

Paz e Segurança através de Boa Governação:

Um guia para o Mecanismo de Apreciação pelos Pares da NEPAD

Jakkie Cilliers¹

**Institute for Security Studies
Documento ocasional nº 70, Abril de 2003**

“O objectivo do APRM é o de promover a adopção de políticas, normas e práticas que conduzam a uma estabilidade política e a um elevado crescimento económico, através de um desenvolvimento sustentável e a uma integração económica sub-regional e continental acelerada por via da troca de experiências e do reforço de boas práticas que tenham revelado sucesso, nomeadamente através da identificação das dificuldades e da avaliação das necessidades na capacidade construtiva” (1)

INTRODUÇÃO

As alterações verificadas nos objectivos e nos conteúdos do Mecanismo de Apreciação pelos Pares (conhecido em Inglês como ‘African Peer Review Mechanism’ ou APRM) da NEPAD, e o apoio sul-africano ao governo ZANU(PF) do Zimbabwe temperaram em muito o entusiasmo inicial pela Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), em particular relativamente as propostas de estabelecimento de um processo de apreciação. As situações que se verificaram simultaneamente com a guerra no Iraque e com as divisões criadas no seio do beliscado Conselho de Segurança das Nações Unidas, abriu entre os parceiros para o desenvolvimento Africano, uma janela de oportunidade sobre os países do G8, durante a Cimeira de Évian, França, em Junho de 2003, no sentido de perspectivarem um objectivo comum sobre África, que pode parecer à primeira vista, longínquo. Mas, por meio de um estranho capricho, a redescoberta francesa de África enquanto aliada de peso na sua permanente campanha contra o domínio anglófono; e a pretensão britânica de não ser afastada por esta abordagem (apesar do Zimbabwe), o continente africano é hoje cortejado, quer pela França quer pelo Reino Unido. Por seu lado, o primeiro-ministro canadiano Jean Chrétien pretende provar que o objectivo centrado em África que concebeu durante a cimeira do G8 em Kananaskis não se tratou de mera retórica. Não se esperam

¹ Dr. Jakkie Cilliers é o Director Executivo do Institute for Security Studies.

mudanças na posição dos EUA, sempre cépticos em relação à NEPAD e firmemente apostados em abordagens unilaterais em relação ao continente africano. Em todo o caso, esta interpretação deverá implicar que a África não está pronta para desaparecer do panorama dos ricos – mesmo por razões que pouco têm a ver com os permanentes desafios do subdesenvolvimento e da pobreza no continente.

Acontecimentos anteriores e posteriores ao 5.º encontro do *Heads of State and Government Implementation Committee (HSIC)* (Comissão de Implementação dos Chefes de Estado e de Governo da NEPAD) questionaram se o âmbito da apreciação política e governamental competiria ainda ao APRM. Para os parceiros do desenvolvimento Africano, e em particular o grupo de países do G8, as questões da responsabilidade política e de boa governação representam o ponto central da incapacidade africana para o desenvolvimento. Numa carta endereçada ao presidente sul-africano Thabo Mbeki, o primeiro-ministro canadiano, Jean Chrétien, alertou para o perigo que a remoção do governo político do APRM traria, no desvendar do apoio externo à NEPAD. A resposta pública de Mbeki pouco fez para restaurar a confiança e o optimismo antes reinante.

De seguida Mbeki afirmaria que:

Não poderá ter sido intenção da África do Sul ou de toda a liderança do continente sujeitar questões de governação política *per se* à apreciação sob a NEPAD uma vez que iria para além do mandato do *Initiating Committee* (Comissão Inicial). Nunca existiu qualquer sugestão para que houvesse um procedimento de apreciação pelos pares da parceria NEPAD que orientasse o trabalho da Comissão dos Direitos Humanos. O parlamento Pan-africano irá dedicar-se a todas estas matérias que advenham do Acto Constitutivo... Existem algumas instituições no contexto da UA com mecanismos de controlo e de execução. (2)

Em retrospectiva, a reacção dolorosa dos parceiros do desenvolvimento Africano reflecte mais a sua limitada compreensão das instituições e políticas africanas do que em Mbeki – ainda que o prejuízo não pudesse ser mais pesado.

Um documento anterior do ISS (3) resume grande parte do debate em torno da NEPAD logo a seguir à conclusão da 5.ª cimeira do *Heads of State and Government Implementation Committee (HSIC ou HSGIC)* (Comissão de Implementação dos Chefes de Estado e de Governo) da NEPAD a 3 de Novembro de 2002. Este documento aponta directamente para a conclusão da 6.ª Cimeira do HSIC, a 9 de Março 2003 em Abuja, e oferece pormenores adicionais sobre o procedimento, a estrutura e a natureza do APRM. Dois documentos, aprovados na reunião da Assembleia da União Africana de Durban, contextualizam as discussões de Abuja, designadamente a Declaração sobre a Democracia, o Governo Político, Económico e Corporativo e o Documento base do Mecanismo de Apreciação pelos Pares da Parceria Africana (4) A reunião do HSIC, em Março de 2003, discutiu estes e mais quatro documentos, designadamente:

* uma proposta de “Acordo” sobre o APRM. Depois da discussão e de rectificação, o HSIC alterou o nome para *Memorandum of Understanding* (Memorando de Entendimento) e anexou-o ao comunicado público subsequente; (5)

* um documento intitulado *APRM Organization and Processes* (Organização e Procedimentos do APRM) que amplia o anterior documento do APRM aprovado na

Cimeira da UA. Essencialmente o documento preenche alguns vazios nas responsabilidades das diferentes estruturas e acrescenta pormenores em alguns procedimentos;

- * um documento com o título *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for APRM* (Objectivos, Normas, Critérios e Indicadores para o APRM); e

- * um *Outline of the Memorandum of Understanding on the Country Review Visit and Mechanism* (Esquema do Memorando de Entendimento sobre a Visita e Mecanismo de Apreciação dos Países) – documento com uma única folha onde apenas se listam tópicos.

Institucionalmente, o futuro do mecanismo de apreciação da parceria NEPAD sugere a constituição de quatro partes distintas:

- * A apreciação da política e da política de governação terá como base os compromissos que legalmente foram reunidos no Acto Constitutivo e nos enquadramentos adicionais tais como a Carta Africana dos Direitos Humanos. Este amplo processo de apreciação em África será conduzido por instituições da União Africana, tais como a Comissão sediada em Adis Abeba e a Comissão dos Direitos Humanos, com base na Gambia. O objectivo é que estruturas como o Parlamento Pan-africano desempenhe também um papel neste processo, uma vez constituído. Não está esclarecido como é que este processo irá ou poderá distinguir países pertencentes ou não à NEPAD.

- * O Secretariado da NEPAD, através do seu Secretariado da APRM que está a ser constituído, focará em grande medida a apreciação das governações económica e socio-económica. Este processo será restrito aos países que acederam de livre vontade à NEPAD e se enquadram substancialmente nos códigos e normas internacionais. A Comissão Económica para África das Nações Unidas (UNECA) e o Banco de Desenvolvimento Africano (ADB) trarão contributos importantes para esta tarefa.

- * Não foi ainda tomada qualquer decisão sobre quem/ou qual instituição irá desenvolver o trabalho respeitante à governação corporativa e ao desenvolvimento socio-económico em nome do Secretariado APR. Este aspecto não é abordado neste documento, mas uma opção apresentada por Evarist Baimu propõe que a NEPAD delegue na Organização Mundial do Comércio (6) o Mecanismo de Apreciação da Política Comercial.

- * Finalmente, a UNECA, com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), preparou um relatório (7) e recomendações para a apreciação mútua da cooperação efectiva entre África e os seus parceiros neste objectivo. O relatório será apresentado à Conferência dos Ministros Africanos das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento, em Junho de 2003, bem como à Comissão de Apoio para o Desenvolvimento (DAC) da OCDE enquanto base para discussões anuais entre o continente e a comunidade contribuinte (8).

Este documento foca a apreciação da parceria da política e da componente de governação da NEPAD. A fome, a pobreza, o HIV/SIDA e a carência do desenvolvimento em África são, em primeira instância, problemas políticos e de governação. Tanto a economia como a governação corporativa são respostas à

governança política e seria ingénuo sugerir que esta última pudesse avançar no seio de um sistema político corrupto e oportunista. Sem colocar a governança política como o centro da NEPAD, a Parceria não tem qualquer impacto no continente. Perante este contexto, a primeira parte descreve sumariamente os tipos de apreciação espelhados nos diferentes documentos da NEPAD. Segue-se uma visão geral da estrutura e organização do APRM que procura esclarecer as frequentemente confusas e complexas relações entre a NEPAD e a União Africana. Uma parte importante deste documento descreve e comenta as estruturas que devem ser previstas na apreciação política e de governação, incluindo o já proposto Fórum APR, o Secretariado APR, o Painel de Notáveis APR e as equipas nacionais. Um breve comentário conclusivo, sobre a apreciação mútua da cooperação efectiva e o financiamento do APRM, termina com algumas notas sobre a agenda e a eficácia esperadas para o APRM.

TIPOS DE APRECIAÇÃO

Foram previstos quatro tipos de apreciação para os países que aderiram ao Mecanismo de Apreciação:

- O primeiro: consiste na apreciação básica nacional, efectuada no prazo de até 18 meses sobre a sua adesão ao processo APRM;
- O segundo: consiste numa apreciação periódica que tem lugar entre cada dois e quatro anos;
- O terceiro, em complemento aos anteriores tipos, é uma apreciação que não pertence às programadas periodicamente e que um país pode solicitar por razões próprias; e
- O quarto, no caso de surgirem indícios de uma potencial crise política ou económica num país membro, é também uma razão suficiente para considerar uma apreciação. Esta apreciação pode ser solicitada por Chefes de Estado ou de Governo (o Fórum APR) “num espírito de ajuda” ao Governo em causa.

O processo de apreciação base consiste em cinco etapas com procedimentos tanto a nível do país como do continente. As primeiras quatro etapas demorarão até seis meses, seguindo-se um intervalo de seis meses antes da quinta e última etapa (9). Como será notado na descrição que segue do processo de apreciação, esta quinta etapa representa a primeira oportunidade para a divulgação exterior ou notícia do resultado do processo de apreciação.

O PROCESSO DE APRECIAÇÃO

Etapa 1: Investigação dos antecedentes e esquema do plano de acção a desenvolver

A Etapa 1 envolve um estudo da governança política, económica e corporativa e do desenvolvimento ambiental no país que procede à apreciação, baseado principalmente na documentação actualizada dos antecedentes preparada pelo Secretariado do APRM e material fornecido pelo país, sub-região e instituições regionais e internacionais. A documentação dos antecedentes é partilhada pelos parceiros (incluindo o país alvo da apreciação) para contributos e apreciação. O Secretariado do APRM, com base nos antecedentes, prepara uma documentação que destaca as questões principais nas áreas de apreciação do APRM, que é distribuída por todos os parceiros. O Painel do APRM aprova o plano de acção e a composição da equipa APRM.

Em resposta, o país alvo da apreciação apresenta um esquema do Plano de Acção para introduzir melhorias na sua governação e no seu desenvolvimento socio-económico que submete ao Secretariado do APRM.

Etapa 2: Visita ao País

Dispondo da documentação e do plano de acção, a equipa do APRM visita o país em causa onde se encontrará com os principais responsáveis que informam sobre “os procedimentos, o espírito e os princípios orientadores do APRM” e procuram “encontrar consensos com os responsáveis nas... áreas em causa”. Estes responsáveis incluem representantes do governo, funcionários públicos, parlamentares, representantes de partidos políticos, empresários, organizações representativas da sociedade civil (incluindo os media, universidades, sindicatos, ONG), comunidades rurais e representantes de organizações internacionais. “ O principal objectivo da Visita ao País será o de identificar se o esquema do Plano de Acção é adequado para os fins em vista e, em caso contrário, como é que o país pode ser assistido na reformulação do seu Plano de Acção final e no apoio à sua implementação.” (10) É evidente nesta fase, em boa verdade em todo o processo, a importância da confiança nas fontes oficiais de informação e interpretação.

Etapa 3: Preparação de recomendações pela equipa APRM

Trata-se da preparação do relatório de apreciação elaborado pela equipa, baseado na documentação dos antecedentes e na visita ao país. O relatório centra-se em recomendações que permitam desenvolver, acelerar e financiar o Plano de Acção através da concessão de alargamentos de prazos.

O esquema do relatório de apreciação da visita ao País é inicialmente discutido com o Governo em causa. Segundo a NEPAD, estas discussões deverão permitir verificar o rigor das informações e proporcionam ao Governo uma oportunidade de reagir a observações da Equipa e de apresentar as suas próprias perspectivas nas deficiências encontradas, incluindo a alteração do esquema do Plano de Acção. A resposta do Governo será anexada ao relatório da Equipa.

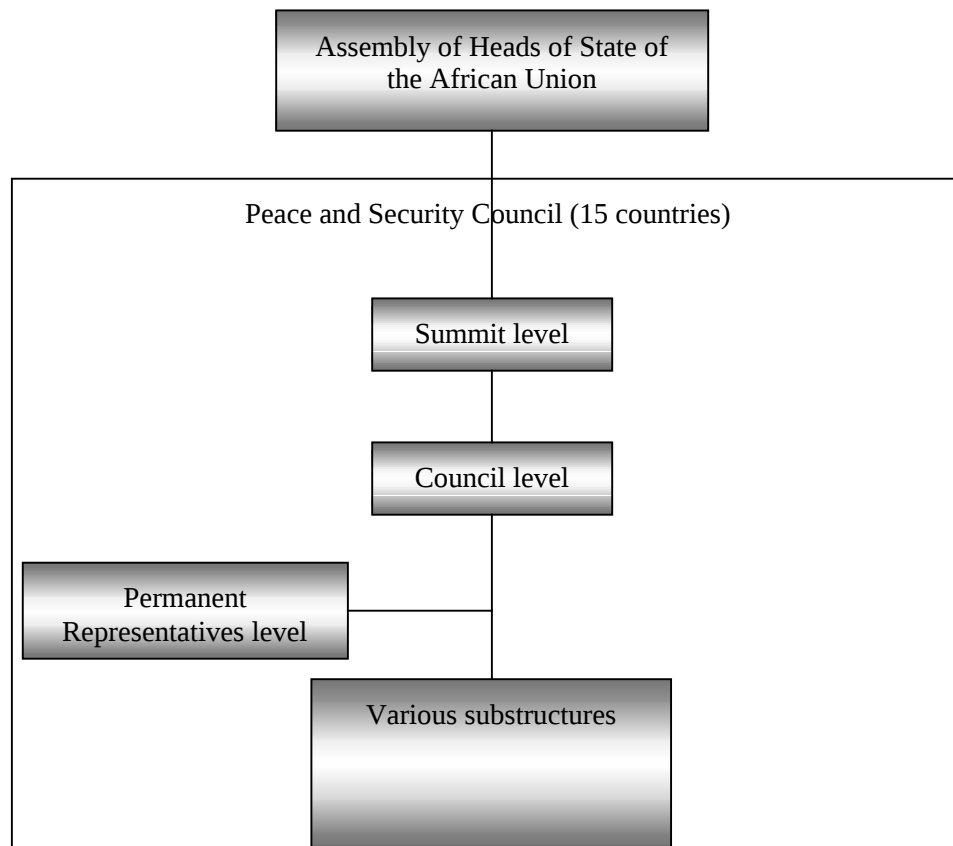
Etapa 4: Apresentação interna e discussão das recomendações

Tem início quando o Secretariado do APRM submete o relatório do país ao Painel do APRM que apresenta as suas recomendações ao Fórum do APRM. A Etapa é concluída quando o Presidente do Fórum comunica a decisão deste órgão ao Presidente do país em causa. Facto curioso, o documento recentemente discutido em Abuja aboliu a menção explícita, quer de apoio quer de sanção, contida no documento processual APRM aprovado na Assembleia de Durban (11).

Etapa 5: Divulgação pública do relatório APRM e sua implementação

Durante a quinta e última etapa, e cerca de seis meses após a etapa anterior, o Relatório final APRM é formalizado e publicado nas principais estruturas regionais e sub-regionais, tais como a Assembleia da União Africana, o Parlamento Pan-africano e noutras estruturas relevantes.

**Figura 1 : Estrutura do Conselho de Paz e Segurança da União Africana
(no original, em Inglês)**



A NEPAD é um programa da União Africana e portanto é dirigido pela Assembleia da União a quem reporta. Uma vez que a NEPAD é liderada por uma reunião dos Chefes de Estado (HSGIC ou HSIC), reporta directamente à Assembleia, facto que coloca a NEPAD numa situação singular, dado que não reporta ao Conselho Executivo da UA (composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros da União), nem, até agora, têm as suas actividades sido coordenadas pela Comissão da União em Adis Abeba. É contudo interessante comparar a situação do HSIC com a projectada Cimeira dos Chefes de Estado dos quinze países do Conselho da Paz e da Segurança.

O Conselho da Paz e da Segurança (CPS) da União Africana foi estabelecido, nos termos do Acto de Constitutivo como "... o órgão de decisão para a prevenção, gestão e resolução de conflitos." (12) Uma vez ratificado por um número suficiente de países, o Conselho da Paz e da Segurança irá substituir o Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. De uma forma idêntica à do Conselho, a estrutura de decisão do Mecanismo (o Órgão Central) funciona como cimeira, ao nível ministerial e de embaixadores (13).

No "*interim*", as estruturas do Órgão Central e as da NEPAD detêm a sua autoridade de uma decisão da Assembleia da União Africana. O Protocolo que estabelece o Conselho da Paz e da Segurança confere um estatuto legal ao CPS e define os seus poderes e autoridade perante a lei internacional. Não é este o caso para o HSIC da NEPAD (14).

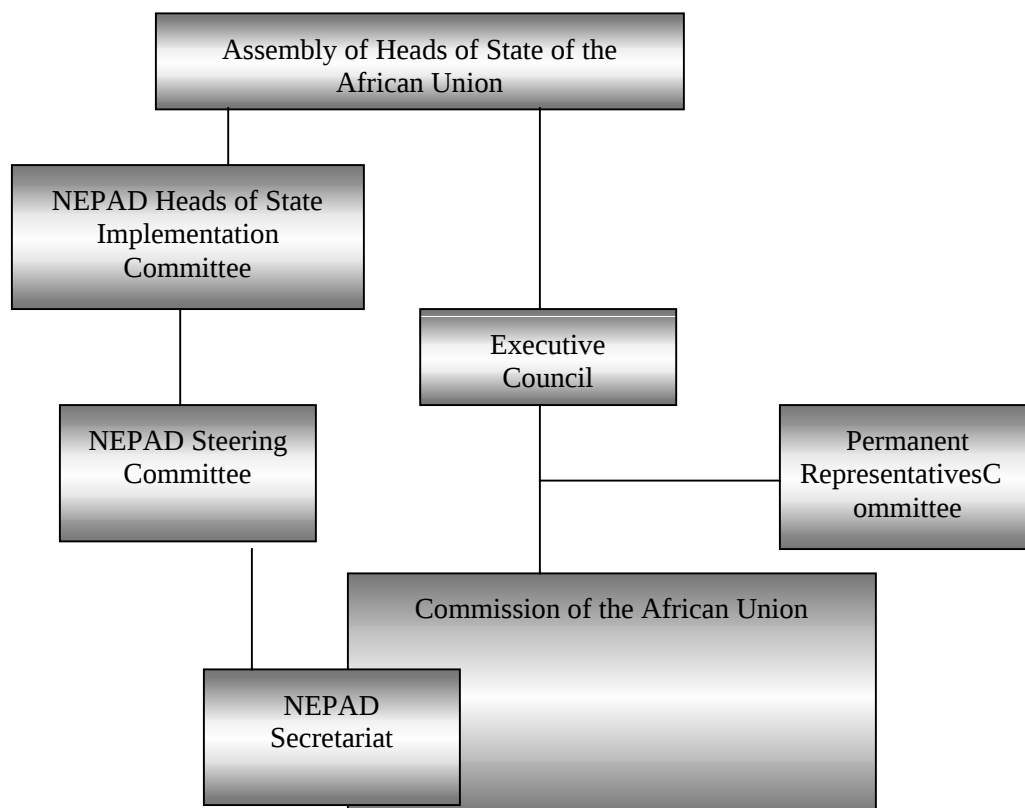
De facto, a autoridade legal da NEPAD é conferida apenas enquanto pertencendo à União Africana.

O Conselho da Paz e da Segurança será composto por quinze Estados Membros eleitos – três de cada uma das cinco regiões de África. Dez Estados Membros serão eleitos por um período de dois anos e cinco países por um período de três anos. Por outro lado, quinze membros do HSIC da NEPAD têm um mandato indefinido e voluntário e não actuam ao mesmo nível. O poder executivo está muito mais centralizado dentro da NEPAD. Sob o HSIC (dirigido pelo Presidente da Nigéria, Obasanjo) está a Comissão de Direcção da NEPAD constituída por funcionários seniores (dirigida pelo Professor Wiseman Nkuhlu da África do Sul). O Professor Nkuhlu também preside ao secretariado da NEPAD, situado em Midrand, na África do Sul.

A NEPAD, o Órgão Central e o futuro Conselho da Paz e da Segurança operam todos sob o princípio da justa representação regional. Portanto, os actuais 20 países que constituem o HSIC representam quatro de cada uma das cinco regiões de África.

Um documento anterior do ISS sobre o APRM, especula sobre as possibilidades dos membros da NEPAD para transformarem e mesmo institucionalizarem-se como Conselho da Paz e da Segurança da União. A composição do Conselho, a versão africana do Conselho de Segurança das NU, será conduzida por um número de requisitos específicos para a condição de membro, especificado no Protocolo que estabelece o Conselho que foi adoptado na Assembleia da UA de Durban, reunida em Julho de 2002.

Figura 2: Relacionamento entre a NEPAD e a União Africana (no original, em Inglês)



Uma apreciação cuidada do CPS mostraria as possibilidades de sobreposição entre o papel e as funções do Conselho e aqueles que são desempenhados pelo APRM da NEPAD. Em muitos aspectos o CPS pode emergir como instituição base que procura... promover e estimular práticas democráticas, a boa governação e o estado de direito, a protecção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito pelo carácter sagrado da vida humana e a lei humanitária internacional, como parte dos esforços para a prevenção dos conflitos (16).

Neste sentido, uma vez estabelecido, o CPS pode desempenhar o papel de Comissão de Direitos Humanos, do Parlamento Pan-africano e do Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC).

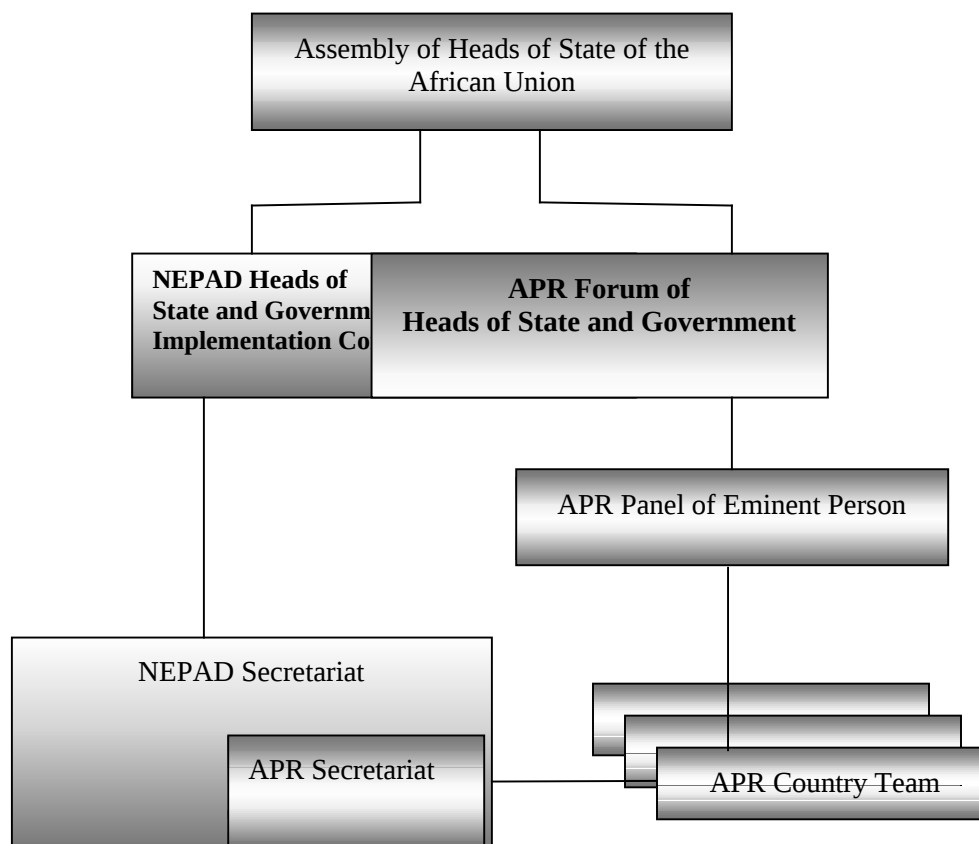
Os países que decidiram participar no APRM e assinaram o Memorando de Entendimento sobre o mecanismo, constituirão, a partir de 1 de Abril de 2003, o Fórum de Chefes de Estado do APRM – a autoridade mais elevada de decisão do APRM. O Fórum APRM “detém uma responsabilidade máxima para supervisão da organização e procedimentos do APRM, do conhecimento mútuo e da capacidade de construção, e para a pressão necessária sobre os parceiros de forma a tornar o APRM efectivo, credível e aceitável.” (17). As outras estruturas são as seguintes:

- * o Painel dos Notáveis (APRM Panel) será nomeado para supervisionar o processo de apreciação, assegurando a sua integridade, para apreciar relatórios sobre essa apreciação e para fazer recomendações ao Fórum APR .
- * o Secretariado do APRM (APRM Secretariat) providenciará auxílio técnico, coordenação e suporte administrativo ao APRM.
- * a Equipa de apreciação para o país (APRM Team) será nomeada para visitar o país, para a apreciação do progresso do Programa de Acção na região e para emitir o relatório do APRM sobre o país.

A Figura 3 mostra a estrutura emergente da NEPAD e do APRM. Presentemente, a composição do HSIC e do Fórum APRM não é a mesma. A primeira providencia para 20 membros (apesar de terem sido nomeados formalmente apenas 18 países), e o Memorando de Entendimento relativo ao APRM tenha sido assinado por apenas 10 países. Recentemente, a participação no APRM passou a constituir uma condição para a adesão à NEPAD. Em devido tempo, também o HSIC da NEPAD passará a operar como o Fórum APR e poderá esperar-se que as constituições destes dois organismos venha a ser a mesma.

Quando um país decide aderir ao APRM (assinando o Memorando de Entendimento) o passo seguinte será o Secretariado APR preparar uma missão a esse país para negociar os termos exactos de um segundo Memorando de Entendimento sobre a Avaliação Técnica e a visita de Apreciação do País. O 6º encontro HSGIC considerou e adoptou um quadro numa única folha (seleccionando tópicos) para o respectivo documento.

Figura 3: A estrutura APRM da NEPAD (no original, em Inglês)



A Comissão de Chefes de Estado e de Governos Participantes (Fórum do APRM)

A responsabilidade global do APRM é investida através de uma Comissão de Chefes de Estado e de Governos Participantes dos Estados Membros da União Africana que decidiram voluntariamente aceder ao APRM (Fórum APRM). Durante o encontro em Abuja, a Argélia, a República do Congo, a Etiópia, o Gana, o Quênia, Moçambique, a Nigéria, o Ruanda, a África do Sul e o Uganda assinaram o Memorando de Entendimento do APRM (18). A menos que outros países venham a assinar o Memorando de Entendimento, aqueles 10 países constituem portanto o Fórum do APRM em 1 de Abril de 2003.

O Fórum do APRM tem a “responsabilidade mais elevada por omissão da organização APRM e processa, para conhecimento mútuo e capacidade construtiva, e para aplicar a requerida pressão sobre os parceiros para tornar o APRM eficaz, credível, e bem aceite” (19).

Além de outras, o Fórum do APRM tem as seguintes funções:

* nomeia o Painel do APRM constituído por entre cinco e sete Personalidades Notáveis e o seu Presidente a título permanente (20). As Personalidades Notáveis

participam a tempo-parcial e prestam a sua colaboração durante um período máximo de quatro anos e o Presidente até cinco anos.

- * trabalha com os relatórios de apreciação do País fornecidos pelo Painel do APRM;
- * comunica as recomendações/decisões do Fórum do APRM ao Chefe de Estado do País em questão;
- * exerce pressão nos parceiros (através de um diálogo construtivo, oferecendo apoio ou pondo em prática medidas apropriadas) para dar origem a mudanças nos costumes do País quando recomendável;
- * persuade os parceiros nas questões do desenvolvimento e a apoiar as recomendações aprovadas pelo Fórum do APRM através da assistência técnica e financeira;
- * transmite atempadamente os Relatórios do APRM às estruturas apropriadas da União Africana;
- * tornar público, através do Secretariado do APRM, relatórios de apreciação do país e comunicados da imprensa pertinentes;

O Painel das Personalidades Notáveis (APRM Panel)

Em conformidade com a documentação considerada no 6º encontro de Abuja, o Painel do APRM terá um mandato para:

- * exercer uma inspecção no processo do APRM com o objectivo de assegurar a sua independência, profissionalismo e credibilidade;
- * inspecionar a selecção das Equipas do APRM e nomeá-las para efectuarem as apreciações nos países;
- * recomendar as instituições Africanas convenientes ou individualidades para conduzirem as avaliações técnicas;
- * reunir-se, quando necessário, para efectuar apreciações e fazer avaliações objectivas e recomendações sobre os relatórios de apreciação do país que lhe são submetidos pelo Secretariado do APRM;
- * considerar as recomendações contidas nos relatórios de apreciação do país e fazer, por sua vez, recomendações ao Fórum do APRM;
- * submeter ao Fórum do APRM todos os relatórios de apreciação dos países com recomendações sobre as medidas que poderiam ser tomadas para auxiliar o país na melhoria da governação e do desenvolvimento do desempenho socio-económico; e

- * desenvolver as suas próprias normas de procedimento, submeter estas ao Fórum do APRM para serem aprovadas e, pelo seu lado, aprovar as normas do Secretariado do APRM e das Equipas do APRM.

O Secretariado APRM

O Secretariado do APRM será supervisionado pelo Presidente do Painel quanto à política a seguir e dirigido por um funcionário executivo. Na prática, o Secretariado do APRM será uma unidade integrada no Secretariado NEPAD (sediado na África do Sul), trabalhando estreitamente com a Unidade CSSDCA da Comissão da União Africana (em Adis Abeba). O Secretariado do APRM “...providenciará os serviços de apoio de secretariado, técnicos, de coordenação e administrativos para o APRM” (21). As suas funções incluem: (22)

- * manter uma extensa base de dados e de informação nas quatro áreas de incidência do APRM e nos desenvolvimentos político-económicos de todos os países participantes;
- * preparar a documentação sobre os antecedentes para as Equipas do APRM;
- * a prestação de conselhos e a disponibilidade de assistência técnica para os países participantes;
- * a sugestão da utilização de índices para o controlo do desempenho de cada país participante;
- * a ligação com os países participantes e com as instituições envolvidas para acompanhar o progresso das avaliações técnicas;
- * o planeamento e a organização das Visitas de Apreciação ao País;
- * a recomendação ao Painel do APRM sobre a composição das Equipas e a admissão dos peritos necessários para a investigação e análise;
- * a ligação com os parceiros exteriores envolvidos e o apoio aos países participantes na mobilização de recursos para aumento da sua capacidade construtiva;
- * a organização de redes regionais nas várias áreas de incidência dos APRM e a convocação de workshops para a troca de experiências e dos métodos mais convenientes e a divulgação das dificuldades encontradas na implementação dos programas de acção do país;
- * a ligação com as instituições que emitem as normas e os códigos que constam na Declaração sobre a Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa (AHG/235(XXXVIII) Anexo 2); e
- * assegurar uma documentação completa sobre os processos APR de países, a níveis de sub-regiões e de continentes para facilitar a sua aprendizagem.

No recente 6.º encontro HSIC foi aprovado o orçamento e o pessoal do Secretariado NEPAD, e assinalado “com satisfação” que alguns dos países membros

disponibilizaram pessoal para este Secretariado e contribuíram financeiramente para a condução do processo NEPAD. O comunicado subsequente também “pressionou os estados membros da União Africana a darem uma contribuição voluntária para o financiamento e pessoal para o secretariado da NEPAD, em particular para o APRM proposto.” (23)

Ao invés de outros processos similares no seio da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) (24) e no que diz respeito aos relatórios que integram as obrigações ditadas pela Comissão Africana dos Direitos Humanos (veja-se abaixo), o Secretariado do APRM desempenha um papel mais central no processo de apreciação e de futuro exigirá recursos humanos e financeiros substancialmente maiores do que os secretariados de outros processos de apreciação.

OBJECTIVOS, NORMAS, CRITÉRIOS E INDICADORES

Foi desenvolvido bastante trabalho em volta da questão sobre aquilo que deve ser apreciado e em que moldes. Estão incluídas várias reuniões e a preparação de documentos de trabalho, que culminaram na apresentação do documento sobre Objectivos, Normas, Critérios e Indicadores do APRM apresentado no 6.º encontro HSIC. O documento considera, como ponto de partida, a Declaração sobre Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa que foi aprovada na Assembleia inaugural da União Africana em Durban, na África do Sul, em Julho de 2002.

As várias normas de orientação foram divididas pelas quatro áreas de atenção do APRM, nomeadamente a democracia e a governação política, a governação económica e a gestão, a governação corporativa e o desenvolvimento sócio-económico. Cada uma destas áreas tomou agora consistência num esquema dividido em objectivos, normas, critérios e indicadores, embora as secções sobre critérios e indicadores não estejam ainda completas. Não foi ainda decidido quem/ou qual a instituição que irá assegurar tecnicamente o trabalho relativo à governação corporativa e ao desenvolvimento sócio-económico sob a égide do Secretariado do APRM.

Os objectivos e normas relacionados com a democracia e a governação política (26) relacionam-se todos com os compromissos existentes entre os governos africanos através da OUA/UA, e pontualmente, com os principais compromissos internacionais tais como a Convenção das Nações Unidas para os Refugiados. Neste sentido, não existe qualquer diferença entre os países da NEPAD ou não – todos estão supostamente comprometidos na implementação dos já referidos documentos. Em qualquer caso, a aplicação destas normas deve ser monitorizada e decidida pelas instituições da UA, tais como a Comissão de Direitos Humanos que, sobre a questão, tem um mandato à escala continental e a obrigação de o executar. É com base nesta realidade que tanto os parceiros para o desenvolvimento de África como os outros questionaram os limites do APRM em termos de política substantiva e de apreciação e monitorização da boa governação.

Potencialmente, a situação em relação às áreas ligadas à governação política (27), governação corporativa (28) e desenvolvimento sócio-económico (29) é diferente. Nestas áreas as normas baseiam-se fortemente nas boas práticas e códigos de conduta internacionais, que são por vezes difíceis de aplicar no contexto africano, em que as instituições em ambos os sectores, público e privado, são pouco influentes. Em áreas particulares, a aplicação de algumas normas está por e simplesmente acima da

capacidade de vários países. É por isso que devem manter-se expectativas cuidadosas acerca de problemas de aplicabilidade e de contexto no processo de apreciação da parceria.

A UNECA irá orientar a avaliação dos países no processo da apreciação no que diz respeito à governação económica e à gestão, e o Banco Africano para o Desenvolvimento fará o mesmo em relação às normas bancárias e de financiamento. (30)

Os documentos discutidos em Abuja destacam os requisitos para uma cooperação próxima entre o APRM e as várias Instituições Parceiras que irão participar no processo de apreciação. Com este objectivo, o Secretariado APR pretende subscrever um Memorando de Entendimento com cada uma das instituições Parceiras do APR. (31)

ESTRUTURAS RELACIONADAS COM O APRM PARA A APRECIAÇÃO POLÍTICA E DE GOVERNAÇÃO

Um comunicado anterior do HSIC do NEPAD (o quinto em 3 de Novembro de 2002) afirma que:

“Dependendo da integração final do APRM com a UA, o HSIC recomenda que as comissões especializadas, unidades ou órgãos da UA responsáveis pela democracia, pela governação política e pelos direitos humanos sejam organizadas para que a avaliação técnica seja elaborada pelo APRM”. (32)

Das estruturas da UA que serão envolvidas na apreciação política e de direitos humanos, existem apenas a Comissão para os Direitos Humanos sediada na Gambia, a Comissão Africana de Peritos para o Bem-Estar da Criança, e a Comissão da UA sediada em Adis Abeba. Outras – tais como a Comissão de Eleições da UA, o Parlamento Pan-africano, o Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC) e o Tribunal – terão de ser constituídas.

Muitas das instituições constitutivas e órgãos da União, incluindo os bancos e as comissões técnicas especializadas, não existem ou estão em processo de constituição. Estes órgãos, comissões ou unidades, que podem desempenhar um papel na apreciação da boa governação e da política, que integram o APRM incluem: (33)

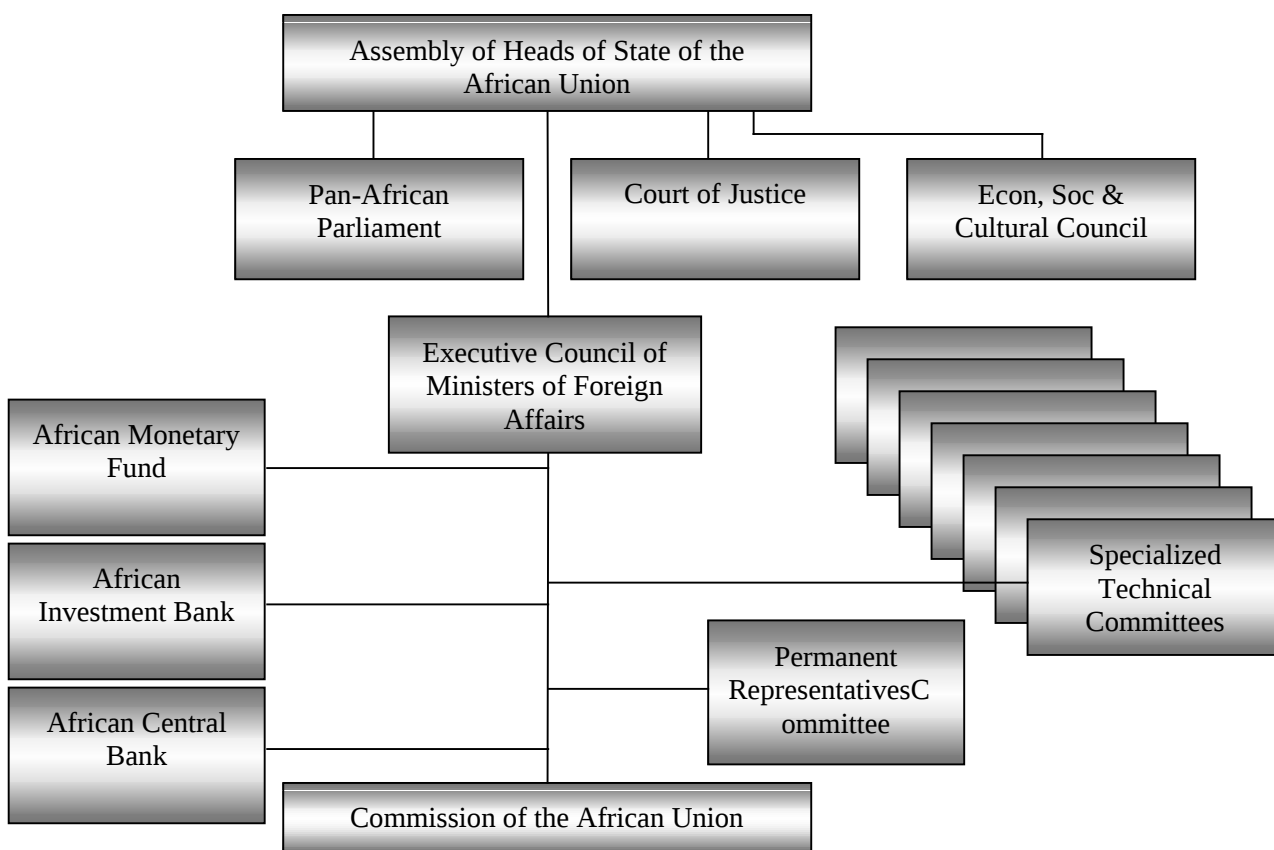
- * estruturas que integram ou virão a integrar a Comissão da União Africana;
- * o Órgão Central do Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos ou o seu sucessor, o Conselho de Paz e Segurança (CPS);
- * a Unidade responsável pela Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSSDCA);
- * a Comissão de acompanhamento de Eleições;
- * a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos;
- * a Comissão Africana de Peritos sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (não apresentada neste documento);

* O Parlamento Pan-africano (PAP); e

* o Tribunal.

O Conselho Económico, Social e Cultural ou ECOSOCC não é referido nos documentos discutidos na mais recente reunião do HSIC mas é incluído por razões evidentes do ponto de vista de uma apreciação do seu mandato.

Figura 4: Futura estrutura da União Africana (no original, em Inglês)



Quando as instituições da UA não têm as capacidades necessárias, o Painel APR irá recomendar instituições de supervisão apropriadas e capazes de assegurar avaliações técnicas para aprovação pelo Fórum APR. (35)

O texto que segue comenta algumas, mas não todas, as instituições parceiras, começando pela Comissão da União Africana.

A Comissão da União Africana

A Comissão da União Africana é a sucessora do Secretariado Geral da OUA. O seu estatuto legal decorre do Acto de Constituição da União Africana. Na sequência da adopção dos Estatutos da Comissão durante a Cimeira de Durban de 2002, a reestruturação da Comissão está a decorrer rapidamente. Enquanto a OUA compreendia um secretário-geral e cinco assessores, a Comissão da UA terá um presidente, um vice-presidente e oito comissários. O âmbito de intervenção dos oito comissários é dado de seguida: (36)

- * paz e segurança (prevenção, gestão e resolução de conflitos, e combate ao terrorismo e outros);
- * questões políticas (direitos humanos, democracia, boa governação, instituições eleitorais, organizações da sociedade civil, assuntos humanitários, refugiados, retornados e deslocados internos);
- * infra-estrutura e energia (energia, transporte, comunicações, infra-estrutura, turismo e outros);
- * questões sociais (saúde, crianças, controlo de drogas, população, migrações, trabalho e emprego, desporto e cultura e outros);
- * recursos humanos, ciência e tecnologia (educação, tecnologia de informação, comunicação, juventude, recursos humanos, ciência e tecnologia e outros);
- * comércio e indústria (comércio, indústria, alfândegas e imigração e outros);
- * economia rural e agricultura (economia rural, agricultura e segurança alimentar, gado, ambiente, água, recursos naturais, desertificação e outros);
- * questões económicas (integração económica, questões monetárias, desenvolvimento do sector privado, investimento e mobilização de recursos e outros).

É também estabelecida uma unidade especial no Gabinete da Presidência para coordenar todas as actividades e programas da Comissão relacionados com as questões de igualdade entre os sexos.

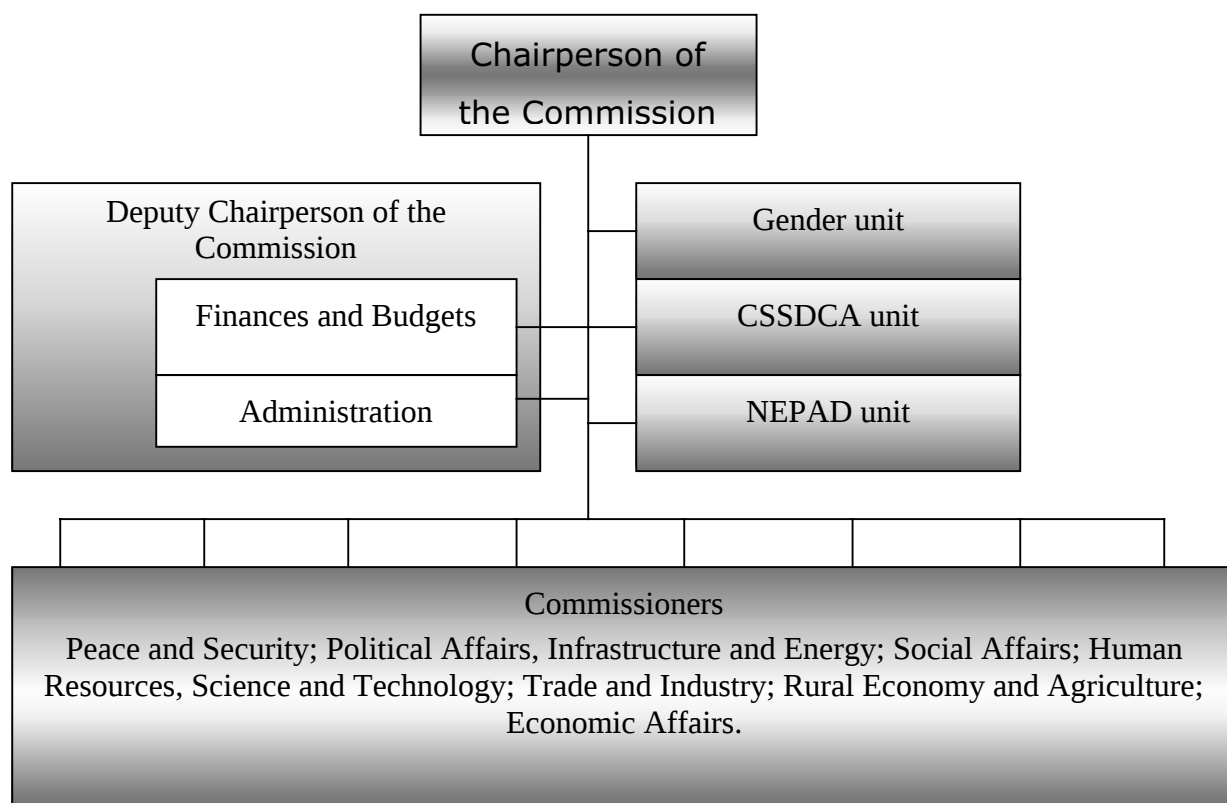
Uma vez que a estrutura final da Comissão não está ainda concluída é pouco oportuno centrarmo-nos sobre ela mas para efeitos de comparação – a estrutura prévia da OUA contava 363 efectivos enquanto que a última proposta para a Comissão é de 818 (número já reduzido em relação a uma anterior estimativa de 1 200) com um orçamento de US\$ 66 milhões com base nos níveis salariais actuais (o orçamento da UA para 2002/3 aprovado em Junho de 2002 é de aproximadamente US\$ 37 milhões). (37)

A Comissão tem como tarefas, enquanto algumas das suas funções, “...apoiar os Estados Membros na implementação dos programas e políticas da União, incluindo o

CSSDCA e a NEPAD...” (38) e participar “...nos assuntos de responsabilidade que possam ser delegados pela Assembleia e pelo Conselho Executivo...” incluindo todas as áreas para as quais tenha sido encontrada uma posição consensual (39), “assegurar a promoção da paz, da democracia, da segurança e da estabilidade” (40) bem como “providenciar apoio operacional ao Conselho da Paz e da Segurança” (41). A Comissão prepara também um relatório anual de actividades da União que submete à Assembleia, ao Conselho Executivo e ao Parlamento (42), o que o torna um instrumento chave na monitorização e implementação da União.

A relação entre o papel e a estrutura da Comissão e o APRM tem inevitavelmente de ser definida e harmonizada mas é correcto afirmar que esta apreciação política e de governação – o grau em que cada Estado Membro implementa os vários compromissos assumidos enquanto membros da União – será uma das principais responsabilidades do comissário para as questões políticas.

Figura 5: Estrutura da Comissão da União Africana (no original, em Inglês)



Alguns do trabalho do processo de apreciação da parceria ocorreu já no seio da Comissão como parte da Unidade CSSDCA (Conferência para a Segurança, a Estabilidade, o Desenvolvimento e a Cooperação em África). A iniciativa da CSSDCA culminou na Declaração Solene que a OUA dos Chefes de Estado adoptou em Lomé, no Togo, durante o ano de 2000 estabelecendo uma Conferência Permanente, que reúne de dois em dois anos durante a cimeira da OUA. A primeira destas Conferências Permanentes decorreu em 2002 durante a Cimeira de Durban. A Declaração Solene de Lomé indica também que sejam tomadas as disposições necessárias

“para que os Parlamentares Africanos ofereçam os seus contributos para a conferência através do Parlamento Pan-africano, enquanto que os representantes da sociedade civil podem fazer chegar as suas perspectivas e recomendações à Conferência Permanente através do Secretariado-geral da OUA.” (43)

Os fundos doados ao Secretariado pela Nigéria e pela África do Sul conduziram à criação da unidade de coordenação da CSSDCA em Adis Abeba. (44)

Durante a Assembleia da UA em Durban, os líderes africanos adoptaram um memorando de entendimento que constituiu um enquadramento e um procedimento para o processo de apreciação da parceria CSSDCA/UA. O Memorando inclui uma série de pressupostos claros sobre as normas de democracia, direitos humanos e outras questões que, quando implementadas, podem ter implicações de longo alcance no conjunto do continente. No âmbito de um capítulo final intitulado “Monitorizar o Desempenho”, os Estados Membros acordaram uma extensa série de mecanismos para monitorizar o desempenho a nível continental, sub-regional e nacional. De seguida, a Unidade CSSDCA foi encarregue de elaborar um programa de trabalho abrangente e um cronograma para “supervisionar o processo de monitorização, com instrumentos de diagnóstico e critérios para avaliação do desempenho, bem como as deficiências e as dificuldades que o limitam” (45). Uma primeira tarefa, mandatada pelo 5.º Encontro da Comissão de Implementação dos Chefes de Estado em Abuja, é a harmonização entre as intenções da NEPAD e as da CSSDCA/UA (46). Uma outra subestrutura mencionada no documento da NEPAD é a proposta Comissão de Eleições.

Durante o encontro dos Chefes de Estado da UA de 2002 em Durban, foi alcançado um acordo em torno da Declaração Reguladora de Eleições Democráticas em África. (47) A Declaração apresenta as eleições democráticas como base para a autoridade de qualquer governo representativo e enquanto ingrediente essencial para a boa governação, o cumprimento da lei, a manutenção e a promoção da paz, da segurança, da estabilidade e do desenvolvimento.

A Declaração procura reforçar o papel da Comissão na observação e na monitorização das eleições e incentiva-a a mobilizar fundos extra-orçamento. Também mandata a Comissão para propor um estudo que torne possível o estabelecimento de:

- * um Fundo de Apoio Eleitoral e de Democratização;
- * uma Unidade de Monitorização Eleitoral e de Democratização; e para
- * Elaborar uma lista de Especialistas Eleitorais Africanos.

A Comissão deve desenvolver normas e procedimentos, formação e treino de pessoal para acompanhar as missões de observadores da UA e é incentivada a promover a cooperação em parceria com organizações africanas, organizações internacionais, instituições nacionais, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil envolvidos no trabalho de observação e de monitorização em causa. Uma reunião para completar muito deste trabalho está agendada para Abril de 2003 na África do Sul. Por fim, a Declaração obriga a Comissão a tornar públicos os seus relatórios.

Os desafios com que se defronta a UA para efectivar esta Declaração estão reflectidos no facto de cada missão de monitorização eleitoral custar na região de US\$ 200.000 e do número de requisições solicitado por ano para este tipo de missões. O orçamento

total da OUA disponível para a monitorização de eleições durante 2001/2002 foi apenas de US\$20.000 com a contrapartida da UA ter de contar com o apoio de doações para preencher este papel crucial.

O Parlamento Pan-africano

Em Fevereiro de 2003, o Protocolo que estabeleceu o Parlamento Pan-africano (PAP) tinha recebido dez ratificações, número ainda distante das 27 ratificações exigidas pelo Protocolo para tornar-se efectivo (48). Quando estiver estabelecido, o PAP será composto por cinco delegados de cada Estado Membro e terá exclusivamente poderes consultivos e de aconselhamento, embora exista a intenção de que venha a tornar-se uma instituição com plenos poderes legislativos, cujos membros são eleitos por sufrágio universal entre maiores. A motivação para o papel do PAP na avaliação da parceria fundamenta-se nos seus objectivos (Artigo 3.º) que incluem a promoção dos princípios dos direitos humanos e da democracia em África e no incentivo à boa governação, transparência e responsabilidade nos Estados Membros. Incluído como parte das suas Funções e Poderes (49), o Protocolo providencia para que o Parlamento possa; “Examinar, discutir ou exprimir uma opinião sobre qualquer assunto, seja por sua própria iniciativa ou a pedido da Assembleia ou de outros órgãos políticos e fazer quaisquer recomendações que julgue pertinentes sobre, *inter alia*, assuntos relativos aos direitos humanos, à consolidação das instituições democráticas e à cultura da democracia, para além da promoção da boa governação e do Estado de direito.”

Se países suficientes ratificarem o Protocolo nos próximos meses, as modalidades e logísticas requeridas pelo PAP devem indicar que serão necessários vários anos antes do Parlamento estar operacional como parte dum processo de apreciação dos parceiros. Depois duma oferta anterior por parte da Líbia de acolher o Parlamento que apenas foi mal recebida por alguns membros, sentiu-se um alívio geral por parte de maioria, quando a África do Sul se ofereceu recentemente para anfitrião do PAP.

O Conselho Económico, Social e Cultural

De acordo com o Artigo 22 do Acto da Constituição:

1. O Conselho Económico, Social e Cultural será um órgão de aconselhamento composto de diferentes grupos sociais e profissionais dos Estados Membros da União.
2. As funções, os poderes, a composição e organização do Conselho Económico, Social e Cultural será determinado pela Assembleia.

O Conselho é incumbido de tornar real o princípio de “participação dos povos africanos nas actividades da União” (50) e reconhecimento da “necessidade de criar uma parceria entre governos e todos os segmentos da sociedade civil.”(51)

Está neste momento a ser instaurada uma comissão técnica que irá ver a redacção dum Protocolo sobre a ECOSOCC, e opiniões sobre a composição e o funcionamento do Conselho que diferem substancialmente.(52) A intenção original do Protocolo da ECOSOCC de ser finalizado a tempo para ser aprovado na Assembleia da União Africana no Maputo em meados de 2003 e aberto a assinaturas e ratificação logo a seguir, provou ser irrealista. Será provavelmente possível para a reunião da Assembleia em Madagáscar no próximo ano.

A questão principal em termos das funções e poderes da ECOSOCC é o peso relativo ligado por um lado à função de aconselhamento e por outro à de representação. Quanto maior for a organização e maior o foco na representação, mais difícil se torna a função de aconselhamento.

O poder da ECOSOCC reside na estrutura da União, tem o “direito de ser ouvido” e das suas questões serem apreciadas. (53) A função de aconselhamento da ECOSOCC deve também ser reforçada para incluir um papel de monitorização e de supervisão no caso do esboço do protocolo incluir a intenção de rever os poderes da ECOSOCC após um período de cinco anos— de acordo com o desejo dos líderes africanos de instituir um sistema de apreciação dos parceiros.

Outra maneira de dar “unhas” à ECOSOCC (e ao PAP), seria através da ligação ao sistema de relatórios da Comissão Africana dos Direitos Humanos—implicando que esta última tivesse de entregar os seus relatórios simultaneamente à Assembleia da União e ao Parlamento Pan-africano. Actualmente, a Comissão submete os relatórios directamente à Assembleia da União Africana, que depois os adopta mais sob forma processual do que por substância. Obrigar esses relatórios a passar pela ECOSOCC iria abri-los a uma maior transparência e escrutínio público.

A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos(54)

O documento central sobre direitos humanos em África, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, foi aberta a assinaturas em 1981 e entrou em vigor em 1986. Foi ratificada por todos os 53 estados membros da OUA/UA. Na altura, a Carta previa apenas a criação duma Comissão e não de um Tribunal dos Direitos Humanos. Um Protocolo à Carta Africana sobre a criação dum Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos somente foi adoptado em 1998 e apenas recebeu seis dos necessários 15 instrumentos de ratificação. A única entidade de supervisão da Carta Africana existente neste momento é portanto a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

A Comissão Africana foi constituída e reuniu-se pela primeira vez em 1987. Adoptou as suas próprias Regras de Procedimento (aditadas em 1995) e Directrizes para Relatórios de Estado (aditado em 1998).

De acordo com o Artigo 45: “As funções da Comissão serão:

1. Promover os Direitos Humanos e dos Povos e em particular:
 - (a) De recolher documentos, realizar estudos e pesquisas sobre os problemas Africanos no campo dos direitos humanos e dos povos, organizar seminários, simpósios e conferências, divulgar informação, encorajar as instituições nacionais e locais preocupadas com os direitos humanos e dos povos, e se for o caso, de dar as suas opiniões ou fazer recomendações aos Governos.
 - (b) De formular e assentar princípios e regras com vista a resolver problemas legais relativos aos direitos humanos e dos povos e às liberdades fundamentais sobre os quais os Governos Africanos possam basear as suas legislações.

(c) Cooperar com outras instituições Africanas e internacionais preocupadas com a promoção e protecção dos direitos humanos e dos povos.

2. Assegurar a protecção dos direitos humanos e dos povos sob as condições expostas pela Carta actual.

3. Interpretar todas as provisões da Carta actual se solicitado por um Estado, instituição da OUA ou Organização Africana reconhecida pela OUA.

4. Realizar quaisquer tarefas que lhes possam ser atribuídas pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo.”

A Comissão Africana consiste em 11 comissários que servem nas suas capacidades individuais, e tem um orçamento anual de menos de US\$750,000. A Comissão reúne-se duas vezes por ano em sessões regulares por um período de até duas semanas e os comissários são nomeados por partidos estatais da Carta e eleitos pela Assembleia da UA. O Secretariado da Comissão Africana está baseado em Banjul, na Gambia e a própria Comissão alterna as suas reuniões entre Banjul e outras capitais Africanas.

Dois dos mais controversos artigos da Carta Africana, com relevo no futuro desempenho da organização, e na forma com os parceiros a apreciarão, prende-se com a forma que a comissão adoptará na gestão das comunicações individuais. O Artigo 58 prevê que “casos especiais que revelam a existência de violações sérias ou maciças dos direitos humanos e dos povos” devam ser encaminhados para a Assembleia, que “pode então pedir à Comissão que realize um estudo aprofundado destes casos.” Nos casos em que a Comissão Africana seguiu este caminho, a Assembleia não correspondeu, mas a Comissão tem mesmo assim encontrado provas de que tais violações maciças têm ocorrido. A Comissão Africana não encaminhou casos para a Assembleia nos últimos anos.

O Artigo 59 prevê que:

1. Todas as medidas tomadas dentro das provisões da Carta actual deverão manter-se confidenciais até ao momento em que a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo decidam o contrário.

2. No entanto, o relatório será publicado pelo Presidente da Comissão sob decisão da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo.

Na prática, a Assembleia serve de carimbo para a publicação do relatório da Comissão Africana, mas o princípio de que os próprios encarregados das instituições cujas práticas de direitos humanos está em causa—os Chefes de Estado—devem tomar a decisão final sobre a publicidade, corrompe a legitimidade do sistema.

Cada estado deve submeter um relatório a cada dois anos acerca dos seus esforços em seguir a Carta Africana.⁽⁵⁵⁾ É permitido às ONG's submeter relatórios sombra ou alternativos, mas o impacto desta avenida é reduzido pela falta de acesso atempado aos relatórios dos estados.

Relatar sob a Carta Africana, tal como noutros sistemas, destina-se a facilitar tanto a introspecção como a inspecção. A ‘Introspecção’ refere-se ao processo no qual o

estado, ao escrever o relatório, se mede a si próprio contra as normas da Carta. A 'Inspeção' refere-se ao processo em que a Comissão mede o desempenho do estado em questão contra a Carta. Muito como o APRM, o objectivo é de facilitar um diálogo construtivo entre a Comissão Africana e os estados. A realização dos relatórios tem, no entanto sido muito tardio, com aproximadamente metade dos estados a não terem submetido quaisquer relatórios. Em 2001 a Comissão começou a emitir observações conclusivas relativas aos relatórios considerados.

A Comissão Africana também nomeou um número de relatores especiais, com vários graus de sucesso (56), grupos de trabalho sobre a Liberdade de Expressão e Povos Indígenas ou Comunidades, e também tem, desde 1995, conduzido um número de visitas de campo, cuja intenção variou desde a busca de factos a bons ofícios e visitas promocionais gerais. A Comissão também adoptou resoluções sobre um número de questões de direitos humanos em África. (57)

Os Relatórios Anuais da Actividade da Comissão Africana, que reflecte as decisões, resoluções e outros actos da Comissão, são submetidos a cada ano a uma prévia autorização de publicação na reunião da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA/UA.

Christof Heyns argumenta que o sistema regional Africano de direitos humanos enfrenta obstáculos quase inultrapassáveis, incluindo violações maciças, num continente duma diversidade imensa, onde uma tradição de cumprimento doméstico das normas dos direitos humanos permanece por estabelecer, e nas quais a Carta Africana precisa urgentemente introduzir reformas. (58)

Ao mesmo tempo, argumenta que a criação contínua de novos mecanismos para a protecção dos direitos humanos em África está a exacerbar a situação. Em vez de se concentrar em criar um mecanismo conforme a Carta Africana—a Comissão Africana—para funcionar adequadamente, cria uma série de novos mecanismos, tais como o Tribunal Africano dos Direitos Humanos, antes mesmo da criação do Tribunal Africano dos Direitos Humanos, e de desenvolver o Mecanismo de Apreciação da Parceria Africana da NEPAD, e assim consecutivamente. Sozinhos, todos estes mecanismos poderiam ser um ponto de partida viável, mas a actual proliferação de mecanismo significa que existe uma falta de concentração de recursos e de esforço, com o resultado de que nenhum deles pode estar em posição de marcar a diferença.

APRECIAÇÃO MÚTUA DA EFICÁCIA DO DESENVOLVIMENTO

Na sua reunião de 3 de Novembro de 2002, a HSIC fez o seguinte pedido: "No espírito de responsabilidade mútua e dependência que está embebido na NEPAD, a HSGIC menosprezou a necessidade de apreciação mútua de parceiros de desenvolvimento no que respeita a sua dedicação a África. O ECA e a OCDE devem concluir urgentemente o seu trabalho sobre a estrutura institucional para esta apreciação." (59)

O documento subsequente, considerado pela HSIC durante a sua reunião de Março de 2003, foi preparado pela UNECA, esboçando sobre o trabalho em curso entre os Secretariados da UNECA e da OCDE. Para a UNECA e a OCDE "... a NEPAD fornece a base para implementar o Consenso de Monterey no contexto Africano, com projectos e responsabilidades mútuos nas áreas da boa governação, níveis de ajuda e eficácia, e de coerência da política a seguir." (60)

As apreciações conjuntas OCDE/UA serão informadas por um conjunto de indicadores derivados do APRM, do lado africano na base de compromissos existentes sobre paz, segurança e governação política; governação económica e corporativa; desenvolvimento humano e capacidade construtiva, e por indicadores do lado dos parceiros externos, na base de compromissos existentes sobre os fluxos a médio prazo das ajudas humanitárias, apoio no seio de estruturas locais de orçamentação e planeamento a médio prazo, práticas dos dadores, capacidade construtiva e coerência na política a seguir, incluindo o estatuto/mudança no que diz respeito aos subsídios à agricultura, tarifas efectivas e redução da dívida.

As apreciações conjuntas serão processadas através de mecanismos institucionais, incluindo um Fórum de Assistência ao Desenvolvimento no Estrangeiro, tal como previsto no documento da estrutura da NEPAD, e a Consulta Ministerial da OCDE/UNECA onde vários Ministros Africanos das Finanças são convidados a encontrar-se com Ministros do Desenvolvimento e da Cooperação da OCDE, para além de dirigentes de agências bilaterais e multilaterais, para um diálogo sobre assuntos de interesse mútuo (conhecido como A Grande Mesa).(61)

O Fórum da ODA será composto dos Ministros presentes na Conferência Anual dos Ministros Africanos das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento da UNECA. O documento sugere que esta conferência se realize concorrentemente com o Encontro Anual do Banco Africano de Desenvolvimento, que começa em Junho de 2003.

Os resultados do Fórum da ODA darão origem a um Relatório da Eficácia do Desenvolvimento e será utilizado para desenvolver posições Africanas comuns sobre a reforma da ODA e outros assuntos relacionados, tais como a dívida externa, o acesso ao mercado e os subsídios à agricultura. Tais posições, comuns em África podem ser tomadas como relevantes em círculos internacionais tais como os encontros do Banco Mundial/FMI. Um relatório de cada Fórum da ODA, conjuntamente com recomendações, será enviado à HSGIC da NEPAD.(62)

FINANCIAMENTO DO MECANISMO DE APRECIACÃO DA PARCERIA AFRICANA

O documento base do APRM aprovado em Durban o ano passado declarava que: “o financiamento para o mecanismo virá de contribuições avaliadas de estados membros participantes.”(63) Enquanto o Mecanismo será portanto principalmente financiado pelos próprios africanos, a assistência dadora seria “... procurada principalmente para a implementação do Programa de Acção e de capacidade construtiva de melhorar as zonas fracas... se forem geridas de uma forma que respeite claramente a posse africana do APRM e todos os seus processos.(64)

Como primeiro passo, o Fórum do APRM espera agora receber um plano de trabalho para todas as operações do APRM dos primeiros cinco anos na sua próxima reunião no Maputo em Junho de 2003. O plano iria fornecer relatórios de base de todos os países que acedam ao processo, provavelmente um relatório periódico subsequente, e iria também incluir provisão para os relatórios solicitados e instituídos. O plano de trabalho iria permitir ao Fórum do APR determinar as contribuições necessárias dos países participantes para financiar o Mecanismo.

CONCLUSÃO

Institucionalmente, a aprendizagem dos parceiros no seio da UA e do seu programa subsidiário, a NEPAD, irá potencialmente desenvolver em duas vertentes principais. Por um lado, a apreciação política e dos direitos humanos será baseada nos compromissos legais contidos no Acto de Constituição e nas estruturas adicionais tais como a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Este processo de apreciação por toda a África será comum a todos os Estados Membros da União. Na prática, a apreciação dos parceiros da NEPAD será limitada à apreciação de governação económica e corporativa e restringida a países que acedam voluntariamente à NEPAD. Enquanto que o Secretariado da NEPAD (através do seu secretariado APR) fará este último, permanece pouco clara a maneira como as Equipas dos Países vão integrar estas duas vertentes.

O encontro da HSIC de Novembro de 2002 fornece a estrutura apropriada para ver o futuro das estruturas do APRM quando “incumbiu a UA de criar um mecanismo e, onde necessário, de desenvolver a capacidade através da qual a implementação das suas decisões possam ser monitorizadas. No entanto, uma vez que o processo vai levar algum tempo a ser realizado, a HSIC decidiu implementar o APRM através do Secretariado da NEPAD para coordenação e administração, sob a supervisão do Painel de Personalidades Notáveis, como solução provisória.”(65) Como consequência, o Secretariado do APRM irá deixar de existir quando o secretariado da NEPAD perder o seu estatuto quasi-independente e for absorvido na Comissão da União Africana. Nessa altura, a Comissão irá assumir toda a responsabilidade pela monitorização da adesão tanto dos países membros da NEPAD como dos estados membros da UA aos seus compromissos como membros da União e da Parceria de Desenvolvimento. O texto do APRM adoptado na Cimeira da UA em Durban já prevê a apreciação do APRM depois de cinco anos “para avivar o seu dinamismo” enquanto o plano de trabalho inicial para o APRM a ser cumprido por um período semelhante. Actualmente, a existência em separado do secretariado do NEPAD em Midrand foi permitido até Julho de 2003.

É necessário reiterar que a monitorização do grau ao qual os países africanos aderem e implementam as suas tarefas sob os auspícios da União Africana precisa duma função central da Comissão. A capacidade da Comissão de realizar mais do que uma função distante de supervisão tem sido estrangida historicamente pela falta de vontade dos Estados Membros em permitir à Comissão fazê-lo e a falta de capacidade da própria Comissão. A NEPAD terá de enfrentar estas realidades para poder alterar alguma coisa. Mas é difícil na prática de ver como é que o secretariado da NEPAD com muito menos recursos e experiência poderão realizar tudo isto sem a dependência massiva de apoios externos e de parcerias com outras instituições.

O comunicado que seguiu o 6º encontro da HSIC de 9 de Março de 2003 diz, em parte, o seguinte: “A HSGIC [ou HSIC] reconsiderou as suas decisões tomadas durante o seu 5º encontro no que diz respeito ao cronograma para a conclusão do trabalho sobre o processo do APRM.” Isto era que o Secretariado da NEPAD devia conceber e finalizar o processo de adesão ao APRM até ao fim de Janeiro de 2003 e desenvolver critérios detalhados e indicadores para a medição do desempenho em governação política e económica para consideração na próxima reunião da HSGIC que terminou a 9 de Março de 2003. O comunicado também “Mandatou o Presidente de prosseguir mais consultas aos Representantes de cada região da HSGIC, sobre a nomeação do Presidente e dos

membros do Painel de Personalidades Notáveis, e para que este processo esteja concluído até 31 de Março de 2003.”

Na prática, os próximos passos na criação do APRM incluem portanto:

- * a nomeação das Personalidades Notáveis e do Presidente do Painel APR—espera-se uma declaração a este respeito durante a primeira semana de Abril de 2003;
- * conclusão e aprovação (pelo Forum APR) dum plano de trabalho incluindo um orçamento e escalas de contribuição dos países participantes no APRM—isto deve ser apresentado no próximo encontro da HSIC em meados de 2003;
- * formalização e aprovação do mandato do Painel APR, incluindo as suas combinações relativas aos relatórios do Forum APR, sob a forma de Carta;
- * conclusão e aprovação das regras de procedimento para o Forum APR e o Painel APR;
- * conclusão e aprovação dum Código de Conduta para todos os componentes da organização do APRM; e
- * conclusão e assinatura de Memorandos de Entendimento entre o Secretariado APR e cada Instituição Parceira do APR.

De acordo com o cronograma ambicioso para o processo APRM, e assumindo que não hajam mais atrasos e problemas, os primeiros resultados do APRM podem, teoricamente, ser esperados 18 meses depois do início do mecanismo, ou seja, por volta de Setembro de 2004. Mesmo os observadores mais favoráveis diriam que isto requer uma cooperação e uma vontade política comum nunca vistas na história africana.

Dada a fraqueza evidente das instituições responsáveis pela apreciação política e de governação dos parceiros, é razoável esperar que passem vários anos antes de se obterem resultados fiáveis da Comissão da União a esse respeito. De facto, a natureza emergente do APRM está longe da intenção original do Presidente Mbeki, que pretendia apenas que a UNECA realizasse as apreciações dos parceiros para a NEPAD. A diferença entre esse intuito e as estruturas actuais reflectem a extensão dos compromissos que tiveram de ser feitos no processo. Não serve de muito salientar o facto que a remoção efectiva das componentes político e de boa governação da NEPAD e a sua localização dentro das várias estruturas da União Africana contradiz o intuito original e conteúdo do APRM tal como explicitado em vários documentos da NEPAD e comunicado aos parceiros do Desenvolvimento Africano. Este compromisso inevitável foi um que o Presidente Mbeki da África do Sul e os seus conselheiros tinham procurado atrasar e por vezes evitar. Mas sendo um dos arquitectos do Acto de Constituição e do Protocolo do Parlamento Pan-africano, a África do Sul não podia prejudicar a União Africana da qual é actualmente Presidente. De forma semelhante, a extensão da resistência nigeriana e de outros à duplicação e à evidente competição proveniente da sobreposição dos processos de apreciação dos parceiros tornou inevitável a harmonização e racionalização da apreciação dos parceiros.

Contra este passado, os parceiros do Desenvolvimento Africano podem ter de julgar a vontade e o vigor políticos evidentes do processo de apreciação dos parceiros como parte das suas considerações acerca do financiamento dos vários planos de acção que se seguirão. Distribuir dinheiro de uma forma inteligente é uma das tarefas mais difíceis. Permanece verdade para os países e instituições que queiram fazer parte e apoiar a NEPAD e a pergunta terá de ser formulada até que ponto é que o modelo NEPAD para apreciação dos parceiros é uma ferramenta sustentável para efectuar uma mudança efectiva. A assumpção natural é que os sistemas nacionais que funcionam servem de blocos de construção para os sistemas regionais eficazes. A NEPAD parece virar ao contrário esta lógica acerca da maneira na qual procura construir uma capacidade apropriada, embora o propósito, a assistência nacional, permaneça inalterada.

A HSIC decidiu contra o desenvolvimento de tal protocolo ao Acto Constitutivo do APRM como base à apreciação dos parceiros da NEPAD. Diferentes do mecanismo de apreciação dos relatórios de estado sob a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Mecanismo de Apreciação da Política Comercial sob a Organização Mundial do Comércio, o APRM impõem uma obrigação moral aos estados de providenciar um programa de acção para a implementação, baseando-se naquilo que pode ser descrito como uma legalidade “suave” em vez dum compromisso legal claro para a sua implementação. (66) Em qualquer caso, a melhor opção da NEPAD é de trabalhar com uma coligação de líderes africanos que cooperam porque acreditam na contribuição que o APRM pode trazer. O tempo dirá quem se considera parte do grupo.

Se o entendimento apresentado neste documento estiver correcto, a apreciação dos parceiros da NEPAD será um processo fechado, de estado a estado, sem espaço para contribuições não oficiais ou consultas, para além da possibilidade de comentar os relatórios dos países ao serem publicados em qualquer formato. Embora os vários relatórios dos países sejam eventualmente apresentados a instituições tais como o Parlamento Pan-africano, o PAP não existe e mesmo que o protocolo seja ratificado no próximo ano, levará algum tempo até funcionar como uma estrutura integrante da União. Mesmo assim é questionável se um corpo continental pode melhorar o estado de deterioração evidente de muitos parlamentos nacionais, incluindo o de vários estados membros da NEPAD. Dada a experiência com os relatórios da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, irá também precisar de uma mudança na maneira como a Assembleia da União funcionou se os relatórios dos países são para servir de reflexo da mudança. Ao fim de tudo, apenas um factor irá determinar o impacto do APRM e isso é um compromisso profundo e genuíno por parte dos líderes africanos e dos seus governos a cada nível a reformar. O tempo dirá se isto se vai materializar.

Muitas perguntas permanecem, portanto. Mas o debate acerca da apreciação dos parceiros abriu um espaço considerável para as organizações da sociedade civil africana procurarem e estabelecerem processos paralelos para prender os governos africanos e os seus líderes aos seus compromissos declarados e às suas decisões. Talvez seja aqui que se pode encontrar a maior esperança de responsabilidade e eficácia na apreciação. (67)

NOTAS

1. Mecanismo de Avaliação pelos Pares da NEPAD (AHG/235(XXXVIII) Anexo 2.
2. Como dito por Peter Fabricius, “*African leaders agree on peer review system*”(Líderes africanos concordam sobre a avaliação dos parceiros), The Star, 4 de Novembro de 2002, <www.iol.co.za>, acessado a 5 de Novembro de 2002.
3. Jakkie Cilliers, “*NEPAD African Peer Review Mechanism*” (Mecanismo de Avaliação da Parceria Africana da NEPAD), Documento do ISS nº 64, Instituto de Estudos de Segurança, Pretoria, Novembro de 2002. Também disponível em <www.iss.co.za>.
4. Entre outras mudanças interessantes feitas entre o rascunho e a versão final do Memorando de Entendimento (originalmente submetido aos Chefes de Estado como um documento intitulado ‘Acordo sobre o Mecanismo de Avaliação da Parceria Africana’) é a remoção do Painel de Personalidades Notáveis da APR como árbitro final em qualquer disputa relativa à interpretação dos acordos do APRM e a suavização do estatuto do Memorando de Entendimento de documento no qual os países tinham de submeter um Instrumento de Acesso a um que requer que o país relevante submeta uma cópia assinada do Memorando de Entendimento ao secretariado da NEPAD.
5. Enquanto que o Acordo era patentemente um documento legal internacional, o Memorando de Entendimento não parece ter esse estatuto.
6. “O Mecanismo de Avaliação da Parceria Africana: Um julgamento crítico, esboço de documento sem data, Centro dos Direitos Humanos”, Universidade de Pretoria, Março de 2003.
7. “Em direcção a um Mecanismo Institucional para a Avaliação Mútua da Eficácia do Desenvolvimento entre África e os seus Parceiros”, NEPAD/HSIC/03-2003, Fevereiro de 2003
8. 6º Comunicado da HSGIC, 9 de Março de 2003, par 20.
9. Par 25 & 26 de “Mecanismo De Avaliação da Parceria Africana” Anexo 2, op cit. Ver também a nota 11 abaixo para possíveis alterações a este prazo depois da mais recente reunião da HSIC.
10. Par 6.8, “Processo e Organização do Mecanismo De Avaliação da Parceria Africana”, op cit.
11. O documento discutido em Abuja durante a 6ª reunião da HSGIC que é resumido no próximo texto principal deste documento parece diluir esta 4ª etapa. O conteúdo desta etapa, tal como aprovado pela Assembleia da UA em Durban em 2002, é o seguinte:

A Quarta Etapa começa quando o relatório da equipa é submetido aos Chefes de Estado e de Governo (o fórum do APR) através do Secretariado do APRM. A consideração e adopção do relatório final pelos Chefes de Estado e de Governo, incluindo a sua decisão a este respeito, marcam o fim desta etapa.

Se o Governo do país em questão mostrar uma franca vontade de rectificar as falhas identificadas, então será incumbido aos governos participantes de prestar a assistência que puderem, além de encorajar as agências e governos doadores de prestar também ajuda ao país a ser revisto. No entanto, se não houver a vontade política necessária por parte do Governo, os

estados participantes devem primeiro fazer tudo ao seu alcance para o encorajar a entrar num diálogo construtivo, oferecendo ao mesmo tempo apoio técnico ou de outro tipo que seja necessário. Se o diálogo se mostrar inútil, os Chefes de Estado e de Governo participantes podem notificar o Governo da sua intenção colectiva de prosseguir com medidas apropriadas a partir de determinada data. O intervalo deve concentrar o pensamento do governo e providenciar outra oportunidade de abordar as falhas identificadas sob um processo de diálogo construtivo. Tudo somado, significa que tais medidas devem sempre ser utilizadas como último recurso.

O 6º documento da HSGIC também afasta a necessidade de tornar público o relatório do APRM dentro dum prazo fixo (6 meses depois de considerado pelo fórum do APR). Em vez disso, o fórum do APRM é agora obrigado a “transmitir os relatórios do APRM às estruturas apropriadas da União Africana dentro dum prazo de tempo razoável” e “tornar público, através do secretariado do APR, os relatórios de avaliação dos países e as notas à imprensa pertinentes.” (par 2.2)

12. “As funções, poderes, composição e organização do CPS serão determinados pela Assembleia e apresentados num protocolo relativo.” Artigo 20(bis) Acto de Constituição da UA tal como aditada pela 1ª Sessão Extraordinária da Assembleia da União, 3–4 de Fevereiro de 2003, Adis Abeba, Etiópia.

13. Em Fevereiro de 2003, 34 países membros da União tinham assinado o protocolo estabelecendo o Conselho embora apenas a Argélia o tenha ratificado. Parece pouco provável que o Protocolo seja ratificado a tempo da próxima reunião ordinária da Assembleia da União Africana no Maputo em Julho de 2003, tal como previsto há alguns meses.

14. O preâmbulo ao Protocolo do CPS anota o desejo dos estados membros da UA em estabelecer “...uma estrutura operacional para a implementação efectiva das decisões tomadas nas áreas de prevenção do conflito, implementação da paz, operações e intervenções de manutenção da paz, assim como criação de paz e reconstrução pós-conflito, de acordo com a autoridade conferida nesse aspecto pelo Artigo 5(2) da Acto de Constituição da União Africana.”

15. O Conselho será suportado pela própria Comissão, por um Painel de Sábios, Um Sistema de Aviso Precoce Continental, uma Força Africana em Espera e um Fundo Especial. O CPS funcionará continuamente, reunindo-se pelo menos duas vezes por mês a nível de Representantes Permanentes, e anualmente a nível dos Ministros e Chefes de Estado e de Governo. Todas estas reuniões terão lugar em Adis Abeba excepto por acordo de dois terços dos membros do CPS em reunir-se noutra lugar. Artigos 5 e 8 do Protocolo do CPS.

16. Protocolo do CPS, art. 3(f).

17. Par 2.1, “*African Peer Review Mechanism Organisation and Process*”(Processo e Organização do Mecanismo de Apreciação da Parceria Africana), NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/accord/ Anexo III, 29 de Janeiro de 2003.

18. *Doze países Africanos assinaram a Declaração de Intenção no 5º encontro da HSIC em Abuja, Nigéria a 3 de Novembro de 2002 incluindo o Egipto, Mali, Maurício e Gabão. Estes quatro países não assinaram o Memorando de Entendimento durante o 6º encontro de HSIC em Março de 2003, embora o Quénia e o Uganda o tenham feito. Os outros países que assinaram o Memorando de Entendimento são a Argélia, República do Congo, Etiópia, Gana, Moçambique, Nigéria, Ruanda e África do Sul. 17 países declararam que iriam juntar-se ao APRM em Janeiro de 2003.*

19. Par 2.1, “*African Peer Review Mechanism Organisation and Process*”(Processo e Organização do Mecanismo de Apreciação da Parceria Africana), op cit.

20. “As Personalidades Notáveis devem ser Africanos que se tenham distinguido em carreiras relevantes ao trabalho do APRM. Os membros do Painel devem ser personalidades de alto estatuto moral e que tenham demonstrado uma grande dedicação aos ideais do Pan-africanismo. A composição do Painel irá também reflectir um equilíbrio regional alargado, igualdade de sexos e diversidade cultural.” (Par 3.6, Ibid.)

21. Par 4.1, “*African Peer Review Mechanism Organisation and Process*”(Processo e Organização do Mecanismo de Apreciação da Parceria Africana), op cit.

22. Par 4.2, Ibid.

23. Comunicado emitido no final da 6ª Cimeira da Comissão de Implementação dos Chefes de Estado e de Governo (HSGIC) da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano, Abuja, 9 de Março de 2003 (doravante o Comunicado do 6º HSGIC, 9 de Março de 2003), par 7.

24. Ver F Pagani, “Peer Review as a Tool for Co-operation and Change: an analysis of an OECD working method”(A Apreciação dos Parceiros como ferramenta para a cooperação e para a mudança; uma análise dum método de trabalho da OCDE), *African Security Review*, 12(4), Instituto de Estudos de Segurança, 2002, pp. 15–24

25. Em Março de 2003 o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) começou a providenciar um fundo de US\$1.9 milhões para apoiar o Secretariado da NEPAD por um período inicial de 15 meses. A contribuição faz parte dum projecto mais alargado US\$3.5 milhões que se espera que vá buscar financiamento a outros parceiros internacionais. Para além de fornecer apoio institucional ao secretariado da NEPAD, o financiamento do UNDP irá ajudar em 6 áreas principais:

Promover a governação política e a democracia em África, incluindo dar assistência ao Secretariado à medida que este finaliza o Mecanismo de Revisão da Parceria Africana;

Criar uma Unidade de Apoio Técnico que permita à NEPAD disponibilizar especialistas numa variedade de disciplinas;

Criar um Painel de Aconselhamento da NEPAD, que consista de Africanos vindos de círculos tais como do meio académico, da sociedade civil, do governo e do sector privado, para aconselhar a NEPAD nas direcções futuras e assegurar que a iniciativa é bem conhecida através de toda a região;

Desenvolver uma Estratégia de Comunicação e Popularização para incorporar uma abordagem comum para o NEPAD e para a União Africana;

Traduzir o conceito de “nova parceria” em políticas de cooperação e desenvolvimento a seguir, princípios e costumes que assegurem a posse Africana;

Promover nos países Africanos objectivos da NEPAD a par dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

26. Documento de Estrutura do NEPAD (2001); Acto de Constituição da União Africana (2000); Declaração de Cairo sobre o Estabelecimento, no seio da OUA, do Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução (1993); [ou o Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (2002) quando disponível]; Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSSDCA) Declaração Solene (2000); Declaração sobre a Estrutura para uma Resposta da OUA às mudanças Inconstitucionais de Governo (2000); Carta das Nações Unidas (1945); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1990); Declaração e Plano de Acção para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos (1999); Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) e todas as convenções a ela relativas; códigos anti-corrupção das NU e Africanos

(nenhuns são mencionados); Convenção sobre a Erradicação da Discriminação das Mulheres (CEDAW); Plano de Acção de Pequim (1995); Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (1990); Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança; A Convenção de Refugiados da OUA (1969); e a Convenção das NU sobre Refugiados.

27. Documento Estrutural da NEPAD (2001); Tratado de Abuja estabelecendo a Comunidade Económica Africana (1991); Acto de Constituição da União Africana (2000); Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal; Guias para a Gestão da Dívida Pública; Normas Internacionais de Auditoria; Normas Internacionais de Contabilidade; Código de Boas Práticas de Transparência em Políticas Monetárias e Financeiras; Princípios para Sistemas de Pagamento; Princípios Básicos para Supervisão de Valores e de Seguros e Regras; Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz; Códigos e normas anti-corrupção das Nações Unidas e da União Africana; e Recomendações Anti-lavagem de Dinheiro

28. Princípios de governação corporativa (OCDE e Commonwealth); normas internacionais de contabilidade; normas internacionais de auditoria; Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz; Princípios Básicos para Supervisão de Valores e de Seguros e Regras; Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; códigos do trabalho da ILO; e códigos da OMS sobre segurança industrial e ambiental e higiene.

29. Documento de Estrutura do NEPAD (2001); Direito ao Desenvolvimento na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981); Carta Africana para a Participação Popular no Desenvolvimento (1990); Plano de Implementação da WSSD de Joanesburgo (2002); Declaração Millennium da ONU (2000); O Direito ao Desenvolvimento na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981); Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); A Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (1990); Cimeira Mundial sobre o Plano de Acção de Desenvolvimento Social (1995); Acto de Constituição da União Africana (2000); Convenção sobre a Erradicação da Discriminação das Mulheres (CEDAW); e Plano de Acção de Pequim (1995).

30. Par 6.1, *ibid.*

31. Par 6.9, *ibid.*

32. In par 16.

33. Par 6.3, “*African Peer Review Mechanism Organisation and Process*”(Processo e Organização do Mecanismo de Apreciação da Parceria Africana), *op cit.*

34. A Carta do Bem-estar da Criança Africana providencia o estabelecimento duma Comissão de Especialistas Africanos *inter alia*: monitorizar a implementação e assegurar a protecção dos direitos inseridos na Carta; interpretar as provisões da Carta e formular e definir princípios e regras destinadas a proteger os direitos e o bem-estar das crianças em África. Os estados partidários da Carta devem submeter relatórios à Comissão no prazo de dois anos após a ratificação. A comissão pode receber e investigar queixas de indivíduos ou de ONG's. Os onze membros da Comissão foram eleitos em 2001 por um período de cinco anos. Reuniram-se duas vezes, em Abril e Dezembro de 2002.

35. Par 6.4 & 6.6, *Ibid.*

36. Artigo 12 dos Estatutos da Comissão da União Africana

37. Entrevistas em Adis Abeba, Fevereiro de 2003. As quotas em atraso montam normalmente a valores entre US\$30 e 50 milhões. Uma comissão especial de financiamento está presentemente a investigar opções para o financiamento e recomendações devem ser apresentados na próxima reunião do Conselho Executivo.

38. Artigo 3, 2(h) Estatutos da Comissão da União Africana.
39. Artigo 3, 2(n), Ibid.
40. Artigo 3, 2(r), Ibid.
41. Artigo 3, 2(s), Ibid.
42. Artigo 3, 2(u), Ibid.
43. Par 15, Ibid.
44. Originalmente a unidade dependia do secretário-geral assistente de assuntos políticos mas segundo uma reestruturação interna recente no seio da Comissão Interina, a Unidade depende agora directamente do Presidente Interino.
45. Noutras partes, o memorando fala de relatórios de países e de painéis de visita compostos por Africanos reputáveis e notáveis, conduzido em ciclos de dois anos. Isto incluía uma série de valores básicos e compromissos e alguns 50 indicadores específicos de desempenho relativos a democracia, direitos humanos, segurança, questões económicas e desenvolvimento. Os parágrafos finais do memorando falam da designação de pontos focais e comissões nacionais de coordenação dentro de cada país, incluindo a monitorização anual da conformidade do país com o processo do CSSDCA.
46. A decisão dos Chefes de Estado sobre o CSSDCA “reafirmou a centralidade do Processo do CSSDCA... como mecanismo de avaliação e monitorização para a União Africana.”
47. Depois do Relatório do Secretário-Geral sobre Reforçar o Papel da OUA/UA nas eleições, observações e monitorização e o avanço do processo de democratização em África. AHG/Decl. 1 (XXXVIII) e CM/2257 (LXXVI)
48. Botsuana, Líbia, Malawi, Mali, Namíbia, Ruanda, SADR, África do Sul, Sudão e Tanzânia. Relatório do Presidente Interino da Comissão sobre o estado dos tratados da UA (em 10 de Fevereiro de 2003), EX/CL/14(II), Conselho Executivo, Segunda Sessão Ordinária, 3–6 de Março de 2003, N'Djamena, Chad, par 77.
49. Artigo 11(1), Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana dependente do Parlamento Pan-africano.
50. Acto de Constituição da União Africana, revisto, Artigo 4(c).
51. Ibid. Preâmbulo.
52. Ver K Sturman e J Cilliers, “ECOSOCC: *bringing people’s power to the Union*”(ECOSOCC: trazer o poder do povo à União), em *African Security Review*, vol 12, no 1, Instituto de Estudos de Segurança, Pretoria, 2003.
53. Ao mesmo tempo o ECOSOCC não teria o direito exclusivo de ser ouvido uma vez que cada subestrutura individual ou órgão da União terá inevitavelmente o direito de avançar ou solicitar submissões ou audiências de quem desejar.
54. Esta secção baseia-se em C Heyns, “*The African Regional Human Rights System: the African Charter*”(O Sistema Regional Africano dos Direitos Humanos: a Carta Africana), Centro dos Direitos Humanos, Universidade de Pretoria, 2003.

55. Embora não esteja previsto na Carta Africana que os relatórios devam ser submetidos especificamente à Comissão Africana, a Comissão recomendou à Assembleia que fosse dado à Comissão a tarefa de apreciar os relatórios. A Assembleia aprovou subsequentemente essa recomendação.

56. Tem havido uma crítica alargada à falta de acção efectiva por parte do Relator Especial de Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, enquanto que o mesmo é verdade, pelo menos, em relação à primeira incumbência da posição de Relator Especial das Condições das Mulheres em África, pelo contrário, o Relator Especial de Prisões e Condições de Detenção em África estabeleceu as normas para os anos vindouros.

57. Para além das resoluções dos países e de outras mais específicas, foram adoptadas resoluções em tópicos tais como as seguintes descritas: julgamento justo; liberdade de associação; direitos humanos e dos povos; educação; lei humanitária; tipos contemporâneos de escravatura; minas anti-pessoais; prisões em África; a independência da justiça; o processo eleitoral e governação participativa; o Tribunal Criminal Internacional; a pena de morte; a tortura; HIV/SIDA; e liberdade de expressão

58. Os obstáculos na Carta Africana são relativos às normas reconhecidas relativas (a omissão de direitos civis e políticos importantes para além de socio-económicos, a inclusão de conceitos que não são fáceis de traduzir em termos legais, e a ausência de regras adequadas no que diz respeito às restrições dos direitos), para além do próprio mecanismo de monitorização (nenhum dos procedimentos principais permitidos pela Comissão—comunicações individuais, relatórios de estado e relatores especiais—são fornecidos especificamente para a Carta, e as diligências relativas ao secretismo e às violações maciças, devem ser postas de parte).

59. Par 20 do comunicado.

60. As apreciações conjuntas seriam baseadas em orientações tal como registado em: Declaração da fundação da NEPAD e Plano de Acção; a Estratégia da Parceria para o Desenvolvimento (abordado pela primeira vez na declaração sobre a política a seguir da OCDE/DAC em 1996 sobre *“Shaping the 21st Century: The Role of Development Co-operation”* (Dar forma ao século 21: o papel da cooperação de desenvolvimento); os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio emergentes do acordo entre Chefes de Estado na Cimeira do Milénio; o Consensus de Monterrey; o *“Africa Action Plan”* (Plano de Acção para África) dos G8 em Kananaskis; e a Declaração Ministerial da OCDE de 2002 em *“Action for a Shared Development Agenda”* (Acção para uma Agenda de Desenvolvimento Partilhada).

61. Isto é uma consulta anual organizada pela ECA e a OCDE onde os Ministros Africanos das Finanças são convidados a reunir-se com Ministros de Desenvolvimento e Cooperação da OCDE e Chefes das principais agências bilaterais e internacionais.

62. O comunicado do 6º HSGICA 9 de Março de 2003 par 20. Com efeito, enquanto a proposta da UNECA foi avançada ao HSIC da NEPAD para consideração e aprovação, uma proposta semelhante será submetida à OCDE/DAC preparada pelo secretariado da OCDE. Nessa base, um documento conjunto dos secretariados da UNECA e da OCDE será preparado para consideração da Conferência dos Ministros Africanos das Finanças e Planeamento e Desenvolvimento, em Junho de 2003 e da DAC. Conforme o resultado, será submetido um documento actualizado à HSGIC sobre o caminho futuro.

63. Par 26. O comunicado da 35ª Sessão da Comissão/Conferência dos Ministros Africanos das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico, convocada pela UNECA em Joanesburgo, África do Sul, 21-23 de Outubro de 2002, também incluía o reconhecimento de que o APRM será implementado com recursos vindos predominantemente de África.

64. Par 8.3, “*African Peer Review Mechanism Organisation and Process*”(Processo e Organização do Mecanismo de Avaliação da Parceria Africana)”, op cit.

65. Par 14 do comunicado do 5º HSGIC.

66. A base legal para o TPRM é o anexo 3 do Acordo que estabelece a OMC. A Comissão é estabelecida nos termos do Artigo 62 da Carta Africana. E. Baimu, op cit.

67. De acordo com Christof Heyns (Ibid.) as ONG's já têm uma relação especial com a Comissão Africana. Um grande número já se registou para ter o estatuto de afiliado. As ONG's são muitas vezes instrumentais em levar casos à Comissão; às vezes submetem relatórios-sombra; propõem itens na agenda ao finalizar as sessões da Comissão; e fornecem apoio logístico e outro à Comissão, por exemplo colocando internos na Comissão e apoiando os relatores especiais e as missões da Comissão. Muitas vezes as ONG's organizam workshops especiais mesmo antes das sessões da Comissão, e participam activamente nas sessões públicas da Comissão. As ONG's também colaboram com a Comissão no desenvolvimento de resoluções normativas e de novos protocolos da Carta Africana.

ACERCA DESTE DOCUMENTO

Este documento representa a colaboração entre duas das áreas de estudo do Instituto de Estudos de Segurança: armamento ligeiro e crianças no conflito armado. A proliferação de armas de pequeno calibre em África desde a guerra-fria não foi, em si só, uma causa de conflito. A acessibilidade ao armamento fácil de utilizar por crianças e jovens tem, no entanto aumentado os riscos de uma maior devastação nas guerras. O efeito cíclico do impedimento do desenvolvimento económico e a socialização de jovens na violência fizeram das armas de pequeno calibre uma parte integrante da sobrevivência social, económica e política de crianças e jovens. Este documento começa a desvendar a complexa noção da demanda de armas de pequeno calibre e de armamento ligeiro através da lente dos direitos da criança numa tentativa de enriquecer a análise corrente do problema da proliferação das armas.

FINANCIAMENTO

Este documento foi publicado com a ajuda do Programa de Treino para a Paz no Sul de África, um projecto em colaboração com o ISS, o ACCORD e o Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais, financiado pelo Governo Real da Noruega.