alimentos incluindo gado, estupro e sequestro de mulheres e assassinato desenfreado de populações civis indefesas.<sup>35</sup> Por meio de seu procedimento de relatório de Estado, a Comissão também observou as consequências adversas do conflito armado sangrento e devastador e as graves e massivas violações dos direitos humanos daí decorrentes, e instou o governo sudanês a realizar diligentemente as investigações adequadas e processar os perpetradores de violações de direitos.<sup>36</sup> A Assembleia, por outro lado, repreendeu fortemente aqueles que rotulavam os eventos em Darfur como um genocídio, manteve o papel do Sudão como Presidente do Conselho de Paz e Segurança da UA (PSC) e acolheu a Sessão Ordinária anual da Assembleia (2006) e as Sessões do Conselho Executivo em Cartum.<sup>37</sup>

Indiscutivelmente, a resposta dos órgãos políticos da UA foi indicativa do legado contínuo de não interferência na diplomacia africana, mes-

mo quando o Acto Constitutivo da UA introduziu um novo princípio de não indiferença.<sup>38</sup> A não interferência contrastou fortemente com o papel central que a promoção dos direitos humanos e da governação democrática ocupou na transição da OUA para a UA, em Julho de 2002. A UA distinguiu-se da OUA ao afirmar fazer dos direitos humanos uma característica central na sua busca pela paz e segurança, bem como pelos esforços de desenvolvimento sustentável para o continente.<sup>39</sup> O enfoque nos direitos humanos também foi acompanhado por uma demonopolização do mandato de direitos humanos da Comissão Africana com o estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (o Tribunal Africano/Tribunal) assumindo um papel protetor e a introdução do Acordo de Paz e o Conselho de Segurança (PSC) com mandato político para tratar de questões de violações massivas e generalizadas de direitos humanos, incluindo crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Como assinala Chidi Odinkalu, a constituição dessas instituições diversificou as responsabilidades institucionais de acompanhamento da implementação dos direitos ao abrigo da Carta Africana que tinham estado previamente sob a tutela da Comissão.<sup>40</sup>

### 3. A significância da Comissão Africana

Apesar da capacidade limitada no seu estabelecimento sob a OUA e da demonopolização do seu mandato sob a UA, a Comissão Africana continua a ser a via mais significativa para a reivindicação dos direitos dos africanos a nível regional. Muitas organizações da sociedade civil realizam o seu trabalho em defesa dos direitos humanos dos africanos através da Comissão, tornando-a parte integrante do sistema regional africano de direitos humanos.

34 Parágrafos 123 e 137 do Relatório da Missão de Apuração de Fatos do Sudão, Decisão do Conselho Executivo EX.CL/364 (XI) Relatório da Missão de Apuração de Fatos da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos à República do Sudão na Região de Darfur (08 A 18 de Julho de 2004). Disponível em <https://www.achpr.org/states/missionreport?id=50>

35 Parágrafos 43-45,47, 53-55, 58-64, 67-68, 73-78, 79-83, 86-88 do Relatório da Missão de Descoberta de Fatos no Sudão, Decisão do Conselho Executivo EX.CL/364 (XI) Relatório de a missão de apuração de fatos da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos à República do Sudão na região de Darfur (08 a 18 de julho de 2004) Disponível em <https://www.achpr.org/states/missionreport?id=50>

36 Ver Parágrafos 10 e 28 das Observações Finais ao Segundo Relatório Periódico do Sudão, adotado na 35ª Sessão Ordinária da Comissão realizada de 21 de Maio a 4 de Junho de 2004 em Banjul, Gâmbia; e Parágrafos 20-30, 43 das Observações Finais ao Terceiro Relatório Periódico do Sudão, adotado na 45ª Sessão Ordinária da Comissão realizada de 13 a 27 de Maio de 2009 em Banjul, Gâmbia.

37 Ibrahim, A.A. (2012). Avaliando uma Década de Promoção dos Direitos Humanos e da Democracia da União Africana *Jornal Africano de Direitos Humanos* 2, pp.30-68.

38 O Artigo 4 (g) do Acto Constitutivo reitera a não interferência nos assuntos internos dos Estados Membros da UA como princípio fundamental, enquanto o Artigo 4 (g) sanciona a intervenção em casos de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio.

39 Ibrahim, A.A. (2012). Avaliando uma Década de Promoção dos Direitos Humanos e da Democracia da União Africana *Jornal Africano de Direitos Humanos* 2, pp.30-68.

40 Odinkalu, C. (2013). Da Arquitetura à Geometria: A relação entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e Órgãos da União Africana, *Human Rights Quarterly*, 35 (4), 850-869 at 856.

A natureza quase judicial da Comissão e o seu amplo mandato tornam-na comparativamente mais acessível do que o Tribunal Africano e o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (o Comitê dos Direitos da Criança/Comitê) para indivíduos que procuram soluções para violações dos direitos humanos. Os processos processuais relaxados da Comissão, seu crescente corpo de jurisprudência, seus esforços para executar seu mandato de forma independente, o acesso de CSO a ele e sua capacidade de fazer representações significativas antes de fazê-lo também o torna um caminho muito atraente para o trabalho de advocacia.

Com relação a sua crescente difusão jurisprudencial, a Comissão tem, ao longo dos anos, utilizado amplamente seus poderes interpretativos para tomar decisões inovadoras. Uma das decisões mais significativas é a sua decisão de 2001 no *Caso do Centro de Acção dos Direitos Sociais e Econômicos (SERAC)*,<sup>41</sup> em que considerou vários direitos socioeconômicos, incluindo o direito à alimentação e o direito à moradia na Carta Africana, embora a Carta não prevê explicitamente esses direitos<sup>42</sup>. Essa ousada expansão de direitos também foi acompanhada por uma leitura dos direitos socio-econômicos como direitos justiciáveis.

Em 2009, a Comissão adotou mais uma decisão inovadora no *caso Endorois*.<sup>43</sup> O caso foi um desafio aos excessos da alocação de terras do Estado do Quênia, padrões de reaproveitamento e distribuição e seu impacto sobre os direitos indígenas dos Endorois, uma comunidade pastorista semi-nômada na área do Lago Bogoria, na província de Rift Valley no Quênia.<sup>44</sup> Os re-

clamantes argumentaram que o padrão de violações, incluindo os despejos forçados de 1973 e 1986 dos Endorois de suas terras ancestrais para abrir caminho para uma reserva de caça sem consulta prévia ou compensação adequada, bem como a apropriação de direitos minerais nas terras ancestrais violou os direitos dos Endorois à liberdade de consciência e religião,<sup>45</sup> à propriedade,<sup>46</sup> à cultura,<sup>47</sup> à livre disposição dos direitos minerais<sup>48</sup> e ao desenvolvimento.<sup>49</sup>

Na sua decisão, a Comissão Africana não só considerou que o Quênia estava a violar todos estes direitos e as suas obrigações de implementar os direitos ao abrigo da Carta, mas também recomendou a restauração do acesso dos Endorois às suas terras ancestrais e o reconhecimento e restituição dos Direitos de propriedade dos endorois sobre essas terras. A Comissão também reconheceu que a interferência na conexão espiritual dos Endorois com suas terras ancestrais era uma violação de sua liberdade de consciência, seu direito de praticar sua religião e seu direito ao desenvolvimento; e que o governo do Quênia teve que pagar *royalties* aos Endorois por qualquer atividade econômica em suas terras.<sup>50</sup> Um dos aspectos elogiados da decisão foi a adoção pela Comissão do conceito de 'povos', por meio do qual a Comissão não apenas adotou as definições internacionais de indigeneidade, mas também traçou um nexo entre a auto-identificação das comunidades como populações indígenas por meio de sua conexão com 'terras ancestrais', padrões culturais, instituição social e sistemas religiosos e obrigação dos Estados' de reconhecê-los como tais.<sup>51</sup>

41 Comunicação 155/96: *The Social and Economic Rights Action Centre e Centre for Economic, and Social Rights v Nigeria (2001) ACHPR*. Disponível em [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30\\_155\\_96\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf)

42 Coomans, F. (2003). O Caso Ogoni perante a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *The International and Comparative Law Quarterly*, 52 (3) pp. 749-760 @ 755 e 756.

43 Comunicação 276/03: *Center for Minority Rights Development (Quênia) e Minority Rights Group International (em nome do Endorois Welfare Council) v Quênia (2009) ACHPR*, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/descions?id=193>

44 O Caso Endorois, parágrafos 1-6.

45 Artigo 8 da Carta Africana, Ver parágrafos 76-85 do Caso Endorois.

46 Artigo 14 da Carta Africana, Ver parágrafos 86-114 do Caso Endorois.

47 Artigo 17 (2) e 3 da Carta Africana, Ver parágrafos 115-119 do Caso Endorois.

48 Artigo 21 da Carta Africana, Ver parágrafos 120-124 do Caso Endorois.

49 Artigo 22 da Carta Africana, Ver parágrafos 125 a 135 do Caso Endorois.

50 Parágrafo 298 (d) do Caso Endorois.

51 Kamga, Serges Alain Djoyou. (2011). O direito ao desenvolvimento no sistema africano de direitos humanos: o caso Endorois. *De Jure Law Journal*, 44 (2), 381-391. Recuperado em 29 de Março de 2021, de <http://www>.

Em 2011, a Comissão chegou a outra decisão inovadora no caso da *Iniciativa Egípcia pelos Direitos Pessoais (EIPR)*.<sup>52</sup> Esta foi a primeira vez que a Comissão se pronunciou sobre os direitos das mulheres e, em particular, reconhecendo a violência de gênero, perpetrada por atores estatais e não estatais, como uma forma de discriminação contra as mulheres e uma violação dos direitos humanos das mulheres. A decisão da Comissão abriu o caminho para um entendimento progressivo das obrigações do Estado com relação ao direito à não discriminação, obrigações essas que não apenas exigiam que os Estados evitassem a ocorrência de discriminação, mas também que tomassem medidas corretivas uma vez que tal discriminação ocorresse. No caso *EIPR*, o governo do Egito violou o direito à não discriminação por não ter conseguido evitar a violência, mas também por não ter tomado medidas corretivas por meio do julgamento de perpetradores, garantindo assistência médica e psicológica apoio social às vítimas e abordagem das normas sociais que fazem com que a discriminação de gênero se enraíze e facilite a prevalência de formas cotidianas de violência, como o assédio sexual em locais públicos.

Em 2016, a Comissão rompeu com o precedente e deu o passo ousado para conceder uma compensação monetária, quase US \$ 2,5 milhões, às vítimas e familiares das vítimas dos massacres estatais de Kilwa, uma pequena cidade na província de Haut-Katanga Sudeste de a República Democrática do Congo.<sup>53</sup> O povo de Kilwa foi vítima de violência desproporcional sancionada pelo Estado, que equivale a crimes de guerra e crimes contra a humanidade, incluindo estupro de mulheres, execuções sumárias e destruição de propriedade. O governo atuou com o apoio lo-

gístico da Anvil Mining Company – mineradora Canadense-Australiana. A decisão da Comissão reconheceu a culpabilidade tanto do governo da RDC quanto da Anvil Mining Company, apesar de ser um ator privado. Ao conceder uma compensação monetária, a Comissão garantiu que as vítimas tivessem um remédio claro e exequível, uma medida que se destinava a fazer face aos desafios anteriores de não implementação e implementação parcial das suas decisões anteriores.

### 3.1 Desafios crônicos para a Comissão

#### a. Não implementação de Decisões

A Comissão enfrentou vários desafios histórica e contemporaneamente para executar eficazmente o seu mandato. Entre esses desafios está a falta de cooperação do Estado. Entre as formas mais prejudiciais de tal não cooperação está a não aplicação das decisões da Comissão. Na verdade, a questão da falta da Comissão de uma ferramenta poderosa com força legal e coercitiva para garantir o cumprimento das normas de direitos humanos ao abrigo da Carta Africana sempre esteve no centro das conversas sobre as suas limitações desde os seus primeiros dias.<sup>54</sup>

A Comissão, ao contrário de um tribunal interno, não dispõe de meios diretos para fazer cumprir as suas decisões.<sup>55</sup> A Comissão não tem o poder de prender indivíduos por agirem em desacordo com as suas decisões, nem pode anexar a propriedade dos Estados Respondentes na execução das sentenças. A implementação de suas decisões depende, portanto, da boa vontade dos Estados e de sua disposição de se submeter às normas do direito internacional.<sup>56</sup>

Além disso, a Comissão, ao contrário do Tribunal Africano, não tem nenhum procedimento definido no seu estatuto de estabelecimento – a Carta Africana – para fazer cumprir as suas decisões, excepto para decisões em comunicações interestaduais. No entanto, por meio de seu Regulamento, a Comissão elaborou seus

[scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2225-71602011000200010&lng=en&tlng=en](https://scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2225-71602011000200010&lng=en&tlng=en)

52 Participação-queixa 334/06: Iniciativa Egípcia para Direitos e Interesses Pessoais v República Árabe do Egito (2011) ACHPR, disponível em <https://africanlii.org/afu/judgment/african-commission-human-and-peoples-rights/2011/85>

53 Comunicação 393/10: Instituto de Direitos Humanos e Desenvolvimento em África (IHRDA), *l'Action contre l'impunité des droits humains (ACIDH) e Rights and Accountability in Development (RAID) v RD Congo* (2016) ACHPR, Disponível em <https://ihrda.uwazi.io/ar/document/u51cz7v4z2m?page=2>

54 Bondzie-Simpson, E. (1988). Crítica da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Howard Law Journal*, 31 (4), 643-666 @ 662.

55 Viljoen & Louw (2007) 2.

56 Viljoen & Louw (2007) 3-4.



próprios mecanismos de acompanhamento da implementação e acompanhamento do cumprimento por parte dos Estados de suas decisões. Quando um Estado apresenta uma comunicação contra outro Estado, a Comissão transmite imediatamente um relatório à Assembleia após a conclusão do caso e, nesse relatório, pode fazer recomendações específicas que considere úteis.<sup>57</sup> É razoável presumir que tais recomendações podem incluir etapas específicas sobre a implementação da decisão.

O Tribunal Africano, por outro lado, tem uma relação estabelecida com o Conselho Executivo e a Assembleia para monitorizar a implementação das suas decisões ao abrigo do seu estatuto de fundação. O Tribunal Africano está habilitado ao abrigo do Artigo 31 do Protocolo do Tribunal Africano para apresentar um relatório anual sobre o estado de cumprimento das suas decisões a cada Sessão Ordinária da Assembleia. Ao abrigo do Artigo 29 (2) do Protocolo do Tribunal Africano, o Conselho Executivo, em nome da Assembleia da UA, monitoriza a execução das sentenças do Tribunal Africano trazidas à sua atenção pelo Tribunal.

Um estudo de 2007 sobre o estado de implementação das decisões da Comissão em 44 comunicações revelou que apenas 14 por cento (6 decisões) foram totalmente cumpridas, 32 por cento (14 casos) foram parcialmente cumpridas, enquanto 30 por cento (13 casos) não foram cumpridos.<sup>58</sup> A implementação de 15 por cento (7 casos) foi acidental, facilitada por uma mudança de circunstâncias em vez de uma acção deliberada do Estado para cumprir os termos das decisões da Comissão, por ex. uma mudança de regime resultando em uma mudança de política.<sup>59</sup> O *status* de conformidade em relação aos 9 por cento restantes (4 casos) não era claro.<sup>60</sup>

Como qualquer outro órgão judicial ou quase judicial, a implementação das decisões da Co-

missão, juntamente com sua capacidade de tomar essas decisões de forma independente e sem a interferência de quaisquer outras partes, é a medida central de sua eficácia.<sup>61</sup> É no cumprimento de suas decisões que se mede sua legitimidade, credibilidade e eficácia.<sup>62</sup> Sem tal independência e cumprimento, as vítimas de violações dos direitos humanos em todo o continente não conseguem garantir um remédio eficaz por parte da Comissão e as suas situações continuam por resolver. Tanto a recusa ou falha dos Estados em cumprir as decisões da Comissão como a interferência com o mandato da Comissão por parte de vários quadrantes, incluindo o dos órgãos políticos da UA, mina a credibilidade da Comissão.

Para as vítimas, litigantes, parceiros e outros atores que se envolvem com os diversos aspectos do trabalho da Comissão, a Comissão deixa de ser um órgão competente, capaz de oferecer soluções significativas e eficazes para as violações sofridas. É por isso que, tanto na aparência como na realidade, a Comissão deve ser vista como um órgão independente, com plena competência para exercer o seu mandato sem interferências políticas ou outras formas, e cujas decisões são respeitadas e cumpridas.

Os Estados Membros da UA, parte da Carta Africana, têm a obrigação de implementar as decisões da Comissão, conforme regido pelo Artigo 1 da Carta Africana, ao abrigo do qual são obrigados a “reconhecer os direitos, deveres e liberdades consagrados na Carta” e “adotar medidas legislativas ou outras para dar efeito a elas”. Dado que os mesmos Estados-Membros são os membros constituintes da Assembleia, e que a Assembleia é o órgão supremo da UA, a Comissão resolveu, ao abrigo do seu Regulamento Interno, encaminhar os casos de incumprimento à Assembleia como parte do relatório que apresenta de acordo com o Artigo 54 da Carta.<sup>63</sup> Alguns estudiosos expressaram ceticismo de que a

57 Artigo 53 da Carta Africana.

58 Viljoen, F., & Louw, L. (2007). *Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 1994-2004*. The American Journal of International Law, 101 (1), pp. 1-34 @ 4-5.

59 Viljoen & Louw (2007) 6.

60 Viljoen & Louw (2007) 7.

61 Shany, Y. (2014). *Assessing the effectiveness of international courts*, Oxford: Oxford University Press, p. 117.

62 Shany, Y. (2010). *Compliance with decisions of international courts as indicative of their effectiveness: A goal-based analysis*. SSRN Electronic Journal (Outubro) 5.

63 Regra 125 (8) e (9) conforme lida com a Regra 138 das Regras de Procedimento de 2020.

Assembleia, que consiste em Estados Membros da UA, agiria contra seus próprios interesses, ou seja, contra os interesses de seus membros e realmente ajudaria a Comissão para o Cumprimento.<sup>64</sup> No entanto, sem esse altruísmo, todo o sistema se tornaria uma farsa.

A utilização deste canal pela Comissão, que alcança eficazmente as capacidades morais e políticas da Assembleia para impulsionar a implementação das suas decisões, é inovadora.<sup>65</sup> Ao fazê-lo, a Comissão solicita o apoio da Assembleia no acompanhamento da implementação das suas observações finais.

### **b. Restrições financeiras**

Os aspectos financeiros das operações da Comissão Africana estão intimamente ligados à sua relação com a Comissão da União Africana (AUC), a Assembleia, o Conselho Executivo e o PRC. Enquanto a Comissão elabora o seu próprio orçamento, a aprovação do orçamento é da responsabilidade do PRC. A UA é tecnicamente responsável por cobrir o orçamento da Comissão, integrante da sua funcionalidade, incluindo os salários do pessoal principal, aquisição de serviços e subsídios para os Comissários.<sup>66</sup> Historicamente, a Comissão enfrentou sérios desafios para financiar todo o seu orçamento em algum momento, lutando para pagar pela infraestrutura de comunicações básicas, como contas de telefone.<sup>67</sup> Em parte, as restrições orçamentais ao nível da UA, bem como o investimento limitado dos Estados Membros para o sucesso da Comissão, contribuíram para estes desafios.<sup>68</sup>

Em 2009, a Comissão estabeleceu o Comitê Consultivo em Assuntos Orçamentários e de Pessoal para enfrentar seus desafios perenes

com financiamento e garantir maior eficiência na concepção, apresentação e defesa, execução e contabilidade dos orçamentos e programas da Comissão.<sup>69</sup> Embora tenha recebido inicialmente um mandato de dois anos, o Comitê continua ativo, tendo recebido vários novos direitos de vida. Ao todo, o mandato do Comitê foi renovado sete vezes.<sup>70</sup> Para resolver seus déficits orçamentários, a Comissão começou a depender fortemente de parceiros externos, incluindo agências de desenvolvimento ocidentais, como a União Europeia (UE) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), bem como organizações não governamentais (ONGs) e organizações internacionais não governamentais (ONGIs) para apoiar seu trabalho técnico.<sup>71</sup> Apesar de sua defesa vigorosa de seu próprio foco estratégico, a Comissão inevitavelmente teve que acomodar os interesses dessas agências, ONGs e ONGIs que apoiavam seu trabalho. Esta situação gerou tensões entre a Comissão e os Estados Partes e, por extensão, os órgãos políticos da UA que alegaram que o financiamento externo estava a tornar a Comissão suscetível às maquinacões das forças externas e que a independência da Comissão estava a ser comprometida por es-

64 Ibrahim, A.A. (2012). Evaluating a Decade of the African Union Promoting Human Rights and Democracy African Human Rights Law Journal 2, pp.30-68 @ 46.

65 Regra 78 (3) conforme lida com a Regra 77 das Regras de Procedimento da Comissão.

66 Artigos 41 e 44 da Carta, conforme lidos com a Regra 22 do Regulamento Interno de 2020.

67 Ibrahim (2012) Ver nota 60 acima.

68 Odinkalu, C. (1998). *The individual complaints procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights: Preliminary Assessment. Transnational Law & Contemporary Problems*, 8(2), 359-406.

69 O Comitê foi estabelecido após a adoção da Resolução sobre o Estabelecimento de um Comitê Consultivo em Assuntos Orçamentários e de Pessoal – ACHPR / Res.142 (XXXXV) 09, Adotado na 45ª Sessão Ordinária da Comissão realizada em Banjul, Gâmbia, de 13-27 de maio de 2009, disponível em <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=226>

70 Mediante a adoção das seguintes resoluções: Resolução ACHPR / Res.188 (XLIX) 2011, adotada na 49ª Sessão Ordinária da Comissão;

Resolução ACHPR / Res.191 (L) 2011, adotada na 50ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=448>;

Resolução ACHPR / Res.256 (LIV) 2013, adotada na 54ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=276>;

Resolução ACHPR / Res.313 (LVII) 2015, adotada na 57ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=339>;

Resolução ACHPR / Res.388 (LXI) 2017, adotada na 61ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=399>;

Resolução ACHPR / Res.425 (LXV) 2019, adotada na 65ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=456>; e

Resolução ACHPR / Res. 464 (LXVI) 2020, adotado na 66ª Sessão Ordinária da Comissão <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=495>.

71 Odinkalu (1998) 388-389.

sas forças externas usando financiamento como um ponto de entrada.<sup>72</sup>

As preocupações de interferência externa através do financiamento, por vezes, motivaram a Assembleia a aumentar o orçamento da Comissão, embora esses aumentos não tenham resolvido o problema do subfinanciamento. Estas preocupações com a interferência externa também sustentam a insistência da Assembleia em pagar os custos essenciais do funcionamento da Comissão para fomentar um sentido de propriedade do sistema. Para resolver estas preocupações, a Comissão introduziu um novo procedimento ao abrigo do seu Regulamento Interno de 2020 para manter a AUC atualizada das suas atividades de financiamento externo, incluindo quaisquer propostas para aceitar fundos de parceiros de financiamento, os montantes envolvidos, detalhes dos projetos em execução e as condições que acompanham esse financiamento.<sup>73</sup>

### c. Falta de pessoal

O controle da UA sobre o orçamento da Comissão tem historicamente impactado o desempenho da Comissão, especialmente por causa da falta de pessoal. O recrutamento de pessoal para a Comissão só poderia ser feito com o apoio orçamental necessário e com autorização expressa da Assembleia. Com um financiamento limitado, a Comissão apenas podia apoiar um pequeno quadro de pessoal. Sem pessoal adequado, a Comissão não poderia cumprir o seu mandato com eficiência e eficácia, o que levou a atrasos excessivos na conclusão de processos e procedimentos, como a análise de relatórios e comunicações do Estado. Estes atrasos afetaram as atitudes dos Estados-Membros em relação à Comissão, uma vez que esta ganhou cada vez mais a reputação de ser uma máquina de engrenagem lenta e pouco fiável.

Para enfrentar esses desafios, a Comissão, ao longo dos anos, criou posições de especialistas técnicos financiadas por seus parceiros de desenvolvimento, ONGs e INGOs. Esses especialistas

técnicos são admitidos no sistema sob a condição de respeitarem as Regras e Regulamentos do Pessoal da AUC que, entre outras coisas, exigem confidencialidade.

### d. Ameaças políticas à independência da Comissão

A ameaça de interferência política no trabalho da Comissão Africana continua a ser, de longe, o seu maior desafio. Na verdade, as ameaças políticas representam uma ameaça existencial para a Comissão Africana porque minam a própria essência da Comissão, que, sem a sua capacidade de exercer o seu mandato de forma independente e eficaz, está fortemente comprometida. A falta de independência, ou a aparência dela, ameaça o papel fundamental da Comissão como uma via através da qual os africanos podem reivindicar os seus direitos. Ele fomenta a desconfiança das partes interessadas, criando uma atmosfera de desconforto e suspeita. Consequentemente, as medidas tomadas pelos órgãos políticos da UA que ameaçam a Comissão Africana ou que parecem reduzir a eficácia da Comissão constituem uma forma de interferência nas principais estruturas de responsabilização e invertem o progresso feito na melhoria do Sistema Africano de Direitos Humanos. No passado recente, os desafios dos órgãos políticos da UA à concessão do estatuto de observador pela Comissão à Coalizão de Lésbicas Africanas (CAL) foram descritos como o maior desafio à sua independência na sua história institucional.<sup>74</sup> Essa ameaça será discutida em maiores detalhes nas seções seguintes.

## 4. Compreendendo os Órgãos Políticos da UA

A UA é uma instituição complexa com camadas de intersecção entre os mandatos e funções de cada um dos seus órgãos constituintes. Embora o Acto Constitutivo da União Africana não defina o que é um órgão da União Africana, especifica o seguinte como órgãos da UA: a Assembleia; o Conselho Executivo; o Parlamento Pan-Africano (PAP); o Tribunal Africano de Justiça que

72 Killander, M. (2016). *Human rights developments in the African Union during 2015*. *African Human Rights Law Journal* 16(2), 538.

73 Regra 73 (2) das Regras de Procedimento de 2020.

74 Killander, M. (2016). *Human rights developments in the African Union during 2015*. *African Human Rights Law Journal* 16(2), 533, 536-538, 553.

ainda não foi estabelecido; a AUC; a RPC; os Comitês Técnicos Especializados (STCs); o Conselho Econômico, Social e Cultural (ECOSOCC); e as Instituições Financeiras que ainda não foram estabelecidas, nomeadamente o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento.<sup>75</sup> A lista, no entanto, não é exaustiva, pois há espaço para o estabelecimento de outros órgãos da UA.<sup>76</sup> Para além do Tribunal de Justiça Africano – um órgão judicial, o PAP – um órgão legislativo e as instituições financeiras, as restantes instituições especificadas como órgãos da UA são os principais órgãos políticos da União. Agindo em conjunto, estes órgãos políticos têm poderes amplos e de longo alcance no funcionamento da UA como um todo e da Comissão Africana em particular.

Mantendo a sua nomenclatura da organização predecessora, a OUA,<sup>77</sup> a Assembleia é o órgão supremo da UA e a sua política primária e órgão de tomada de decisões. Sem a Assembleia não há União Africana porque é a representação final da vontade soberana dos Estados de formar uma organização regional africana. Todos os outros órgãos e órgãos da UA foram criados pela Assembleia. Efetivamente, o programa de trabalho da UA é prerrogativa da Conferência, pois é responsável pela adoção e implementação das agendas anuais da UA. Sem o endosso da Assembleia, qualquer órgão da UA não pode funcionar, visto que a Assembleia tem a palavra final sobre o seu funcionamento e orçamento básico. A Assembleia é responsável pela aprovação do orçamento da UA, incluindo o orçamento da Comissão Africana, e determina onde os fundos são atribuídos e para que fins.

O Conselho Executivo (anteriormente o Conselho de Ministros),<sup>78</sup> composto por Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados Membros ou pessoas designadas pelos Governos dos Estados Membros, serve como braço direito da Assembleia. Ele presta contas à Assembleia e executa as tarefas atribuídas pela Assembleia. Entre as suas

tarefas regulares está a preparação das agendas das sessões da Assembleia, redigir as decisões da Assembleia antes de as apresentar para consideração, promover a agenda da integração africana através da concepção de políticas e modalidades de cooperação dentro de África, entre as instituições da UA e Comunidades Económicas Regionais (RECs), e com outros parceiros-chave para a África, como o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (UNECA) e a União Europeia (UE).<sup>79</sup>

Ao tomar decisões sobre o funcionamento da AUC, a Assembleia e o Conselho Executivo agem frequentemente de acordo com o conselho do PRC, que é responsável pela gestão diária da AUC.<sup>80</sup> O PRC consiste em representantes dos Estados Membros da UA (embaixadores e plenipotenciários), residentes em Adis Abeba, Etiópia, a Sede da UA onde, entre outras coisas, servem como portal de comunicação entre a Sede da UA e as capitais dos Estados. O PRC monitoriza a implementação do orçamento da UA e as decisões do Conselho Executivo. É também responsável por redigir as agendas e decisões do Conselho Executivo e propor a adesão a Comitês da UA permanentes e *ad-hoc*. O PRC participa nas reuniões da AUC com os parceiros e também contribui para a determinação do programa de actividades da UA.<sup>81</sup> Assim, exerce muito poder na determinação de qual trabalho e quando a UA e todas as suas partes constituintes realizam.

A Assembleia, o Conselho Executivo e o PRC realizam o seu trabalho através da AUC. Composto pelo Presidente, o Vice-Presidente e seis Comissários, cada um com a sua própria pasta e apoiado por um número significativo de funcionários. A AUC constitui o secretariado da UA.<sup>82</sup> A AUC, em consulta com o PRC, é responsável por fazer o trabalho diário da UA, incluindo a formulação da política da UA em nome da Conferência. Também coordena os esforços de todos os órgãos da UA e gere o orçamento da UA.

75 Artigo 5 (1) do Acto Constitutivo.

76 Artigo 5 (2) do Acto Constitutivo.

77 Carta da OUA, Artigo VII (1).

78 Carta da OUA, Artigo VII (2).

79 Site da UA: <https://au.int/en/executivecouncil>.

80 Site da AU: <https://au.int/en/prc>.

81 Site da AU: <https://au.int/en/prc>.

82 Site da AU <https://au.int/en/commission>.



#### 4.1 A relação entre os Órgãos de Política da UA e a Comissão Africana: Reforço mútuo?

É indiscutível que a Comissão Africana e a Assembleia, o Conselho Executivo e o PRC da UA, trabalhando directamente com a Comissão e também através da AUC, devam ter uma relação de reforço mútuo. Um dos principais objetivos da UA é a 'promoção e proteção dos direitos humanos'.<sup>83</sup> Muitos estudiosos notaram como a abordagem diferente da UA aos direitos humanos, incluindo a mudança de uma política de não interferência para a não indiferença no caso de graves violações dos direitos humanos, como crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra, distinguem-no da OUA com a promessa de uma nova era na história dos direitos humanos em África.<sup>84</sup> Os objetivos da UA só podem ser alcançados por meio de cooperação significativa com órgãos de tratados de direitos humanos, como a Comissão Africana, cujo mandato é promover e proteger os direitos humanos. Na verdade, uma das funções centrais da Comissão Africana é realizar várias tarefas *ad hoc* a pedido da Assembleia.<sup>85</sup> A Comissão, como um órgão quase judicial independente, pode cumprir melhor seu mandato quando é capaz de traçar sua própria visão estratégica e executá-la, independentemente das influências de qualquer outro órgão ou instituição. A realidade é que o funcionamento dessas instituições está intimamente ligado ao da Comissão. Esta secção irá delinear essas ligações.

#### 4.2. Ligações processuais entre a Comissão Africana, os órgãos de política da UA e da AUC

Desde o seu início, o trabalho da Comissão Africana foi concebido para se entrelaçar com o dos órgãos de política da UA e da AUC. A Assembleia é responsável pela criação da Comissão Africana e da AUC e está integrada nos

83 Artigo 3 (h) Acto Constitutivo da União Africana.

84 Ibrahim, A.A. (2012). Avaliando Evaluating a Decade of the African Union Promoting Human Rights and Democracy *African Human Rights Law Journal* 2, pp.30-68 @ 33-34.

85 Artigo 45 (4) da Carta Africana e reconhecido ao abrigo da Regra 3 (7) do Regulamento Interno de 2020 da CADHP.

seus procedimentos e processos operacionais. A Assembleia é responsável pela eleição do Presidente e Vice-Presidente da AUC, bem como pela nomeação dos Comissários da AUC, incluindo a determinação das suas funções e mandatos. Esses funcionários trabalham em estreita colaboração com a Comissão Africana. De facto, a primeira sessão da Comissão Africana foi convocada pelo Presidente da AUC (então conhecido como Secretário Geral da OUA).<sup>86</sup> O Presidente da AUC, através do Gabinete do Consultor Jurídico, recebe os instrumentos de ratificação de todos os instrumentos sujeitos à jurisdição da Comissão Africana e mantém um registo do estado de ratificação de tais instrumentos, incluindo quaisquer reservas feitas pelos Estados membros.<sup>87</sup>

##### a. Sessões

Para além do seu espírito de colaboração, a Comissão concede ao Presidente da AUC o poder de alterar as datas de uma sessão da Comissão Africana, ao abrigo do Regulamento Interno da Comissão. No entanto, o Presidente da AUC pode exercer este poder apenas em circunstâncias excepcionais e, em consulta com o Presidente da Comissão Africana.<sup>88</sup>

O Presidente da AUC também pode solicitar à Comissão Africana que realize Sessões Extraordinárias.<sup>89</sup> A AUC também pode acolher sessões da Comissão na Sede da UA.<sup>90</sup> Essas sessões foram realizadas duas vezes, em 1987<sup>91</sup> e 1993.<sup>92</sup>

Embora não possam fazer contribuições substantivas nas deliberações da Comissão Africana, o Presidente da AUC ou os seus representantes podem assistir às sessões da Comissão e fazer uma declaração.<sup>93</sup> Frequentemente, esta função é assumida pelo Comissário da AUC para os As-

86 Artigo 64 (2) da Carta Africana.

87 Artigo 63 (2) conforme lido com os Artigos 65, 66 e 67 da Carta Africana

88 Artigo 28 (3) do Regulamento Interno de 2020.

89 Artigo 29 (2) (b) do Regulamento Interno de 2020.

90 Artigo 30 (6) das Regras de Procedimento de 2020.

91 Realizado em Addis Abeba, Etiópia, em 2 de Novembro de 1987. Veja <https://www.achpr.org/sessions/view?id=1>

92 Realizado em Adis Abeba, Etiópia, de 1 a 10 de Dezembro de 1993. Veja <https://www.achpr.org/sessions/view?id=16>

93 Artigo 42 (5) da Carta Africana.

suntos Políticos ou por um representante do Departamento de Assuntos Políticos (DPA).

#### **b. Nomeação do Secretário Executivo e outros funcionários**

Anteriormente, o Presidente e o Vice-Presidente da AUC eram responsáveis pelo recrutamento de todo o pessoal da UA, incluindo o Secretário Executivo, oficiais jurídicos e outros funcionários da Comissão Africana. Nos últimos anos, ocorreu uma cooperação progressiva entre a Comissão e os órgãos políticos da UA. Por exemplo, o Conselho Executivo na sua 32ª Sessão Ordinária aprovou o início do exercício para a Comissão alinhar o seu organograma e complemento de pessoal ao seu mandato<sup>94</sup> e na sua 36ª Sessão Ordinária, o Conselho Executivo instruiu o CRP a cooperar plenamente e ajudar o Comissão para garantir uma execução rápida deste exercício.<sup>95</sup> Após a sua 65ª Sessão Ordinária, a Comissão Africana expressou o seu desejo de possuir autoridade funcional para nomear autonomamente o seu próprio pessoal nas suas recomendações à Conferência.<sup>96</sup> Em Outubro de 2020, o Conselho Executivo concedeu à Comissão autonomia para recrutar o seu próprio pessoal.<sup>97</sup>

A AUC é responsável por assegurar as provisões orçamentais para o pessoal principal e outros serviços essenciais para o funcionamento da Comissão.<sup>98</sup> As ligações entre a Comissão e a AUC não são mais óbvias do que o facto de o Secretário Executivo da Comissão também servir como Embaixador *de facto* da UA junto da nação anfitriã da Comissão Africana – a Gâmbia.

Como um meio de afirmar a sua independência, a Comissão desenvolveu um procedimento pelo qual a nomeação do Secretário é realizada

94 Decisão do Conselho Executivo EX.CL/Dec.995(XXXII), adotada na 32ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo, 25-26 de Janeiro de 2018, Adis Abeba, Etiópia, para 11.

95 Decisão do Conselho Executivo EX.CL/Dec. 1080 (XXXVI), adotado na 36ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo, 6-7 de Fevereiro de 2020, Adis Abeba, Etiópia, para 5.

96 Consulte o parágrafo 65 do 47º Relatório de Atividades da Comissão, disponível em <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=51>

97 Decisão do Conselho Executivo, Adotada em sua 37ª Sessão Ordinária realizada virtualmente.

98 Artigo 41 da Carta Africana.

pelo Presidente da AUC em consulta com o Presidente da Comissão, e a nomeação do pessoal da Comissão segue-se a consultas prévias entre o *Bureau da Comissão* (isto é o Presidente e o Vice-Presidente da Comissão) e a AUC.<sup>99</sup>

A Comissão parece ter tomado medidas para reforçar a sua independência ao reformular o seu Regimento. Ao abrigo da Regra 3 (6) das Regras de Procedimento de 2020, a Comissão enfatiza a sua própria competência para garantir a organização e funcionamento eficientes e técnicos do Secretariado. Esta Regra, no contexto do envolvimento cada vez mais invasivo da Assembleia da UA, Conselho Executivo e CRP no trabalho da Comissão, pode ser interpretada como um retrocesso por parte da Comissão na afirmação da sua independência.

#### **c. Nomeação, Demissão e Substituição de Comissários**

Tanto a Assembleia como a AUC são actores essenciais na nomeação de Comissários para a Comissão Africana. As nomeações de Comissários são recebidas e agregadas pelo Presidente da AUC, que as encaminha para a Assembleia para a eleição.<sup>100</sup> A eleição é realizada por voto secreto.<sup>101</sup> Quando um Comissário morre, renuncia ou é considerado pelos seus homólogos como tendo renunciado às suas funções, o Presidente da Comissão Africana informará o Presidente da AUC para declarar o lugar vago e convocar a eleição de um novo membro.<sup>102</sup> Nos termos da Regra 8 (4), a Comissão também pode procurar o apoio da AUC para abordar uma situação em que um Comissário tenha agido de forma incompatível com o seu mandato. Para garantir que os membros da Comissão não sejam punidos politicamente por quaisquer decisões que tomem, a Comissão tem tomado medidas para garantir que nenhum dos seus membros seja sujeito a represálias por atos praticados no exercício das suas funções de membro da Comissão.<sup>103</sup>

99 Artigo 20 (3) e 20 (4) do Regulamento Interno de 2020.

100 Artigo 35 conforme lido com o Artigo 33 da Carta Africana.

101 Artigo 33 da Carta Africana.

102 Artigo 39 (1) e (2) da Carta Africana conforme lidos com os Artigos 8 e 9 do Regulamento Interno de 2020.

103 Regra 74 das Regras de Procedimento de 2020.

Por exemplo, a Comissão expõe os fundamentos para a consideração de incompatibilidade na conduta de um membro da Comissão com o seu mandato prescrito. Essas questões de incompatibilidade surgem quando um Comissário assume uma posição física, financeira, política ou qualquer outra que possa afetar sua independência ou imparcialidade. De acordo com as Regras de Procedimento de 2020, as circunstâncias que podem impedir a independência dos Comissários incluem, mas não se limitam a aceitar um cargo ministerial ou qualquer outra função em um ministério do governo ou tornar-se um representante diplomático ou consultor jurídico de qualquer estado.<sup>104</sup> Os comissários também prestam juramento de agir com imparcialidade no desempenho de suas funções.<sup>105</sup>

O Código de Conduta que orienta o trabalho dos Comissários também reflete o reconhecimento da Comissão das ligações sólidas entre ela e a AUC para facilitar o trabalho uns dos outros. Por exemplo, embora as próprias regras da Comissão sejam concebidas para ter precedência onde haja conflito com as regras da AUC, também se espera que os Comissários se comportem de acordo com os princípios e códigos de conduta das Regras e Regulamentos dos Funcionários da UA, Código de Ética e Conduta da UA e Política de Assédio da UA, entre outras.<sup>106</sup>

Embora seja reconhecido que o papel do Presidente da Comissão exige que desempenhem funções ao abrigo da Carta, incluindo a implementação das decisões da Assembleia, o Regulamento da Comissão enfatiza que, ao realizar essas funções, o Presidente permanece sob a autoridade do Comissão.<sup>107</sup> Esta disposição é uma reiteração da independência da Comissão, nomeadamente, que serve como a sua própria bússola legal, política e moral final nos casos em que as suas interações com outros órgãos da UA conduzem a valores conflituosos.

104 Artigo 8 (1) das Regras de Procedimento de 2020.

105 Artigo 38 da Carta conforme lido com o Artigo 10 do Regulamento Interno.

106 Regra 11 das Regras de Procedimento de 2020.

107 Regra 17 das Regras de Procedimento de 2020

#### **d. Comunicações interestaduais**

A AUC e a Assembleia também têm um papel central no tratamento de comunicações interestaduais, ou seja, casos em que um Estado Parte da Carta Africana apresenta uma queixa de violações dos direitos humanos contra outro Estado Parte.<sup>108</sup> O Estado que apresenta o caso deve dirigir a questão tanto ao Presidente da AUC como ao Presidente da Comissão Africana.<sup>109</sup> O relatório final da Comissão Africana após considerar todos os factos do caso é comunicado aos Estados envolvidos e à Assembleia.<sup>110</sup> Isso, com toda a probabilidade, foi projetado para ajudar na implementação da decisão e para administrar as tensões políticas decorrentes do caso, uma vez que a prática de estados processando outros estados continua a ser a forma mais adversária de responsabilização dos direitos humanos que existe dentro do Sistema Africano de Direitos Humanos .

#### **e. Emenda da Carta Africana**

A Comissão Africana é uma criatura estatal; sem a disposição expressa da Carta Africana para a sua criação, deixaria de existir. A própria Carta é o produto de vários processos jurídicos e políticos conduzidos pela Assembleia com o apelo de várias Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no continente africano. Esta origem cria uma relação desigual entre a Comissão e a Assembleia, na qual a Assembleia detém o controle. Este estatuto desigual é mais claramente ilustrado nos amplos poderes da Assembleia para ‘descriar’ a Comissão ou para reduzir os seus poderes e funções através de uma emenda à Carta Africana.

Nos termos do Artigo 68 da Carta, a Assembleia pode, a pedido de um Estado-Membro, por escrito, e com o consentimento da maioria simples dos Estados-Membros (ou seja, 28 dos 55 Estados-Membros), alterar qualquer disposição da Carta . Embora a Comissão Africana tenha poderes consultivos no processo de emenda,<sup>111</sup> em última análise, a sua opinião sobre o assunto não

108 Artigo 47 da Carta Africana.

109 Artigo 47 conforme lido com o Artigo 49 da Carta Africana.

110 Artigo 52 da Carta Africana.

111 Artigo 68 da Carta Africana

tem o poder decisivo, uma vez que a Assembleia toma a decisão após consulta à Comissão Africana em vez de consulta com ela.

Embora o exercício desse poder seja altamente indesejável, os neorrealistas argumentariam que, como os Estados permanecem ‘mestres dos Tratados’ com sua capacidade de autorizar ou desempoderar órgãos de tratados para exercer poderes judiciais,<sup>112</sup> é padrão que os Estados tenham a opção de alterar as formas em que um sistema de Tratado funcione ou se desfça completamente dele quando ele não servir mais aos seus interesses. Este argumento, no entanto, parece sugerir que seria autopreservador para o corpo do tratado, na melhor das hipóteses, promover os interesses dos Estados e, no mínimo, desistir de antagonizar tais interesses. O perigo de tal interpretação é que torna obsoletos os órgãos dos tratados, uma vez que foram criados especificamente para adular os excessos do Estado e servir como um sistema de responsabilização para os Estados.

Do jeito que está, o processo de emenda ao abrigo da Carta é uma ferramenta significativa nas mãos da Assembleia para controlar a Comissão, para garantir que ela não aprove decisões que contradigam fortemente os interesses nacionais dos Estados e para forçar a sua quiescência. A natureza quase judicial da Comissão também significa que, ao contrário de um tribunal com direitos legais quase inatacáveis para se defender de ataques políticos, a Comissão é muito vulnerável a tais influências.

Em termos de procedimento, o processo de emendas foi considerado problemático porque cria equívocos na aplicação substantiva das emendas à Carta. A Carta estabelece que as emendas serão aplicadas a cada estado à medida que esse estado aderir à emenda e três meses após o estado apresentar sua aceitação da Emenda ao Presidente da AUC (então Secretário Geral da OUA).<sup>113</sup> Como Bondzie-Simpson argumentou, esta aplicação escalonada das emendas significa-

ria que diferentes versões da Carta se aplicariam simultaneamente a diferentes estados, criando discrepâncias e desuniformidade e violando a regra geral de emendas ao tratado de que devem ter validade geral para todas as partes do Tratado.<sup>114</sup> Notavelmente, desde a sua adoção, a Carta Africana nunca foi emendada. Em vez disso, os Estados Membros da União Africana adotaram a abordagem de adoção de Protocolos Adicionais à Carta para expandir as questões substantivas e processuais que não estão incluídas ou adequadamente cobertas pela Carta. Em ordem cronológica decrescente, o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Pessoas Idosas na África,<sup>115</sup> o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África<sup>116</sup> e o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Humanos e dos Povos sobre a Criação do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos.<sup>117</sup>

### 4.3. Vínculos substantivos entre a Comissão Africana e os órgãos políticos da UA

#### a. Casos de violações massivas e generalizadas dos direitos humanos

A Carta Africana confere poderes à Comissão Africana para considerar alguns casos de violações dos direitos humanos como ‘violações graves ou massivas dos direitos humanos e dos povos’.<sup>118</sup> Quando considerar que existem, a Comissão é obrigada a chamar a atenção da Assembleia, como o órgão supremo da UA, para tais casos especiais. Embora a Assembleia possa tomar uma variedade de ações em resposta, por sua própria vontade, ao abrigo da Carta pode solicitar à Comissão que ‘realize um estudo aprofundado destes casos e faça um relatório factual, acompanhado das suas conclusões e recomendações’.<sup>119</sup>

114 Bondzie-Simpson (1988) 664.

115 Adotado em 28 de Janeiro de 2018 e entrou em vigor em 11 de Setembro de 2018.

116 Adotada em 7 de Novembro de 2003 e entrou em vigor em 25 de Novembro de 2005.

117 Adotado em 10 de Junho de 1998 e entrou em vigor em 25 de Janeiro de 2004.

118 Artigo 58 (1) da Carta Africana.

119 Artigo 58 (2) da Carta Africana.

112 Alter, K. (1998). Who are the “Masters of the Treaty”? *European Governments and the European Court of Justice. International Organisation*, 52(1), 121-147 @121.

113 Artigo 68 da Carta Africana



Com o tempo, a Assembleia reconheceu que, embora esses casos especiais fossem uma questão de direitos humanos, eles também levantavam questões fundamentais de paz e segurança. A Assembleia delegou então os seus poderes de resposta a casos de violações massivas e generalizadas ao Conselho de Paz e Segurança (CPS) quando o Conselho se tornou operacional em 2004.<sup>120</sup> Isto é fundamental para compreender a relação da Comissão Africana com a Assembleia e o CPS no que diz respeito aos casos de violações massivas e generalizadas dos direitos humanos. Indiscutivelmente, a natureza política do CPS torna-o mais eficaz na resposta a tais casos, ao contrário da Comissão, que tem de pedir autorização prévia dos Estados para realizar missões de investigação.<sup>121</sup>

Há evidências de que o CPS e a Comissão Africana complementam os mandatos um do outro. A sua colaboração, orientada pelo Protocolo do CPS, requer que o “Conselho de Paz e Segurança [procure] uma cooperação estreita com a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em todas as questões relevantes para os seus objectivos e mandato. A Comissão de Direitos Humanos e dos Povos deve levar à atenção do Conselho de Paz e Segurança todas as informações relevantes para os objetivos e mandato do Conselho de Paz e Segurança.”<sup>122</sup> O CPS reconhece as habilidades investigativas especiais da Comissão e, no passado, solicitou à Comissão que realizasse missões de apuração de fatos em seu nome em situações de violações massivas e generalizadas.

## **b. Adopção e Publicação de Decisões da Comissão Africana**

Embora a Conferência não tenha poderes expressos para alterar os resultados substantivos

da Comissão Africana, a aplicação prática dos Artigos 54 e 59 da Carta Africana proporcionou margem para o exercício de poderes de alteração significativos. Nos termos do Artigo 54 da Carta Africana, a Comissão Africana deve apresentar o seu relatório de actividades à Conferência durante cada sessão ordinária. No entanto, a Assembleia delegou a consideração e adoção desses relatórios ao Conselho Executivo. A Comissão tem frequentemente submetido dois relatórios ao Conselho Executivo a cada ano civil, na maioria das vezes combinando atividades de suas Sessões Ordinárias e Extraordinárias no período intermediário.<sup>123</sup> Esses relatórios e seus conteúdos são mantidos em sigilo até que o Conselho Executivo tome uma decisão sobre sua publicação após sua consideração em nome da Assembleia.<sup>124</sup> Têm havido muitos debates académicos sobre o que significa a disposição do Artigo 59 (3) de que o Relatório de Actividades da Comissão só pode ser publicado “depois de ter sido considerado pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo”. No centro desses debates estão duas preocupações. O primeiro é a interpretação do requisito de ‘consideração’ e o tipo de influência que empresta aos órgãos políticos da UA. O segundo é o requisito de confidencialidade, o âmbito da sua aplicação e as implicações desse âmbito e a forma como afecta o modo de funcionamento da Comissão.

A aplicação dos artigos 54 e 59 da Carta Africana constitui uma das maiores ameaças à independência substantiva da Comissão. Uma das primeiras expressões de preocupação sobre os aspectos práticos dessas disposições veio de Ebow Bondzie-Simpson, que argumentou:

... o relatório da Comissão não será publicado a menos que tenha sido considerado e sua publicação sancionada pela ASHG [Assembleia de Chefes de Estado e de Governo]. Tendo em vista a natureza política do AHSG, juntamente com a probabilidade de que resultados adversos possam ser contra algu-

120 Ver o Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (Protocolo do PSC), Adotado em 9 de Julho de 2002 e entrou em vigor em 26 de Dezembro de 2003, disponível em [https://au.int/sites/default/files/treaties/37293-treaty-0024\\_-\\_protocol\\_relating\\_to\\_the\\_establishment\\_of\\_the\\_peace\\_and\\_security\\_council\\_of\\_the\\_african\\_union\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/37293-treaty-0024_-_protocol_relating_to_the_establishment_of_the_peace_and_security_council_of_the_african_union_e.pdf)

121 Odinkalu, C. (2013). From Architecture to Geometry: The relationship between the African Commission on Human and Peoples' Rights and Organs of the African Union, *Human Rights Quarterly*, 35 (4), 850-869 at 864.

122 Artigo 19 do Protocolo de CPS.

123 Embora anteriormente a Comissão realizasse duas sessões ordinárias em um ano e sessões extraordinárias, se o financiamento o permitir, agora realiza quatro sessões ordinárias por ano, em conformidade com a Regra 28 (1) do Regulamento de 2020.

124 Artigo 59 da Carta Africana

mas de suas medidas, o relatório da Comissão pode nunca ver a luz do dia!<sup>125</sup>

Embora a maioria dos Relatórios da Comissão tenha visto a luz do dia sem muitos impedimentos, Bondzie-Simpson estava certo em se preocupar com a forma como os poderes da Assembleia ao abrigo dessas disposições poderiam restringir a capacidade ilimitada da Comissão de divulgar suas decisões. Esta preocupação não podia ser mais evidente do que o é nos actuais desafios que a Comissão enfrenta. No passado recente, essas disposições provaram ser extremamente problemáticas para a Comissão, especialmente como a decisão da Comissão de conceder o estatuto de observador ao CAL se desfez em um circo entre Março de 2015, quando a Comissão aprovou sua decisão até Agosto de 2018, quando a Comissão reverteu sua decisão e retirou o estatuto de observador do CAL.

### c. Uma história de interferência política

É uma opinião amplamente difundida que a decisão da Comissão de retirar o estatuto de observador do CAL e seguir as diretivas do Conselho Executivo em relação a esta decisão constituiu um reconhecimento ao destrutivo poder político da Assembleia. Em particular, as directivas na Decisão 1015 do Conselho Executivo,<sup>126</sup> moldam a opinião predominante de que o caso do CAL marca o auge da interferência dos órgãos da UA no trabalho da Comissão Africana. No entanto, houve alguns esforços para traçar o padrão que mostra como os órgãos políticos da UA têm consistentemente usado seus poderes para submeter a Comissão à sua vontade por muito mais tempo do que a adoção da Decisão 1015.

Em 1998, em sua 34ª Sessão Ordinária realizada de 8 a 10 de Junho de 1998 em Ouagadougou, Burkina Faso, a Assembleia questionou os critérios para a concessão do estatuto de observador pela Comissão e “solicitou” à Comissão que

reveja seus critérios e suspenda a concessão do estatuto de observador até que tenha efetuado mudanças em tais critérios.<sup>127</sup> Apesar do enquadramento da mudança de política como um pedido e no interesse de melhorar a eficiência da Comissão, a decisão estava em vigor, uma diretiva externa de um órgão político – a Assembleia – que a Comissão – um órgão quase judicial independente – tinha de seguir em frente. A Comissão citou especificamente a Decisão da Assembleia AHG/dec.126 (XXXIV) como uma das principais considerações ao alterar os seus critérios.<sup>128</sup> Mudanças nos critérios foram introduzidas na Resolução 33<sup>129</sup> da Comissão com o efeito de formalizar o processo de solicitação do estatuto de observador para ONGs, bem como criar a possibilidade de negação de estatuto ou a retirada de tal estatuto para organizações consideradas como não atendendo mais aos critérios exigidos.

Na sua 5ª Sessão Ordinária, o Conselho Executivo tomou a decisão drástica de suspender a publicação do 17º Relatório Anual de Atividades da Comissão Africana após objeções dos representantes do Governo do Zimbábue (GoZ) ao Relatório de Atividades. A objeção do GoZ à publicação do relatório girava em torno das conclusões da Comissão contidas em um relatório sobre a missão de investigação da Comissão em 2002 ao Zimbábue. A missão investigou relatórios generalizados de violações dos direitos humanos no Zimbábue na sequência do seu Programa de Reforma Agrária Fast-Track (FTLRP).<sup>130</sup> O relatório da missão confirmou que durante o processo de reforma agrária, atores estatais e não estatais cometeram violações dos direitos humanos, incluindo violência política,

125 Bondzie-Simpson, E. (1988). *Critique of the African Charter on Human and People's Rights*. *Howard Law Journal*, 31(4), 643-666 @ 662.

126 Para obter um rastreamento cronológico da Decisão 1015, consulte CIAC. (2020). Tracking Decision 1015, disponível em [https://portugues.achprindependence.org/wp-content/uploads/2021/04/Tracking\\_Decision\\_1015-Portuguese-version-pdf.pdf](https://portugues.achprindependence.org/wp-content/uploads/2021/04/Tracking_Decision_1015-Portuguese-version-pdf.pdf)

127 Decisão da Assembleia da UA AHG / dec.126 (XXXIV)) para 3.

128 Ver disposições preambulares da Resolução ACHPR / Res.33 (XXV) 99.

129 ACHPR / Res.33 (XXV) 99 Resolução sobre os critérios para Concessão e Gozo da Condição do Estatuto de observador para Organizações Não Governamentais que trabalham no campo dos Direitos humanos e dos Povos – <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=38>

130 ACHPR. (2004). O Décimo Sétimo Relatório Anual de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=17> p.14.

tortura sob custódia policial, prisões arbitrárias e detenções ilegais.

As objeções do GoZ incluíam que: não havia recebido notificação adequada da missão de apuração de fatos; que os parâmetros da missão de apuração de fatos não eram claros; que a Comissão não havia revelado a identidade das fontes dos relatórios de alegadas violações de direitos humanos nas quais havia se apoiado para permitir ao Estado uma resposta adequada; que uma vez no Zimbábue, o escopo geográfico do inquérito da Comissão, limitado como era à cidade capital, era muito estreito, portanto, suas conclusões não eram representativas da situação nacional de direitos humanos; e que os relatórios sobre os quais a Comissão teve como premissa sua missão provavelmente vieram de ONGs e seus ‘homólogos fora das fronteiras do país’, sem uma visão adequada nem fatos da situação no terreno.<sup>131</sup>

Embora o GoZ não tenha desacreditado completamente as conclusões da Comissão, seu envolvimento com o conteúdo do relatório representou um desafio direto à Comissão em uma tentativa de inclusão de sua narrativa dos eventos ao lado das contas de ONGs e outros atores que a Comissão tinha visto em seu Visita. O GoZ atingiu ambos os objetivos, reunindo o apoio da Assembleia da UA e do Conselho Executivo. As objeções do GoZ resultaram na suspensão da publicação do relatório e uma diretiva do Conselho Executivo à Comissão para alterar o conteúdo do 17º Relatório de Atividades para refletir as preocupações do GoZ. Esse processo durou mais de meio ano; o 17º Relatório de Atividades inicial foi apresentado em Junho de 2004, mas a versão final só foi adotada em Janeiro de 2005.<sup>132</sup> A vitória política do GoZ sobre os procedimentos jurídicos e técnicos da Comissão foi significativa porque mostrou que os estados podiam alterar a

substância das decisões da Comissão usando o coletivo poder da Assembleia.

Em 2006, a Comissão enfrentou o mesmo desafio de alterações ao seu 19º Relatório de Atividades, visto que a Assembleia autorizou a publicação do relatório sujeito à exclusão das Resoluções sobre a Eritreia, Etiópia, Sudão, Uganda e Zimbabué.<sup>133</sup> A Conferência excluiu as Resoluções, que a Comissão tinha adotado na sua 38ª Sessão Ordinária, na sequência dos pedidos dos Estados Partes interessados por um direito de resposta. As demandas dos Estados Membros, com a indulgência da Assembleia, por um direito de resposta às Resoluções, eram extra-processuais, uma vez que nem a Carta nem o Regulamento da Comissão previam tal eventualidade. Na sequência da decisão da Assembleia, a Comissão Africana concedeu audiências a três dos Estados em causa, ou seja, Etiópia, Uganda e Zimbabué, que fizeram apresentações orais e pediram esclarecimentos sobre as Resoluções na 39ª Sessão Ordinária da Comissão. As respostas escritas e as Resoluções sobre a Etiópia, Uganda e Zimbábue foram publicadas após a adoção do 20º Relatório de Atividades da Comissão.<sup>134</sup> A deferência da Comissão para com a Assembleia em atender às demandas dos Estados comprometeu sua independência ao contradizer sua própria capacidade interpretativa como anteriormente, a Comissão concluiu que as Resoluções não estavam dentro da competência do Artigo 59 da Carta e, portanto, não estavam sujeitas às mesmas regras da publicação como as questões abrangidas no Artigo 59.<sup>135</sup>

Em Janeiro de 2015, o Conselho Executivo instruiu a Comissão a eliminar as disposições do seu Relatório de Atividades relativas à Comunicação 426/12: *Agnès Uwimana-Nkusi e Saidati Mukakibibi v. Ruanda e à Comunicação 392/10:*

131 ACHPR. (2004). O Décimo Sétimo Relatório Anual de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=17> p. 29-35.

132 EX.CL/Dec.155 (V) Decisão sobre o 17º Relatório Anual de Atividades da Comissão Africana de Direitos Humanos e Direitos dos Povos adotados pela 5ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo em Adis Abeba, Etiópia, de 25 de Junho a 3 de Julho de 2004.

133 Decisão sobre o Décimo Nono Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Assembly / AU / Dec 101 (VI).

134 Parágrafo 16

135 Killander, M. (2006). *Confidentiality versus publicity: Interpreting article 59 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*. *African Human Rights Law Journal* 6(2), 579-580.

*Théogène Muhayeyezu v Ruanda*.<sup>136</sup> Ambos os casos foram contra Ruanda. O Conselho Executivo também instruiu a Comissão Africana a reabrir estes casos para que o Ruanda – envolvido em ambos os casos – pudesse apresentar argumentos adicionais em audiências orais. As Audiências Orais foram realizadas durante a 18ª Sessão Extraordinária da Comissão realizada de 29 de Julho a 7 de Agosto de 2015 em Nairóbi, Quênia.<sup>137</sup> Mais uma vez, a manobra política de um Estado Membro, possibilitada pela Assembleia e pelo Conselho Executivo, obrigou a Comissão a violar as suas próprias regras processuais e permitir a reabertura de dois casos que já tinham sido decididos quanto ao mérito.

Estes são apenas alguns dos exemplos das maneiras pelas quais a independência da Comissão foi gradualmente comprometida, culminando no caso do CAL. É claro que as considerações políticas desempenharam um papel na decisão da Comissão de 2018<sup>138</sup> de reverter sua decisão de 2015<sup>139</sup> de conceder o estatuto de observador ao CAL. A Comissão admitiu isso, afirmando que havia revertido o estatuto de observador do CAL para cumprir as diretivas do Conselho Executivo.<sup>140</sup> A admissão serviu apenas para solidificar a seriedade da interferência política da Assembleia e do Conselho Executivo no funcionamento da Comissão. A reversão do estatuto de observador do CAL suscitou amplas respostas de atores em todo o mundo que trabalham com direitos humanos na África. Várias Organizações da Sociedade Civil (OSCs) emitiram declarações condenando a interferência da União Africana

na independência da Comissão,<sup>141</sup> o Centro para os Direitos Humanos da Universidade de Pretória convocou uma plataforma de advocacia composta por ex-membros da Comissão para abordar a questão da independência de a Comissão<sup>142</sup> e uma colialção de OSC lançaram um site de web que acompanha os desenvolvimentos relacionados com a independência da Comissão.<sup>143</sup>

Ao reverter sua própria decisão, argumentaram acadêmicos e praticantes dos direitos humanos,

141 Amnistia Internacional (2019) África: States frustrate continental rights bodies' efforts to uphold human rights, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/10/africa-states-frustrate-continental-rights-bodies-efforts-to-uphold-human-rights/>.

Coalizão de Lésbicas Africanas (2019) Declaração sobre a independência da Comissão Africana e a realização da 64ª sessão ordinária da Comissão Africana <https://www.cal.org.za/2019/04/25/statement-on-the-independência-da-comissão-africana-e-a-furação-da-64-sessão-ordinária-da-comissão-africana/>.

Human Rights Watch (2019) Fortalecer, Não Enfraquecer, Mandato da Comissão Africana <https://allafrica.com/stories/201904260139.html>.

Artigo 19 (2018) ACHPR: Retirada da Coalizão de Lésbicas Africanas, o status de observador ameaça a participação da sociedade civil <https://www.article19.org/resources/achpr-concern-with-decision-to-withdraw-coalition-of-african-lesbians-observer-status/>.

ESCR-Net (2018) Defendendo a independência do organismo africano de direitos humanos <https://www.escr-net.org/news/2018/defending-independence-african-human-rights-body>

FEMNET (2018) Declaração Conjunta da Sociedade Civil sobre a Resposta aos Ataques à Independência da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR) em Banjul, Gâmbia <https://femnet.org/2018/12/civil-society-declaração-conjunta-sobre-resposta-a-ataques-à-independência-da-comissão-africana-sobre-direitos-humanos-e-dos-povos-achpr-in-banjul-the-gambia/>.

IHRDA (2018) Declaração do IHRDA na 63ª Sessão Ordinária da CADHP, Outubro de 2018: Enfrentando a interferência dos órgãos de política da UA na independência e mandato da CADHP <https://www.ihrda.org/2018/10/statement-of-ihrda-at-the-63rd-ordinar-session-of-the-achpr-october-2018-abordando-a-interferência-dos-au-policy-orgs-in-the-independent-and-mandato-of-the-achpr/>.

CAL (2015) ALERTA URGENTE: Defenda a Independência da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos <https://caladvocacyblog.wordpress.com/2015/07/01/urgent-alert-defend-the-independence-of-the-african-commission-on-human-and-people-rights/>

142 Centro de Direitos Humanos (2019) Declaração de Imprensa: Plataforma de advocacia de ex-Comissários estabelecida para fortalecer a independência da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.chr.up.ac.za/news-archive/1825-press-statement-advocacy-platform-of-ex-comissários-estabelecida-para-fortalecer-a-independência-da-comissão-africana-sobre-direitos-humanos-e-povos>.

143 Independência da Campanha ACHPR <https://portugues.achprindependence.org/>.

136 EX.CL/Dec.887(XXVII) Decisão sobre o Trigésimo Oitavo Relatório de Actividades da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – Doc.EX.CL/921(XXVII), Adoptado na 27.ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo realizada em Joanesburgo, África do Sul, de 7 a 12 de Junho de 2015.

137 Ver 39º Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep39\\_2015\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/actrep39_2015_eng.pdf) p.10.

138 45º Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=49>, para 61.

139 38º Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=37>, para 14.

140 45º Relatório de Atividades, conforme acima.



a CADHP estava se curvando às pressões políticas.<sup>144</sup> A Comissão recebeu de fato várias diretrizes da Assembleia e do Conselho Executivo em uma série de decisões que a instruíram a revisar seu mandato e métodos de trabalho e reverter sua decisão de conceder o estatuto de observador do CAL porque era incompatível com os ‘valores africanos.’<sup>145</sup> Mesmo que eventualmente capitulasse, a Comissão, sob diferentes lideranças, inicialmente resistiu a essa pressão, ressaltando sua função crítica de promover e proteger os direitos de todos sem distinção.<sup>146</sup>

A interferência da Assembleia e do Conselho Executivo na independência da Comissão também foi amplamente vista como uma reação política contra a Comissão por defender os direitos das minorias sexuais em um contexto amplamente homofóbico.<sup>147</sup>

144 Biegon, J. (2018) *The Rise and Rise of Political Backlash: African Union Executive Council's Decision to Review the Mandate and Working Methods of the African Commission*, EJIL: Fale! Blog do European Journal of International Law <https://www.ejiltalk.org/the-rise-and-rise-of-political-backlash-african-union-executive-councils-decision-to-review-the-mandate-e-metodos-de-trabalho-da-comissao-africana/>

Ver também: Viljoen, F. (2017). *African commission turns 30, but threats to its independence remain real*, The Conversation, <https://theconversation.com/african-commission-turns-30-but-threats-to-its-independence-remain-real-85421>

145 Conselho Executivo da União Africana, Decisão sobre o 38º Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, EX.CL/Dec.887(XXVII), Adotado na 27ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo realizada de 7 a 12 Junho de 2015 em Joanesburgo, África do Sul [https://au.int/sites/default/files/decisions/31762-ex\\_cl\\_dec\\_873\\_-\\_898\\_xxvii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/31762-ex_cl_dec_873_-_898_xxvii_e.pdf) (Acesso em 7 de Outubro de 2019).

Conselho Executivo da União Africana, Decisão sobre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos EX.CL/Dec.995(XXXII), Adotada na 32ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo realizada de 25 a 26 de Janeiro de 2018 em Adis Abeba, Etiópia [https://au.int/sites/default/files/decisions/33909-ex\\_cl\\_decisions\\_986-1007\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/33909-ex_cl_decisions_986-1007_e.pdf) (Acesso: 7 de Outubro de 2019).

Conselho Executivo da União Africana, Decisão sobre o Relatório sobre o Retiro Conjunto do Comité de Representantes Permanentes (CRP) e Decisão da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (ACHPR) EX.CL/Dec.1015(XXIII) Adoptado em a 33ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo realizada de 28 a 29 de junho de 2018 em Nouakchott, Mauritânia [https://au.int/sites/default/files/decisions/34717-ex\\_cl\\_dec\\_1008\\_-1030\\_xxxiii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/34717-ex_cl_dec_1008_-1030_xxxiii_e.pdf) (Acesso: 7 de Outubro de 2019).

146 43º Relatório de Atividades da Comissão Africana, <https://www.achpr.org/activityreports/viewall?id=42> (Acesso em 7 de Dezembro de 2019) para 51.

147 Killander, M. (2006). Confidentiality versus publicity: Interpreting article 59 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. *African Human Rights Law Journal* 6 pp. 572-

#### d. A Era Pós-Pal: Um Caso Acrimonioso

No resultado do conflito entre a Comissão e os principais órgãos políticos da UA sobre a decisão da Comissão de conceder estatuto de observador ao CAL, a relação entre eles tornou-se tão acrimoniosa que os órgãos políticos estão emitindo desafios à eficácia das recomendações da Comissão e Por exemplo, a Magnus Killander observa que o Comitê Técnico Especializado sobre a AU na Justiça e Assuntos Jurídicos na sua reunião de Novembro de 2015, recusado a deliberar sobre o projecto do Protocolo sobre a Abolição da Pena de Morte, apresentada pela Comissão, argumentando que a Comissão não tinha mandato legal para apresentar tais protocolos, e ainda outros protocolos como o Protocolo de Maputo foram adoptados da mesma maneira no passado.<sup>148</sup>

O Regulamento de Processo de 2020 da Comissão apontam para o dilema institucional que a Comissão se encontra. Embora tenha tomado decisões sucumbindo à pressão dos órgãos políticos da UA, suas regras sugerem que a luta não acabou. A Comissão enfatiza a sua competência para interpretar as suas próprias decisões.<sup>149</sup> Também esclarece a regra de confidencialidade, afirmando que a regra só diz respeito aos casos, isto é, o procedimento de comunicação da Comissão, e que tal confidencialidade não se estenda a manter as partes na comunicação inconsciente de desenvolvimentos relativos ao seu caso.<sup>150</sup> Além disso, a Comissão, consciente da força disruptiva que exige demandas por mudanças em seus relatórios de atividade tornaram-se, especialmente nos últimos cinco anos, introduziram uma nova regra garantindo seus poderes exclusivos para determinar o conteúdo desses relatórios de atividade. De fato, sob a nova

581, 535,

Veja também Killander, M. (2016). *Human rights developments in the African Union during 2014*. *African Human Rights Law Journal* 16(2), pp. 537-558,

Amnesty International. (2019). *The state of African Regional Human Rights Bodies and Mechanisms*. Amnesty International Ltd: London, 40-42

148 Killander, M. (2016). Human rights developments in the African Union during 2015. *African Human Rights Law Journal* 16(2), 532-553@ 533-534.

149 Regra 3 (4) das Regras de Procedimentos de 2020.

150 Regra 24 (1) das Regras de Procedimentos de 2020.

regra, os comentários ou preocupações dos Estados-Membros não devem impedir a adopção e a publicação dos relatórios de actividades da Comissão, como é, mas são bastante incorporados como anexos.<sup>151</sup>

## 5. A comissão africana é um órgão da UA?

A questão de saber se a Comissão Africana é ou não um órgão da União Africana, permanece discutível. Não está claro se a comissão é um órgão da UA ou não. A indeterminação do *status* da Comissão como órgão da UA pode ser rastreada de volta à sua criação. Como Chidi Odinkalu argumenta, da sua concepção, não houve clareza sobre se a Comissão estaria situada dentro da OUA ou na proximidade da OUA.<sup>152</sup> O primeiro teria implícito *status* subordinado nas estruturas da OUA enquanto este último soletrou um *status* de afiliado semi-autônomo. A história funcional da Comissão sugere uma vacilação entre os dois pontos.

Como um corpo quase judicial que fornece justiça aos abusos dos direitos humanos, a Comissão Africana deve funcionar independentemente de quaisquer influências institucionais, políticas ou individuais. No entanto, a forma como a Comissão é estruturada, algumas de suas estruturas funcionais núcleos além do seu controle total. Por exemplo, o orçamento central da Comissão vem da UA. Sua equipe central, até 2020, foram recrutadas pela UA e estão sujeitas às regras e regulamentos da equipe da UA. As decisões da Comissão são publicadas após assentimento pelo Conselho de Assembleia e do Executivo da UA para publicá-las. Essa interdependência, em muitos aspectos, torna a Comissão sujeita aos dispositivos dos atores políticos que preenchem a Assembleia, o Conselho Executivo, o PRC e a AUC.

Embora não seja explicitamente reconhecido como órgão da União Africana (AU) sob o ato constitutivo da União Africana (O Acto Consti-

tutivo), a Comissão foi incorporada para funcionar no âmbito da UA através de uma decisão da Assembleia de Chefes de Estado e Governo (Au Assembly) em 2002.<sup>153</sup> A Comissão também está no topo da lista dos principais 'órgãos' judiciais, de direitos humanos e jurídicos reconhecidos pela UA no seu site.<sup>154</sup> Não está claro se o uso de 'órgãos' no contexto do site da UA é o mesmo que o de 'órgãos' nos termos do artigo 5º do Acto constitutivo.

### 5.1 A posição da Comissão

Por muitos anos após a transição da OUA para a UA, e a adopção do Acto Constitutivo que especifica os órgãos da UA, a Comissão pareceu não se incomodar com a sua exclusão da lista de órgãos da UA. Foi o que aconteceu, apesar dos desafios existenciais para a Comissão vindos de alguns Estados-Membros. Por exemplo, em 2005, Por exemplo, em 2005, o governo do Botswana desafiou a competência da Comissão Africana para ouvir comunicações, argumentando que a Comissão não foi devidamente instituída legalmente.<sup>155</sup> O Botswana argumentou ainda que a não menção da Comissão ao abrigo do Acto Constitutivo significava que foi desmantelada com a transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para a UA e que a Carta Africana constituía, portanto, um 'mero instrumento de nobres ideais...desprovida de quaisquer estruturas operacionais'.<sup>156</sup> A Comissão rejeitou o argumento do Botswana com base no facto de o mandato da Comissão não ter origem na Carta da OUA nem no Acto Constitutivo da UA, mas na Carta Africana, que permaneceu um instru-

151 Regra 63 (2) das Regras de Procedimentos de 2020.

152 Odinkalu, C. (2013). From Architecture to Geometry: The relationship between the African Commission on Human and Peoples' Rights and Organs of the African Union, *Human Rights Quarterly*, 35(4), 850-869 p. 852

153 Decisão da Assembleia da UA, ASS / AU / Dec.1 (I), para xi, Adoptada na Primeira Sessão Ordinária da Assembleia da UA, realizada de 9 a 10 de Julho de 2002 em Durban, África do Sul [https://au.int/sites/default/files/decisions/9549-assembly\\_en\\_9\\_10\\_july\\_2002\\_assembly\\_heads\\_state\\_government\\_first\\_ordinary\\_session\\_0.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9549-assembly_en_9_10_july_2002_assembly_heads_state_government_first_ordinary_session_0.pdf)

154 Consulte o site da AU: <https://au.int/en/legal-organs>

155 Petição-queixa 313/05: Kenneth Good v. Botswana, par. 53-55, Disponível em <http://caselaw.ihirda.org/doc/313.05/view/en/#admissibility>

156 Petição-queixa 313/05: Kenneth Good v. Botswana, par. 53-55, Disponível em <http://caselaw.ihirda.org/doc/313.05/view/en/#admissibility>

mento juridicamente vinculativo durante a transição da OUA para a UA.<sup>157</sup>

A Comissão também não manifestou qualquer desejo de ser reconhecida como um órgão da UA, mesmo tendo sido excluída da lista de órgãos ao abrigo do Acto Constitutivo, enquanto o seu primo – a ser constituído – o Tribunal Africano de Justiça foi incluído.

Em 2013, a Comissão emitiu um parecer no qual argumentou que o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (Comitê dos Direitos da Criança / Comitê), com o qual compartilhava muitas semelhanças, não deveria ser considerado como um órgão da UA. A opinião foi precipitada por um pedido do Comitê ao Tribunal para um parecer consultivo sobre o *status* do Comitê perante o Tribunal nos termos do Artigo 4<sup>158</sup> do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos no Estabelecimento de uma Tribunal dos Direitos Humanos e dos Povos (Protocolo do Tribunal). O Comitê, no seu pedido, afirmou que tinha direitos, como órgão da UA, de solicitar pareceres consultivos sobre qualquer assunto do Tribunal, bem como direitos de legitimidade em quaisquer questões contenciosas perante o Tribunal nos termos do Artigo 5 (1) (e) do Protocolo do Tribunal.<sup>159</sup>

157 Petição-queixa 313/05: Kenneth Good v. Botswana para 72-79 Disponível em Disponível em <http://caselaw.ihrda.org/doc/313.05/view/en/#admissibility>

158 O Artigo 4 do Protocolo do Tribunal Africano estabelece o seguinte:

1. A pedido de um Estado Membro da OUA, da OUA, de qualquer dos seus órgãos ou de qualquer organização africana reconhecida pela OUA, o Tribunal pode emitir um parecer sobre qualquer questão jurídica relacionada com a Carta ou quaisquer outros direitos humanos relevantes instrumentos jurídicos, desde que o objeto do parecer não esteja relacionado com um assunto que está a ser examinado pela Comissão.
2. O Tribunal fundamentará as suas opiniões consultivas, desde que todos os juízes tenham o direito de proferir uma decisão separada ou divergente.

159 O Artigo 5 (1) do Protocolo do Tribunal estabelece o seguinte:

1. Os seguintes têm o direito de submeter casos ao Tribunal
  - a. A Comissão;
  - b. O Estado Parte que apresentou uma denúncia à Comissão;
  - c. O Estado Parte contra o qual foi apresentada a denúncia perante a Comissão;
  - d. O Estado Parte cujo cidadão é vítima de violação dos direitos humanos;
  - e. Organizações intergovernamentais africanas.

De todos os comentários relativos a este parecer consultivo, o parecer da Comissão foi o único que discordou da ideia de o Comitê ser reconhecido como um órgão da UA. A Comissão apresentou uma série de razões pelas quais o reconhecimento do Comitê como órgão da UA era problemático. A Comissão notou que o Artigo 5 (1) do Acto Constitutivo era inequívoco na sua especificação de quais instituições eram reconhecidas como ‘órgãos da UA’ e que o Comitê foi especificamente excluído dessa lista.<sup>160</sup> A Comissão também observou que os órgãos, pela sua própria natureza, são ‘subentidades’ ou ‘subestruturas’ de uma entidade principal, sujeitas às disposições do instrumento jurídico que estabelece a entidade principal e seus procedimentos de alteração.<sup>161</sup> A Comissão argumentou ainda que para o Comitê ser considerado um órgão da UA, deveria ter sido criado ao abrigo do Acto Constitutivo e regido pelo Ato Constitutivo ou um instrumento subsidiário ao Ato Constitutivo. A Comissão notou que o Comitê surgiu ao abrigo de um instrumento diferente e independente, a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança (a Carta da Criança Africana), que precedeu o Acto Constitutivo da UA e sobreviveu à Carta da OUA, e assim o fez, não existe como apêndice da UA e não pode ser considerada uma subentidade da UA.<sup>162</sup>

## 5.2. A posição do Tribunal Africano e seus efeitos

Na sua decisão final, o Tribunal discordou da avaliação da Comissão, uma vez que chegou à conclusão de que o Comitê era de facto um órgão da UA. O Tribunal, ao chegar à sua conclusão,<sup>163</sup>

160 Parecer da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos ao Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos sobre o Pedido de Opinião Consultiva do Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança perante o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos ‘Direitos (Parecer da Comissão Africana sobre o Comitê Africano), parágrafos 3.8 e 3.9.

161 Parecer da Comissão Africana sobre o Comitê Africano, parágrafo 3.11.

162 Parecer da Comissão Africana sobre o Comitê Africano, parágrafo 3.13.

163 Parecer Consultivo N° 002/2013 disponível em <http://www.african-court.org/en/images/Cases/Advisory%20Opinion/Advisory%20Opinions/Advisory%20Opinion%20no%20%20002-2013.pdf>

apontou três coisas para afirmar o estatuto do Comitê como órgão da UA: a linguagem de uma decisão de 2002 da Assembleia afirmando que o Comitê iria agora 'operar no quadro da UA', os pontos de vista dos estados que responderam ao parecer consultivo afirmando que o Comitê era de facto um órgão da UA e atribuições específicas do Comitê, nomeadamente o seu processo de orçamentação, a sua natureza quase judicial e os seus mecanismos de apresentação de relatórios aos órgãos políticos da UA.<sup>164</sup> O Tribunal expôs ainda que o tratamento do Comitê pelos órgãos de política da UA, incluindo a sua inclusão nas agendas do Conselho Executivo e da Assembleia e o aparecimento em decisões emanadas das deliberações dos órgãos, confirmou que o Comitê era de facto um órgão da UA.<sup>165</sup> No entanto, o Tribunal não detalhou o significado do estatuto do Comitê como órgão da UA para a sua independência operacional e substantiva.

Indivíduos que serviram na Comissão também sugerem que a opinião da Comissão se tornou infame e gerou tensões tanto com a Corte como com o Comitê. O parecer da Comissão deixou claro que não desejava ser considerada um órgão da UA. A decisão do Tribunal indicou que considerava a Comissão um órgão da UA. Tal como o Comitê, a Comissão era de natureza quase judicial, partilhava os mesmos mecanismos de orçamentação e relatórios e estava sujeita às decisões dos órgãos de política da UA da mesma forma que o Comitê, por exemplo, no que diz respeito à publicação das suas decisões.

É fundamental compreender o significado do parecer da Comissão de 2013 e por que razão não desejou que ela própria ou o Comitê fossem considerados órgãos da UA. A motivação da Comissão estava claramente ancorada em afirmar seu *status* independente como um órgão de direitos humanos e se distanciar do tipo de influências políticas que sua consideração como uma subentidade de uma organização política atrairia. A Comissão estava ciente dos perigos de ter o seu estatuto de subordinado aos órgãos políticos da UA entrincheirados através de pre-

cedentes judiciais. Como alguns estudiosos argumentaram anteriormente, a Comissão deve ser vista como um órgão de tratado autónomo, embora exercendo um mandato designado pela UA, ao invés de ser considerada um órgão da UA.<sup>166</sup>

Em tempos mais recentes, a Comissão parece ter-se resignado à narrativa de que é um órgão da UA e já se pronunciou várias vezes reivindicando o seu estatuto de órgão da UA. Existem várias razões que podem explicar essas mudanças de perspectiva.

Uma delas é uma mudança filosófica dentro da Comissão, explicada em parte pelas mudanças na liderança da Comissão, e como essa liderança está escolhendo responder às pressões externas de maneiras diferentes. Este é um desenvolvimento preocupante numa altura em que a Comissão enfrenta crescentes pressões para o seu mandato independente pelos órgãos políticos da UA. O facto de a liderança da Comissão optar por afirmar o seu estatuto de órgão da UA, um estatuto que só pode sujeitar ainda mais a Comissão a tais pressões não é apenas imprudente mas também autodestrutivo.

O segundo é o medo da extinção por meio da dissolução de seu mandato. Este perigo constante e sempre presente fez com que a Comissão tentasse lidar com as ameaças políticas com cautela através de meios diplomáticos e, em alguns casos, acovardando-se perante as exigências dos órgãos políticos da UA. Conforme discutido nas partes anteriores deste relatório, a Assembleia tem o poder de emendar a Carta e, ao fazê-lo, alterar o mandato, as funções e os poderes da Comissão. A Conferência já demonstrou que tem o poder de o fazer repartindo partes do mandato que pertenciam originalmente à Comissão a outros órgãos da UA. A criação do Comitê Africano retirou os direitos das crianças do âmbito da Comissão. A criação do Tribunal Africano com competência para julgar violações dos direitos humanos forçou a Comissão a par-

164 Parecer Consultivo nº 002/2013, parágrafos 54 e 55.

165 Parecer Consultivo nº 002/2013, parágrafos 55 e 56.

166 Odinkalu, C. (2013). *From Architecture to Geometry: The relationship between the African Commission on Human and Peoples' Rights and Organs of the African Union*, *Human Rights Quarterly*, 35(4), 850-869.



Figura 1

Órgão	Ano	Financiamento dos Estados Membros			Financiamento de parceiros		Financiamento Combinado		
		Operações	Programas	Total	Programas	Total	Operações Totais	Programas Totais	Total geral
AfCtHPR	2018–2019	7,987,200	5,058,246	13,045,446	947,446	947,446	7,987,200	6,005,691	13,992,891
ACHPR	2018–2019	4,778,973	1,539,000	6,317,973	707,138	707,138	4,778,973	2,246,138	7,025,111

tilhar o seu mandato de proteção. A criação de um Conselho de Paz e Segurança reformulou os casos de violações massivas e generalizadas não apenas como uma questão de direitos humanos, mas também, e de forma crítica, uma questão de paz e segurança.

Embora essas instituições irmãs possam complementar o trabalho da Comissão, sua criação muitas vezes ocorreu em um contexto de percepções negativas da Comissão. Em particular, a ascensão do Tribunal, em meio a desafios à própria competência da Comissão para ouvir Comunicações, cimentou a aparência de hierarquias.<sup>167</sup> Além disso, a criação da Corte ressuscitou questões sobre a legitimidade institucional da Comissão, conforme determinado pelo peso de suas decisões. Considerando que a Carta Africana afirmava que as decisões da Comissão eram recomendações,<sup>168</sup> o Protocolo do Tribunal especificava que as decisões do Tribunal eram julgamentos finais,<sup>169</sup> exacerbando as tensões entre os dois órgãos. A Comissão tem se esforçado para afirmar que suas decisões são vinculativas para os Estados,<sup>170</sup> indicando que a diferenciação na linguagem entre a Corte e a Comissão é motivo de preocupação para a Comissão.

O comportamento dos órgãos políticos em relação à Comissão e ao Tribunal não ajudou a dissipar as preocupações da Comissão. Ao longo dos anos, a Assembleia – agindo em consulta com o Conselho Executivo, o PRC e a AUC – tendeu a atribuir orçamentos maiores ao Tribunal do que

à Comissão. Por exemplo, como aponta Magnus Killander, só no período de 2016 o Tribunal obteve 10 milhões de dólares, um orçamento superior a 4 milhões de dólares a mais do que o da Comissão que obteve 5,6 milhões de dólares.<sup>171</sup> Novamente na alocação do Orçamento Suplementar de 2018 e do Orçamento de 2019, a Comissão Africana recebeu muito menos apoio do que o Tribunal Africano, conforme ilustrado na figura abaixo.<sup>172</sup>

Este subfinanciamento da Comissão parece ser, na pior das hipóteses, punitivo e, na melhor das hipóteses, restritivo, dado que a Comissão lida com todos os 54 Estados Partes da Carta,<sup>173</sup> ao contrário dos 30 Estados Partes do Protocolo do Tribunal.<sup>174</sup> Além disso, a Comissão tem um mandato mais amplo e lida com uma variedade de funções além da adjudicação de casos, como missões de apuração de fatos, missões promocionais, missões investigativas, pesquisa e publicação, procedimentos de relatórios estaduais, interpretação da Carta por meio da produção de resoluções, comentários gerais e outros documentos semelhantes. Seria lógico que a Comissão, como instituição com um mandato mais amplo, recebesse mais financiamento, mas não é esse o caso.

167 Odinkalu, C. (2013). From Architecture to Geometry, 857-862.

168 Odinkalu, C. (2013). From Architecture to Geometry, 857-862.

169 Como acima citado.

170 Murray, R. (2000). *A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e Lei Internacional*. London: Hart Publishing p.54 – 55.

171 Killander, M. (2016). Human rights developments in the African Union during 2015. *African Human Rights Law Journal* 16(2), 532-553@ 535.

172 Trechos da Decisão Assembly / AU / Dec.699(XXXI), Decisão sobre o Orçamento da União Africana de 2019 e o Orçamento Suplementar de 2018, adotado na 31ª Sessão Ordinária da Assembleia da UA realizada de 1 a 2 de julho de 2018 em Nouakchott, Mauritânia.

173 *Status da ratificação da Carta Africana em 15 de Junho de 2017*: [https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-sl-african\\_charter\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_2.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-sl-african_charter_on_human_and_peoples_rights_2.pdf).

174 *Status das ratificações do Protocolo do Tribunal em 15 de Junho de 2017*: [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).

No entanto, apesar de suas alegações, ainda parece que o júri está em dúvida se a Comissão é realmente um órgão da UA ou não. Ao abrigo do seu Regulamento Interno de 2020,<sup>175</sup> a Comissão declarou categoricamente, no Artigo 3 (2) que, por decisão da Assembleia da UA,<sup>176</sup> adquiriu o estatuto de Órgão da UA. No entanto, uma leitura da decisão da Assembleia da UA citada pela Comissão revela que a Conferência encorajou a Comissão a tomar medidas para regularizar o seu estatuto como órgão da UA, o que implica que tal regularização ainda não tinha ocorrido.<sup>177</sup> Não é claro quais foram as medidas que a Comissão teve de dar, se foram tomadas, quando e com que efeitos.

## 6. Conclusão

Este relatório examinou as relações entre a Comissão Africana e os principais órgãos políticos da UA, nomeadamente a Assembleia, o Conselho Executivo e o PRC. Também mostrou como certos aspectos dos seus mandatos procedimentais e substantivos estão ligados ao trabalho de outros órgãos com mandatos semelhantes dentro do Sistema Regional Africano de Direitos Humanos, como o Tribunal Africano, o Comitê Africano da Criança e o CPS. O relatório enfocou aspectos dessas relações que afetam a funcionalidade e independência da Comissão como o principal órgão de tratados de direitos humanos dentro do Sistema Regional Africano de Direitos Humanos. O relatório analisa as políticas, leis, processos e procedimentos que ligam os órgãos políticos da UA, bem como os outros órgãos com a Comissão, para determinar os pontos de convergência e divergência das

175 As Regras de 2020 foram adotadas pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos durante sua 27ª Sessão Extraordinária realizada em Banjul (Gâmbia) de 19 de Fevereiro a 04 de Março de 2020.

176 Decisão AU Assembly / AU / Dec.200 (XI) adoptada pela Conferência durante a sua 11ª Sessão Ordinária realizada de 30 de Junho a 1 de Julho de 2008 em Sharm El-Sheikh, Egipto.

177 Parágrafo 8 da AU Assembly / AU / Dec.200 (XI) Disponível em [https://au.int/sites/default/files/decisions/9558-assembly\\_en\\_30\\_june\\_1\\_july\\_2008\\_auc\\_eleventh\\_ordinary\\_session\\_decisions\\_declarations\\_tribute\\_resolution.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9558-assembly_en_30_june_1_july_2008_auc_eleventh_ordinary_session_decisions_declarations_tribute_resolution.pdf)

agendas, que podem aumentar ou minar a independência da Comissão.

### 6.1. Principais conclusões

**As principais conclusões deste relatório são as seguintes:**

1. O mandato da Comissão Africana está intimamente ligado ao dos órgãos políticos da UA. Desde o início, uma Comissão foi concebida para ser co-dependente dos órgãos políticos para a sua existência, legitimidade e eficácia, enquanto os órgãos políticos também dependem da Comissão para conferir legitimidade à imagem geral da OUA/UA como organismo regional sério sobre como lidar com as violações dos direitos humanos.
2. Na ausência de interferência instrutiva direta, há espaço para o cultivo de relações mutuamente benéficas entre a Comissão e os órgãos políticos da UA. Por exemplo, a implementação eficaz das decisões da Comissão, dada a falta de aplicação de aplicação, é largamente influenciada pelos órgãos políticos da UA, enquanto a implementação de tais decisões aumenta a reputação dos estados da UA, torna-se evidente que a manutenção de uma relação entre a Comissão e os órgãos políticos da UA é mutuamente benéfica.

### 6.2. Recomendações

**O relatório recomenda que:**

1. A Comissão Africana deve continuar a afirmar a sua independência na execução do seu mandato institucional, ao mesmo tempo que mantém boas relações de trabalho com os órgãos políticos da UA.
2. a Comissão Africana utiliza os seus poderes ao abrigo do Artigo 45 (3) da Carta Africana e emite um parecer consultivo afirmando a sua própria competência para interpretar a Carta e, em particular, para articular os significados dos Artigos 54 e 59 lidos em conjunto, para determinar:

- a) o âmbito de aplicação da regra de confidencialidade; e
  - b) o tipo de influência que a Assembleia e o Conselho Executivo devem exercer legalmente no processo de publicação dos Relatórios de Atividades da Comissão.
- 3. a Assembleia, o Conselho Executivo e o CRP devem observar e respeitar o mandato interpretativo e as capacidades da Comissão Africana e, se for prejudicado por decisões promulgadas através do exercício deste mandato, usar meios legais em vez de políticos para contestar tais interpretações.

*Rumbidzai Dube é uma advogada feminista pan-africana que atualmente pesquisa a política de territorialidade na política regional africana na Universidade de Cambridge e membro do Painel de Especialistas da Iniciativa para Litígios Estratégicos na África (ISLA).*