



C I A C

Coalition for the Independence  
of the African Commission

## ONGs e a Independência da Comissão Africana

Junho 2021

*Um comentário do Dr. Robert D. Nanima*

### 1. Introdução

É amplamente reconhecido que várias organizações nas esferas internacionais e regionais, bem como organizações não governamentais (ONGs), desempenham um papel crucial na responsabilização dos Estados. Várias escolas de pensamento têm razões divergentes para a necessidade de responsabilização por parte do Estado. Esta contribuição está ligada ao uso da responsabilização como forma de garantir que o Estado não viole direitos sob o pretexto da soberania. Embora esta seja uma perspectiva louvável, o modo pelo qual as organizações tentam responsabilizar o Estado é instrutivo.

Isso é especialmente crítico; onde as organizações estão contratando um órgão internacional ou regional de direitos humanos para responsabilizar o Estado. Tal cenário é evidente neste contexto - a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ONGs e Estados Partes. Após a adoção da Decisão 1015 pelo Conselho Executivo, várias vezes questionam a independência da Comissão Africana, outras questionam o efeito das ações ou omissões das ONGs sobre a independência da Comissão Africana.

Esta contribuição avalia se as ações ou omissões das ONGs salvaguardam ou minam a independência da Comissão Africana. Algumas reivindicações secundárias são usadas para envolver esta posição. Em primeiro lugar, é fornecido um histórico sobre o papel das OSC em responsabilizar o Estado com base no objetivo

de garantir que a soberania não seja usada para oprimir pessoas. Em segundo lugar, a Decisão 1015 é contextualizada, com particular atenção ao ponto 8. Em terceiro lugar, o conceito de ação ou inação é visitado à luz das várias ações das ONGs desde a Decisão 1015. Um inventário é usado para avaliar e propor formas de avançar à luz da presente decisão.

### 2. O Papel das Organizações Não-Governamentais/Sociedade Civil

No direito internacional, a questão da responsabilidade dos Estados não é nova. Essa prática de direito internacional atenua os casos em que o Estado, de outra forma, escaparia impunemente após a violação de normas fundamentais.<sup>1</sup> Isso é uma indicação de que a soberania do Estado não é usada como fundamento para a violação dos direitos humanos.<sup>2</sup> Vários órgãos de monitoramento de direitos humanos no cenário internacional e regional desempenham um papel crítico em responsabilizar os Estados. Por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas monitora a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais monitora a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos

1 L Yarwood *State Accountability Segundo o Direito Internacional: Responsabilização dos Estados responsáveis pela violação das normas jus cogens* (2010) em geral.

2 RKM Smith *Textbook on International Human Rights* 4 ed (2010) 51-93.

Povos monitoriza a implementação dos direitos ao abrigo de vários instrumentos, como a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África. O Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança monitoriza a implementação da Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança.

Outras organizações, como instituições nacionais de direitos humanos, organizações não governamentais (ONGs) e/ou organizações da sociedade civil (OSCs), complementam essas organizações no desempenho desse papel. É reconhecido que a sociedade civil está na vanguarda para reiterar ao público a existência de seus direitos e o dever dos Estados de protegê-los.<sup>3</sup> O papel das ONGs está bem documentado em várias regiões no campo global. No sistema interamericano, as ONGs têm sido uma voz para várias pessoas vulneráveis, como mulheres, camponeses, povos indígenas, afrodescendentes, migrantes, crianças, prisioneiros e detidos.<sup>4</sup> As organizações da sociedade civil na União Europeia (UE) desempenham um papel fundamental na promoção dos direitos fundamentais como contribuição para o funcionamento das democracias.<sup>5</sup> No âmbito do Sistema Europeu de Altos Direitos, a parceria entre a então Comissão Europeia e as ONGs procura servir cinco aspirações principais: 1) promover a democracia participativa, 2) representar as opiniões de grupos específicos de cidadãos junto das instituições europeias, 3) contribuir para a polícia e 4) gestão de projetos e, por fim, integração regional.<sup>6</sup>

3 PV Gupta 'The role of Civil Society and Human Rights' (2011) 57 (2) The Indian Journal of Political Science 363.

4 O papel crucial das ONGs de direitos humanos no sistema interamericano [https://www.researchgate.net/publication/337164810\\_The\\_Crucial\\_Role\\_of\\_Human\\_Rights\\_NGOs\\_in\\_the\\_Inter-American\\_System](https://www.researchgate.net/publication/337164810_The_Crucial_Role_of_Human_Rights_NGOs_in_the_Inter-American_System) (acessado em 11 de Junho de 2021),

5 Desafios enfrentados pelas organizações da sociedade civil que trabalham com direitos humanos na UE [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society-summary\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society-summary_en.pdf) (acesso em 11 de Junho de 2021).

6 Comissão das Comunidades Europeias, 'Documento de discussão da Comissão' A Comissão e as organizações não governamentais: Construindo uma parceria mais forte [https://eur-concepts/legal-content/EN/TEXT/PDF/?Uri=CELEX:](https://eur-concepts/legal-content/EN/TEXT/PDF/?Uri=CELEX:52000DC0011)

### 3. ONGs e a independência da Comissão Africana

A Comissão Africana reconhece que as ONGs desempenham um papel crítico na promoção e protecção dos direitos humanos em África<sup>7</sup> e exorta os Estados Partes a encorajar a participação das OSC nos processos de tomada de decisão para consolidar a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável.<sup>8</sup> Assim, as ONGs agregam valor à parceria entre os órgãos de monitoramento dos direitos humanos e os Estados Partes na promoção e protecção dos direitos humanos.<sup>9</sup>

As ONGs desempenham um papel crítico no apoio ao mandato da Comissão Africana na promoção e protecção dos direitos humanos em África.<sup>10</sup> Algumas das acções notáveis incluem a apresentação de comunicações como organizações ou em nome de indivíduos,<sup>11</sup> e relatórios complementares dos Estados à Comissão Africana como uma indicação da extensão contextual em que os Estados estão cumprindo os requisitos da Carta Africana.<sup>12</sup> Como tal, os passos subsequentes da Comissão Africana informados pelas ONGs tornam-se uma medida que pode ser usada para estabelecer o efeito sobre a independência da Comissão Africana.

---

52000DC0011 & from = EN (acesso em 11 de Junho de 2021).

7 Declaração e Plano de Ação de Grand Bay (Maurício), adotados na 1ª Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) sobre Direitos Humanos, reunida de 12 a 16 de abril de 1999 em Grand Bay, Maurício.

8 Declaração de Kigali, adotada na 1ª Conferência Ministerial da União Africana (UA) sobre Direitos Humanos na África, em 8 de maio de 2003 em Kigali, Ruanda

9 Envolvendo mecanismos de direitos humanos baseados na África, um manual para ONGs e OSCs <https://www.acdhrs.org/wp-content/uploads/2018/11/Africa-Engaging-Africa-based-HRM-Publications-Reports-Thematic-reports.pdf> (acessado em 11 de junho de 2021).

10 Declaração de Grand Bay (nº 7 acima).

11 Algumas das Comunicações apresentadas pela Sociedade Civil em toda a África incluem: Open Society Justice Initiative (em nome de Pius Njawe Noumeni) / Camarões, Comunicação 290 de 2004; SERAP (em nome de Daniel Nsofor e Osayinwinde Agbomien) V Nigéria, Comunicação 427 de 2012; Emil Touray e Saikou Jammeh (Representado por IHRDA e Sagar Jahateh) V Comunicação da República da Gâmbia 705 de 2018 e Iniciativa Egípcia para Direitos Pessoais e INTERIGHTS, Comunicação 323 de 2006.

12 Regra 70 (3) do Regulamento Interno de 2020.

O enfraquecimento do mandato da Comissão Africana ocorreu em casos em que as OSC não oferecem relatórios complementares ou apresentam trabalho de baixa qualidade, não apoiam os Estados na apresentação de Relatórios do Estado, não se envolvem em estudos, conferências ou apoiam as atividades do Comissão. Pode-se afirmar com segurança que isso afecta a qualidade da execução da independência da Comissão Africana devido à falta ou apoio inadequado ao seu mandato. A Comissão Africana, portanto, executa o seu mandato de forma menos otimizada devido ao mínimo ou falta de contribuição das ONGs e da sociedade civil. Isso culmina em recomendações de baixa qualidade, menos engajamentos nas várias atividades da Comissão Africana. Estatísticas recentes mostram que um total de 528 ONGs têm estatuto de observador.<sup>13</sup>

#### 4. Independência ao abrigo da Carta Africana

A questão de salvaguardar ou minar a independência da Comissão Africana reside na apreciação da ‘independência’ prevista na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A este respeito, a palavra ‘independente’ aparece três vezes e nenhum destes casos refere-se à Comissão Africana como uma instituição.<sup>14</sup> O mais próximo respeito à independência da Comissão Africana afirma que:

1. A Comissão será composta por onze membros escolhidos de entre personalidades africanas da mais elevada reputação, conhecidas pela sua elevada moralidade, integridade, imparcialidade e competência em matéria de direitos humanos e dos povos; consideração especial sendo dada às pessoas com experiência jurídica.
2. Os membros da Comissão exercerão as suas funções a título pessoal.<sup>15</sup>

Isso indica que a autoridade moral possuída pelo Comissário é uma conduta precedente às expectativas para o cargo. Além disso, as Regras de

13 O 48º e 49º relatório de atividades combinados da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (acessado em 11 de junho de 2021).

14 Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, OUA Doc. CAB / LEG / 67/3 rev. 5, preâmbulo e artigos 26 e 29.

15 Carta Africana (n 14 acima) Artigo 31.

Procedimento afirmam que

De acordo com os artigos 30 e 45 da Carta Africana, a Comissão Africana é um órgão autônomo do tratado com o mandato de promover os direitos humanos e dos povos e garantir a proteção dos direitos humanos e dos povos na África.<sup>16</sup>

Isto mostra que a independência da Comissão Africana é uma plataforma sobre a qual a realização do seu mandato é informada.

#### 5. Decisão 1015: Coalizão das Lesbicas Africanas como Bode Espiatório

A Decisão 1015 foi adotada pelo Conselho Executivo da União Africana na sua 33ª sessão em Junho de 2018 na Mauritânia. Esta decisão ocorreu após o impasse entre a Comissão Africana e o Conselho Executivo após a concessão do estatuto de observador a uma ONG africana, *Coalition of African Lesbians* (CAL).

O Conselho Executivo sublinhou que a independência da Comissão Africana era funcional e isso não significava independência dos órgãos que a criaram.<sup>17</sup> Além da retirada do estatuto de observador do CAL,<sup>18</sup> o Conselho Executivo apelou à Comissão Africana para abordar a ambiguidade do seu estatuto nas Regras de Procedimento, formular um código de conduta e prestar igual atenção aos direitos na Carta Africana.<sup>19</sup> Em resposta, a Comissão Africana concluiu a revisão das regras revistas que previam a mudança nos critérios para a concessão e gozo do estatuto de observador a organizações não governamentais que trabalham no campo dos direitos humanos e dos povos em África.<sup>20</sup>

16 Regras de Procedimento da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020), Regra 3 (1) <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=72> (acessado em 11 de Junho de 2021).

17 Decisão 1015, adotada na 24ª Sessão Extraordinária do Conselho Executivo realizada de 30 de Julho a 8 de Agosto de 2018 na Mauritânia, para 5.

18 Decisão 1015 (n 17 acima), parágrafo 8 (i) - (vi).

19 Decisão 1015 (n 17 acima), parágrafo 8 (i) - (iii).

20 Resolução sobre os critérios de concessão e gozo do estatuto de observador a organizações não governamentais no domínio dos direitos humanos e das pessoas, ACHPR/Res.33 (XXV) 98.

A regra 72(1) das Regras de Procedimento interno fez referência expressa aos critérios revisados sobre a concessão e manutenção da condição de observador. A Comissão Africana retiraria agora o estatuto de observador das ONGs que já não cumprissem os critérios ou não cumprissem as suas obrigações.<sup>21</sup> Argumenta-se que essa mudança é vista como uma necessidade de garantir que as ONGs mantenham um determinado código ou modo de conduta para garantir que o status de observador seja mantido.<sup>22</sup> No entanto, não havia nenhuma seção dedicada aos valores, identidade e boas tradições africanas fundamentais.<sup>23</sup>

O parágrafo 8(vi) da Decisão 1015 requer que a Comissão Africana desenvolva directrizes claras no que diz respeito ao seu envolvimento com actores externos, seguindo as Regras, Regulamentos e práticas relevantes da UA. A resposta da Comissão Africana culminou na adoção do Artigo 11 nas Regras de Procedimento Revisadas para 2020. As regras fornecem que

‘Regra 11 do Código de Conduta

1. Sem prejuízo da independência da Comissão, os membros da Comissão devem observar os princípios e códigos de conduta estipulados nestas Regras que regem os termos e condições do seu serviço, incluindo os princípios relativos à recusa e confidencialidade, bem como as disposições relevantes das Regras e Regulamentos do Pessoal da União Africana, do Código de Ética e Conduta da União Africana e da Política de Assédio da União Africana.
2. Em caso de conflito, as regras específicas aplicáveis ao abrigo destas Regras prevalecem.

Esta disposição não constava das Regras de Procedimento de 2010. Isto também foi captado

21 Regulamento Interno (n 16 acima), Artigo 72 (3).

22 Resolução sobre o estatuto de observador (n 20 acima).

23 A questão dos valores, identidade e boas tradições africanas fundamentais é apenas referida no Preâmbulo. Sentimentos semelhantes sobre a falta de detalhes são evidentes em MG Nyarko & AO Jegede ‘Desenvolvimentos dos direitos humanos na União Africana durante 2016’ (2017) 17 African Human Rights Law Journal 299.

no Relatório Anual da Comissão Africana à Assembleia da UA.<sup>24</sup> No relatório, foi afirmado que o Projecto Revisto das Regras de Procedimento teve em consideração o Código de Conduta da UA e que os membros da CADHP e o pessoal do Secretariado foram formados no Código de Ética da UA e certificados em conformidade.<sup>25</sup>

## 6. Retirada do status de observador do CAL como uma ameaça ao espaço cívico

A Decisão 1015 requer que a Comissão Africana ‘retire a acreditação da ONG *Coalition for African Lesbians* (CAL) até 31 de Dezembro de 2018, seguindo decisões anteriores dos Órgãos Políticos da UA. Em resposta, a Comissão Africana adoptou uma decisão de retirar o estatuto de observador do CAL na sua 24ª sessão extraordinária<sup>26</sup> e, subsequentemente, escreveu uma carta ao CAL sobre a retirada.<sup>27</sup> Essas respostas foram tratadas como uma ameaça ao engajamento cívico na Comissão Africana. Não só prejudicam o mandato da Comissão Africana, mas também diminuem a participação significativa, inclusiva e não discriminatória da sociedade civil.

Nesta base, as acções tomadas pelas OSC desde a adopção da Decisão 1015 foram decididas a proteger a independência da Comissão Africana. Como tal, qualquer aspecto chave a notar é o uso de estratégia para envolver a Comissão Africana em várias questões. Por exemplo, o uso do Fórum de ONGs para fazer *lobby* junto à Comissão Africana para tomar uma direcção específica, para usar seminários e outros fóruns para informar e divulgar as conclusões sobre questões críticas.<sup>28</sup> Isto permanece evidente no

24 O 46º relatório de atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/46th%20Activity%20Report%20ACHPR\\_%20ENG.PDF](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/46th%20Activity%20Report%20ACHPR_%20ENG.PDF) (acessado em 11 de Junho de 2021).

25 O 46º relatório de atividades (n 24 acima), parágrafo 57.

26 Comunicado final da 24ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/final\\_communicu\\_\\_24eos\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/final_communicu__24eos_eng.pdf) (acessado em 11 de Junho de 2021).

27 CIAC, Tracking Decision 1015 [https://achprindependence.org/wp-content/uploads/2020/07/Tracking\\_Decision\\_1015.pdf](https://achprindependence.org/wp-content/uploads/2020/07/Tracking_Decision_1015.pdf) (acessado em 11 de Junho de 2021).

28 O fórum de ONGs é um coletivo de OSCs que desempenham um papel crítico no trabalho da Comissão Africana através



uso de eventos paralelos à margem da sessão da Comissão Africana pela sociedade civil para aumentar os esforços para defender o mandato da Comissão Africana.<sup>29</sup>

## 7. O que não devemos esquecer

As ONGs e as organizações da sociedade civil desempenham um papel crucial no apoio à Comissão Africana no cumprimento do mandato de promoção e protecção dos direitos humanos e das pessoas, especialmente onde gozam do estatuto de observadores.<sup>30</sup> A capacidade das ONGs de informarem a agenda da Comissão Africana mostra uma posição de influência que pode traduzir-se numa acção ou inacção que pode afectar a independência da Comissão Africana.<sup>31</sup>

Desde a adoção da Decisão 1015, as ONGs continuam a reunir-se e a desenvolver formas de proteger a independência da Comissão Africana. Todas estas atividades apontam para a defesa do mandato da Comissão Africana como órgão independente. Iniciativas como a Coalizão para a Independência da Comissão Africana<sup>32</sup> (CIAC) complementam o uso de iniciativas instrutivas, como litígios estratégicos por ONGs a nível nacional e regional.<sup>33</sup>

---

da realização de reuniões antes das sessões e da adoção de posições, informando a Agenda da Comissão Africana, reunindo e apoiando a Comissão Africana no exercício do seu mandato. Ver M Millstein, *Regionalising African Civil society* <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:790494/FULLTEXT02.pdf> (acessado em 11 de Junho de 2021).

- 29 Decisão de rastreamento 1015, (n 27 acima) parágrafo 3.
- 30 Resolução sobre o estatuto de observador (nº 20 acima), Carta Africana (n 14 acima), Artigo 45 (1) (c). Ver Regras de Procedimento (nº 16 acima), Regra 72 (1) e (2). Essas regras referem-se às ONGs com status de observador à Resolução 361 sobre os critérios para conceder e manter o status de observador.
- 31 Regras de Procedimento (nº 16 acima), Regras 33 (3) (e) e 68 (1).
- 32 Coalizão para a Independência da Comissão Africana (CIAC) <https://achprindependence.org/> (acessado em 11 de junho de 2021).
- 33 Adrian Jjuuko conduz um estudo sobre o uso de litígios estratégicos para reforçar a promoção e protecção dos direitos de LGBTI em nível nacional de Uganda. Ver Não publicado: A Jjuuko 'Além das vitórias dos tribunais: Usando litígios estratégicos para estimular a mudança social em favor de lésbicas, gays e bissexuais na tese de doutorado não publicada da Common Law Africa, tese de doutorado da Universidade de Pretória em 2018 em geral.

A Comissão Africana mantém a discrição de decidir no que se deve envolver; está mal informada ao afirmar que a sua independência é afetada negativamente pelas ONG. É reconhecido que o panorama dos direitos humanos evoluiu muito desde 2018. Portanto, uma abordagem mais matizada é necessária informada por um entendimento comum de que a Comissão Africana, os Estados e as ONGs precisam trabalhar em colaboração para proteger os direitos das pessoas na África.

## 8. O que vem a seguir? Estratégias

Outras estratégias que as ONGs podem utilizar incluem envolver o Conselho Executivo, o Comitê de Representantes Permanentes e outros órgãos da UA no seu trabalho para garantir que a promoção e protecção dos direitos humanos continua a ser uma prioridade em África. Por exemplo, as ONGs podem envolver o Conselho Económico, Social e Cultural para tratar dos requisitos para a afiliação de ONGs à UA ao abrigo do Estatuto do ECOSSOC. O Artigo 6 define os requisitos de elegibilidade para compromissos de ONGs que exigem que os Estados Membros contribuam com 50 por cento do orçamento das ONGs.<sup>34</sup> Os compromissos sobre a aplicação prática disto, a razão subjacente para o mesmo e a necessidade de soluções práticas para a ameaça à independência da Comissão Africana devem informar a agenda pós-Decisão 1015.

As ONGs devem adotar estratégias para se envolver com outros Órgãos da UA, como o Comitê de Representantes Permanentes (PRC) e o Conselho Executivo. Isso apresentará oportunidades para efetuar mudanças usando uma abordagem de cima para baixo. Isto se resume a ter workshops de disseminação onde o conteúdo e contexto das atividades das ONGs são apresentados aos órgãos da UA. O uso de uma estratégia que funcione com a Comissão Africana deve ser usada no que diz respeito à relação entre os outros Órgãos da UA e ONGs.

---

34 O Estatuto do ECOSSOC [https://au.int/sites/default/files/newevents/workingdocuments/27445-wd-ecosocc\\_statutes\\_-\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/newevents/workingdocuments/27445-wd-ecosocc_statutes_-_en.pdf) (acessado em 11 de junho de 2020), Artigo 6(6).

Deve haver uma ênfase na compreensão do conceito de independência funcional como um resultado chave da Decisão 1015. Isto é informado pelo quadro normativo da Comissão Africana. O Artigo 45 dispõe amplamente sobre o mandato promocional, protector e interpretativo da Comissão Africana. Deve haver referência específica nos Artigos 45 (2) e (3) que mandatam a Comissão Africana para:

2. Assegurar a protecção dos direitos humanos e dos povos nas condições estabelecidas pela presente Carta.
3. Interpretar todas as disposições da presente Carta a pedido de um Estado Parte, uma instituição da OUA ou uma Organização Africana reconhecida pela OUA.<sup>35</sup>

É instrutivo manter a santidade do mandato protector da Comissão Africana, garantindo que o devido processo seja reiterado e seguido.

## 9. Conclusão

A independência da Comissão Africana é estabelecida pela Carta Africana dos Direitos do

<sup>35</sup> A Carta Africana (n 14 acima) Artigo 45 (2) e (3).

Humanos e dos Povos. A Carta Africana estabelece que a Comissão Africana goza de independência no exercício do seu mandato. As organizações não governamentais desempenham um papel fundamental no apoio à Comissão Africana no exercício do seu mandato. Qualquer acção ou omissão de ONG afecta a independência da Comissão Africana no exercício qualitativo do seu mandato. Como tal, as ONGs devem permanecer ativas no envolvimento com a Comissão Africana nas decisões que esta aprovar. Isso pode incluir recomendações em Observações Finais, Comunicações ou declarações feitas sobre questões actuais. É prudente que a narrativa vá além da Decisão 1015 para envolver aspectos que previnam ataques semelhantes, não apenas contra a Comissão Africana, mas também sobre o mandato de outros órgãos regionais de direitos humanos no futuro. O primeiro passo é reiterar a Comissão Africana e as ONGs como parceiros críticos conjuntos para a protecção dos direitos humanos em África. Isto deve ser seguido por deliberar sobre o envolvimento com Órgãos específicos da UA, como o Conselho Executivo e o PRC.

*O Dr. Robert D. Nanima é professor titular do Departamento de Justiça e Processo Criminal da Faculdade de Direito da Universidade de Western Cape e membro do Comitê Africano de Especialistas sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança.*