

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALFA OUMAR DIALLO

**A NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA (NEPAD) –
PARADIGMA PARA O DESENVOLVIMENTO**

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Martha Lucía Olivar Jimenez

**Porto Alegre
2006**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALFA OUMAR DIALLO

**A NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA – NEPAD –
PARADIGMA PARA O DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez

**Porto Alegre
2006**

Para Cíntia Santos Diallo e Siradio Hélio Santos
Diallo, pelo amor incondicional e pelo
companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Allah por ter-me dado vida, saúde e me iluminado neste meu empreendimento, à minha orientadora, Professora Dr^a Martha Lucía Olivar Jimenez, pelo apoio recebido desde o início deste trabalho, muito além de seu papel de orientador, verdadeiro modelo a ser seguido, tendo em muito contribuído para minhas pesquisas no Brasil e no exterior, mas sobretudo para meu crescimento.

Sou grato aos governos brasileiro e senegalês, ao corpo docente, aos colegas e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS, enfim a todos os que participaram de momentos da minha vida e, conseqüentemente, da conclusão deste trabalho.

Eternamente serei grato à minha mãe, Ramatoulaye Diallo, mulher de coragem que me ensinou os primeiros passos e com quem ainda aprendo tanto. Viver sempre será lutar e lutar muito.

Ao meu falecido pai, Siradio Diallo, por seu modelo de força ao cruzar as fronteiras do seu país natal (República da Guiné) e vencer num país distante (República do Senegal).

A meus familiares em diferentes lugares do mundo, Brasil, Senegal, França, Suíça, Alemanha, Itália, Espanha, Canadá, Estados Unidos da América, República da Guiné, Guiné-Bissau, que tanto me motivam a estudar o Direito Internacional.

Agradeço às famílias DIALLO, SANTOS, DE LOS ANGELES, BITTENCOURT. Agradeço também aos que não acreditaram em mim e que, assim, tornaram minha busca mais difícil, pois indubitavelmente muito contribuíram para a maturidade deste trabalho.

Enfim, àqueles a quem dedico este trabalho, minha esposa, Cíntia Santos Diallo, incansável parceira, e ao meu filho Siradio Hélio Santos Diallo, a minha jóia, que sempre estiveram presentes em todos os momentos, por tudo o que temos vivido, em especial por mais esta nossa realização.

“L’Afrique a dépassé le stade où incriminer le passé pour ses problèmes. C’est à nous qu’il incombe de réparer ce passé, avec le soutien de ceux qui acceptent de participer avec nous à un renouveau continental. Nous avons une nouvelle génération de dirigeants conscients que nous devons assumer la responsabilité de notre propre destinée, que nous nous élèverons seulement par nos propres efforts menés en partenariat avec ceux qui nous souhaitent le succès”

Nelson Mandela

RESUMO

Os chefes de Estado africanos, após a transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, propuseram a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), como um quadro para uma nova relação de parceria entre a África e a comunidade internacional. Neste sentido de nova parceria, os dirigentes africanos se engajaram em promover nos seus países, na sua região e no Continente, a paz, a segurança, a democracia, a boa governança, o respeito dos direitos humanos e uma saudável gestão econômica, como uma estratégia para orientar o desenvolvimento da África no século XXI. A NEPAD suscitou uma reação positiva na comunidade internacional.

A NEPAD repousa sobre fundamentos de desenvolvimento duradouro no Continente, sem os quais tornam-se impossíveis resultados concretos. Entre esses fundamentos podemos citar: a democracia, a boa governança, a governança econômica e a governança das empresas. Para alcançar o objetivo, a NEPAD propõe reformas institucionais como a utilização de meios de avaliação que permitem instaurar definitivamente a boa governança nas estruturas do Estado.

Palavras-chave: NEPAD – Desenvolvimento – Boa governança – Direitos Fundamentais.

RÉSUMÉ

Les chefs d'Etats Africains, après avoir mué l'Organisation de l'Unité Africaine en Union Africaine, ont proposé le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), comme cadre pour une nouvelle relation de partenariat entre l'Afrique et la communauté internationale. Dans le cadre de ce nouveau partenariat, les dirigeants africains s'engagent à promouvoir dans leurs pays, leur région et dans le continent, la paix, la sécurité, la démocratie, le bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique, comme une stratégie pour guider le développement de l'Afrique au 21^e Siècle. Le NEPAD a suscité une réaction positive dans la communauté internationale.

Le NEPAD repose sur des fondements du développement durable sur le continent, sans lesquels il sera impossible d'arriver à des résultats probants. Parmi ces fondements, on peut citer : la démocratie, la bonne gouvernance, la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises. Pour atteindre cet objectif, le NEPAD propose des réformes institutionnelles comme l'utilisation d'outils d'évaluation qui permettront d'instaurer définitivement la bonne gouvernance dans les structures de l'Etat.

Mots clefs: NEPAD – Développement – Bonne gouvernance – Droits Fondamentaux.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PRIMEIRA PARTE: A NEPAD COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DA UNIÃO AFRICANA	23
A) O Surgimento de uma nova organização na África	28
<i>A.1 Evolução histórica da Organização da Unidade Africana.....</i>	<i>30</i>
<i>A.2 A criação da Organização da Unidade Africana</i>	<i>32</i>
<i>A.3 Os órgãos da Organização da Unidade Africana</i>	<i>37</i>
<i>A.4 A instituição de uma nova organização continental.....</i>	<i>46</i>
<i>A.5 Os órgãos da União Africana</i>	<i>54</i>
B) A natureza jurídica da NEPAD.....	64
<i>B.1 Caráter normativo da NEPAD.....</i>	<i>65</i>
<i>B.2 Objetivos econômicos da NEPAD.....</i>	<i>78</i>
<i>B.3 Objetivos políticos.....</i>	<i>85</i>
<i>B.4 Os mecanismos políticos.....</i>	<i>86</i>
<i>B.5 Os mecanismos financeiros.....</i>	<i>93</i>
SEGUNDA PARTE: A CONTRIBUIÇÃO DA NEPAD PARA O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	103
A) A Situação dos Direitos Fundamentais até o Advento da União Africana	106
<i>A.1 A Carta de Banjul</i>	<i>107</i>
<i>A.2 Os Direitos individuais</i>	<i>118</i>
<i>A.3 Direitos Coletivos</i>	<i>128</i>
<i>A.4 Deveres.....</i>	<i>138</i>
<i>A.5 Cláusulas derragatórias</i>	<i>141</i>
<i>A.6 Órgãos de aplicação da Carta.....</i>	<i>142</i>
B) Novas Perspectivas com a NEPAD.....	153
<i>B.1 Boa governança política</i>	<i>162</i>

<i>B.2 Boa governança econômica e social</i>	167
CONCLUSÃO	193
REFERÊNCIAS	201
ANEXO A - ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE	212

INTRODUÇÃO

A perspectiva de integração da África não é nova e se inscreve no movimento da globalização, iniciado há quase um século. De fato, durante as três últimas décadas do século XX, as tentativas de cooperação multilateral numa base regional se multiplicaram no mundo inteiro.

É neste sentido que o movimento iniciado em 1957 na Europa pela assinatura do Tratado de Roma, organizou as relações econômicas entre seis Estados europeus relativamente ao carvão e ao aço. Desde então, novas solidariedades regionais surgiram em todos os continentes, permitindo constituir mais ou menos, conjuntos regionais nascidos da vontade dos Estados em organizarem suas relações com seus vizinhos, de forma construtiva.

Essas integrações regionais (União Européia, o Acordo de Livre Câmbio Norte-Americano - NAFTA, Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental - CEDEAO, entre outras) parecem hoje ser um modelo de desenvolvimento associado à idéia de um “boom” econômico.

Para os países em desenvolvimento, a integração regional não é um fim em si, mas um capítulo de uma estratégia mais ampla para promover um crescimento equitativo. Uma integração regional com êxito permitiria melhorar a concorrência, reduzir os custos das transações, permitir economias em escala, atrair os investimentos diretos estrangeiros e facilitar as políticas de coordenação macroeconômicas.¹

¹ UNION EUROPEENNE. *Appui de l'Union Européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*. Disponível em : <www.<http://europa.eu.int>> Acesso em : 24 abr. 2006.

É por isso que nos anos noventa, as políticas liberais, a clarificação e a modificação das regras comerciais, notadamente com a criação, em 1995, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a conclusão da Rodada do Uruguai reforçaram o interesse e facilitaram o regionalismo.

A compreensão da identidade e do regionalismo africanos não é uma tarefa fácil. A África é um continente fragmentado em inúmeras etnias que ainda não encontraram a paz social, com os maiores índices de pobreza e subdesenvolvimento do planeta. A construção da solidariedade econômica e militar dentro do continente, sobretudo levando-se em conta todas as peculiaridades históricas e geográficas já mencionadas, tem sido um processo lento e cheio de percalços, mas constante. Qualquer busca de entendimento a respeito do regionalismo na África deve começar pelo legado deixado pelo colonialismo e pela luta pelo fortalecimento de uma efetiva soberania interna. Sendo assim, é preciso analisar o processo de construção da identidade e das normas constitutivas do regionalismo africano, a fim de criar subsídios para o entendimento do movimento regional atual. Isto implicará conhecermos como aconteceram o surgimento do movimento pan-africano e o atual estado das iniciativas regionais.

O regionalismo ressurgiu no final da década de 80, sendo difícil separar o econômico do político. Ele se manifestou no Direito Internacional por possuir poucas normas realmente universais. É o resultado de uma comunhão de interesses, de contigüidade geográfica e de cultura semelhante. Para atender tais interesses é que surgiram as organizações internacionais de âmbito regional. Elas visam a atender os problemas que são próprios das regiões.²

De forma geral, as análises revelam-se bastante céticas na avaliação das potencialidades do regionalismo atual. Se na Europa, apesar das dificuldades, o processo parece já irreversível, ainda é difícil prever seu futuro em outras regiões, e o interesse atual na cooperação regional não garantirá, por si só, um lugar definitivo para o regionalismo na nova ordem internacional. No momento, apenas se pode argumentar que ele pode vir a constituir um dos vários pilares de sustentação de uma ordem internacional em mutação. Para se inserir nesta nova ordem mundial, a África tenta seguir a filosofia integracionista.

² MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 1.

De fato, na África, a criação das comunidades regionais é largamente anterior às políticas públicas internacionais. As integrações resultam de uma ideologia centenária, própria dos africanos: o pan-africanismo, movimento que visa a agrupar o conjunto dos povos africanos numa única nação. O pan-africanismo, que encontra sua origem na escravidão e na discriminação racial contra a população de origem africana, materializou-se em duas correntes que se superpõem: o regionalismo e o continentalismo.

As integrações africanas em nível regional e sub-regional, criadas nos anos sessenta, multiplicaram-se a partir de 1970. Fundadas geralmente pela proximidade geográfica e pela comunidade lingüística dos países que as compõem, essas integrações regionais perseguem os mesmos objetivos e, notadamente, a coordenação dos programas e políticas para favorecer o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Na sua inclinação continental, o pan-africanismo concretizou-se pela criação da Organização da Unidade Africana em 1963, em Addis Abeba, capital do “berço da humanidade”, que é a Etiópia. A Organização interafricana de cooperação tendo sua origem na luta anticolonial, a Organização pan-africana não prevê estratégia específica própria para assegurar o desenvolvimento econômico do continente africano.

Mais de quarenta anos se passaram (1960-2005) desde que a maioria dos países africanos teve acesso à soberania internacional. As políticas econômicas adotadas ajudaram a alcançar alguns objetivos desejados. Ao contrário, a pobreza se agravou na África a ponto de, hoje, a erradicação deste mal ter-se tornado uma situação urgente na cooperação e na política internacional. Mas, desde 1969, o Relatório Pearson sobre a primeira década do desenvolvimento já alertava sobre isso. O Relatório Pearson de 1969, ao rever a história da cooperação internacional, observa que ela está baseada em relações de desenvolvimento, constituindo a alma da política de ajuda eficiente. Mais adiante, continua o relatório, os países pobres do mundo optaram pelo desenvolvimento, não importa o que se faça ou o que se deixe de fazer no plano internacional. Eles estão resolvidos a perseguir uma vida melhor para si mesmos e para os seus descendentes. De natureza prescritivista, as ações de desenvolvimento, nos anos 50 e 60, tinham o governo como ator estratégico central e agente de mudança quase exclusivo, verticalizando relações.³

³ A idéia de que os países ricos deviam dar 0,7% do seu PNB para o desenvolvimento mundial começou por ser apresentada em 1969, no Relatório sobre Desenvolvimento Internacional, dirigido pelo então Primeiro-

De outra banda, o Relatório Brandt foi denominado nosso futuro comum e ofereceu propostas para uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Buscou retomar o crescimento econômico como condição necessária à erradicação da pobreza, ao mesmo tempo que contestou a qualidade desse crescimento para torná-lo mais justo.⁴

Além disso, o Relatório enfatizou a necessidade de modificar as relações econômicas internacionais e de estimular a cooperação internacional a fim de reduzir a distância entre países ricos e pobres.⁵

O Plano de Ação de Lagos sobre o desenvolvimento da África foi assassinado em 1980. Ele preconizava um desenvolvimento baseado em cinco princípios: autonomia; união econômica em 2000 através da integração regional; democratização do processo de desenvolvimento; equidade e justiça na repartição dos benefícios do desenvolvimento, pela erradicação progressiva da pobreza e do desemprego. As esperanças legítimas que ele havia suscitado foram decepcionantes. Apesar das múltiplas críticas e, às vezes fundadas, o Plano de Lagos representava uma visão endógena, autêntica e autônoma sobre o futuro do continente. É por isso que todos os detratores da África haviam mobilizado todas as suas energias para dar-lhe uma outra visão.

Em 1980, castigados por uma crise geral acentuada pelos Programas de Ajuste Estrutural e por um pacote de medidas, os países africanos tentaram retomar a iniciativa de engajar o debate sobre o desenvolvimento numa nova via. Os chefes de Estado africanos, reunidos em Lagos para definir um plano de ação afirmavam, que a submissão de suas

Ministro canadense Lester Pearson. Este número foi amplamente aceito como objetivo de referência para a ajuda pública ao desenvolvimento. Aprovado pela Assembleia-geral da ONU em 1970, fez parte da estratégia internacional de desenvolvimento para a década.

⁴ Ao final dos anos 80, surge um outro projeto mundialista, do qual Willy Brandt é um dos principais artesãos. O Norte (desenvolvido) e o Sul (em desenvolvimento) necessitam um do outro, seus interesses são recíprocos. É urgente tomar iniciativas internacionais novas para superar o abismo que os separa. Tais iniciativas devem ser tomadas no plano político e devem prioritariamente incidir sobre o sistema monetário, o desarmamento, a fome. Segundo o "programa de sobrevivência" do relatório Brandt, será preciso criar "um mecanismo de vigilância de alto nível", que teria por principal missão tornar a ONU mais eficaz, assim como consolidar o consenso que a caracteriza. A concepção de mundialização que aparece aqui não se vincula de maneira alguma a um projeto hegemônico. Situa-se na tradição do *internacionalismo socialista*. Sem dúvida, não se chega a recomendar a supressão dos Estados, mas a soberania destes deverá ser limitada e colocada sob controle de um poder mundial, se quisermos garantir a sobrevivência da humanidade.

⁵ O plano de ação de Lagos, de 1980, apresentado como medida de salvação vai acabar num impasse que os resultados das primeira e segunda comissões Brandt de 1980 e 1982 provaram.

economias às regras do mercado mundial definidas pelos centros, era a causa principal da crise econômica.⁶

Assim através do Programa de Ajuste Estrutural, foram fixadas as orientações para o desenvolvimento e as medidas de reestruturação dos fundamentos econômicos da África. Essas orientações eram baseadas principalmente em uma grande aproximação regional e na auto-suficiência do continente. A réplica dos países ocidentais não se fez esperar. A partir de 1981, o Banco Mundial, na sua publicação chamada “O desenvolvimento acelerado da África.” nega a tese dos africanos que, na sua explicação da crise, tinham privilegiado as razões externas. O Banco Mundial afirma, por sua vez, que a origem da crise é interna e declina, através do Relatório Berg,⁷ todo um argumento que acusa os Estados africanos de terem quebrado as regras do jogo.⁸

As instituições de Bretton Woods haviam, assim, trocado o centro de interesse das elites africanas na busca de estratégias prospectivas de desenvolvimento, para fixá-lo na gestão cotidiana da crise e da dívida. Essas instituições aliam capacidade teórica considerável com o poder de impor condições. Elas colocaram, assim, o “*leadership*” na reflexão, ou pelo menos na ausência de reflexão dos africanos sobre o futuro da África.

A adoção do plano de ação de Lagos de 1980 constituiu um grande momento na história da Organização da Unidade Africana que, depois da realização de seus objetivos políticos (como a descolonização ou a luta contra o *apartheid*) decidiu consagrar-se ao segundo objetivo da sua Carta, isto é o desenvolvimento. Esse plano, porém, não é bem conhecido, é mal difundido e muito pouco utilizado, por falta de uma boa vontade política e, sobretudo, de meios financeiros. Esta situação dividirá os estudiosos e políticos sobre as teorias que serão utilizadas para explicar o caos africano. Os africanistas advogaram a favor do continente, culpando fatos externos e históricos.

⁶ MBEMBE, A. *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire*, Paris, l'Harmattan, 1985.

⁷ O Relatório Berg tratou sobre as medidas a serem tomadas a curto e médio prazo para remediar as dificuldades atuais da África. Ele coloca o acento sobre os meios para acelerar o crescimento e obter os recursos necessários no espírito do Plano de Lagos, que coloca a prioridade no desenvolvimento autocentrado. O Banco Mundial insistia, particularmente, sobre a importância dos recursos humanos e dos setores de produção no contexto regional e macroeconômico.

⁸ ETOUNGA MANGUELE, D. *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel?*, Paris, Nouvelles du Sud, 1993.

O plano de ação de Lagos tornou-se uma carta fundamental da Organização da Unidade Africana no setor do desenvolvimento. Sua primeira filosofia, ou melhor, seu principal objetivo, é a auto-sustentabilidade e a autonomia alimentar nacional e coletiva da África. A cooperação econômica buscada pelo plano (e confirmada pela Declaração de Abuja – Nigéria, no dia 03 de junho de 1991) deve instaurar-se em nível sub-regional, regional e continental na África, e deverá procurar estabelecer um mercado comum africano no futuro, antecessor da Comunidade Econômica Africana.

No quadro da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento tem, desde 1992, encorajado os doadores a apoiarem os esforços para a integração regional. Paralelamente, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) incentivou a criação de um fórum de diálogo para os doadores e para as instituições regionais, permitindo analisar e encorajar o apoio às iniciativas de integração regional dos países em desenvolvimento.⁹

Nesta perspectiva, o Acordo de Cotonu, assinado no Benin em 23 de junho de 2000, entre a União Europeia e os membros do Grupo dos Estados da África, do Caribe e do Pacífico, ou denominado ACP, objetiva promover a conclusão de novos acordos comerciais na base de futuras comunidades regionais dos ACP, suprimindo os entraves aos intercâmbios entre eles e a União Europeia, a fim de se conseguirem zonas de livre comércio em 2020.¹⁰

Se o desenvolvimento das integrações regionais é o fruto ou a consequência da “mundialização”, podemos considerar que os incentivos para a constituição de integrações regionais por parte das instituições internacionais se inscrevem diretamente nas políticas de ajuste estrutural, defendidas maciçamente desde os anos noventa em direção aos países menos desenvolvidos, especialmente os países africanos.

É em consideração desta carência que o Tratado de Abuja que criou a Comunidade Econômica Africana (CEA) foi assinado em 1991 pelos Estados africanos, com o objetivo de realizar, por etapas, o mercado comum africano. De fato, mesmo com a entrada em vigor do Tratado de Abuja em 1994 e a realização do primeiro Encontro, em 3 de junho de 1997, em

⁹ MILLET-DEVALLE, A. *Les intégrations régionales en Afrique australe*. Disponível em: <<http://espace-europe.upmf-grenoble.fr>> Acesso em: em 24 abr. 2006.

¹⁰ ACCORD de Cotonou (Bénin), 23 juin 2000. Disponível em: <<http://www.cmlag.fgov.be/>> Acesso em: 15 fev. 2005.

Hararé (Zimbabwe), as estruturas da Comunidade Econômica Africana nunca foram instituídas.

Dos cinco continentes que constituem o planeta, o continente africano é aquele em que o desenvolvimento tem debates acirrados desde os anos 60. Da obra de René Dumont “A África negra partiu mal”, até a recente literatura sobre o futuro da África, notadamente as iniciadas, de um lado, pelas instituições de Bretton Woods “Será que a África pode reivindicar o século XXI?”, do Banco Mundial, e de outro lado pelos líderes políticos africanos, a África não deixou de ser uma interrogação para os pesquisadores, observadores políticos, jornalistas e sociedade civil.

Para não se sentirem culpados, africanos e europeus vão, durante muito tempo, justificar o subdesenvolvimento da África na dependência econômica e política do continente em relação ao exterior e nos efeitos da colonização. Esta desculpa moralmente confortável, tinha por finalidade a declinação, para certos intelectuais e dirigentes africanos apoiados por africanistas europeus, de suas responsabilidades. Na contramão deste pensamento, Axelle Kabou (e bem antes dela Cheikh Anta Diop¹¹), na sua obra intitulada “*E se a África negasse o desenvolvimento*”¹² levanta, no início de 1990, uma viva polêmica, exortando os africanos a tomarem seu destino em mãos sem esperar por terceiros, condição exclusiva e suficiente de um desenvolvimento eficiente e duradouro da África.

No fim do século XX, na hora do liberalismo econômico em escala mundial, os males que afetam o continente africano estão intactos: pobreza, dependência econômica, endividamento, fraca produtividade, doenças, repressões políticas, conflitos, etc. É neste contexto que o Tratado da União Africana foi adotado em 12 de julho de 2000, em Lomé (Togo). Ele constitui uma transformação do direito internacional africano, na medida em que prevê, num período transitório de um ano no máximo, a supressão da OUA e a instituição da União Africana.

Na origem deste Tratado, encontra-se o presidente da Líbia, Mouammar Kadhafí que, sensibilizado pela solidariedade que os países africanos tiveram em relação a ele no caso Lockerbie (atentado contra um avião francês), aliou-se à causa panafricanista e propôs, no dia

¹¹ DIOP, Cheikh Anta. *Arts nègres et cultures*. Paris: Présence Africaine, 1967.

¹² KABOU, Axelle. *Et si l'Afrique refusait le développement*. Paris: L'Harmattan, 1991.

09 de setembro de 1999, no Encontro extraordinário da OUA em Syrte (Líbia), a realização do ideal pan-africano tal como sugerido pelo Kwamé N’Krumah, isto é, a criação dos Estados-Unidos da África. O projeto do presidente da Líbia, de constituir os Estados-Unidos da África na base de um governo federal e de um mercado comum africano, foi rejeitado pelos Estados africanos.

Todavia, sob a pressão dos contrastes novos ligados à mundialização, a maioria dos dirigentes africanos concordou na necessidade de criar uma nova entidade pan-africana, que é hoje, a União Africana, uma organização que visa a promover a democracia e os direitos do homem, assim como a realização a termo, da integração política e socioeconômica do continente africano. A unidade da África, que foi um ideal ao longo do século XX, tornou-se um imperativo em 2000. Observada à época, e ainda hoje, como uma utopia, consideramos, contudo, que a unidade africana se impõe como uma solução aos diferentes problemas que afetam os Estados africanos.

As conferências políticas e econômicas realizadas nas últimas três décadas no quadro da Organização da Unidade Africana (que se tornou em julho de 2002, no encontro de Lusaka, União Africana) marcam neste ponto de vista, uma nova orientação que traz esperança, cuja Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – NEPAD - é a materialização estrutural. Cabe salientar que a mudança também em relação à antiga organização intergovernamental (OUA) trouxe novidades aos órgãos.

De crucial importância no estabelecimento dos órgãos da União são o desafio de distanciar-se do caráter abertamente estado-cêntrico da OUA e a concomitante falta de participação civil. O Ato Constitutivo é muito específico sobre as funções e poderes dos órgãos constitutivos da nova organização intergovernamental (UA). Será que, enfim, a África achou o viés e as soluções mágicas para uma política econômica e uma economia de desenvolvimento eficientes e duradouras?

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é um documento oficial adotado pelos chefes de Estados africanos, em outubro de 2001, em Abuja, capital da Nigéria. O ponto central do texto de Abuja apresenta seus objetivos como uma promessa feita pelos dirigentes africanos, fundada sobre uma visão comum, assim como uma convicção firme e dividida, que tem como missão urgente a erradicação da pobreza, a colocação dos países africanos,

individual e coletivamente, no caminho de um crescimento e de um desenvolvimento duradouros, participando ativamente na economia e na vida mundial. Ficou enraizada na determinação dos africanos a idéia de trabalhar firme, para erradicar os males do subdesenvolvimento e da exclusão de um planeta em curso de mundialização. Neste diapasão, o tema dos direitos fundamentais terá uma posição de destaque.

Na época do Plano de Ação de Lagos, duas visões se confrontavam relativamente ao futuro da África. Com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, é a mesma visão que é anunciada de maneira diferente. O Plano de Ação de Lagos de 1980, concebido num período de quatro anos pelos africanos para a África, foi percebido como um verdadeiro programa de desenvolvimento. Mas o exterior o enxergava como uma estratégia desconecta, fragmentada, razão pela qual, no ano seguinte, o Banco Mundial, através do Relatório Berg, recebia as mais ferozes críticas. Entre o Plano de Ação de Lagos e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, os dirigentes africanos foram confinados numa engrenagem de perpetua urgência que reduzia seus desafios na gestão do cotidiano. A África tinha, assim, inaugurado uma era caracterizada pela ausência de inquietação de uma confrontação de idéias.¹³

Enfim, o desenvolvimento depende ao mesmo tempo de iniciativa própria e da parceria com os outros. Sem nenhuma dúvida, o desenvolvimento da África, o que nos interessa aqui, é antes de mais nada, a responsabilidade dos africanos. Mas o dever de solidariedade faz com que os destinos do Norte e do Sul estejam estreitamente ligados. O desenvolvimento do continente africano se concretizará pela afirmação do direito ao desenvolvimento consagrado nos textos africanos, especialmente na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, é um direito obrigatório para os Estados Membros.

No contexto africano, o direito ao desenvolvimento faz parte dos direitos chamados de terceira geração, como o direito à paz e o direito ao meio ambiente. Somente para relembrar, os direitos de primeira geração são: os direitos civis e políticos; os de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais. Por fim, os da terceira geração são os direitos de solidariedade dos Estados entre si e da comunidade internacional.

¹³ ETOUNGA MANGUELE, *L'Afrique...*

Mas se existe um domínio, no qual a experiência e a prática dos Estados africanos são reconhecidas de forma unânime, é a violação dos direitos do homem. Como o programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África poderá contribuir para o reforço dos sistemas convencional e institucional africanos relativos à promoção e ao respeito dos direitos fundamentais? Ao vencer sem perigo, ganha-se sem glória, como dizia o filósofo francês Corneille.¹⁴ Devemos, portanto, reconhecer que os múltiplos fracassos servem para tornar sólida a nova organização, que é uma evolução da Organização da Unidade Africana, e como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África pode auxiliar para tornar efetivo o respeito aos direitos fundamentais no continente africano.

A importância do tema deve-se ao fato de que a África quer, hoje, retomar em mãos seu próprio destino, bem como a iniciativa da reflexão sobre o desenvolvimento, depois de ter sido, durante muitos anos, uma consumidora de idéias importadas do exterior. No quadro da reforma da Organização da Unidade Africana (OUA), a NEPAD foi criada para resolver os desafios da mundialização e do século XXI. A unidade dos países africanos, como provam as diferentes teses pan-africanistas, permitirá juntar suas riquezas minerais e agrícolas, suas experiências intelectuais, a fim de criar um “*front commun africain*”, que permite impor-se na comunidade internacional.

Das tribunas internacionais à Organização das Nações Unidas (ONU), como na Organização Mundial do Comércio, os Estados africanos se fazem ouvir pouco. Suas fracas economias e seus déficits democráticos lhes dão pouca credibilidade no cenário internacional. Os Estados africanos agiram até aqui dispersamente, o que os fragiliza e os submete às políticas econômicas globais defendidas pelos países industrializados.

Todavia, no estado atual das coisas, a questão essencial que se coloca e que guiará nossa pesquisa é a seguinte: as disposições do Tratado da União Africana permitirão realizar o sonho pan-africano? Porque o Tratado da União Africana consagrou o “acordado” da ideologia pan-africanista, é preciso estudar a significação deste movimento e sua evolução através das diferentes tentativas de concretização do ideal pan-africano, a fim de compreender o que o Tratado da União Africana pode trazer para a obra do pan-africanismo? O Tratado da União Africana preenche as carências da OUA? Permite acelerar o processo de implantação

¹⁴ ELIAS, T. Olawale. *La nature du Droit Coutumier Africain*. Dakar: Présence Africaine, 1998.

do programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)? Enfim, se o Tratado de Abuja, que criou a Comunidade Econômica Africana, não teve nenhuma aplicação, serviu, pelo menos, como base jurídica, com a Carta da OUA, para a redação da Carta da UA e do seu programa (NEPAD)? Está previsto na Carta da UA que somente as disposições contraditórias com as políticas e programas da dela, serão trocadas.

De fato, há muito tempo, a África independente é considerada como um grande doente, junto a quem os grandes especialistas tentaram e tentam ainda aplicar tratamentos de choque. Mesmo os miraculosos remédios do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial revelaram sua insuficiência, senão sua incapacidade. Pior, ocasionaram graves efeitos sociais, tais como o desemprego, o crescimento das desigualdades e da pobreza.¹⁵ Para se inserir na nova ordem mundial, o continente africano tenta, a exemplo dos outros continentes, organizar-se em blocos econômicos e políticos regionais.

Se as integrações regionais e sub-regionais africanas, consagrando uma das formas do pan-africanismo, não foram estudadas de maneira minuciosa, nós as trataremos de maneira superficial, pois elas são numerosas. Assim, a atenção será essencialmente dada às duas Organizações africanas continentais, numa perspectiva dos direitos fundamentais, sobretudo com a adoção do programa da União Africana, que é a NEPAD.

Assim, o Tratado da União Africana prevê a criação de novas estruturas e a instituição de novos dispositivos que convém analisar para que se tenha uma visão de seus objetivos e de seus grandes temas. O recuo temporal está longe de ser suficiente para ser categórico sobre a natureza e a efetividade de aplicação das disposições que o Tratado prevê. Mas o estudo da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é interessante, se colocado numa perspectiva de um instrumento fundamental da União Africana (I). Essa análise jurídica permitirá pesquisar a evolução da nova organização intergovernamental (A), assim como a sua natureza jurídica (B), pelo menos, no plano formal.

Mas a análise do Tratado passa antes pelo estudo de seus fundamentos. De fato, o Tratado da União Africana se inscreve num quadro ideológico particular que é o do pan-africanismo e, mais precisamente, o do desenvolvimento do continente a partir de uma

¹⁵ DIOP, Ch. A. *Les fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique noire*. Paris: Présence Africaine, 1960.

parceria efetiva e de um engajamento de todos os africanos. Um caminho histórico e político será necessário para a compreensão do estatuto da nova organização pan-africana e do seu programa, que é a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

Por outro lado, a adoção da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África revela uma constatação que é o desejo de tirar a África da marginalidade, através da sua ação positiva no fortalecimento dos direitos fundamentais (II). O estudo das disposições do programa permitirá a análise da evolução da defesa dos direitos fundamentais (A), assim como o comportamento dos Estados membros, permitirá colocar em evidência as novas perspectivas abertas pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (B). Nossa pesquisa se centralizará, também, no olhar africano dos direitos fundamentais, tal como esses referidos direitos foram tratados no passado e nesta nova configuração mundial, que é a nova ordem mundial. Sem sombra de dúvida, traremos a nossa contribuição para que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África possa colaborar para o respeito aos direitos fundamentais.

PRIMEIRA PARTE: A NEPAD COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DA UNIÃO AFRICANA

O mundo engajou-se neste novo milênio, no momento certo da revolução econômica. Esta evolução pôde fornecer simultaneamente o contexto e os meios da modernização da África. Enquanto a mundialização aumentou o custo da incapacidade de a África enfrentar a concorrência, entendemos que as vantagens de uma integração gerenciada eficazmente apresentam as melhores perspectivas para uma prosperidade econômica e uma redução da pobreza no futuro.

A revolução econômica atual foi possível, em parte, graças ao progresso das tecnologias da informação e da comunicação, que reduziram o custo e aumentaram a velocidade das comunicações através do globo, abolindo as antigas barreiras do tempo e do espaço, atingindo assim todos os aspectos da vida social e econômica. Essa revolução permitiu a integração dos sistemas nacionais de produção e de finanças, refletindo-se no crescimento exponencial da escala dos fluxos transnacionais de bens, de serviços e capitais.

A integração dos sistemas nacionais de produção tornou possível a divisão da cadeia de valores num grande número de processos de produção do setor industrial e do setor de serviços. Simultaneamente, a mobilidade acentuada do capital significa que os credores, públicos ou privados, devem competir uns com os outros para achar capitais nos mercados mundiais. Esses dois processos aumentaram os custos para os países que são incapazes de uma concorrência real. A África tem, em larga medida, suportado esses custos de uma maneira desproporcional.

Se nenhuma parte do mundo escapou aos efeitos da mundialização, as contribuições das diversas regiões e nações foram diferentes. As nações mais industrializadas foram, em grande parte, os motores dos progressos maiores. Estes, pondo de lado algumas exceções de países em desenvolvimento, têm um papel importante na economia mundial. Um grande número de países em desenvolvimento, em particular na África, assistem a isso passivamente, em especial, contribuindo com seu patrimônio ambiental e natural.

É na repartição dos proveitos, que o desequilíbrio mundial é mais flagrante. De um lado, as oportunidades para criar e aumentar a riqueza, para adquirir conhecimentos e competências e melhorar o acesso às mercadorias e serviços, em síntese, melhorar a qualidade de vida, multiplicam-se. Em algumas partes do mundo, como na Índia, o investimento maciço na pesquisa proporcionou um grande acesso à economia mundial, oferecendo a possibilidade de tirar milhões de pessoas da miséria.

Por outro lado, uma grande integração tem também levado, cada vez mais, à marginalização dos países incapazes de concorrer realmente. Na ausência de regras mundiais justas e iguais, a mundialização aumentou a capacidade de os mais fortes promoverem seus interesses em detrimento dos mais fracos, sobretudo na área do comércio, das finanças e da tecnologia. Ela limitou a capacidade de os países em desenvolvimento controlarem seu próprio desenvolvimento porque o sistema não prevê nenhuma indenização para os mais fracos. As condições dos que são marginalizados nesse processo pioraram em termos reais. Uma fissura entre a inclusão e a exclusão emergiu no seio das nações.

A incapacidade de a África explorar o processo da mundialização resulta, em parte, de obstáculos estruturais do crescimento e do desenvolvimento, que são as saídas de recursos e os termos desfavoráveis do câmbio. Reconhecemos, ao mesmo tempo, que o fracasso dos líderes políticos e econômicos, em vários países africanos, impediu a mobilização e a utilização eficazes dos magros recursos em áreas indispensáveis para atrair e facilitar os investimentos locais e estrangeiros.

O fraco nível de atividade econômica significa que os instrumentos necessários para a injeção verdadeira de fundos privados e a tomada de riscos não estão disponíveis, o que resulta num declínio suplementar. Num ciclo que se perpetua indefinidamente, a capacidade de a África participar da mundialização ficou enfraquecida, o que conduz a uma marginalização suplementar. A polarização crescente da riqueza e da pobreza é um dos processos que acompanhou a mundialização e que ameaça a sua viabilidade.

No quadro desta reforma, a NEPAD foi paralelamente promovida e fundada na mesma idéia de tirar o continente dos conflitos e do subdesenvolvimento: ela é considerada como seu motor ideológico. É inspirada, em geral, no programa de ajuste africano para o milênio (MAP) do Presidente sul-africano Thabo M´Beki e do Plano Omega do Presidente senegalês

Abdoulaye Wade, seguidos pelo argelino Abdelaziz Bouteflika, o nigeriano Olesgun Obasanjo e o egípcio Hosni Mubarak. Esses planos foram reunidos na Nova Iniciativa Africana (NIA), que foi adotada pelo Encontro da OUA em Lusaka, em julho de 2001, e se tornou oficialmente o novo quadro comum de desenvolvimento da África, em outubro de 2001, em Abuja na Nigéria, e foi denominada NEPAD.

Esta repousa sobre o espírito novo em relação aos planos precedentes, no que ele afirma a vontade política da África de se reapropriar do regramento de seus problemas e de sua aspiração a não ser marginalizada. Assim, a impulsão e a inspiração são inteiramente africanas: a NEPAD é “uma promessa feita pelos dirigentes africanos, baseada numa visão comum, assim como uma convicção firme e compartilhada, que lhes incumbe urgentemente erradicar a pobreza, de colocar seus países, individual e coletivamente, numa via de crescimento e de desenvolvimento duradouros, participando ativamente na economia e na vida política mundiais”. Outrossim, recolocados no centro das questões do desenvolvimento, os africanos têm a responsabilidade da sua instituição: está enraizado “na determinação dos africanos se extirparem, assim como o continente, do mal-estar do subdesenvolvimento e da exclusão de um planeta em curso de mundialização”.

Esta resposta africana às demandas internacionais satisfaz os países industrializados, que lhe deram um eco que os outros planos não tiveram. Paradoxalmente, esta iniciativa não fez a unanimidade no continente africano, e este foi marcado, desde o início, por uma oposição entre países anglófonos e francófonos, e as divergências entre a concepção liberal do Presidente Wade e a do Presidente M'Beki, que chama para um novo plano Marshall. Muitos, não sendo associados na instituição, viram também a expressão das ambições da África do Sul e da Nigéria. Na mesma ótica, a população não se sentiu incluída nesta iniciativa, sem perder de vista que a sociedade civil foi consultada, na oportunidade, para a elaboração da UA, a NEPAD ficou confinada, desde o início, na esfera do Executivo. Entendemos que esta crítica não tem fundamento, já que a NEPAD é um programa da UA e da sociedade civil.

No início do século XXI, enquanto crescia em tudo mundo a idéia da mundialização, a questão do desenvolvimento da África voltava de novo a ser uma preocupação, tanto para os africanos quanto para os dirigentes dos países desenvolvidos. As reações relativas a esta iniciativa são múltiplas.

A NEPAD é a consequência de três iniciativas anteriores, todas tomadas entre 2000 e 2001. A primeira foi o Millennium Partnership for Africa's Recovery Programme (MAP), inspirado pelo Presidente Mbeki da África do Sul. Sob os auspícios da Organização da Unidade Africana, Mbeki investigou, juntamente com os Presidentes Obasanjo (Nigéria) e Bouteflika (Argélia), a melhor forma para o continente africano superar a sua situação econômica. A visão de Mbeki, de um “Renascimento Africano”, expressa no documento, realça não só o desenvolvimento, mas também questões culturais, sociais e políticas. O plano de Tabo MBeki, ora é chamado de Plano Africano para o Milênio, ora Programa para Reerguer a África (PRA), ora Millenium African Plan (MAP).

A segunda foi o Plano OMEGA, apresentado pelo novo Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, em janeiro de 2001, no Encontro França-África em Yaoundé (Cameroun), tendo por objetivo resolver o fosso existente entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos, através de grandes investimentos externos, coordenados em escala continental, para fincar as bases do desenvolvimento do continente africano. Este documento enfatizou a necessidade de uma abordagem regional para projetos infra-estruturais e educacionais e recebeu um forte apoio dos países francófonos.

A terceira foi o “Compact for African Recovery”, preparado pelo Secretário Executivo da Comissão Econômica das Nações Unidas para África, K Y Amoako, em resposta a um apelo feito pelos ministros africanos das finanças no final de 2000.

Na conferência conjunta dos ministros africanos de finanças e planejamento econômico, ocorrida em Argel, em Maio de 2001, foi tomada a decisão de amalgamar as propostas sob a denominação de “New African Initiative”. O Encontro da Organização da Unidade Africana de Julho de 2001, em Lusaka então delegou a responsabilidade de gestão do projeto a um Comitê de Implementação, formado por quinze chefes de Estado. Finalmente, em Outubro de 2001, o Comitê alterou a designação para “New Partnership for Africa's Development (NEPAD)”, com um Secretariado na África do Sul.

Comparada às iniciativas anteriores, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África parece *a priori* beneficiar-se de uma maior atenção por parte dos credores internacionais. O Presidente francês, Jacques Chirac, reuniu em torno dele, no dia 8 de fevereiro de 2002, em Paris, uma dezena de chefes de Estado africanos a fim de discutirem a

parceria entre a África e a União Européia. Será que essa reunião testemunha um novo e verdadeiro interesse dos europeus pela África ou, ao contrário, ela traduz uma vontade de manter as relações de dominação com a África? A segunda pergunta que suscita este novo interesse é de saber por que a África se tornou de repente interessante aos olhos dos europeus, quando se sabe que a maioria dos chefes de Estado presentes no encontro está no poder há décadas?

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é um programa da União Africana (A), idealizado na determinação dos africanos de se livrarem a si próprios e o continente dos males do subdesenvolvimento e da exclusão, num mundo em globalização. Através desse programa, os líderes africanos estão adotando uma agenda para a renovação do continente. A agenda baseia-se nas prioridades e planos de desenvolvimento nacionais e regionais que devem ser elaborados através de processos de participação que envolvam as populações. O programa é um novo quadro de interação com o resto do mundo, incluindo os países industrializados e as organizações multilaterais. Ele está baseado na agenda estabelecida pelos povos africanos, através das suas próprias iniciativas e sua vontade própria de serem donos do seu próprio destino.

O documento da NEPAD é revelador das suas origens, uma vez que reflete os compromissos necessários para juntar as três correntes. O Millenium African Plan centrava-se muito em novas formas de trabalhar. O Plano OMEGA foi inicialmente uma estratégia para o investimento em infra-estruturas. O Compacto da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, de longe a mais substantiva das iniciativas, carecia do apoio dos mais importantes intervenientes, e suas idéias foram, por conseguinte, minorizadas no documento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. No entanto, sua ênfase na “parceria reforçada” (*enhanced partnership*), na responsabilização mútua e num compromisso em relação aos resultados do desenvolvimento e em relação a um processo de *peer review*, ou seja, exame pelos pares, surgiram como os principais pilares da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (B).

Por fim, os dois primeiros Planos, isto é, o Millenium African Plan e o Plano Omega apresentam os mesmos objetivos, que giram em volta de duas grandes preocupações: a elaboração de novas estratégias de desenvolvimento e a inserção do continente na mundialização, a fim de aproveitar todas as vantagens, sobretudo tecnológicas e financeiras.

Isso permitiu a implementação de uma iniciativa comum em volta de quatro eixos principais : a África no tempo mundial : entre a pobreza e a prosperidade; a nova vontade política para vencer os desafios; os domínios das ações prioritários ou o programa de ação; o imperativo de uma nova parceria e a conclusão.

A) O Surgimento de uma nova organização na África

A África, durante seu período pré-colonial era composta de cidades independentes e principados, reinos e impérios, sendo suas relações baseadas na soberania, independência e cooperação. Apesar de não ser homogênea, nem cultural nem politicamente, havia uma série de características comuns que, ainda hoje, diferenciam-se de forma destacada dos padrões ocidentais.¹⁶

Essas características podem ser resumidas, a grosso modo, no conceito de ideal comunitário. Este se distingue do mundo ocidental, em função de três pontos cruciais, quais sejam: as pessoas não se vêem como indivíduos, nem se preocupam com seus direitos individuais, sendo a cidadania atingida em razão do papel da pessoa na comunidade, estando todas preocupadas com o grupo, com os direitos étnico-culturais; as decisões políticas são tomadas através de consenso comunitário, devendo o chefe consultar os mais velhos, que representam o povo – descarta-se a possibilidade de "oposição leal", isto é, os leais fazem parte do grupo e os oponentes, por definição, não são leais; a riqueza é automaticamente redistribuída, não havendo conceito de propriedade privada – o que faz com que o homem rico seja respeitado somente se ele divide seus pertences com seus familiares e partícipes de seu grupo étnico-social. Nota-se, portanto, que o senso comunitário tinha como contrapeso dos direitos e privilégios certos deveres que poderiam ou não se refletir na violação de outros direitos.¹⁷

¹⁶ ELIAS, *La nature...*

¹⁷ Como, por exemplo, o dever de não ser oposição, posto esta não ser "leal". Isto contraria *inter alia* o direito à liberdade de pensamento e expressão. Este artifício ainda é utilizado nos dias de hoje, tendo-se como fundamentação os mesmos princípios que regiam as relações políticas na época pré-colonial.

Discutir se esses conceitos são tipicamente africanos ou não, isto é se são eles encontráveis na maioria das sociedades tipicamente agrárias, marcadas pelas relações pré-capitalistas em estruturas não-estatais, não é importante. Essencial, isto sim, é dar-se conta de que essas concepções mantiveram-se por séculos e que, ainda hoje, influenciam a tomada de decisão – seja política ou jurídica – das sociedades africanas. Outros fatores de extrema importância em qualquer organização sociopolítica pré-colonial africana eram a família e a vila, ou tribo. A terra contava pouco, e, por esta razão, para os Estados africanos, as fronteiras eram algo móvel, flexível, indefinido.

A dominação e influência estrangeiras – consolidadas através da colonização – tiveram impacto imensurável no continente africano. Um ex-Ministro da Educação da República dos Camarões e conceituado jurista, define bem algumas das conseqüências do período colonial: a participação do continente na vida internacional foi reduzida abruptamente, extinguindo-se praticamente o desenvolvimento de idéias, conceitos e princípios políticos; o conceito tradicional de que a vida humana era sagrada foi ridicularizado; o novo sistema social mostrou uma face diferente, distante do indivíduo e do espírito familiar; o respeito pela dignidade humana passou a significar respeito pelo homem branco, posto que os valores dominantes passaram a ser ocidentais; foi, por fim, o término da crença nos valores humanos¹⁸.

O período colonial significou a diminuição, senão a extinção por completo, do exercício dos direitos humanos. Não havia respeito nem aos direitos civis e políticos, tampouco aos econômicos, sociais e culturais. Não houve, no geral, preocupação por parte dos Estados colonizadores quanto ao desenvolvimento econômico de suas colônias – pelo menos até o início da Segunda Grande Guerra, quando as exigências do estado de beligerância forçaram uma consideração mais racional de seus recursos. Diante desta situação, a reação da diáspora negra não se fará esperar.

¹⁸ NDAM NJOYA, A. The African concept. In: INTERNATIONAL dimensions of humanitarian law. Dordrecht: Henry Dunant Institute/UNESCO/Martinus Nijhoff, 1988, p. 9.

A.1 Evolução histórica da Organização da Unidade Africana

O pan-africanismo, que tem sua origem na escravidão e na discriminação racial contra as populações de origem africana, materializou-se através de duas correntes que se sobrepunham: o regionalismo e o continentalismo. Ele pode ser definido como “...a ideologia da democracia e dos direitos do homem num quadro federal africano”¹⁹, visando assim a « realizar o governo dos africanos pelos africanos e para os africanos, respeitando as minorias raciais e religiosas que desejam viver na África com a maioria negra.”²⁰ O termo “pan-africanismo” corresponde a um vasto programa como o pan-germanismo ou o pan-americanismo²¹²²

A organização política do continente negro tem suas origens nas lutas do século XIX pela diáspora. É nesta ótica que Burghart Du Bois, fundador da Associação Americana para o Progresso das Pessoas de Cor (NAACP), lançou, em seguida, o primeiro Congresso Pan-africano em Paris, em 1919. Esse Congresso reivindicou a adoção de um “Código de Proteção Internacional aos Indígenas da África”: direito à terra, à educação e ao trabalho livre. Por ocasião do IV Congresso, em Nova York, em 1927, ele se opôs a Marcus Garvey, que pregava “um retorno à África”, um adepto de um “sionismo negro”, e criará uma companhia marítima, a Black Star Line, mobilizando mais de três milhões de afro-americanos. Mas seu sonho soçobrou em meio a escândalos financeiros.²³

Em 1945, durante um V Congresso, em Manchester, George Padmore, natural de Trinidad, conseguiu aprovar um manifesto que proclamava, com orgulho: “Resolvemos ser livres... Povos colonizados e subjugados do mundo, uni-vos.” Foi sob sua proteção que a tocha do pan-africanismo militante passou à geração dos futuros líderes da África independente: Jomo Kenyatta (Quênia), Peter Abrahams (África do Sul), Hailé Sellasié

¹⁹ KAMPANG, H. *Au-delà de la Conférence nationale pour les Etats-Unis d'Afrique*. Paris: L'Harmattan, 1993, p 159, p 252.

²⁰ PADMORE, G. *Panafricanisme ou communisme?*. Paris: Présence africaine, 1961, p 27, p 471.

²¹ DECRAENE, P. *Le panafricanisme*. 4.ed. Paris: P.U.F., 1964, p 8, p126.

²² visando agrupar em um Estado único todas as populações da mesma origem.

²³ COOK, Mercer. *Les précurseurs negro-américains de la négritude*. In: COLLOQUE sur la Négritude. Paris: Présence Africaine, 1972.

(Etiópia), Namdi Azikiwe (Nigéria), Julius Nyerere (Tanzânia), Kenneth Kaunda (Zâmbia) e Kwame Nkrumah (Gana).²⁴

A partir do VI e VII Congressos pan-africanos, em Kumasi (1953) e Accra (1958), o desafio da descolonização e o confronto entre Leste e Oeste abalariam o cenário político e diplomático, dando origem a duas formas de pan-africanismo. Trata-se, em primeiro lugar, de um pan-africanismo “maximalista”, estratégia de recomposição da geopolítica criada pela Conferência de Berlim (1884-1885). A Conferência oficializou a balcanização do continente em um mosaico de zonas de influência européia. O objetivo último era a fundação dos Estados Unidos da África, que poderiam fazer do negro um ator no cenário mundial: a unidade econômica, política e militar da África seria a principal condição para vencer este desafio, avaliava o líder Kwame Nkrumah, de Gana, que lançou a palavra de ordem “A África deve se unir”. Em janeiro de 1961, o “grupo de Casablanca” (Gana, Egito, Marrocos, Tunísia, Etiópia, Líbia, Sudão, Guiné-Conacry, Mali e o Governo Provisório da República da Argélia) se aliaria a Nkrumah.²⁵

Não obstante, apesar de as potências colonizadoras não estarem preocupadas em conceder aos cidadãos das terras colonizadas os mesmos direitos facultados aos de seus territórios, e até mesmo levando-se em consideração todas as atrocidades cometidas, não se pode negar certos aspectos positivos que tiveram lugar durante a época da colonização. Dentre eles, alguns especialistas mencionam a eliminação de diversos conflitos inter-étnicos, a abolição, onde existia, da escravidão doméstica africana, e a detenção da expansão dos impérios africanos.

Após a segunda Guerra Mundial, a situação política no continente africano mudou consideravelmente, haja vista a aquisição da independência de seus Estados, processo ocorrido principalmente durante as décadas de 60 e 70. A independência desses Estados oportunizou o estabelecimento de uma organização regional nos moldes já existentes em outros continentes, e, como suas análogas, teve papel fundamental no desenvolvimento da proteção dos direitos humanos – apesar da diversidade, muitas vezes, de objetivos e métodos utilizados.

²⁴ NKUMAH, Kwame. *L'Afrique doit s'unir*. Paris: Présence Africaine, 1994.

²⁵ MELONE, Thomas. *Négritude et humanisme*. In: COLLOQUE sur la Négritude. Paris: Présence Africaine, 1972.

Os Estados africanos, no período do pós-guerra, depararam-se com duas realidades difíceis de serem conciliadas: a mundial, de reconstrução, de reestruturação de esforços com vistas à proteção, nos mais diversos aspectos, e a continental, de paulatina libertação das metrópoles, que comportava uma construção, uma estruturação completa, iniciada quase do nada, tanto política, quanto econômica e jurídica (se comparadas com padrões ocidentais). Houve um momento no qual os valores e a realidade ocidentais iam de encontro aos africanos.

A.2 A criação da Organização da Unidade Africana

As origens da criação de um organismo unitário no continente remetem aos ideais do pan-africanismo, que impulsionaram os movimentos de libertação do colonialismo principalmente a partir do pós-guerra. Os primeiros passos de unidade foram dados com as independências de Gana e Guiné (Conacri), respectivamente em 1957 e 1958. Esses dois países ensaiaram uma federação que, embora não tenha perdurado, deu lugar a um movimento de unidade com outros países africanos, o que viria a resultar, em 1961, no Grupo de Casablanca. (1960 é considerado o Ano da África, quando 17 países conquistaram a sua independência).

Nos debates para a criação da futura organização, distinguiram-se dois grupos. Um grupo que era considerado progressista e até mesmo radical pela sua aplicação estrita do pan-africanismo sonhado pelo ex-presidente de Gana, Kwame N'krumah. Ele defendia a criação dos Estados Unidos da África, por cima da soberania dos Estados. Outra corrente, até majoritária, integrada por países politicamente “moderados”, principalmente ex-colônias francesas, era formada pelo Grupo de Monróvia, em maio de 1961, e pregava uma Organização da Unidade Africana representativa de cada Estado soberano.

Este desafio iria chocar-se com duas situações de vulnerabilidade que os presidentes Kwame Nkrumah (Gana) e Gamal Abdel Nasser (Egito) tinham minimizado ou ignorado. Primeiro, o peso das antigas potências coloniais: embora debilitadas pela II Guerra Mundial, submetidas à nova liderança norte-americano-soviética e obrigadas pela ONU a acatar a descolonização, ainda detinham grande capacidade de penetração, colocando obstáculos ao

processo. Qualquer projeto de unificação do continente africano chocava-se frontalmente com seus interesses vitais (recursos minerais e energéticos, clientelismo e redes comerciais).

Em segundo lugar, Kwame Nkrumah e o grupo de Casablanca ingenuamente tinham como certo o apoio esperado do campo progressista (União Soviética e China Popular), assim como dos Estados Unidos, paladinos da liberdade individual e do direito à autodeterminação. Porém, o apoio do campo progressista limitou-se a ser quase exclusivamente verbal, e o de Washington foi para as potências coloniais aliadas, em nome de um princípio de “contenção” que se destinava, antes de tudo, a deter a expansão comunista no mundo.

A outra corrente já mencionada fundava sua estratégia no direito inalienável de cada país a ter uma existência independente. Sua palavra de ordem era “as fronteiras herdadas da colonização são intocáveis” e seu princípio, o do respeito à soberania e a não-ingerência nos assuntos internos dos Estados. O “grupo de Monrovia”, fundado em maio de 1961 e dominado pelas figuras paternais dos presidentes da Costa do Marfim, Félix Houphouët Boigny, e do Senegal, Léopold Sédar Senghor, geraria a OUA.

Foi tendo como pano de fundo este contexto conturbado, de emancipação e afirmação políticas, que tomou força, principalmente por volta de 1958, o movimento pan-africano. Este culminou com a adoção da Carta da Organização da Unidade Africana em 1963. A Organização da Unidade Africana que emergiu dessas duas facções é um esforço de conciliação conduzido pelo Imperador da Etiópia, Haile Selassie, que persuadiu os presidentes dos 32 países independentes a se reunirem em Adis Abeba, em 25 e 26 de maio para constituição da Organização.²⁶ A Organização da Unidade Africana perseguia os seguintes objetivos: o combate ao colonialismo, a defesa do pan-africanismo e o combate ao *apartheid*. A Organização da Unidade Africana visava incrementar a cooperação entre os seus membros, estabelecer a unidade e a solidariedade dos Estados africanos, defender a integridade territorial, a independência e a soberania e seus membros. Ela atuou na economia, na defesa, na segurança coletiva, na cultura.

A Carta da Organização da Unidade Africana tem sido definida como uma carta de libertação, posto que as verdadeiras preocupações dos Estados africanos nela contidas, eram

²⁶ KIZERBO, J. *História da África negra*. [s.l.]: Europa América, 1972.

relativas à unidade africana, à não-interferência nos assuntos internos dos países tomados individualmente, e à libertação, não só do sistema colonial como também do neocolonial. Esta perspectiva fez com que a Carta da Organização da Unidade Africana fosse constantemente criticada como sendo nada mais que uma formulação de direitos dos Chefes de Estado, uma institucionalização de um sindicato de presidentes africanos, cuja tarefa principal seria a normalização das relações de seus membros feudais. Cabe salientar que, antes mesmo da criação da OUA, a questão dos direitos humanos vinha sendo discutida.²⁷

A partir da Declaração Universal da ONU, constata-se a existência de uma nova fase, caracterizada pela universalidade simultaneamente abstrata, por meio da positivação, na seara do Direito Internacional, de direitos fundamentais reconhecidos a todos os seres humanos, e não apenas aos cidadãos de determinado Estado.²⁸ A África não ficará a margem desses direitos que dizem respeito à situação das suas populações.

Evento de suma importância na história da Organização da Unidade Africana, e igualmente na da proteção dos direitos humanos, a Conferência de Lagos, Nigéria, de 1961, deve ser destacada principalmente pelo seu caráter precursor. Dessa Conferência, na qual participaram 194 juizes, advogados e professores de Direito de 23 países africanos, assim como de 9 países de fora do continente, uma das declarações de maior importância é a que afirma: "b) que, com o objetivo de dar total efeito à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, esta Conferência convida os governos africanos a estudarem a possibilidade de se adotar uma Convenção Africana de Direitos Humanos, de tal sorte que as conclusões dessa Conferência sejam salvaguardadas pela criação de uma Corte de Jurisdição apropriada, à qual todas as pessoas sob a jurisdição dos países signatários terão recurso;". Só após duas décadas é que se implementou, apesar de parcialmente, este dispositivo.²⁹

Em maio de 1963, na Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Africanos, quando 30 Estados africanos assinavam a Carta constitutiva da Organização da Unidade Africana, a proposta de uma Convenção Africana de Direitos Humanos foi novamente discutida. Entretanto os governantes africanos preferiram desviar seus esforços para outros

²⁷ M'BAYE, Kéba. *Os direitos humanos em África*. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem, Lisboa: UNESCO, Ed. Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, 1983.

²⁸ *Ibidem*, p. 59.

²⁹ A conferência em geral, AFRICAN CONFERENCE ON THE RULE OF LAW, Lagos, Nigeria, 1961. *A Report on the proceeding of the conference*. Geneva: International Commission of Jurists, 1961.

assuntos, considerados prioritários. Da institucionalização da Organização da Unidade Africana até a segunda metade da década de 70, todas as moções dirigidas com vistas à proteção dos direitos humanos ficaram restritas a seminários, conferências, simpósios, haja vista os princípios da não-interferência e da soberania obstaculizarem toda e qualquer tentativa de operacionalização protetora. O pensamento de vários intelectuais era o de que, mesmo estes eventos de cunho acadêmico não geravam os resultados positivos esperados, tornando-se pouco provável uma mudança de perspectivas – prevalecia, pois, o pessimismo.

Os Estados membros da Organização da Unidade Africana elaboraram, adotaram e ratificaram um instrumento regional sobre a promoção e a proteção dos direitos do homem, assim como integraram a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que entrou em vigor em 26 de junho de 1986, chamada também a Carta de Banjul. O preâmbulo da Carta menciona como fonte absoluta dos direitos do homem nos Estados africanos, as “tradições históricas e valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar suas reflexões sobre a concepção dos direitos do homem e dos povos”. Ela consolidou o terceiro sistema regional de proteção internacional dos direitos humanos. Trata-se, sem sombra de dúvidas, de um marco nos esforços que vêm sendo feitos, tanto em nível global quanto regional, com vistas à promoção e ao respeito dos direitos humanos. Não obstante, o sistema africano encontra obstáculos de ordem histórica, política, estrutural e jurídica que podem comprometer sua eficácia.

A freqüência com que as contradições ocorriam era preocupante. Os líderes africanos usavam o slogan "Respeito pela dignidade humana", para fortalecer a luta pela independência, mas o olvidavam tão logo assumiam o poder. A década de 70 testemunhou violações condenadas por governos de países de distintos continentes, como, por exemplo, a expulsão da Uganda, pelo General Idi Amin, de britânicos de origem asiática, ou então a expulsão do Gabão, pelo Presidente Omar Bongo, de cidadãos de Benin. Apesar da reprovação da comunidade internacional, a Organização da Unidade Africana não se manifestou em nenhum destes episódios – o que, naturalmente, teve como resultado uma gradual neutralização de qualquer simpatia que existisse com relação a causas como o anti-racismo e o anticolonialismo –, tendo sempre como motivo para este procedimento o respeito pelo princípio da não-interferência.

Apesar do extremado sentimento de apego por parte dos governos africanos com relação à sua soberania – então recém-adquirida –, alguns acontecimentos, tanto de ordem interna quanto externa, ensejaram uma séria reflexão e avaliação do seu papel – assim como do princípio da não interferência – no contexto político africano. Internamente, afora as próprias violações cometidas pelos Estados, que por si só já chamavam a atenção mundial, teve fundamental importância a queda, em 1978, de três ditaduras; quais sejam, a do Imperador Jean Bokassa, da República Centro-Africana, a do Presidente Nguéma Macias, da Guiné Equatorial, e a do General Idi Amin Dada, da Uganda. Como fator externo de grande importância, teve-se a "cruzada pelos direitos humanos" iniciada, em 1979, pelo então Presidente Jimmy Carter, como parte da política externa norte-americana. Os Estados Unidos, assim como diversos países ocidentais, começaram a condicionar seus programas de assistência ao efetivo respeito dos direitos humanos nos países beneficiários.

Em 1998, a Organização da Unidade Africana criou, por um protocolo, a Corte Africana de Direitos do Homem e dos Povos. Em 9 de setembro de 1999, os Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) adotaram uma declaração, a Declaração de Syrte (Líbia) pedindo a criação da União Africana, e, entre outros assuntos, a aceleração do processo de integração do continente a fim de permitir à África ter um papel importante na economia mundial, sem esquecer de resolver os problemas sociais, econômicos e políticos multiformes aos quais ela é confrontada, problemas acentuados por alguns aspectos negativos da globalização.

A Organização da Unidade Africana ratificaria a divisão nascida nos anos 50, quando os idealizadores da organização continental se dividiram por questões ideológicas. Isso explica porque o balanço da OUA é quase negativo em relação aos objetivos previstos, principalmente o Artigo 2 da Carta de fundação: o reforço da solidariedade entre os Estados e da coordenação de suas políticas, que levou ao fracasso do Plano de Lagos (1980) e da Comunidade Econômica Africana (1991) Nkrumah e o “grupo de Casablanca” ingenuamente tinham como certo o apoio esperado do campo progressista – URSS e China – e dos Estados Unidos, bem como a defesa da soberania, da integridade territorial e da independência dos países membros, desmentida pela incapacidade em resolver os conflitos da Libéria, da Somália, de Serra Leoa, de Ruanda, de Burundi e da República Democrática do Congo.³⁰

³⁰ JACKSON, Willy. La marche contrariée vers l'Union économique. *Le Monde diplomatique*, mar. 1996.

O não pagamento das cotas pela maioria dos Estados membros tirou da OUA a sua principal fonte de financiamento, obrigando-a a mendigar, e a mendicâncias estéreis. A função de tribuna foi o único trunfo que permitiu à organização a mobilização da comunidade internacional pela erradicação do colonialismo e o apoio aos movimentos de libertação, através das Nações Unidas e do movimento dos países não-alinhados. Apesar de todas as críticas, como toda organização, a organização intergovernamental africana (OUA) tinha uma estrutura para o seu funcionamento.

A.3 Os órgãos da Organização da Unidade Africana

Na sociedade internacional em marcha para uma verdadeira comunidade internacional, as relações jurídicas que se estabelecem entre os Estados podem ser de três tipos diferentes: 1. Relações de coordenação ou cooperação: é o tipo de relação jurídica ainda hoje dominante, que resulta do relacionamento entre os Estados e da necessidade que eles sentem, em conjunto, de satisfazerem interesses comuns em vários domínios. Tratando-se de relações horizontais, não supõem qualquer limite à soberania dos Estados. 2. Relações de subordinação: desconhecidas para o Direito Internacional clássico, caracterizam uma parte importante e significativa do Direito Internacional moderno. Entre os diferentes Estados estabelecem-se relações, em tudo idênticas às que, no interior dos Estados, estabelecem-se entre estes e os cidadãos. Logo, caracterizam-se por suporem importantes limitações à soberania dos Estados. 3. Relações de reciprocidade: constituem o mais antigo tipo de relações jurídicas que se estabelecem no quadro da comunidade internacional. As relações de reciprocidade tendem a generalizar-se através do recurso a tratados multilaterais. Dentro desta visão, as organizações internacionais figurarão entre os sujeitos do Direito Internacionais.³¹⁾

As Organizações Internacionais são entidades criadas sob a égide do Direito Internacional, por acordo de vontades dos diversos sujeitos jurídicos internacionais, para efeito de prosseguirem, no âmbito da comunidade internacional, autônoma e continuamente, finalidades específicas não lucrativas de interesse público comum, através de órgãos seus com competência própria.

³¹ SEITENFUS Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

Daí a observação de organizações internacionais formadas só por Estados, que são denominadas de Organizações Intergovernamentais (O.I.G.). As organizações intergovernamentais nascem da vontade dos Estados, tendo existência como pessoa coletiva, não se confundindo com os indivíduos ou entidades que as constituíram. Elas surgem através de tratados ou convenções multilaterais, estritamente regulados pelo Direito Internacional. As grandes potências têm um papel crucial neste processo. O exemplo mais claro é o impulso dado pelo governo norte-americano para a criação de uma série de Organizações Intergovernamentais no pós-segunda-guerra mundial.

As organizações intergovernamentais não apresentam grandes dificuldades na sua caracterização, em virtude de constituírem o tipo clássico e corrente de Organizações Internacionais. O seu objetivo predominante é fomentar relações multilaterais de mera cooperação entre os sujeitos que as compõem, na esfera da atividade correspondente ao objeto material da Organização. Portanto, nessas Organizações não existe, em princípio, limitação à soberania dos Estados membros, já que as relações que se estabelecem no seu seio são relações horizontais de simples coordenação das soberanias estaduais.³²

A associação entre o multilateralismo e as Organizações Intergovernamentais é intensa, pois ambos provêm o espaço social e os recursos necessários para a prática do multilateralismo poder avançar. Por outro lado, os princípios, a lógica da indivisibilidade e a reciprocidade difusa favorecem o processo de legitimação das Organizações Intergovernamentais no sistema internacional.

A simples declaração, por um tratado-fundação, da existência de uma organização intergovernamental com personalidade jurídica não é suficiente para dar-lhe tal posição. No caso das organizações intergovernamentais, há o costume internacional de os Estados reconhecerem sua personalidade jurídica de maneira indireta, o que pode ser comprovado pelos atos celebrados entre os Estados anfitriões das sedes, ou das reuniões celebradas em seus territórios, reconhecendo-se responsabilidades civis, administrativas e financeiras às

³² PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. *Manual de direito internacional público*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

organizações intergovernamentais e outorgando-se privilégios a bens e serviços das organizações, ao pessoal a seu serviço e às suas comunicações oficiais com o exterior.³³

Quando as organizações intergovernamentais são constituídas, os Estados transmitem-lhes sua força normativa, mediante uma série de poderes que se acham formalizados num tratado multilateral, o tratado-fundação, que também pode ser chamado de “carta”, “constituição” ou “estatuto”. Podem ser verificados três tipos de normas destes atos, sendo que duas regulam sua própria existência e finalidade: normas destinadas a efeitos internos da organização, dirigidas a dar-lhes características próprias, como a descrição de sua finalidade, a instituição de órgãos e seus poderes, e normas destinadas a regular o funcionamento da organização intergovernamental enquanto pessoal do Direito Internacional.

Assim, é necessário, em primeiro lugar, um exame dos tratados-fundações de cada organização intergovernamental para se ter uma idéia da coercitividade e da exigibilidade que os Estados conferiram aos atos unilaterais que eles expedem. Em outras palavras, até que ponto esses tratados multilaterais conferiram ao “direito derivado” a qualidade de serem fontes do Direito Internacional. As organizações intergovernamentais contribuem para a formação do costume internacional, porém esta idéia não era aceita no passado, quando se acreditava que somente os órgãos estatais teriam tal poder. Se fosse assim, não lhes seria possível atribuir poder de concluir acordos.

Na verdade, as organizações intergovernamentais são um sujeito de direito internacional, tal como os Estados, porém sem a totalidade das capacidades que estes possuem. Uma das restrições diz respeito a não poderem integrar, como partes, um contencioso contra Estados, perante a Corte Internacional de Justiça, segundo o art. 34 do seu Estatuto, podendo, no entanto, solicitar-lhe pareceres consultivos. Em virtude de serem pessoas coletivas, carregam a nota característica das construções tipificadas como tal, ou seja, o fato de a personalidade da organização não se confundir com a personalidade de seus membros.

A doutrina considera separadamente os atos das organizações intergovernamentais: os que dizem respeito ao seu funcionamento interno e os que se referem à regulação das relações internacionais dos seus membros uns com os outros, ou mesmo com terceiros. Estes últimos

³³ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2004.

têm suscitado mais reflexão em relação aos efeitos jurídicos internacionais que pretendem produzir sobre os Estados e suas relações.

A um direito internacional clássico, que repousa na soberania indivisível dos Estados, tem vindo a suceder-se um direito internacional novo ou moderno, que vai conhecendo um crescente número de áreas onde a solidariedade entre os Estados tem vindo a predominar sobre o seu individualismo e onde, por conseguinte, a soberania dos Estados aparece limitada pelo conjunto de regras internacionais que dão corpo àquela ideia de solidariedade.

A Organização das Nações Unidas é, em uma taxonomia clássica, uma organização do tipo intergovernamental, isto é, não é um superestado e a sua relação com seus membros (coletividades estatais) não são do tipo hierárquico, baseado em subordinações, mas sim, de coordenação, não se caracterizando como um governo mundial, um Estado federal mundial como, vez por outra, é entendida. Caracteriza-se mais como um amplo fórum no qual os problemas globais, inerentes a toda a sociedade internacional, devem ser discutidos, e as soluções encontradas a fim de garantir o equilíbrio entre as soberanias.³⁴

As Organizações Intergovernamentais são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional. O caráter permanente das Organizações Intergovernamentais as diferencia de outras formas de cooperação internacional com um nível mais baixo de institucionalização. As Organizações Internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios. As Organizações Intergovernamentais empregam servidores públicos internacionais, mas devemos salientar que outros atores fazem parte do vasto conjunto envolvido no processo de governança global.³⁵

É nesta ótica que a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, como organização intergovernamental, reconhece a preponderância dos Estados no seu processo deliberativo. Esta é uma estrutura de representação linear, com a presença de um "filtro nacional" na relação interno/internacional. Foi e é uma estrutura bastante válida para as relações estruturadas sob uma concepção interestatal das relações internacionais. No entanto,

³⁴ PEREIRA; QUADROS, Manual de direito...

³⁵ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações internacionais: história e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

mudanças recentes fundamentam a indicação da emergência de uma nova lógica nas relações internacionais, para além da interestatal: a cosmopolita.³⁶

Dentre algumas das mudanças que promovem essa lógica, apontam-se: (I) o surgimento de novas formas de organização social, fruto tanto do incremento das interações transfronteiras como da mudança do papel do Estado; (II) uma maior interdependência dos Estados, que acaba por exigir um incremento na capacidade regulatória das organizações intergovernamentais; (III) a consolidação e a expansão de alguns princípios no funcionamento da política, tais como democracia, legitimidade, transparência, prestação de contas e participação, tanto no âmbito nacional como internacional. Tais elementos compõem uma nova realidade que promove transformações significativas na coordenação entre organizações governamentais, não-governamentais e intergovernamentais.

Neste contexto, apresentam-se hoje alguns questionamentos importantes na relação das lógicas interestatal e cosmopolita das organizações intergovernamentais, em especial quanto: (I) ao exercício da representatividade dos Estados no fórum intergovernamental, (II) à extensão da representatividade (devido à redução da capacidade de coordenação de todas as relações no âmbito internacional pelo filtro nacional) e (III) à possibilidade de se agregar e/ou intensificar a participação de outros atores no processo de deliberação em fóruns daquela natureza.³⁷

Face ao supramencionado, em geral classificam-se as formas de participação em fóruns intergovernamentais em quatro categorias: (I) informação, (II) consulta, (III) cooperação, e (IV) deliberação.³⁸ Nos fóruns intergovernamentais em geral, a deliberação em si (isto é o direito de voto) fica restrita aos Governos dos Estados-membros. Quanto à informação, pode-se abstrair que, para que sejam possíveis a consulta e a cooperação, o princípio da transparência deve ser considerado um princípio fundamental da organização.

³⁶ A respeito, v. Sanchez. Um dos elementos mais marcantes da lógica cosmopolita é o fato de manter o Estado como mais uma das instituições do sistema internacional e garantir a participação de outros atores, que trazem consigo outras estruturas, formas de ação ("não-estatais") e, conseqüentemente, outras formas de regulação para o sistema. Para alguns trabalhos relacionados, v. Habermas, Held, Archibugi, Rosenau, Teubner, Messner.

³⁷ Marceau (1999): "The most important point at this juncture of the evolving relationship between the WTO and civil society is that the debate no longer seems to focus on whether NGOs should be involved but rather on how they are indeed given an appropriate role within the WTO."

³⁸ Esta classificação origina-se da classificação da OCDE para participação civil na definição da política em nível nacional [cf. OECD (2001)]

O grau de transparência pode ser avaliado quanto à publicidade das informações, atividades e decisões elaboradas no âmbito da organização, bem como quanto à utilização das informações e posições apresentadas ante a organização. A transparência tem por fim garantir um certo grau de previsibilidade quanto aos procedimentos e resultados do processo deliberativo – da criação à aplicação e interpretação de regras. Este princípio é válido tanto para a relação entre os Membros (transparência interna) como para a opinião pública em geral (transparência externa). Sendo que, neste artigo, a preocupação estará centrada na última perspectiva. Como atuam as organizações intergovernamentais?

Elas atuam por meio de resoluções que podem possuir significação variável. Algumas servem de instrumento de exortação, outras enunciam princípios gerais, outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos. Se forem observadas certas resoluções de um organismo internacional sobre um dado tema, pode-se identificar um conteúdo mais específico, que reflete uma “*opinio juris*” de consenso generalizado. As questões de descolonização, de reconhecimento do direito de determinação dos povos, de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais são exemplos de questões nas quais pode se observar tal fato.

As Organizações Intergovernamentais são, ao mesmo tempo, atores centrais do sistema internacional, fóruns onde idéias circulam, legitimam-se, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As Organizações Intergovernamentais são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados membros e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o Direito Internacional Público. A Organização da Unidade Africana, que é uma organização intergovernamental, a exemplo de seus pares, organiza-se numa estrutura adequada para alcançar seus objetivos.

Os órgãos que compõem a OUA são: a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo; o Conselho dos Ministros; o Secretariado Geral; a Comissão de Mediação, de Conciliação e de Arbitragem. Além destes órgãos havia as comissões especializadas, tais como a Comissão Econômica e Social; a Comissão de Educação, da Ciência, da Cultura e da

Saúde; e por fim, a Comissão da Defesa.³⁹ A presidência da Organização cabe ao mandatário do país anfitrião da reunião do ano seguinte.

O órgão máximo de decisão (sem poder de execução) da organização é a **Conferência dos Chefes de Estado e de Governo**, que se reúne anualmente e adota a maioria de dois terços para a votação de questões fundamentais. Essa Conferência devia, conforme disposições da Carta Constitutiva, estudar as questões de interesse comum para a África, a fim de coordenar e de harmonizar a política geral da Organização. Ela podia, também, proceder à revisão da estrutura, das funções e das atividades de todos os órgãos e de todas as instituições especializadas que poderiam ser criadas em conformidade com a Carta.

A Conferência era composta dos Chefes de Estado e de Governo, ou de seus representantes devidamente acreditados, e se reunia, pelo menos, uma vez por ano. A sessão extraordinária ocorre se um Estado membro solicitá-la, tendo o apoio de 2/3 dos membros. O Secretário-geral era eleito pela Conferência.

Cada Estado tinha direito a um voto, e as decisões eram tomadas por maioria de 2/3 dos Estados membros da Organização. Mas as decisões de procedimentos eram tomadas com base na maioria simples. O quorum mínimo para as sessões era de 2/3 dos membros. A Conferência tinha seu regulamento interno.

A Conferência dos Chefes de Estado e de Governo e o Conselho dos Ministros tiveram um papel importante na resolução dos litígios na África. A Carta não lhes outorga tais poderes, mas estes órgãos políticos contribuíram bastante, durante os primeiros anos da Organização, para o apaziguamento dos litígios.

O artigo 8º da Carta da Organização da Unidade Africana, confirmando o artigo 3º do regulamento interno da Conferência, atribui-lhe a competência geral para discutir todos os assuntos que apresentam um interesse para os países africanos.

O **Conselho dos Ministros** era composto dos Ministros das Relações Exteriores, ou de outro Ministro designado pelos Estados membros. Ele se reunia, pelo menos, duas vezes por

³⁹ Carta Constitutiva da Organização da Unidade Africana.

ano. As sessões extraordinárias ocorrem com a solicitação de um Estado membro e com o apoio de 2/3 dos Estados membros.

O Conselho dos Ministros era responsável perante a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, pela preparação da referida conferência. Ele decidia todas as questões que a Conferência lhe apresentava e executava as decisões que emanavam da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo. Ele alavancava a cooperação interafricana conforme as diretrizes dos Chefes de Estado e de Governo, com base no artigo II, parágrafo 2, da Carta.

Cada Estado membro tinha um voto. Todas as resoluções eram tomadas pela maioria simples dos membros do Conselho dos Ministros. O *quorum* era constituído por 2/3 dos membros do Conselho dos Ministros. O Conselho estabelecia seu regulamento interno.

O **Secretário Geral** da Organização era designado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo para dirigir os serviços do secretariado. A Conferência dos Chefes de Estado e de Governo designava também um ou mais secretários gerais adjuntos. Todavia a Organização da Unidade Africana tinha um secretariado permanente, sediado em Adis Abeba.

As funções e condições de emprego do Secretário Geral, dos Secretários Gerais Adjuntos e dos membros do secretariado, eram regidas pelas disposições da Carta e pelo regulamento interno aprovado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo.

No cumprimento dos seus deveres, o Secretário Geral e o pessoal não solicitavam nem aceitavam instruções de nenhum Governo ou de uma autoridade da Organização. Eles deviam abster-se de todo ato incompatível com o seu status de funcionários internacionais e eram responsáveis somente perante a Organização.

Os Estados haviam decidido resolver suas lides através dos meios pacíficos. Nesta ótica, eles criaram a **Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem**, cuja composição e condições de funcionamento eram definidas por um protocolo distinto, aprovado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo. Esse protocolo era considerado como parte integrante da Carta.

O artigo 61 faz com que a Comissão leve em consideração as práticas africanas conforme as normas internacionais relativas aos direitos do homem e dos povos, os costumes geralmente aceitos como sendo de direito, os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações africanas, assim como a jurisprudência e a doutrina.

Mesmo assim, abriu-se a possibilidade, apesar de restrita, para certas organizações não-governamentais terem acesso a esta competência da Comissão de Mediação, Conciliação e de Arbitragem, a qual não é exercida somente quando há violação da Carta. Por fim, tem a Comissão competência para executar quaisquer outras tarefas que lhe sejam eventualmente confiadas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo. Até a dissolução da OUA, a única ocasião na qual isto ocorreu, foi quando a Conferência autorizou a Comissão, em função do requerimento que esta fez, a receber dos Estados-partes os relatórios anuais devidos em função do artigo 62 da Carta Africana.

Contudo a Comissão de Mediação, Conciliação e de Arbitragem, através de sua jurisprudência recente, adotou uma aproximação teleológica de alguns dispositivos. Esta interpretação permitiu dar um efeito útil à Carta, apesar das limitações intrínsecas e as limitações ligadas à reticência de alguns Estados.⁴⁰

A Organização da Unidade Africana teve ação bastante limitada na resolução dos conflitos interestados, também nos intra-estatais, que freqüentemente resultaram em guerras civis. A sua ação mais importante foi exercida na luta contra o *apartheid* sul-africano e os regimes coloniais e de minoria branca na África Austral. No campo econômico, a Organização da Unidade Africana teve uma ação muito pouco marcante, embora houvesse tentativas de implementação de novos modelos de desenvolvimento.

A OUA não alcançou seus objetivos traçados em 1963 e, mais tarde, nos anos 90 : objetivos políticos, sociais e culturais, de um lado, e objetivos econômicos, de outro lado. Os conflitos civis e étnicos que destroem ainda alguns países ou regiões, a pauperização econômica, a dívida e, com isso, a dependência manifesta em relação às antigas metrópoles coloniais, revelaram os limites da organização.

⁴⁰ DECISION 102/93: Constitutional Rights Project et Civil Liberties Organisation c/ Nigeria. In: *Rapport annuel*. 1998/1999.

Esses limites estão expressos no conteúdo da Carta, assim como na prática dos Estados, desde 1963. Por organizações continentais africanas, entendemos a Organização da Unidade Africana criada em Addis-Abeba em 1963, de um lado, e a Comunidade Econômica Africana instituída pelo Tratado de Abuja de 1991, de outro, tornando esta última, parte integral da primeira. O objetivo aqui é colocar em evidência os limites da OUA, a fim de se compreender o que levou a criar a nova organização pan-africana, a UA, e tomar um melhor caminho em direção à unidade e à integração política, assim como ao desenvolvimento econômico do continente.

A.4 A instituição de uma nova organização continental

A dissolução da Organização da Unidade Africana e sua sucessão pela União Africana significaram uma ruptura com o que podia ser considerado como um clube de Chefes de Estado, no qual o papel do Secretário-Geral estava reduzido ao papel de chefe de protocolo. No mesmo sentido, é imperativo que a comunidade internacional mude seu comportamento, deixando de dar ao continente um destino sinônimo de exploração e de não desenvolvimento.⁴¹

Não se trata apenas de uma Organização no sentido tradicional do termo, mas do objetivo primordial dos líderes africanos, uma abordagem integrada e concertada dos problemas que enfrenta o continente, para além das diferenças nos modos de funcionamento sociais, econômicos e políticos.

Com efeito, à semelhança do que ocorre em outros continentes, a África é plural e justamente rica desta diversidade. É da sua capacidade de promover visões unidas, ao invés de uma visão única que depende o seu desenvolvimento, tanto através da mobilização dos recursos endógenos quanto através das parcerias que ela será, assim, suscetível de gerar.

Em 2000, os países membros da Organização da Unidade Africana aprovaram o Ato Constitutivo da União Africana. Um ano mais tarde, 51 dos 53 Estados membros ratificaram o

⁴¹ MBAYE, Sanou. *Souhaitable union des économies africaines*. *Le Monde diplomatique*, sep. 1995.

tratado. No ato constitutivo da União Africana (março 2001) as questões relativas à paz e segurança continentais são consideradas centrais e confiadas à Comissão da União Africana (criada em 2002). O advento da União Africana (UA) pode ser considerado como um evento maior na evolução institucional do continente.

A nova instituição altera significativamente a estrutura da Organização da Unidade Africana. A Conferência da União reagrupa, como no passado, os chefes de Estado e Governo, mas ela tem um Conselho Executivo - em vez do simples órgão dirigido pelo Secretário-geral – composto por ministros de Negócios Estrangeiros (Relações Exteriores) e outros ministros ligados a temas em pauta. Amara Essy explicou que a gestão da transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana, foi levada a cabo de acordo com as decisões já tomadas por esses chefes.

O papel da União Africana deve também estender-se para as propostas inovadoras, tais como a intervenção do setor privado, a implicação da comunidade internacional, a reorientação dos programas de empréstimos bilaterais e multilaterais destinados à região e que devem substituir a ajuda pelo investimento, a resolução da dívida africana e a devolução dos capitais “exilados”.

Foi com a esperança de remediar estas insuficiências que a União Africana foi criada para substituir a OUA, em julho de 2001, com o surgimento de outras instituições. Mas a nova União –que realizou na data supramencionada sua primeira reunião de cúpula na África do Sul – colocou alguns requisitos para responder à globalização segundo suas características e desenvolvimento próprios, como estipula a Carta constituinte da União (Preâmbulo, alínea 6). É verdade que a etapa de ratificação da Carta constituinte foi superada sem problemas. Entretanto a corrida de obstáculos apenas começou. E isso porque, apesar dos objetivos e dos órgãos anunciados, a natureza da União Africana ainda é uma equação de várias incógnitas. Na realidade, trinta e oito anos após a criação da OUA, a distância que separa maximalistas e minimalistas não desapareceu com a competição Leste/Oeste (crise das ideologias), nem com os “país da nação” (crise de gerações e de liderança). É fundamental que se esclareça a natureza política e econômica da União para evitar a armadilha de uma segunda OUA.

A comparação das duas Organizações tem um duplo interesse: um interesse jurídico, pois permite fazer um paralelo entre os dois atos constitutivos e as duas organizações

internacionais; um interesse político, pois permite analisar e avaliar os princípios e objetivos políticos. Esta análise vai permitir estudar as duas instituições, do ponto de vista das semelhanças e das diferenças.

Com a análise dos instrumentos jurídicos que criaram as duas organizações internacionais regionais, percebe-se que a UA não foi criada *ex nihilo*; seus fundadores se inspiraram em boa parte na OUA e na sua Carta. E essa inspiração é incontestável, pelo fato da recondução material, pela UA, dos três órgãos de base da OUA assim como da maioria dos seus objetivos e princípios.

Na leitura da Carta da OUA, aparece que ela é composta da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho dos Ministros, o Secretariado, a Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem, e as Comissões especializadas que são em número de três: a Comissão Econômica e Social, a Comissão de Educação, de Ciência, da Cultura e da Saúde, e a Comissão de Defesa. Todavia o artigo 7º da Carta elenca somente os quatro órgãos principais da OUA: a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho dos Ministros, o Secretariado, a Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem. Ora, esta última não alcançou sua meta, pois raramente aplicou suas atribuições. A prática geral da OUA demonstra que somente os três primeiros órgãos constituem seus órgãos fundamentais. E todos esses órgãos foram reconduzidos pela UA, e a única mudança que ocorreu foi a denominação, pois na UA, eles passaram a se denominar Conferência, Conselho Executivo, e Comissão.

Tratando-se, em primeiro lugar, dos objetivos, temos a realização da unidade e da solidariedade dos Estados africanos, a defesa da soberania, a integridade territorial, a independência dos Estados membros, o favorecimento da cooperação internacional levando em conta a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a intensificação da cooperação inter-africana. É o momento de ressaltar um fato importante: o Ato Constitutivo leva em conta e integra o Tratado de Abuja de 03 de abril de 1991 que criou a Comunidade Econômica Africana, que até aqui fazia parte da Carta OUA e que tem como objetivo a auto-suficiência coletiva, o desenvolvimento, a integração econômica. O referido tratado entrou em vigor em 12 de maio de 1994, e a Comunidade Econômica Africana será instituída em 2025, isto é 34 anos após a sua adoção. Quanto aos princípios, temos a igualdade soberana dos Estados membros, a não-ingerência de um Estado-membro nos

negócios de um outro Estado, a solução pacífica das lides, a rejeição dos assassinatos políticos e das atividades subversivas. A constatação de todos estes elementos de convergência entre a OUA e a UA não pode ocultar as diferenças existentes entre as duas organizações.

A UA se diferencia da OUA, tanto do ponto de vista dos órgãos quanto do ponto de vista dos objetivos e dos princípios. A demarcação orgânica é, em primeiro lugar a não recondução da Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem e das Comissões especializadas da OUA. A UA reconduziu somente a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho dos Ministros e o Secretariado. Esta demarcação orgânica possibilitou também a criação de novos órgãos, tais como o Parlamento pan-africano que assegura a participação dos povos africanos no desenvolvimento e na integração econômica do continente; a Corte de Justiça; o Comitê de Representantes Permanentes, responsável pela preparação dos trabalhos do Conselho Executivo, agindo sob instrução dele; os Comitês técnicos especializados que são responsáveis perante o Conselho Executivo; o Conselho Econômico, Social e Cultural que é um órgão consultivo composto de representantes das diferentes camadas socioprofissionais dos Estados membros da União Africana; as Instituições Financeiras que são o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Desenvolvimento.

Mesmo em relação aos órgãos reconduzidos, a UA se particulariza um pouco, sobretudo com a Conferência dos Chefes de Estados e de Governo e o Conselho Executivo. No que concerne à Conferência dos Chefes de Estados e de Governo, o Ato Constitutivo criou dentro dele um novo órgão, que é o Presidente da Conferência. Institucionalizado pelo Ato Constitutivo da UA, o Presidente da Conferência é eleito por seus pares. Além disso, ao contrário da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA que podia tomar decisões importantes somente com uma maioria de 2/3 dos Estados membros, a Conferência da União Africana possibilita adotar decisões por consenso. À Conferência da União foi atribuída a possibilidade de adotar o orçamento da UA, ao passo que, na OUA essa incumbência era do Conselho dos Ministros. Cabe também à Conferência da União examinar os pedidos de adesão, atribuição que a Conferência dos Chefes de Estados e de Governo da OUA não tinha. Enfim, a Conferência da União foi dotada de um verdadeiro poder de sanção, de um lado, poder de sanções políticas e econômicas em relação a todo país membro que não observasse as decisões e políticas da UA, e, de outro lado, poder de sanção em relação aos Estados membros que não pagarem suas contribuições financeiras junto à UA (sanções

privativas do direito à palavra nas reuniões, do direito de voto, do direito dos cidadãos dos Estados Unidos de se candidatarem ou ocuparem um posto ou uma função nos órgãos da União, o direito de se beneficiar de toda atividade ou da execução de todo engajamento no quadro da União). Esse poder de sanção que constitui uma diferença fundamental entre a Conferência da União e a Conferência dos Chefes de Estados e de Governo da OUA é a expressão do poder de tomar verdadeiras decisões (isto é, decisões que unem e obrigam os Estados) que o Ato Constitutivo instituiu em favor da Conferência da União.

Quanto ao Conselho Executivo, é composto, como o Conselho dos Ministros da OUA, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros ou de outros Ministros designados pelos governos dos Estados membros da UA, mas à diferença do Conselho dos Ministros, toda autoridade designada por seu governo pode fazer parte dele. No plano das decisões, o Conselho Executivo instaurou o consenso, ao contrário da maioria de 2/3 dos Estados membros, enquanto o Conselho dos Ministros tinha um único meio de tomada das decisões: a maioria simples. Mas a UA se diferencia igualmente da OUA por seus objetivos e seus princípios.

Em relação aos objetivos, temos a não-recondução pela UA de um dos objetivos da OUA, que é a eliminação de toda forma de colonialismo na África, pois atualmente todos os países africanos são independentes. De outra banda, a urgência do continente diz respeito a criar condições adequadas para tirar a África da marginalização e se inserir na nova ordem mundial. Na mesma ótica dos objetivos, podemos sublinhar a adoção de novos objetivos em relação à OUA. Esses objetivos são a promoção dos princípios e das instituições democráticos, assim como a participação popular e a boa-governança; a integração política e socioeconômica do continente. A OUA se inscrevia numa lógica de cooperação inter-estatal; ela não visava a integração do continente.⁴²

Quanto aos princípios, temos a não-recondução, pela UA, de alguns princípios da OUA, tais como a emancipação total dos territórios africanos não-independentes; a afirmação de uma política de não-alinhamento em relação a todos os blocos; o respeito da soberania e da integridade territorial de cada Estado e do seu direito inalienável a uma existência independente. Ante a globalização, a realidade atual é bem diferente da realidade da época da criação da OUA. Hoje sabemos todos que, no neoliberalismo, a política é ditada pelo setor

⁴² Esta idéia encontra-se na obra de GONIDEC, Pierre-François. *L'oua: trente ans après*. Paris: Karthala, 1993.

econômico-financeiro. Em segundo lugar, temos a adoção pela UA de nove novos princípios em relação à OUA: o respeito das fronteiras existentes no momento da independência (princípio que a OUA tinha colocado como uma simples resolução da Conferência dos Chefes de Estado e de governo, adotado pelo Encontro de Cairo de 1964); a participação dos povos africanos na União Africana (consagrada pelo Parlamento Pan-africano); a instituição de uma política de defesa comum para o continente; o direito de a UA intervir num Estado membro sobre decisão da Conferência da União, em algumas circunstâncias (crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade); o direito de os Estados membros solicitarem a intervenção da União para instaurar a paz e a segurança; de promoverem a igualdade entre homens e mulheres; o respeito aos princípios democráticos, aos direitos do homem, ao estado de direito e da boa-governança; a condenação e a rejeição das mudanças anticonstitucionais de governo; o respeito ao caráter sacrossanto da vida humana, e condenação e rejeição da impunidade, dos assassinatos políticos, dos atos de terrorismo e das atividades subversivas. Mesmo com as diferenças e semelhanças entre as duas organizações, a UA teve uma maior receptividade do que a OUA.

O Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, qualificou a criação da União Africana (UA) como um sonho pan-africano, nascido no continente americano, na virada do século XIX para o século XX, e tinha como missão reabilitar as civilizações africanas, restaurar a dignidade do homem negro e preconizar o retorno à “mãe pátria”, às raízes da diáspora. Sylvester William, natural de Trinidad, uma das primeiras figuras emblemáticas do movimento, apoiou-se nos nativos da Nigéria, da Serra Leoa, do Gabão e das Antilhas inglesas para se impregnar das realidades africanas e organizou em 1900, em Londres, a primeira “Conferência pan-africana”, cuja principal resolução referia-se ao confisco de terras na África do Sul pelos ingleses e pelos africanos, e ao destino da Costa do Ouro (Gana). A UA foi criada oficialmente no lugar da OUA, após 39 anos. Dirigindo-se aos Chefes de Estado e de governo africanos, o Sr. Annan ressaltou os êxitos da OUA : ela foi a voz da África em relação ao *apartheid* e ao colonialismo, propiciando importantes doutrinas sobre o pan-africanismo. Ele evocou também a contribuição da OUA para a conclusão de acordos de paz entre muitos dos seus membros, etc.⁴³

⁴³ TSHIYEMBE, Mwayila. Les principaux déterminants de la conflictualité africaine. In: LA PREVENTION des conflits en Afrique. Paris: ed. Karthala, 2001.

Parece indispensável uma estratégia confiável de prevenção e solução dos conflitos, numa instância superior à dos mecanismos criados pela OUA em 1963, para que se exerça com eficiência o direito reconhecido pela Carta constituinte da União Africana de “intervir em Estado membro, por decisão da Conferência, em certas situações graves, como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”, ou de responder ao “direito dos Estados membros de solicitarem a intervenção da União para restaurar a paz e a segurança”.

Em função das ameaças potenciais, a União deve elaborar uma estratégia de localização de forças de paz: cada exército nacional – ou, em sua ausência, o exército nacional de um “Estado líder” em cada sub-região – colocará à disposição do órgão sub-regional de prevenção e gestão de conflitos, um contingente de soldados formados e equipados para operações de manutenção ou de restabelecimento da paz, assim como os meios para um Estado-Maior sub-regional restrito. Esse dispositivo deve ser vinculado a um Estado-Maior africano sob o controle direto da Conferência da União. O objetivo é minimizar os custos inerentes à projeção de forças. A questão da coordenação com as instâncias sub-regionais existentes deverá ser regulamentada – como é o caso do Reforço da Capacidade Africana de Manutenção da Paz (Recamp), da França, do African Center for Security Studies (ACCS), dos Estados Unidos, e do British Military Advisory and Training Team (BMATT), da Grã-Bretanha, que devem ser integrados a esta estratégia ampla.⁴⁴

Finalmente, a união política só se materializará quando se basear numa união econômica. Instituições financeiras tais como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimentos, cuja criação está prevista na Carta da União, só serão eficazes se tiverem condições de coordenar um espaço econômico comum. Se toda esta renovação institucional se concretizar, a União Africana se tornará um espaço de desenvolvimento regional integrado – o que os ancestrais do pan-africanismo apenas ousavam sonhar.

O diplomata da Costa de Marfim, o Sr. Amara Essy, que foi eleito para o período transitório de um ano na passagem da OUA para a UA, sustentou a tese de que o desenvolvimento econômico, o combate à pobreza e a paz estão no centro das prioridades da UA, cujo sucesso depende da melhoria das condições de vida dos Africanos. A União em si,

⁴⁴ TSHIYEMBE, Les principaux...

é um conceito que engloba um processo ativo, voluntário e comum a países que são, no entanto, diferentes quanto à sua história e ao seu modo de funcionamento social, econômico e político.

É nesta ótica que um fórum foi organizado, em março de 2002, em conjunto com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA) e a OUA, reunindo representantes de todas as camadas da sociedade africana. Segundo a OUA, tratou-se de garantir uma plena participação de todos os africanos, notadamente das mulheres e dos jovens no processo da União Africana, e de responder às aspirações legítimas de todos os povos africanos.

Ao contrário da OUA, a UA fez da igualdade dos sexos um dos seus princípios. Este compromisso de ter obrigatoriamente, pelo menos, uma mulher entre os cinco parlamentares representa um progresso notável em relação às legislaturas nacionais de muitos países africanos. A África alcançará seus objetivos somente quando mudar sua política de impunidade pela cultura da responsabilidade.

A União Africana é considerada, por muitos homens políticos e para os chefes de Estado africanos, como um evento maior na evolução institucional do continente. A criação desta nova organização responde a uma necessidade de modernização das estruturas da OUA, que visivelmente não se adaptavam mais ao processo de integração do continente na economia mundial e na resolução dos problemas sociais, culturais, econômicos e políticos. É por isso que uma transição mais ou menos longa foi escolhida para efetuar uma passagem da OUA para a UA. Uma sessão extraordinária da Conferência dos Chefes de Estado, em setembro de 1999 em Syrte, na Líbia, tinha aceito o princípio da criação da União Africana. Um ano mais tarde em Lomé (Togo), o Ato Constitutivo da União foi adotado. Em 2001, o Encontro de Lusaka validou o programa da criação da União Africana. Depois, em 2002, o Encontro de Durban criou efetivamente a União Africana, através de uma conferência inaugural dos chefes de Estado e de governo da União. Mal tinha sido criada, a UA teve que enfrentar vários problemas, tais como o conflito no Sudão. A exemplo do seu predecessor a União Africana, teve sua estrutura bem definida.

A.5 Os órgãos da União Africana

A União Africana nasceu jurídica e politicamente em 26 de maio de 2002, quando entrou em vigor seu Ato Constitutivo. Ela representa uma simples reestruturação da Organização da Unidade Africana ou um verdadeiro instrumento de luta contra a marginalização do continente? O espírito da UA é totalmente diferente da OUA, portanto se conclui que a UA é um verdadeiro instrumento de luta contra a marginalização do continente. A União Africana foi instituída solenemente em Durban (África do Sul) e visa acelerar o processo de integração, um pouco no modelo da União Europeia (UE). A inspiração européia é evidente no seu ato constitutivo adotado em Lomé (Togo) em 2000. Como toda organização, a UA teve de se estruturar em vários órgãos, sendo que cada um com suas tarefas.

Segundo o artigo 5º do ato constitutivo, os órgãos da União são os seguintes: a Conferência da União, o Conselho Executivo, o Parlamento pan-africano, a Corte de Justiça, a Comissão, o Comitê dos Representantes Permanentes, os Comitês Técnicos Especializados, o Conselho Econômico, Social e Cultural, as Instituições Financeiras. Outros órgãos poderão ser criados por iniciativa da Conferência da União, como foi feito para o Conselho da Paz e da Segurança que entrou em vigor junto com o ato constitutivo. Quase cinco anos após a instituição da UA, somente os órgãos-chave, considerados como prioritários pelo Encontro de Lusaka de julho de 2001 (a Conferência da União, o Conselho Executivo, o Comitê de Representantes Permanentes, a Comissão e o Conselho da Paz e da Segurança) foram adotados na conferência de Durban em julho de 2002.

Quanto às outras instituições, a sua implementação está subordinada, seja a uma ratificação dos protocolos *ad hoc* que estão atualmente em curso (Parlamento pan-africano, Corte de Justiça, Conselho Econômico, Social e Cultural), seja por um acordo sobre as condições mínimas de suas criações.

De uma maneira geral, a Conferência da União Africana e o Conselho Executivo se inscrevem na continuidade da Conferência dos Chefes de Estado e de governo, e do Conselho dos Ministros da OUA. Qualificada de órgão supremo (artigo 6-2) a **Conferência da União Africana** é composta dos Chefes de Estado e de Governo dos países membros. Ela se reúne

em sessão ordinária uma vez por ano e, em sessão extraordinária, a pedido de um país membro ou com aprovação de dois terços dos países membros. A UA é presidida pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, seu órgão supremo que adota o orçamento e aplica as políticas comuns. Seus poderes e suas atribuições são peça central da União Africana: os assuntos políticos cabem a ela, desde o controle do funcionamento da Comissão, a nomeação dos seus principais dirigentes ou a definição das políticas. Ao contrário da OUA, na UA os chefes de Estado e de Governo decidem diretamente sobre essas políticas. O ato constitutivo da UA reforça este papel, no artigo 9 (g), quando fala da gestão dos conflitos, das situações de guerra, assim como da restauração da paz.

Uma novidade inscrita no Ato Constitutivo da UA é o direito de ingerência: a Conferência dá aval à UA para intervir no Estado membro, em certas circunstâncias graves como os crimes de guerra, os genocídios e os crimes contra a humanidade. Outra novidade ainda é a introdução do controle mútuo (*Peer Review Mechanism*) ligado à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), a estratégia continental de desenvolvimento e principal arma econômica da UA. Este mecanismo de controle mútuo deve exercer seu direito de observância, até de sanção, em matéria de boa-governança e de transparência na gestão. Os Estados são submetidos a este controle, com base no voluntarismo.

Além do seu caráter eminentemente político, a Conferência da União tem por vocação estar ciente de todas as questões, o que ela não deixa de fazer quando solicitada. Reunida em sessão extraordinária em fevereiro de 2003, para debater sobre a emenda do Ato Constitutivo proposta pela Líbia, a Conferência da União não hesitou em discutir sobre a crise da Costa de Marfim.

A Conferência toma suas decisões por consenso ou pela maioria de dois terços dos Estados-membros, com exceção das questões submetidas a procedimento de maioria simples. Na prática, as decisões até aqui foram tomadas sem voto porque foram, daí por diante, tomadas pelo Conselho Executivo e submetidas formalmente à aprovação da Conferência da União. Caso não haja acordo no Conselho Executivo, a Conferência da União será obrigada a dar o veredito.

Assim como o Conselho dos Ministros da OUA que o sucedeu, **O Conselho Executivo** é o órgão central da União Africana, composto pelos ministros das Relações

Exteriores, e tem sua sede em Addis-Abeba. Ele se reúne em sessão ordinária, pelo menos duas vezes por ano, e em sessão extraordinária, a pedido de um Estado membro e com reserva da aprovação de dois terços dos Estados membros.

O Conselho Executivo toma suas decisões por consenso, no caso contrário, por maioria de dois terços dos Estados membros da União Africana. Porém as decisões de procedimento, incluindo a decisão de se uma questão é de procedimento ou não, são tomadas por maioria simples. Ele assegura a coordenação e decide as políticas nas áreas de interesse comum para os Estados membros, tais como a segurança, o comércio exterior, a energia, a indústria, educação, cultura, nacionalidade, tecnologia, meio ambiente, etc.

Como focos de tensão, tendo em conta a estabilidade do continente, o Conselho Executivo da União Africana identificou as prioridades em matéria de resolução de conflitos, referindo os seguintes países: as regiões Sul e Oeste do Sudão, Somália, Comores, Burundi, República Democrática do Congo, República Centro- Africana, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Costa do Marfim, Libéria, Guiné-Bissau, Eritreia e Etiópia. Para Alpha Omar Konaré, presidente da Comissão da União Africana, desde 2003 foram obtidos progressos consideráveis na resolução de conflitos em algumas regiões da África, citando os casos das Ilhas Comores e o conflito que opôs, no Sul do Sudão, as autoridades de Cartum e o Exército de Libertação do Povo Sudanês, tendo sido possível obter-se um acordo de paz entre as partes beligerantes, com boas perspectivas para um acordo global que porá fim a um conflito que dura já vinte e um anos.

Referente ao Burundi, onde as Nações Unidas substituíram a missão de paz africana, afirmou-se que existem possibilidades para uma conclusão satisfatória do processo iniciado em 2000, com um acordo de cessar-fogo, assinado em Arusha, Tanzânia. Apesar dos progressos feitos, Konaré alertou para a possibilidade de estalarem novos conflitos no continente, apontando o de Darfur, (oeste do Sudão) como um exemplo da sua análise. A atuação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África foi fundamental para o retorno da democracia no Togo, pois, após o falecimento accidental do ex-Presidente Gnassingbé Eyadema, seu filho Faure Eyadema, autoproclamou-se Presidente do Togo. Ele foi veementemente criticado pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e foi obrigado a organizar eleições presidenciais, supervisionadas pela Nova Parceria para o

Desenvolvimento na África: a União Africana, a União Européia e observadores das Nações Unidas.

O Conselho Executivo é responsável, perante a Conferência da União. Ele se reúne para examinar as questões que lhe são submetidas e para controlar o andamento das políticas traçadas pela Conferência da União. Pode delegar todos, ou parte de seus poderes e atribuições, aos Comitês técnicos especializados que serão criados com base no artigo 14 do Ato constitutivo da União Africana. O Conselho Executivo cuida também os progressos na via da integração do continente.

Paradoxalmente sua atuação, inclusive sobre a Comissão, é reforçada pela criação do Comitê dos representantes permanentes, com sede em Addis Abeba. Este órgão assegura cotidianamente o elo entre o conselho Executivo, do qual ele é quase mandatário, e a Comissão, que tenta quase inevitavelmente controlar suas atividades.

É no plano institucional que a **Comissão** aparece como um símbolo das novas orientações da União Africana e da vontade em romper com os modos de organização e de funcionamento da Secretaria-Geral da OUA. Esta preocupação tem um fundamento que os críticos mais ferrenhos endossaram durante toda sua existência, culpando a administração e o pessoal em geral, julgados como responsáveis de todos os problemas da organização. O Secretariado da OUA cedeu seu lugar à Comissão com sede em Addis-Abeba, e tem seu presidente eleito entre os chefes de Estado.

A Comissão é composta de dez membros, entre os quais o Presidente, o Vice-Presidente e oito comissários, e tem poderes executivos superiores aos do então secretário-geral da OUA. Ela é encarregada da aplicação dos programas e decisões da UA. Assim como a U.E tem sua sede em Bruxelas e seu Parlamento em Estrasburgo, o Parlamento da UA, uma criação da nova organização, tem a sua sede em Midrand, África do Sul . A UA tem, enfim, um Conselho de Paz e de Segurança encarregado dos conflitos, cuja inspiração não vem da U.E, mas sim do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Conselho tem quinze (15) membros, sendo três (3) por região africana. Dez (10) são eleitos por um mandato de dois (2) anos, cinco (5) por um mandato de três (3) anos, renovável. Os votos dos Estados-membros têm peso igual, e não há direito de veto. Ao total a UA criou 17 órgãos.

A Comissão é a grande inovação da arquitetura institucional da União Africana. É essencialmente nela ou no seu dinamismo que repousa a concretização do projeto de integração inscrito no Ato Constitutivo da União Africana. A configuração orgânica, a especialização dos seus membros, seus métodos de trabalho mais coletivos e suas funções marcam uma ruptura com o antigo secretariado da OUA. Fortemente inspirada no modelo da Comissão da União Europeia, a Comissão deve funcionar como um órgão colegiado.

Encarnando a continuidade da União Africana, e em relação constante com o Comitê dos representantes permanentes, a Comissão é encarregada de preparar e aplicar as decisões da Conferência da União e do Conselho Executivo. Cabe também a ela cuidar de todo o secretariado da União Africana, das tarefas administrativas, bem como representar a União Africana no plano internacional. As negociações com os parceiros externos da África incumbem a ela. A Comissão foi instalada em 16 de setembro de 2003, em Addis-Abeba.

O **Comitê de Representantes Permanentes** é composto de representantes permanentes e outros plenipotenciários da União. Sua estrutura não foi formalmente reconhecida na OUA, ainda que os Embaixadores se reunissem periodicamente. O Comitê de Representantes Permanentes, entre outras coisas, deverá cooperar estreitamente com a Comissão: está envolvido no processo de indicação e nomeação dos Membros da Comissão, verifica a seleção e nomeação de consultores e acompanha a implementação das decisões da Organização. O trabalho do Comitê de Representantes Permanente é levado ao Conselho Executivo.

O Comitê de Representantes Permanentes é eleito pela Assembleia Geral e é constituído pelos seguintes dezoito (18) membros: presidente e outros membros da mesa diretora, os presidentes dos dez (10) membros que cobrem os comitês dos grupos setoriais e dois (2) representantes da Comissão.

Esse comitê desempenha as seguintes funções: coordenar os trabalhos do Conselho Econômico, Social e Cultural da União; preparar as reuniões da Assembleia Geral; acompanhar a implementação do Código de Ética e Conduta, definido para as organizações da sociedade civil afiliadas ou que trabalham com a União; elaborar e submeter os relatórios anuais do Conselho Econômico, Social e Cultural da União à Conferência da União.

As decisões são tomadas por consenso, ou por maioria de dois terços dos Estados membros da União Africana. Todavia, as decisões de procedimento, incluindo a decisão de se uma questão é de procedimento ou não, são tomadas por maioria simples

O Comitê de Representantes Permanentes, em consulta com a Comissão, determina os critérios e as modalidades de concessão do estatuto de observador junto ao Conselho Econômico, Social e Cultural da União. O mandato dos membros do Comitê de Representantes Permanentes é de dois (2) anos. As sessões do Comitê se realizam na sede da UA e ocorrerão, no mínimo, uma vez por mês.

Por força do artigo dois (2), foi criado o Conselho de Paz e da Segurança, encarregado dos conflitos. Aqui a inspiração não vem da U.E, mas do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Conselho tem quinze (15) membros, sendo três (3) por região africana. Dez (10) são eleitos para um mandato de dois (2) anos, cinco (5) para um mandato de três (3) anos, renovável. Os votos dos Estados-membros têm peso igual, e não há direito de veto.

O Conselho de Paz e da Segurança foi criado em 2002 e foi o órgão mais esperado, aquele que cada um esperava e que faria esquecer as falhas da OUA em matéria de solução de conflitos. As funções do Conselho de Paz e da Segurança vão da prevenção dos conflitos, com a instauração de um sistema de alerta, até o desenvolvimento de operações militares, passando pela promoção de uma política de defesa comum. Ele constitui um sistema de segurança coletiva e de alerta, permitindo uma reação rápida e eficaz às situações de conflito na África.

O Conselho de Paz e de Segurança é composto de quinze membros, sendo dez com um mandato de dois anos, e cinco com um mandato de três anos. A eleição dos membros do Conselho leva em conta o princípio da representação geográfica equitativa e da rotatividade, com a possibilidade de reeleição. Como órgão central, o novo Conselho pode reunir-se com os representantes permanentes (pelo menos duas vezes por ano), ou com os Ministros ou Chefes de Estado e de Governo (pelo menos uma vez por ano).

O protocolo do texto da União Africana dispõe de um dispositivo de segurança que se impõe aos mecanismos regionais e se integra na missão de manutenção da paz das Nações Unidas, com base no Capítulo VIII do Ato Constitutivo. Sobre a supremacia das Nações Unidas na matéria, o Protocolo sublinha sem ambigüidade que o conselho de Paz e da

Segurança “coopere e trabalhe em estreita colaboração com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que assume a responsabilidade principal da manutenção da paz e da segurança”.

A originalidade desse novo dispositivo da União Africana é a criação de dois instrumentos de colaboração, doravante institucionalizados pelo presidente da comissão, de um grupo de sábios, composto por cinco personalidades designadas pelo residente da Comissão, após consulta aos países, e ao Conselho da Paz e da Segurança. O segundo instrumento da inovação é a criação de novos elementos que permitem ao Conselho assumir plenamente suas responsabilidades em matéria de prevenção dos conflitos, de intervenção e de comando das operações.

A ambição da África é encontrar soluções aos conflitos devastadores que pouco interessam à comunidade internacional, bem como diagnosticar seus fatos geradores. É nesta ordem de idéias que a noção de consolidação da paz é introduzida no protocolo relativo ao Conselho de Paz e da Segurança, implicando, entre outras, as ações que visem promover reformas institucionais e econômicas, bem como as ações humanitárias.

O processo de instalação dos outros órgãos é muito avançado, principalmente para o Parlamento pan-africano, a Corte de Justiça, o Conselho Econômico, Social e Cultural, cujos protocolos estão em via de ratificação. A Comissão já elaborou os regulamentos internos de alguns órgãos, tais como o Comitê dos Representantes Permanentes.

Mas pode ser inquietante ver desenvolver-se, no meio da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, iniciativas que existem já na União Africana. Com efeito, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África tem um subcomitê sobre a paz e a segurança, encarregado da gestão, da prevenção e da resolução dos conflitos na África. Ora, a União Africana adotou também um protocolo relativo à criação de um conselho da paz e da segurança, que será o órgão para a prevenção, a gestão e a resolução dos conflitos. Uma vez ratificada pela maioria simples dos Estados-membros, o Conselho poderá entrar em conflito com o subcomitê.

O Conselho Econômico, Social e Cultural é um outro órgão da UA, que poderá contribuir para diversificar a participação da sociedade civil. Seus membros deveriam vir das

organizações sociais e econômicas não-governamentais dos países-membros. Esse Conselho será um importante órgão de política geral da Comunidade Econômica Africana, e sua criação é um dos objetivos a longo prazo da UA. Mas falta ainda criar o Conselho. A Assembléia determinará suas funções, seus poderes e sua composição.

O **Parlamento pan-africano** foi estabelecido em março de 2004, com base no Artigo 17 da lei constitutiva da União Africana, como um dos nove organismos estipulados no Tratado para o Estabelecimento da Comunidade Econômica Africana, assinado em Abuja, (Nigéria), em 1991. A criação do Parlamento pan-africano inspira-se numa visão que pretende oferecer uma plataforma comum aos povos e organizações africanas, destinada às camadas mais desfavorecidas da sociedade, para que ela se possam envolver nas discussões e no processo de tomada de decisões atinente aos problemas e desafios enfrentados pelo continente. A sede do parlamento fica em Midrand, na África do Sul.

Os parlamentares pan-africanos representam todos os povos da África, e o Parlamento pan-africano tem por objetivo fundamental evoluir de forma a tornar-se uma instituição com poderes legislativos plenos, com membros eleitos por sufrágio direto universal, em cada país membro.

O Parlamento pan-africano tem duas câmaras – e não apenas uma, conforme previsto pela Carta constituinte – de forma a “garantir a plena participação dos povos africanos no desenvolvimento e na integração econômica do continente”, como diz o Artigo 17. A legitimidade dos governos regionais deve basear-se na dupla representatividade dos Estados e dos povos, correspondendo a duas câmaras distintas: a dos Estados, ou “Senado Africano”, e a dos cidadãos, ou “Assembléia Africana¹”. As duas câmaras não só deverão ter o direito de votar o orçamento da União Africana – inicialmente atribuído à Conferência –, mas também partilhar com esta a iniciativa de criar “leis africanas”.

O Parlamento pan-africano é um órgão que visa assegurar a plena participação dos povos africanos na governança, no desenvolvimento e na integração econômica do continente, segundo a apresentação feita pela UA. A longo prazo, o novo órgão deverá inspirar-se no modelo do Parlamento europeu. Esta ambição, cuja realização parece estar longe, responde à vontade dos fundadores da União Africana em implicar mais diretamente as opiniões públicas nacionais na obra da integração política e econômica. É neste espírito que deverá funcionar o

Conselho Econômico, Social e Cultural. Ele será o elo de ligação entre a sociedade civil africana e a popularização da nova organização.

Para alcançar seus objetivos, o Parlamento pan-africano terá os seguintes poderes: a) Examinar, discutir ou expressar opiniões sobre qualquer questão, quer por iniciativa própria quer por pedido da Assembleia ou de outro órgão dirigente, e formular as recomendações que considere apropriadas no que concerne, entre outras, às questões relativas ao respeito pelos direitos humanos, à consolidação de instituições democráticas e de uma cultura democrática e à promoção da boa governança e do estado de direito. b) Discutir o orçamento parlamentar e o orçamento da comunidade formulando recomendações a este respeito, antes de sua adoção pela Assembleia. c) Trabalhar no sentido de harmonizar ou coordenar as leis dos Estados-membros. d) Fazer recomendações destinadas a contribuir para a consecução dos objetivos da OUA/ CEA e realçar os desafios apresentados pelo processo de integração africana, bem como as estratégias a utilizar para fazer face a esses desafios. e) Requerer que os funcionários da OUA/ CEA estejam presentes às sessões, produzam documentos ou assistam o desempenho das funções da organização. f) Promover os programas e objetivos da OUA/ CEA entre o eleitorado dos Estados-membros. g) Promover a coordenação e harmonização de políticas, medidas, programas e atividades das comunidades econômicas regionais e dos foros parlamentares africanos h) Adotar o regulamento interno, eleger seu presidente e propor ao Conselho e à Assembleia a composição do pessoal de apoio do Parlamento pan-africano, em termos de números e da natureza das suas atribuições. i) Desempenhar outras funções que achar apropriadas para a persecução dos objetivos enunciados no Artigo 3 do Protocolo.

O princípio da criação da **Corte de Justiça** é unânime, e o que constitui uma discussão entre os países membros é a sua competência. Entre os problemas não resolvidos, temos a coabitação dessa Corte com a Corte Africana dos direitos do homem e dos povos. A Corte será composta de onze juizes oriundos dos países-membros da UA. Os juizes serão eleitos por um mandato de seis anos e são reelegíveis uma única vez. Todavia o mandato dos cinco juizes eleitos na primeira vez é de quatro anos, e os outros juizes exercem suas funções até o término do prazo.

A Corte de Justiça da União Africana só terá sentido se exercer um controle real. Seus juizes devem ser escolhidos segundo propostas da Comissão, mas eleitos pelo Parlamento pan-africano. As decisões da Corte de Justiça – que poderá atender solicitações por parte de

Estados, mas também de pessoas ou grupos de pessoas – deverão ser acatadas pelas jurisdições dos países membros e pelas instâncias da União Africana. A independência da Corte de Justiça com relação aos países-membros e às instâncias da União deverá, portanto, ser reafirmada. Todos os órgãos da UA devem estar imbuídos da missão principal da nova organização.

Verdadeira orientação da sua missão de paz, a União Africana faz do desenvolvimento econômico uma das suas prioridades. Ela se esforçou para atribuir-se os meios de acelerar o processo de integração e se dotou de mecanismos para alcançar seus objetivos. Entre esses meios, temos a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Trata-se de um instrumento emblemático da nova visão do desenvolvimento que a África quer promover e defender nos grandes encontros internacionais.

A UA instituiu um programa denominado NEPAD, que pretende ser uma alternativa do sistema de assistencialismo em curso há mais de quatro décadas nas relações entre o Norte e o Sul e cujos insucessos não cabe mais demonstrar. Inscrevendo os investimentos externos numa espécie de contrato global e multilateral, o continente tenta assim retomar as chaves da sua economia, levando este movimento de engajamentos recíprocos, num esforço sem precedente, que visa a boa-governança, a instauração do estado de direito e, melhor, a segurança jurídica, uma das chaves do desenvolvimento.

Na reunião da União Africana (UA), realizada em Addis-Abeba no dia 6 de abril de 2005, na capital da Etiópia, contando com a presença de 40 chefes de Estado e de Governo do continente africano, Joaquim Chissano, Presidente de Moçambique, passou a presidência da União Africana ao seu homólogo nigeriano, Olusegun Obasanjo. Este encontro ordinário da União Africana foi dedicado essencialmente à paz e à segurança, embora tivessem feito parte dos trabalhos a visão e a missão da organização, o plano estratégico, o orçamento do programa de sua comissão, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e a preparação da reunião dos intelectuais africanos e da diáspora. Os assuntos relacionados à segurança internacional ganharão um lugar de destaque na nova organização.

Foi, então, adotado pelo Conselho Executivo da União Africana o protocolo adicional sobre a prevenção e a luta contra o terrorismo, tendo os ministros dos Negócios Estrangeiros pedido à Comissão da União para abreviar o tempo da entrada em vigor desse protocolo, com

o intuito de assegurar a implementação da Convenção e do Plano de Ação de Argel, sobre a prevenção e a luta contra o terrorismo. Foi igualmente solicitado por estes governantes o empenho da Comissão da União Africana, no sentido de entrar rapidamente em funcionamento o Centro Africano de Estudos e Pesquisa contra o Terrorismo. Ao despedir-se, na qualidade de presidente da organização, Joaquim Chissano, chefe de Estado moçambicano, disse que estará atento ao desempenho dos dirigentes africanos e continuará a contribuir para o fortalecimento da parceria que se pretende forte e dinâmica entre os Estados da União Africana e a sociedade civil. O estudo da natureza jurídica do programa da UA, isto é a NEPAD, faz-se necessário neste momento.

B) A natureza jurídica da NEPAD

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) é um documento oficial adotado pelos chefes de Estado e de Governo africanos, em outubro de 2001, em Abuja, capital da Nigéria. Esse documento apresenta os objetivos do NEPAD como uma promessa feita pelos dirigentes africanos, fundada numa visão comum, assim como uma convicção firme e compartilhada, fazendo com que haja urgência para erradicar a pobreza, colocar os países, individual e coletivamente na via de um crescimento e de um desenvolvimento duradouros, participando ativamente na economia e na política mundial. A NEPAD está alicerçada na determinação dos africanos em tirar seus países do mal-estar do subdesenvolvimento e da exclusão de um planeta em curso de mundialização.

Se conseguirmos deduzir, deste ponto, que a NEPAD representa um código de valores comuns para o “*take-off*” econômico e político do continente, uma análise semântica rigorosa de alguns conceitos-chave: promessa, dirigentes africanos, crescimento e desenvolvimento duradouros, engajamento, subdesenvolvimento, contidos na exposição dos objetivos, suscitando interrogações quanto à pertinência jurídica e política do texto, seu conteúdo e grau de adesão dos Estados africanos a este. De fato, na leitura do documento é mencionada uma promessa feita por uma parte dos políticos africanos, para promover um crescimento e um desenvolvimento duradouros. Cabe salientar que oito pontos do documento mencionam a trilogia democracia – boa governança – direitos humanos. Afinal de contas, como se estrutura a NEPAD?

Embora a NEPAD não seja uma organização, ela é dotada de uma estrutura de direção, composta de um Comitê de concretização, com vinte chefes de Estado e de Governo, um Comitê de Pilotagem, com os representantes dos países fundadores e um secretariado. A alta autoridade do processo de instituição da NEPAD é a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UA e, desde 2002, o comitê de concretização assume um papel de coordenação em sua qualidade de “subcomitê” da Cúpula.

O fato de que o secretariado da NEPAD esteja em Pretória, na África do Sul, ao passo que a sede da UA esteja em Addis-Abeba, na Etiópia, pode levar a crer na existência de duas entidades concorrentes para o desenvolvimento da África, podendo, então, ser um empecilho para a unidade do continente. Até 2002, a coerência foi mantida graças à presidência sul-africana da UA. Cabe salientar que o Encontro de Maputo em 2003, trouxe um início de resposta à necessidade da integração formal da NEPAD nas estruturas e nos processos da UA: o comitê de instituição continuará com a tarefa de gestão dos programas da NEPAD, e a integração do secretariado da NEPAD dentro da Comissão da UA será progressiva e facilitada pela criação de uma “*unidade de coordenação*”. Um acordo de sede temporária com a África do Sul foi também concluído para “*acordar um estatuto jurídico ao Secretariado da NEPAD como escritório fora da sede da UA*” até as estruturas da União se tornarem operacionais. Segundo nosso entendimento, a ligação entre a UA e a NEPAD vai dar à primeira um papel fundamental na realização dos objetivos da NEPAD, e a esse papel, uma difusão e uma legitimidade mais fortes. Os instrumentos jurídicos tanto nacionais quanto internacionais precisam enquadrar-se nas fontes do Direito.

B.1 Caráter normativo da NEPAD

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) define o Tratado como um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.⁴⁵ Reconhecem-se universalmente os princípios de livre

⁴⁵ Artigo 1º da Convenção.

consentimento e de boa-fé, bem como a regra *pacta sunt servanda*. Afinal de contas, qual é o caráter jurídico da NEPAD?

A Declaração da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não estabelece direitos e obrigações mútuas entre as partes. Inexiste o *animus contrahendi*. Não gera norma que obrigue as partes signatárias. Os Chefes de Estados e Governos assinaram o compromisso de desenvolver a África, de combater os problemas cruciais como a pobreza e a miséria, o desarmamento, e a proteção do meio-ambiente. Tal Declaração pode ser classificada como *gentlemen's agreements*, ou seja, acordos de cavalheiros, regulados por normas de conteúdo moral, cujo respeito repousa sobre a “honra”. Concluídos entre Chefes de Estados ou de Governo, e estabelecendo uma linha política a ser adotada entre as partes [...] tais acordos têm por objetivo enunciar a política que seus signatários pretendem seguir, tornando-se, para eles, um compromisso de honra.

A importância político-filosófica da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, bem como a repercussão moral que teve sobre as nações é inquestionável. Contudo a natureza jurídica e a força obrigatória dos dispositivos contidos na Carta não são claras. De um lado, há os que negam categoricamente o reconhecimento de sua força vinculante, por ela não ter sido elaborada na forma de um Tratado Internacional. De outro, há os que acreditam que ela apresenta força jurídica obrigatória por integrar o direito costumeiro internacional e os princípios gerais do Direito.

Segundo Rezek, é conhecida, no direito das gentes, a figura do “*gentlemen's agreements*”, que a doutrina uniformemente distingue do Tratado, sob o argumento de não haver ali um compromisso entre Estados, à base do Direito, mas um pacto pessoal entre estadistas, fundado sobre a honra e condicionado, no tempo, à permanência de seus atores no poder. A distinção entre tratado internacional e *gentlemen's agreement* tem sido feita à consideração inicial não do teor do compromisso, mas da qualidade dos atores.⁴⁶

Eles não são Tratados, mas não em virtude da qualidade dos seus atores, que são pessoas humanas investidas em cargos de mando e que assumem o compromisso “moral”, não em nome do Estado que representam, mas em seu próprio nome. Tais acordos não são

⁴⁶ REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2005.

Tratados, em virtude do teor de compromisso que as partes assumem, quando ali se detecta a vontade de falta de produção de efeitos jurídicos. Para os defensores da tese do «*gentlemen's agreement*» ele constitui um «compromisso de cavalheiros» estabelecido entre os diferentes Estados — compromisso revestido de profundo significado e alcance político.

Uma das questões fundamentais à qual a tese do «*gentlemen's agreement*» parece não fornecer resposta satisfatória é: o que fazer se, e quando, um Estado-membro qualquer, em face de uma situação concreta, pretender denunciar o «acordo de cavalheiros» e retornar às regras originárias? Entendemos, com base no direito originário, que nada parece impedir que assim suceda. Os documentos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e seus idealizadores não se manifestaram sobre o tema do comprometimento dos Estados em relação ao «*gentlemen's agreement*».

O programa da NEPAD é um acordo de cavalheiros, pois não compromete o Estado, comprometendo somente a pessoa do signatário. A consequência da violação do programa é política, pois o acordo envolve pessoalmente o mandatário, não gerando responsabilidade internacional. Aqui temos o princípio do *rebus sic stantibus*, sendo que a extinção do acordo é automática. Tudo isso se deve ao fato de estarmos diante do *soft law*.

É importante frisar que a falta de sanção não pode ser suficiente para desnaturar o caráter jurídico do princípio da precaução, que é adotado no direito internacional do meio ambiente.⁴⁷ Nem todo dever vem associado à sanção, e nem por isso, deixa de fazer parte do ordenamento jurídico. Poderá, quem sabe um dia, além de ser um princípio geral de direito, servir como um instrumento de controle constitucional quando seu conteúdo estiver claramente sedimentado. Uma explicação para tal interpretação reside na própria natureza

⁴⁷ O Princípio da Precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requerem a implementação de medidas que possam prever esse dano. Em que pese a recente preocupação no país, com a aplicação do princípio da precaução, pode-se dizer que a Alemanha aborda o referido princípio desde 1970, na Declaração de Wingspread, juntamente com o princípio da cooperação e do poluidor-pagador. Assim, o doutrinador alemão Kloespfer afirma que "a política ambiental não se esgota na defesa contra ameaçadores perigos e na correção de danos existentes. Uma política ambiental preventiva reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado, parcimoniosamente.

A Declaração de Wingspread aborda o Princípio da Precaução da seguinte maneira: "Quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo que algumas relações de causa e efeito não sejam plenamente estabelecidas cientificamente." (DECLARAÇÃO de Wingspread. Disponível em: <<http://www.fgaia.org.br/texts/t-precau>>)

jurídica de certas normas internacionais que não possuem um caráter coercitivo, sendo denominadas de *soft law*.

O acordo de cavalheiros é uma forma de *soft law* surgida num momento de mudança do Direito Internacional Público, origina-se a partir da crescente atuação da diplomacia multilateral ocorrida no século XX. Suas normas flexíveis constituem regras cujo descumprimento acarreta somente uma sanção política na pessoa do signatário. Isso faz com que seu conceito e limites se encontrem em fase de elaboração.

Dentro deste contexto, busca-se compreender como uma norma não obrigatória pode servir como inspiração para que um ramo do Direito evolua e cresça normativamente através da incorporação de seus preceitos. Diante disso, a análise da relação entre a *soft law* e as fontes de Direito Internacional possibilita perceber que a *soft law* ainda não possui condições de ser considerada como uma fonte autônoma, nos termos preceituados pelo estatuto da Corte Internacional de Justiça. Entretanto serve de inspiração para que o Direito Internacional evolua e conquiste mais garantias, sendo que estas, gradativamente, são transformadas em *hard law*.⁴⁸

Constata-se então que a *soft law* é uma nova maneira de se avançar em temas polêmicos e que é um estágio, antes de se alcançar um direito coercitivo e obrigatório. Pode-se perceber que a abertura da diplomacia multilateral a outras fontes normativas traz ao debate a idéia de que o Direito deve corresponder aos anseios da sociedade, tendo nos instrumentos de *soft law* a possibilidade de se efetivarem tais fins. Porém não se trata meramente de transformar os instrumentos de *soft law* em *hard law*, pois além de criar novas normas, é preciso que também se cumpra aquilo que já se conquistou. Desta forma, o fato de a regulação ser *soft* ou *hard* não é, por si só, capaz de dizer se uma norma será ou não aplicada.

Salem Hikmat Nasser, traduzindo SALMON, conceitua a *soft law* como o conjunto de regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contêm não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, ainda que figurando

⁴⁸ WEIL, Prosper. Cours general de droit international public. *Recueil des Cours*, v. 237, 1996.

em um instrumento constringente, não criariam obrigações de direito positivo, ou não criariam senão obrigações pouco constringentes.⁴⁹

Ainda na categoria de *soft law* ligada à substância das normas contidas em Tratados, há quem inclua os Tratados políticos e aqueles relativos à segurança do país. Se não se discute a juridicidade do instrumento, a qualificação do seu conteúdo como sendo *soft* fica por conta de um julgamento quanto à maior ou menor probabilidade de que os Estados cumpram as obrigações que lhes cabem ou mantenham os tratados em vigor.⁵⁰

A *soft law* trata de normas com vistas a comportamentos futuros dos Estados, que não chegam a ter o status de normas jurídicas, mas que representam uma obrigação moral dos Estados (obrigações imperfeitas, mas, de qualquer forma, com alguma normatividade) e têm uma dupla finalidade: a) fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais; b) recomendar aos Estados que adaptem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais contidas na *soft law*. Podem assumir diversas formas ou denominações, como *no binding agreements*, *gentlemen's agreements*, códigos de conduta, memorandos, declaração conjunta, declaração de princípios, ata final, e até mesmo denominações tradicionalmente reservadas a normas da *hard law* como acordos e protocolos.

A adjetivação do Direito como *soft* (*soft law*) não tem o condão de retirar-lhe a natureza jurídico-normativa, apenas indica que se trata de um Direito diferente (*soft*), mas ainda assim Direito. O Prof. Hartmut Hillgenberg elenca algumas razões pelas quais pode ser evitado o *hard law* em certas ocasiões, a saber: necessidade de estimular posteriores desenvolvimentos ainda em progresso; criação de regimes mais flexíveis a serem desenvolvidos em estágios; necessidade de coordenar legislações diversas; preocupação de que as relações jurídico-políticas serão sobrecarregadas por um Direito *hard*, com o risco de colapso e deterioração nas relações estabelecidas; procedimentos mais simples e negociações mais informais. É, por fim, uma forma de evitar o embaraçoso processo de aprovação legislativa. Visualiza-se a aplicação da *soft law*, que são normas narrativas, vetores orientadores, muitas vezes sem caráter imediatamente coercitivo.⁵¹

⁴⁹ NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.

⁵⁰ WEIL, Cours general...

⁵¹ HILLGENBERG, Hartmut. A fresh look at soft law. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 3, p. 499-515, 1999.

A questão que deve ficar subjacente diz respeito ao real grau de estranheza que devem causar certos fenômenos ao estudioso do Direito, e do Direito internacional especialmente, afinal, todo Direito conhece níveis de flexibilidade variáveis de suas normas, princípios ao lado de regras, incertezas. Em outras palavras, a matéria coberta por tratados políticos ou de segurança nacional é de tamanha importância para os Estados envolvidos, que a legalidade e obrigatoriedade das regras ali estabelecidas não será garantia de cumprimento quando aqueles tiverem uma mudança de orientação política ou de percepção de sua própria segurança. Ou seja, o aspecto político tem prevalência sobre o jurídico, o que, segundo Baxter, faz com que esses tratados não sejam fundamentalmente diferentes de comunicados conjuntos ou declarações comuns feitos por Estados e desprovidos de caráter jurídico.⁵²

A responsabilidade internacional constitui, com o direito dos Tratados, o capítulo mais consultado do Direito Internacional. Por enquanto, o direito da responsabilidade internacional é um direito inteiramente costumeiro, e o conteúdo desse direito tem ainda muitas incertezas.

53

A responsabilidade internacional é uma área do Direito Internacional na qual o desenvolvimento do direito tradicional e a evolução do mundo se alimentam continuamente. As alterações mais significativas que se registaram nos últimos anos no regime da responsabilidade internacional clássica, devem-se, com certeza, às contribuições da doutrina e da jurisprudência, mas, sobretudo, ao trabalho da Comissão de Direito Internacional. No seu essencial, o que se registrou foi uma codificação do regime de responsabilidade internacional.

O tema da responsabilidade internacional dos Estados, no qual se insere a noção de crimes internacionais, é dos mais antigos na agenda da Comissão de Direito Internacional – órgão que, no âmbito da Organização das Nações Unidas, preocupa-se, primordialmente, com a codificação e o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional. Basta lembrar que, dos catorze temas da agenda original da Comissão, datada de 1949, um primeiro grupo foi devidamente analisado, tendo alguns temas sido convertidos em Convenções. Outro grupo sequer foi estudado, e o terceiro, composto apenas pela responsabilidade internacional, embora exaustivamente estudado, não resultou ainda em Convenção. E talvez não tenhamos a curto prazo uma Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, devido ao fato

⁵² NASSER, *Fontes e...*

⁵³ WEIL, *Cours general...*

de que alguns temas são bastante controversos, entre eles, talvez o maior de todos, o tema dos crimes internacionais.⁵⁴

Porém alguns desenvolvimentos foram também proporcionados pelo esforço do grupo de juristas. Vejamos ambas as vertentes do trabalho da Comissão de Direito Internacional e as contribuições provenientes de outras fontes. O elemento subjetivo da responsabilidade internacional encontra-se consagrado no Projeto da Comissão de Direito Internacional⁵⁵ no capítulo II, do artigo 4º ao 11º. As regras referentes à imputação dos atos aos Estados foram, em sua maior parte, simplesmente codificadas pela Comissão de Direito Internacional, a partir do regime da responsabilidade internacional clássica.

Os alicerces das regras de imputação constantes do Projeto da Comissão de Direito Internacional, constituindo uma expressão fiel do Direito Internacional em vigor, não devem ser entendidos como axiomas pré-jurídicos dotados de uma lógica absoluta. Pelo contrário, são verdadeiros princípios jurídicos de Direito Internacional que se fundam na prática diplomática, na jurisprudência internacional, etc., e por isso, outra solução, pelo menos em teoria, seria possível.⁵⁶

⁵⁴ Pode-se mesmo afirmar que há razões para acreditar que esta longa e trabalhosa obra da Comissão está afetando de forma danosa a Sociedade e o Direito Internacionais. Cf. ALLOTT, Philip. State responsibility and the unmaking of international law. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 29. n. 1, 1988, p. 1.

⁵⁵ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Projeto sobre responsabilidade dos Estados por atos ilícitos internacionais*. nov. 2001.

⁵⁶ Tradicionalmente são considerados imputáveis ao Estado os atos praticados pelas seguintes entidades: representantes nas relações internacionais: chefes de Estado, ministros de negócios estrangeiros e outros ministros com funções internacionais, oficiais dos Ministérios e diplomatas; órgãos executivos e administrativos (mesmo os atos *ultra vires* e fora da competência dos órgãos são imputáveis ao Estado quando for utilizada a aparência da qualidade oficial, e só excepcionalmente é que alguns atos ilegais e não autorizados, cometidos por funcionários administrativos ou militares inferiores podem não ser imputados ao Estado); órgãos judiciais (a independência em relação ao Poder Executivo de que goza o Poder Judiciário não é invocável com o propósito de evitar a responsabilidade internacional, dado que o princípio da independência do Poder Judiciário só tem aplicação interna; os atos judiciais violadores do Direito Internacional podem tomar a forma, nomeadamente, de “negação de justiça” - recusa de acesso aos tribunais, o atraso injustificável da aplicação da justiça ou, genericamente, o “*não preenchimento das condições necessárias para obter uma reparação devida*”, vide CORBETT, P. E. *Anuário do Instituto do Direito Internacional*. 1927-III, p. 221; VISSCHER, C. *Recueil de Cours*, 52, 1935-II, p. 388; SCELLE, G. *Recueil de Cours de Droit International*, p. 939 - e de “injustiça palpável ou notória” - casos de “*juízo manifestamente contrário à equidade*”, “*animosidade manifesta contra o estrangeiro*” ou “*interpretação voluntariamente errônea da lei*”, “*juízo de carácter tão insólito, tão claramente injusto...que ninguém poderia contestar a sua injustiça*” e de a injustiça ser “*patente, palpável, flagrante, óbvia, muito evidente, escandalosa, notória*”, vide *Projecto da Harvard Law School (PHLS) de 1929*, art 9.º; Rosseau, “*Droit International Public*”, n.º 468, p. 375; Accioly, *ob. cit.*, p. 386; Adolf F. Schnitzer, numa nota doutrinal a propósito do caso Cotesworth, in A. de la Pradelle e N. Politis, “*Recueil des Arbitrages internationaux*”, III, p. 735); Estados subordinados e uniões de Estados; funcionários (atos de funcionários em exercício num país estrangeiro, como funcionários diplomáticos e cônsules, quando o seu autor atuar dentro das suas competências ou, pelo menos, na aparência das suas funções ou utilizando a sua qualidade oficial, vide Base de Discussão n.º 14 redigido pela CCCDI de 1930; Visscher, “*La responsabilité des Etats*”, *Biblioteca Visseriana*, II, p. 92; art. 8.º, al. 2, Terceira CCCDI

No âmbito do art. 5º, imputam-se ao Estado todos os atos daqueles que exerçam efetivamente na sua ordem interna prerrogativas de poder público - este conceito inclui órgãos (formais ou *de fato*) do Estado ou de coletividades públicas territoriais, entidades públicas paraestatais, pessoas morais ou físicas habilitadas e até mesmo pessoas privadas que exprimam, em substância, o poder público. Porém, mesmo que esta perspectiva seja maioritariamente apropriada, continuam a subsistir várias situações de entidades públicas territoriais que perseguem o interesse público, sem usar o seu poder público, colocando-se em pé de igualdade com os particulares. Nestes casos, a responsabilidade internacional não pode nascer senão pelas mesmas condições previstas para os comportamentos de indivíduos. No que diz respeito aos atos das coletividades públicas territoriais, estabelecimentos públicos e empresas públicas que atuam no quadro do Direito Privado, defende-se, em princípio, a não imputabilidade ao Estado dos seus atos, visto que estão em causa entidades independentes do aparelho orgânico do Estado. Esta tese só seria afastada, no caso de estas entidades praticarem os seus atos ao abrigo de uma posição de subordinação hierárquica na organização estatal.

Ao princípio de que todos os comportamentos dos órgãos de Estado, agindo na sua qualidade, são imputáveis, importa acrescentar que o mesmo se aplica quando o órgão atua fora de sua esfera territorial. A única exceção invocável é encontrar-se o órgão à disposição de um outro Estado (art. 6º). Estas regras não excluem, no entanto, a hipótese de dupla imputação, no caso de haver cumplicidade na prática do ato ilícito (art. 16º), ou mesmo, o ato ser imputado a um Estado terceiro por este ter exercido coação ou poder de direção ou controle (arts. 17º e 18º). As condições em que os atos de indivíduos são imputáveis ao Estado só permitem ver o comportamento do indivíduo como um “catalisador” que põe em evidência o comportamento (omissivo ou ativo) dos órgãos do Estado, constituindo uma falta às obrigações internacionais deste.

Ao Estado acabam por ser imputados só os seus próprios atos (não ter impedido, bloqueado ou reprimido o indivíduo ou tê-lo encorajado ou ajudado), mas esses atos são postos em evidência pelos do indivíduo. A localização do ato danoso do indivíduo no espaço

de 1930); insurrectos e rebeldes (ao princípio da “não-responsabilidade dos Estados pelos danos causados pelos revoltosos” opõe-se o princípio da “diligência conveniente”, segundo o qual um Estado deve agir para prevenir, ou no seu território, ofensas a indivíduos de outros países – *vide* PHLS, 1929, art. 12.º; Bases de discussão n.º 22 da CCCDI de Haia, 1930; IDI, Lausanne, 1927, resolução sobre responsabilidade internacional, art. 7.º); simples indivíduos (neste caso, a responsabilidade do Estado não resulta directamente dos actos de simples indivíduos, mas sim da sua própria atitude, *vide* AGO, R. Le délit international. *Recueil des Cours*, Haya, n. 68, 1939, p. 475 e p. 491.

de jurisdição exclusiva do Estado é uma condição necessária, mas não suficiente, para a imputação do ato a este. Perante um comportamento humano que possa constituir uma infração internacional, devemos colocar as seguintes questões: trata-se de um ato de um indivíduo que tenha a qualidade de órgão de Estado? Em caso negativo, trata-se de um ato praticado em nome do Estado? Caso não seja, foi esse ato permitido ou tolerado pelo comportamento de órgãos *de iure* ou *de fato* do Estado? Se a resposta a alguma destas perguntas for positiva, o ato é imputável ao Estado. Isto revela o caráter residual da disposição do art. 9º.⁵⁷

Paralelamente às considerações que acabamos de fazer, há que referir o seguinte: apesar de a localização espacial no território nacional ser, na maioria dos casos, uma condição necessária para o ato de o indivíduo ser imputável ao Estado, já há, hoje em dia, situações em que este requisito é dispensável. Isso acontece quando a regra internacional incide no controle a ser exercido sobre uma atividade e não sobre um espaço. Representativas destas situações são as áreas do Direito do Mar e da Aeronáutica Internacional: embora os comportamentos ilícitos de navios, no mar alto ou no mar territorial de outro Estado, não sejam imputáveis ao Estado, os mesmos podem denunciar a falta de cumprimento por parte deste das obrigações de regulamentação, vigilância e controle sobre as atividades marítimas efetuadas por navios privados. Esta orientação da imputação ao Estado de atos de indivíduos serve também para acentuar a necessidade de cooperação internacional.

Tendo em conta as considerações *supra* desenvolvidas, podemos concluir que, apesar de os Estados desejarem naturalmente limitar o número de situações em que os atos dos seus órgãos ou de outros lhes possam ser imputados, o que tem vingado é a tendência oposta. Isto é especialmente observável no direito da cooperação e resulta principalmente da conscientização, por parte dos Estados, do perigo que podem representar para a segurança da comunidade internacional certos atos privados não conformes a normas internacionais que regulam atividades consideradas, por um motivo ou por outro, de alto risco. A solução a adotar para evitar danos para a comunidade internacional será aumentar a responsabilidade internacional dos Estados, pelos atos de simples particulares não conformes ao Direito Internacional.

⁵⁷ REZEK, *Direito internacional...*

A criação da teoria do *ius cogens* teve como objetivo estabelecer a nulidade dos tratados contrários a normas tidas como superiores, definido no art. 53.º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Paralelamente, a distinção entre crimes e delitos internacionais pretendia sobretudo sancionar mais severamente a violação de obrigações internacionais essenciais para a salvaguarda de interesses fundamentais da comunidade internacional. O critério de diferenciação não era nem de ordem formal nem de ordem orgânica, era um critério exclusivamente material, segundo a natureza particular do objeto, pelo qual se podia classificar o *ius cogens* e a proeminência de certas obrigações em relação a outras. Exigir que a Comunidade Internacional considerasse certa obrigação como de interesse fundamental, para poder ser classificada como essencial, não significava que tivesse de haver um reconhecimento unânime, pretendia-se somente que o carácter criminoso fosse reconhecido por um grupo majoritário de países e que incluísse os membros essenciais da comunidade internacional ou, com outras palavras, que houvesse convergência de um número de Estados suficientes para representar a tendência geral.⁵⁸

A segunda parte do Projeto da Comissão de Direito Internacional contempla as consequências do ato ilícito internacional, procedendo igualmente a uma codificação do regime clássico da responsabilidade internacional. Estão, assim, tratadas nestes artigos as obrigações de pôr termo ao ilícito, de reparação e satisfação, bem como a legitimidade das contramedidas em termos bastante similares aos tradicionais. A grande evolução nesta matéria residia era na categoria de obrigações *erga omnes*. Um dos argumentos invocados a favor da distinção entre crimes e delitos foi precisamente a sentença do caso Barcelona Traction: distinguiam-se as

obrigações de um Estado para com a Comunidade Internacional no seu todo e aquelas assumidas perante cada Estado individualmente [...] pela sua natureza as primeiras são do interesse de todos os Estados [...] todos os Estados podem considerar ter um interesse legal na sua proteção; são obrigações *erga omnes*. Tais obrigações derivam, por exemplo [...] da prática de atos de agressão e de genocídio assim como dos princípios e regras respeitantes aos direitos humanos elementares da pessoa, inclusivamente proteção da escravidão e da discriminação racial.⁵⁹

⁵⁸ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

⁵⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Responsabilidade internacional do estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

A evolução das relações internacionais, a extensão da cooperação entre Estados, o aumento da complexidade dos compromissos entre sujeitos de Direito Internacional, assim como os progressos técnico-científicos que vivemos, impõem a intensificação dos esforços na regulamentação apropriada dos problemas da responsabilidade dos Estados, de maneira que se assegure mais firmemente o respeito aos princípios e normas do Direito Internacional e das obrigações assumidas. A ordem internacional é extremamente frágil, como as recentes invasões do Afeganistão e Iraque nos vieram mostrar à exaustão. Espera-se, porém, que essa mesma ordem seja, pelo menos, suficiente para garantir um mínimo de segurança e respeito nas relações internacionais. A vigilância impõe-se para que os progressos do Direito Internacional, positivos em si próprios, não tenham um efeito perverso e contribuam para a desintegração da ordem jurídica internacional. Em nome de intenções generosas, o Direito Internacional pode estar a virar-se contra si próprio. Como Weil nos lembra, “ainda é altura para os juristas reagirem”! Como fica então a responsabilidade dos Estados membros da União Africana em relação ao seu programa de ação?

A responsabilidade é fundamental para a prática da boa-governança. Queremos dizer com isso que deva haver um sistema que assegure que os governos sejam responsáveis pelo seu povo e pela forma como o país é governado. Não são poucas as vezes que, no passado, os governos africanos não responderam aos interesses de todo o seu povo, mas às elites, partidos, tribos ou outros grupos particulares. Às vezes são colocadas as exigências dos doadores da comunidade internacional, antes dos interesses dos seus cidadãos.⁶⁰

Os governos devem ser responsáveis por todo o seu povo, incluindo os mais pobres e mais vulneráveis. Claro que não o fazem no presente. A pesquisa global realizada por esta Comissão revela que, para a maioria dos africanos, a responsabilidade primária para a criação de problemas nos seus países é posta à porta dos seus governos nacionais: 49% da culpa é atribuída aos seus próprios políticos – três vezes mais do que os poderes coloniais formais, 16%, ou países ricos, somente 11 % por cento.⁶¹

⁶⁰ KÉBA, M'Baye. Les droits protégés et les procédures prévues para la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. In: COLLOQUE DE TRIESTE, 1990. *Actes...*

⁶¹ MATRINGE, Jean. *Tradition et modernité dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*. Bruxelles, 1996.

A resposta para isso é estabelecer mecanismos para garantir que as vozes de todos os cidadãos possam realmente influenciar as decisões dos seus governos. Para fazê-lo é necessário bons sistemas de gestão econômica e financeira. Mas é também tornar forte grupos-chave dentro da sociedade. Os parlamentares africanos precisam de formação e servir de mentores – para os seus trabalhos nos Parlamentos nacionais e também no Parlamento pan-africano nascente – dos seus homólogos noutros países desenvolvidos com Parlamentos fortes e no mundo desenvolvido. Também precisam de uma maior representatividade feminina. O sistema de justiça africano – que tem um papel vital em fazer cumprir os direitos humanos, contratos e direitos de propriedade, e atuando como um cheque sobre o governo – precisa de fortalecimento. Os Governos africanos podiam fazer isso através de um leque de medidas, incluindo a garantia de posse aos juzes, introduzindo uma gestão informatizada e reforçando mecanismos democráticos a fim de fiscalizar o sistema judiciário. Será que adesão ao programa da NEPAD, mesmo não tendo seguido o rito habitual dos diplomas internacionais não implicaria em responsabilidade internacional dos seus signatários?

O procedimento de assinatura da NEPAD não responde aos critérios definidos e colocados pelo direito dos tratados em matéria de conclusão, de validação e de aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais. O texto da NEPAD pode ser considerado como um engajamento político, baseado na boa-fé dos Estados africanos em matéria de proteção dos direitos e liberdades fundamentais. Nisso, a NEPAD não pode ser invocada diretamente perante uma jurisdição, para serem aplicados os princípios de *jus cogens* e *erga omnes* que conferem o respeito aos direitos do homem uma coercibilidade jurídica permanente. Se a NEPAD não constitui uma base doutrinal em matéria de direitos humanos, e não é também uma fonte de direito positivo, precisa negar-lhe toda uma utilidade na problemática dos direitos do homem na África?

A resposta é a negativa porque baseada sobre a boa-fé dos Estados signatários, a NEPAD se aproxima no seu espírito, do princípio “*pacta sunt servanda*” que obriga todas as partes contratantes de um instrumento jurídico, aplicando as disposições com toda a boa-fé. Além da sua natureza e do seu estatuto jurídico informais, o texto da NEPAD poderia, todavia, com o tempo e a com a prática, corresponder e ser assimilado a um costume africano precedendo uma tomada de consideração dos “*valores da civilização africana*”, proclamados pela Carta Africana dos direitos do Homem e dos povos e das “*particularidades nacionais e*

regionais e da diversidade histórica, cultural e religiosa”, reafirmados pela Declaração e o Programa de Ação de Viena, de 1993.

Se, de um lado, ninguém questiona a legitimidade dos chefes de Estado democraticamente eleitos, do outro, a visão, a orientação sobre o futuro do continente, a exclusão dos povos na formulação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é deplorada. A participação da sociedade civil está hoje no coração dos debates da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

A questão está aberta, mas o debate é interno também. Do ponto de vista das mulheres e da população sem poder aquisitivo, parece que os idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não aprenderam com as lições do fracasso das iniciativas anteriores. Tudo leva a crer que eles ainda têm dificuldades para integrar a centralização da dimensão social e cultural (incluindo as questões de gênero) no processo de transformação da sociedade.⁶²

Mesmo com a legitimidade incontestável dos autores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, não se pode realizar o desenvolvimento em proveito do povo, sem integrá-lo no processo e nos enunciados, às posições e aos pontos de vista que emanam do pedestal sobre o qual se situa o mesmo povo. O desenvolvimento é, antes de mais nada, um negócio de pessoas. Tanto nos documentos produzidos pelos “novos missionários” do desenvolvimento quanto os realizados pelos africanos, a questão do desenvolvimento raramente aborda projetos plurais de sociedade e de forças sociais suscetíveis de incorporá-los. Os atributos e as necessidades específicas das mulheres, dos jovens e de todas as categorias sociais ora mencionados são, na maior parte das vezes, ignorados nas projeções oficiais. Para ter êxito, a NEPAD traça objetivos e mecanismos claros. Como foi mencionado anteriormente, a criação da UA não significa somente uma mudança de denominação em relação à OUA, mas significa uma mudança de pensamento.

A relevância e o caráter urgente das metas definidas pela Nova Parceria para o desenvolvimento da África transcendem a classificação de simples compromisso de cavalheiros porque envolve questões importantes voltadas para os desafios da humanidade:

⁶² LUMENBA, Albert Kasanda. *La mondialisation et la résistance culturelle en Afrique: alternatives sud*. Paris: l’Harmattan, 2000, v. 8.

fome, pobreza, miséria, mortalidade infantil, Aids, meio-ambiente, educação, desarmamento, etc. Não seguem as etapas do processo de formação regulamentado na Convenção de Viena, apesar de os chefes de Estados e de Governos presentes terem, em razão do cargo, capacidade originária. A Declaração mostra claramente que a vida humana está em jogo, e que chegou a hora de pensar no ser humano e na sustentabilidade do planeta. É uma urgência. Os países africanos, seus dirigentes e sua diáspora têm a obrigação moral de participar efetivamente da solução dos problemas que afligem o continente africano. Quantos bilhões de dólares são gastos unicamente com armamento e quantos são investidos nas questões sociais dos países subdesenvolvidos? Um entendimento claro e aprofundado desta rubrica não seria possível sem versar sobre os objetivos e mecanismos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Em relação aos objetivos, teremos, de um lado, os objetivos econômicos e, do outro os objetivos políticos.

B.2 Objetivos econômicos da NEPAD

O objetivo da política de desenvolvimento consiste em fomentar um desenvolvimento sustentável que contribua para a erradicação da pobreza nos países em vias de desenvolvimento e para a sua integração na economia mundial. A estes propósitos econômicos e sociais, junta-se uma intenção de ordem política: contribuir para a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Para tornar operacionais os objetivos da UA, a NEPAD tornou-se, em 2001, um programa de desenvolvimento socioeconômico. Ela fixa para a África objetivos ambiciosos: realizar uma taxa de crescimento médio anual de 7% do PIB, ou seja o dobro da taxa atual, e fazer com que o continente realize os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD), até 2015. Ela identifica três condições preliminares essenciais ao desenvolvimento da África: assegurar a paz, a segurança e o respeito da democracia, da boa-governança política e dos direitos do homem, promover a boa-governança econômica e das empresas; escolher a região como quadro de desenvolvimento da África. A organização em zonas regionais (África Ocidental, África do Norte, África Central, África Oriental e África Austral-Madagascar)

deve remediar o estreitamento dos mercados nacionais e favorecer a integração das economias no comércio internacional.⁶³

Qualquer que seja o caso, não se pode negar que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é uma peça fundamental para o futuro das relações entre a África e os credores internacionais. Ela pode muito bem oferecer ao continente a melhor oportunidade, desde há anos, para ter um ambiente favorável no seio da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico e do G8. É também uma oportunidade para aqueles que, na África, querem uma maior responsabilização - freqüentemente identificados como a “sociedade civil” - e poderem pressionar os seus governos, mesmo que discordem da forma como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África foi concebida e a acusem de não ser “democrática” na prática.

Para realizar seus objetivos, a NEPAD requer a mobilização de 64 bilhões de dólares por ano, ou seja, 12% do PIB do continente. Com recursos internos insuficientes, ela pressupõe um financiamento externo público e privado, e recomenda um melhor acesso das exportações africanas aos mercados ocidentais, exigindo então uma nova parceria com o mundo desenvolvido. Assim, por um curto termo, ela conta com os meios clássicos, mas melhorados, do desenvolvimento: uma acentuada ajuda pública ao desenvolvimento e uma diminuição mais rápida da dívida. Para reduzir a dependência à ajuda, ela privilegia o investimento estrangeiro direto como uma fonte de financiamento complementar a longo termo. Durante muito tempo percebido como uma expressão do neocolonialismo, este é hoje um dos principais pilares da NEPAD, a qual busca fazer do continente uma zona atrativa para os investidores africanos e estrangeiros. Os países que estão na via da paz, da democratização e do desenvolvimento, são hoje mais numerosos, mas esforços devem ser feitos para atrair os investimentos privados: os prejuízos à boa-governança e aos direitos humanos, a instabilidade política e econômica persistem ainda hoje em alguns países.⁶⁴

⁶³ HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE. *Les Priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD): Rapport au Premier ministre*. Paris, 2002. Disponível em: <<http://www.hcci.gouv.fr>> Acesso em: 08 fev. 2006.

⁶⁴ Le discours de Jacques Chirac sur le soutien à apporter au NEPAD et le continent africain. Les engagements ne devront pas rester au stade des beaux discours car, comme le signale Thabo M'Beki, « *il est évident qu'il sera très difficile pour l'Afrique d'atteindre un renouveau économique et social sans le soutien de la France et du reste du monde occidental* » La majorité des pays africains n'atteindra vraisemblablement pas les Objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015. Cependant, l'Union africaine et le NEPAD marquent l'espoir que le XXI^e siècle soit enfin celui de l'Afrique, consultado no saite <http://www.elysee.fr/magazine/actualite>, em 08/01/2006.

Os países que se enfrentam na arena da mundialização devem ser dotados de uma base industrial sólida, de um acesso ao mercado de capitais, de um volume elevado de investimentos estrangeiros, de uma capacidade de erguer barreiras aduaneiras e sistemas de subvenções de toda forma, que os protegem da concorrência externa, impondo aos países pobres a abertura de seus mercados, etc. A África não dispõe de nenhum desses instrumentos.

Não se cansa de repetir, que a luta para uma dignidade humana passa necessariamente pela satisfação das necessidades elementares do ser humano. Não se passa um dia sem que se entenda a seguinte frase: “metade da humanidade sobrevive com menos de dois dólares por dia”. Neste grupo, encontram-se vários africanos. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África se propõe a trazer a resposta da África aos múltiplos desafios da mundialização.

No plano econômico, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África entende promover programas concretos que visem melhorar a qualidade da gestão econômica e das finanças públicas, assim como a governança das empresas em todo o continente. É nesta ótica que foi criada a Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios na África (OHADA).

Precisa notar aqui que muitos especialistas acreditam que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África apresenta algumas vantagens porque ela constitui uma iniciativa africana de desenvolvimento: os investidores estrangeiros e os países africanos são apresentados como parceiros que têm algo a dar e/ou a receber. Contudo alguns especialistas em questões econômicas acreditam que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África peca por sua tendência à globalização e à regionalização, sem levar em conta as especificidades de cada país.

A NEPAD visa a formação de uma parceria entre a África e a comunidade internacional, envolvendo os países mais industrializados do mundo, baseada na interdependência e no respeito mútuo. A NEPAD é uma visão de desenvolvimento do continente africano, e foi concebida e elaborada pelos dirigentes africanos. Ela é um engajamento dos dirigentes africanos em assegurar a paz e a segurança no continente e melhorar a governança econômica e política. Outrossim, ela é um plano de desenvolvimento integrado e exaustivo, que trata das grandes prioridades sociais, econômicas e políticas de maneira coerente e equilibrada. Ela tem um quadro para uma nova parceria com o resto do

mundo, que tem como base o próprio programa da África. Os objetivos da NEPAD consistem também em promover uma aceleração do crescimento e do desenvolvimento duradouro, em erradicar a pobreza generalizada e extrema, e pôr um termo na marginalização da África, no contexto da mundialização.

A principal ambição econômica da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é alcançar os 7% de crescimento anual, necessários para atingir um dos objetivos da Declaração do Milênio das Nações Unidas - reduzir para metade, até 2015, o número de pobres. Para preencher este requisito, África deverá crescer mais do que o dobro da atual taxa - que entre 1991-2000 foi de 2,1%, consideravelmente abaixo dos 2,8% da taxa de crescimento da população. A África tem um déficit financeiro anual de cerca de 10 bilhões de dólares. Superar este déficit exigirá um aumento sem precedentes da poupança nacional, da taxa atual de 19% para cerca de 33% - para toda a África, e ainda mais para a África Subsaariana - bem como aumentos no alívio da dívida, no investimento direto estrangeiro e na ajuda pública externa. Tendo em conta a presente situação econômica do continente e os ainda incalculáveis custos dos conflitos e da pandemia da AIDS, torna-se difícil acreditar que estes alvos possam ser atingidos.⁶⁵

Não é o aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento ou a diminuição da dívida que vão tirar a África da extrema pobreza. O sucesso das reformas políticas e econômicas é a chave para a criação de condições favoráveis para o aumento dos fluxos de capitais investidos na África e para a manutenção dos capitais africanos no continente.

A longo prazo, a NEPAD visa erradicar a pobreza na África e colocar os países africanos, individual e coletivamente, na via do crescimento e do desenvolvimento duradouros, de maneira a fazer cessar a marginalização da África no processo da mundialização. Para tanto, os objetivos são os seguintes:

a) Realizar e manter um crescimento médio do PIB em 7% por anos, durante os 15 próximos anos.

⁶⁵ <http://www.uneca.org> Acessoem: 12 nov. 2005.

b) Assegurar-se de que o continente realize os objetivos internacionais de desenvolvimento acordados e que são:

1) reduzir à metade a proporção de pessoas que vivem na extrema pobreza, entre 1990 e 2015 ;

2) assegurar a escolarização básica de todas as crianças em idade de escolarização em 2015;

3) fazer progressos no sentido da igualdade de sexos e reforçar as capacidades das mulheres, eliminando as disparidades entre os sexos no ensino básico;

4) reduzir a taxa de mortalidade infantil em $\frac{2}{3}$, entre 1990 e 2015;

5) reduzir a $\frac{3}{4}$ a mortalidade maternal entre 1990 e 2015;

6) assegurar a todos o acesso aos serviços da saúde básica, em 2015;

7) instituir estratégias duradouras de desenvolvimento, em 2005, de maneira a reverter a tendência do desperdício dos recursos naturais, em 2015.

Para sanar os atrasos e as disparidades acumulados no desenvolvimento da África, estão previstos muitos investimentos, em dez áreas julgadas prioritárias pelos dirigentes africanos, incluindo a boa-governança pública (democracia, respeito dos direitos do homem, transparência) e econômica (justiça independente, gestão honesta e transparente das sociedades privadas), educação, saúde, novas tecnologias da informação e da comunicação, meio-ambiente, energia e acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Para conseguir tirar a África do estágio do subdesenvolvimento, as necessidades financeiras estão estimadas em 64 bilhões de dólares por ano, o que presuppõe um aumento de fluxos de capitais públicos e privados para cobrir o déficit anual do Produto Interno Bruto da África, estimado em 12%. O acesso aos mercados dos países desenvolvidos para seus

produtos agrícolas, a supressão das barreiras não tarifárias, o desenvolvimento de indústrias de extração, de manufatura, de serviços, e do turismo são também invocados.⁶⁶

O programa da NEPAD repousa sobre a responsabilidade mútua, motivada pelo princípio, segundo o qual para que a África cumpra os objetivos enunciados na NEPAD, os governos africanos, assim como a comunidade internacional, devem também cumprir os seus compromissos. Isso inclui os compromissos assumidos pelos governos africanos, no seio da NEPAD para melhorar, em termos de governança econômica e política, os compromissos do G8 e os compromissos internacionais, para cumprir os objetivos de desenvolvimento do milênio.

Os dirigentes africanos se engajaram em assegurar em conjunto as seguintes responsabilidades, a fim de criar as condições favoráveis a um desenvolvimento duradouro:

a) Consolidar os mecanismos de prevenção, de gestão e de resolução dos conflitos em nível regional e continental, e fazer de sorte que os mecanismos sejam utilizados para restaurar e manter a paz.

b) Promover e proteger a democracia e os direitos do homem nos seus países e regiões estabelecendo normas claras de responsabilidade, de transparência e de democracia direta em nível local e nacional.

c) Restaurar e manter a estabilidade macroeconômica, em particular instituindo normas e objetivos apropriados, em matéria de políticas monetárias e orçamentárias, e instituindo quadros institucionais adequados para assegurar sua realização.

d) Instaurar aspectos legais e regulamentares transparentes, em relação aos mercados financeiros, para assegurar a auditoria das companhias privadas, assim como as do setor público.

⁶⁶ DIENG, A. A. *Financement du développement et expériences de développement*. Accra: CODESRIA/TWN, 2002.

e) Revitalizar e alargar a prestação de serviços de ensino, de formação técnica e de saúde, acordando uma forte prioridade à luta contra a AIDS, o paludismo e outras doenças contagiosas.

f) Promover o papel das mulheres no desenvolvimento socioeconômico, reforçando suas capacidades nas áreas da educação e da formação, desenvolvendo atividades lucrativas, graças ao acesso fácil ao crédito e assegurando sua participação na vida econômica e política dos países da África.

g) Reforçar a capacidade dos Estados em criar e fazer respeitar a legislação e manter a ordem.

h) Promover o desenvolvimento das infra-estruturas, da agricultura e sua diversificação em direção à agro-indústria e às manufaturas a serviço dos mercados locais como a exportação.

Para iniciar o XXI^o século em bons termos, os Estados membros das Nações Unidas se comprometeram a cumprir oito objetivos essenciais até 2015. Esses objetivos vão, da redução pela metade da extrema pobreza à educação básica para todos, passando para diminuição da propagação da AIDS, visando, assim, alcançar um mundo melhor.

A estratégia regional se inscreve no quadro dos objetivos estratégicos do documento 31 C/4, contendo também dois temas transversais: a eliminação da pobreza, em particular a extrema pobreza, e a contribuição das tecnologias da informação e da comunicação para o desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura, na construção de uma sociedade do saber. Ela contribuirá mais para instaurar uma maior sinergia na instituição de iniciativas para a educação na África, com os objetivos de melhorar os mecanismos de cooperação; ajudar na formulação de políticas centradas no desenvolvimento científico e tecnológico; ter uma cultura do desenvolvimento; incentivar a utilização das tecnologias da informação e da comunicação para reduzir a fratura numérica; apoiar as medidas de prevenção dos conflitos e promover uma cultura de paz e de tolerância. Para tanto, necessita-se de uma mobilização ativa dos parceiros, tanto em nível regional e inter-regional quanto internacional.

As mudanças das referências que caracterizam o mundo contemporâneo não devem fazer a África esquecer seus atrasos multiformes. Os desequilíbrios que dominam a estruturação da aldeia global são, entre outros, o resultado de um processo histórico. Os que querem reverter a tendência atual devem, então, trabalhar para a emergência de uma alternativa baseada numa visão mais justa e mais equitativa para o futuro do planeta.⁶⁷

Apresentada como uma nova visão, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é um plano de parceria entre a África e os dirigentes dos países ricos. Seu último objetivo é reduzir o atraso que separa a África dos países ricos e erradicar, a longo prazo, a pobreza. A implantação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África deverá, entre outras coisas, permitir ao continente realizar uma taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto, reduzindo pela metade a percentagem da população que vive abaixo da linha da pobreza, em torno do ano de 2015, e alcançar uma escolarização universal das crianças, assim como uma diminuição significativa da taxa de mortalidade infantil.

B.3 Objetivos políticos

A NEPAD se inscreve numa perspectiva liberal, e é fundamental que as capacidades dos Estados sejam reforçadas por uma boa integração de suas prioridades nas políticas nacionais. Quanto ao objetivo da paz e segurança, o apelo é teoricamente admirável, mas a prática é ainda muito nebulosa. Existem na África atualmente várias estruturas e mecanismos que se ocupam desses temas, desde o Órgão Central e o Centro de Gestão de Conflitos da antiga Organização da Unidade Africana até organizações sub-regionais como a Comunidade Econômica Dos Estados da África Ocidental - CEDEAO. Há uma proposta para a criação de um Conselho Africano para a Paz e Segurança, que reúna todas as iniciativas regionais e as outras, evitando a dispersão de esforços. Todavia, até a data de hoje, há poucos indícios de que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África tenha identificado o caminho para a coordenação das suas atividades em prol da paz e da segurança, com as da recém-criada União Africana. E tendo em conta o proveito material que um vasto leque de atores políticos,

⁶⁷ BANTOU, Jean. *De l'impérialisme de 1900 à la mondialisation de l'an 2000*. Paris: Recherches internationales, 2000.

militares e criminosos têm tirado dos conflitos, é, na verdade, difícil de acreditar no funcionamento eficaz dos mecanismos para a paz e segurança nesse continente.

O princípio de participação nas decisões é lembrado em vários textos internacionais, em matéria de direitos humanos. Os governos não têm escolha: eles devem realizar uma consulta à sociedade civil, sobretudo na hora de concretizar os objetivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, nos seus países. Os mecanismos previstos para a realização dos objetivos da NEPAD são também políticos e financeiros.

B.4 Os mecanismos políticos

A declaração da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e o encontro inaugural da União Africana sublinharam a necessidade da adoção de um mecanismo africano de exame dos pares. Este é um instrumento feito de comum acordo entre os Chefes de Estado e de Governo no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, que permite, aos países membros participantes, favorecer a adoção de políticas, de normas e práticas que visam a estabilidade econômica, um desenvolvimento duradouro e a integração econômica sub-regional e continental acelerada, através do intercâmbio de experiências e o reforço das melhores práticas, incluindo a identificação das fraquezas e a avaliação das necessidades de reforço das capacidades.⁶⁸

Cada país que fizer parte do Mecanismo Africano de Revisão de Pares será objeto de uma auditoria profunda por parte de personalidades independentes sobre o estado da governança. Os indicadores são suscetíveis de mudar, por iniciativa do Comitê de Parcerias.

Um outro aspecto é que o documento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África exibe um grau de realismo político até agora sem precedente. Reconhece que a crise africana é, em grande medida, resultado de falhas políticas, e demonstra uma clara vontade de resolver os constantes problemas políticos do continente. A nova iniciativa é fundada numa aceitação da noção de boa-governança, tal como é definida pelo Ocidente, isto é, o

⁶⁸ Jornal senegalês LE SOLEIL do dia 30 jun. 2002, p. 16.

reconhecimento de que a política econômica só pode ser corretamente implementada dentro de um determinado quadro político. Boa-governança, neste sentido, significa simultaneamente um governo democrático mais responsável e uma aceitação da condição econômica tal como é refletida nas políticas macroeconômicas e nas restrições financeiras e orçamentárias que têm estado no âmago dos Programas de Ajustamento Estrutural nas últimas duas décadas.

A estratégia na qual repousa a NEPAD pressupõe condições preliminares para alcançar o desenvolvimento:

a) a paz, a segurança, a democracia e a governança política;

b) a gestão econômica e a governança das empresas, colocando o acento sobre a gestão dos fundos públicos;

c) a cooperação e a integração regional.

Essa estratégia considerou, outrossim, como setores prioritários: as infra-estruturas; a informática e a telemática; a valorização dos recursos humanos colocando o acento na saúde, na educação e no desenvolvimento das competências; a agricultura; a promoção da diversificação da produção e das exportações, enfatizando as exportações africanas nos mercados dos países desenvolvidos.

Interpelada de maneira explícita para o setor da educação, a UNESCO vai contribuir para a implantação dos objetivos da NEPAD em todas as áreas da sua competência. Nesta perspectiva, e em conformidade com as recomendações do seminário internacional sobre *“Approches prospectives et stratégies novatrices en faveur du développement de l’Afrique au XXI^e siècle”* (Paris, 8-9 novembre 2001), um certo número de pistas de trabalho foram escolhidas, e permitirão trazer respostas concretas às necessidades prioritárias do continente. A UNESCO trabalhará em estreita colaboração com a NEPAD.

Um *“mecanismo africano de avaliação pelos pares”* foi instituído em 2002 para controlar as práticas dos países africanos. Elemento inovador da NEPAD, este instrumento é, portanto, facultativo, sendo voluntário o acesso a ele. O Mecanismo de Exame dos Pares é composto de quatro etapas, sendo que a primeira estuda a governança política, a governança

econômica, a governança das empresas e do ambiente do desenvolvimento do Estado avaliado, com base na documentação encaminhada pelo Secretariado da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e as informações fornecidas pelas instituições nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais.

O Mecanismo de direção e da animação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é completado por um dispositivo inédito de auto-avaliação (Mecanismo Africano de Revisão de Pares, ora chamado de Mecanismo de Exame pelos Pares), confiado a um grupo de membros de chefes de Estado e de governos, voluntários. O mandato do Mecanismo Africano de Revisão de Pares é assegurar na base de exercícios periódicos que as políticas e as práticas aplicadas pelos governos sejam conforme os valores estabelecidos em matéria de ética, de política, de economia e de governança. O Mecanismo Africano de Revisão de Pares é composto de cinco a sete personalidades de alto nível profissional, de moralidade impecável e perseguidoras dos ideais do pan-africanismo, o que constitui um ponto positivo para a reconstrução da credibilidade nas capacidades africanas em avaliar e corrigir as faltas na transparência e na governança dos governos submetidos a avaliação. E qual é a posição da população africana, em relação ao programa em estudo?

O mecanismo africano de exame pelos pares (MAEP) constitui um dos elementos mais convincentes e audaciosos da NEPAD. O MAEP, um processo voluntário de auto-avaliação, de diálogo entre pares e de partilha de práticas exemplares, visa a melhoria da governança econômica, política e cooperativa, e o desenvolvimento socioeconômico generalizado na África pela via de exame pelos pares. Até o presente momento, somente 24 países africanos assinaram o protocolo de entendimento para ter acesso ao MAEP. Alguns países como Gana, Kenya, Ilhas Maurício, Nigéria, Ruwanda e Ouganda estão fazendo consultas. A adoção do processo do MAEP constitui um evento maior para o desenvolvimento das capacidades de governança na África, para implantar mecanismos coordenados de luta contra a corrupção e se engajar para devolver à África todos os ganhos provenientes destas práticas.

O mecanismo africano de avaliação dos pares, ou mecanismo de exame pelos pares, é uma estrutura voluntária criada pelos Estados membros da União Africana para servir de mecanismo africano de auto-avaliação. Sua finalidade maior é encorajar a adoção de políticas *standards* e práticas que podem conduzir à estabilidade política, ao crescimento econômico, ao desenvolvimento duradouro, à aceleração da integração econômica em nível continental e

sub-regional, através da troca de experiências e do reforço das boas práticas, assim como a identificação das falhas e a avaliação das necessidades em matéria de realização das capacidades.⁶⁹

Durante a segunda etapa, a equipe de avaliação visita o país em exame, tendo como objetivo principal as consultas com o governo, os partidos políticos, os parlamentares e os representantes das organizações da sociedade civil.

A terceira etapa é a preparação do relatório da equipe de avaliação. O relatório é preparado com base na documentação da síntese encaminhada pelo secretariado do mecanismo de exame dos pares e das informações colhidas no país avaliado, através das fontes oficiais e não oficiais, durante a larga consultação com todos os setores envolvidos. O relatório deverá ser estabelecido e apreciado a partir dos engajamentos tomados em matéria de governança política e de governança das empresas, e o programa de ação definido pelo Estado avaliado no momento da adesão ao mecanismo.

O projeto do relatório é discutido com o governo concernente. A discussão visa afinar a precisão da informação e dar ao governo a oportunidade de reagir em relação aos resultados da avaliação e de expressar seu ponto de vista sobre a maneira como as maiores questões identificadas devem ser examinadas. As observações do governo são colocadas em anexo na presente tese.

O relatório de avaliação deve ser claro em relação aos problemas identificados: existe uma vontade, por parte do governo, de tomar medidas e ações cabíveis para corrigir as lacunas? Quais são os recursos necessários para tomar as medidas corretivas? Qual é a proposta dos recursos de que dispõe o governo de um lado, e de outro lado, quais os que virão do exterior? Levando em consideração a avaliação dos recursos necessários, em quanto tempo haverá uma solução efetiva?

A quarta etapa começa quando o relatório de avaliação é submetido aos chefes de Estado e de governo, através do secretariado do mecanismo de exame dos pares. O exame e a

⁶⁹ <http://www.mapstrategy.com>. Acesso em 07 set. 2005.

adoção do relatório final pelos chefes de Estado e de governo, membros do mecanismo, assim como a decisão tomada, marcam o fim da quarta etapa.

Se o governo do país avaliado demonstrar um interesse em retificar as lacunas, então os países membros do mecanismo dão uma assistência com os meios apropriados, assim como interpelam os investidores estrangeiros. Mas se o governo do país avaliado não demonstrar nenhuma boa vontade, os países membros do mecanismo deverão antes encetar um diálogo construtivo, oferecendo uma assistência apropriada. Se o diálogo não tiver êxito, os chefes de Estado e de governo, membros do mecanismo, deverão informar por escrito ao governo do país avaliado a intenção coletiva de tomar medidas apropriadas, numa data precisa. O intervalo que precede a tomada de uma decisão definitiva constitui uma oportunidade oferecida ao Estado avaliado para levar em consideração as lacunas identificadas e agir em consequência, através de um processo de diálogo construtivo. Assim, as sanções serão tomadas somente como último recurso.

Seis meses depois que o relatório for examinado pelos chefes de Estado e de Governo, membros do mecanismo, o relatório será objeto de um debate público e oficial nas principais instituições regionais e sub-regionais, como o Parlamento africano, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, o conselho da paz e da segurança, o conselho econômico, social e cultural da União Africana. Esta é a quinta etapa.

A duração do processo de avaliação de um país não deve ultrapassar seis meses, a partir da data do início até a apreciação do relatório submetido aos chefes de Estado e de governo. O financiamento do mecanismo é assegurado pela contribuição dos Estados-membros e dos parceiros externos. Com a finalidade de reforçar o seu dinamismo, a conferência dos Estados-membro avaliará o mecanismo, todos os cinco anos. Cabe salientar que todos os relatórios deverão passar pelo secretariado da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, para uma avaliação preliminar.

O mecanismo de exame dos pares foi instituído pelos chefes de Estado e de governo para assegurar o acompanhamento e a avaliação da implantação da “declaração sobre a democracia, a boa-governança política, econômica e das empresas” adotada no encontro inaugural da União Africana em julho de 2002, em Durban (África do Sul). Estes

engajamentos têm como objetivo principal a boa-governança, que é o ponto nevrálgico da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

Cabe salientar que Ouagadougou abrigou nos dias 11 a 13 de abril de 2005, um *workshop* sobre o mecanismo africano de avaliação pelos pares dos objetivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. O encontro teve como tarefa informar os participantes sobre os contornos do mecanismo africano de avaliação dos pares e seu papel, para ser implantado no Burkina Fasso.

Neste sentido, o *workshop* de Ouagadougou sobre o mecanismo de exame dos pares procurou fazer conhecer a instituição e suscitar uma larga participação de todos os atores presentes em Burkina Fasso.

O mecanismo de exame dos pares, além de promover a boa-governança, entende favorecer a adesão aos engajamentos tomados na declaração de Durban a seu respeito. Segundo o Ministro burkinabé encarregado da cooperação regional, Jean De Dieu Somda, “[...] a avaliação pelos parceiros deve permitir tomar a medida dos progressos registrados nas recomendações das instâncias do mecanismo de exame dos pares no Burkina Fasso”. Precisa, segundo o Sr. Somda, “para cada Estado procurar melhor fazer e levar seus parceiros a fazer idem, num espírito de compreensão mútua e de solidariedade africana”.

“O Burkina Fasso, ligado à integração política e econômica na África sempre se esforçou para traduzir em atos tangíveis, os engajamentos contidos na declaração de Durban. O mecanismo de exame dos pares, longe de ser uma instituição a mais, vem para preencher um vazio”, declarou Jean De Dieu Somda. O Burkina Fasso aderiu ao mecanismo de exame dos pares em março de 2003.⁷⁰

O mecanismo de exame dos pares é uma tomada de consciência dos dirigentes africanos para criar um mecanismo endógeno, em vista de uma sinergia de ação ao serviço dos africanos, num espírito de diálogo e de construção, sem constrangimentos e normas ditadas pelo exterior. O encontro de Ouagadougou visa, além da vontade política das

⁷⁰ <http://www.afrik.com> Acesso em: 12 abr. 2005.

autoridades burkibés, permitir aos atores nacionais se apropriarem do mecanismo de exame dos pares.

Todas as coisas que permitirão consolidar o processo de Estado de direito e reforçar o processo democrático para a promoção de uma gestão saudável e transparente nos negócios públicos e na economia, são desejadas. Também, o representante-residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Georges Charpentier, indicou que o mecanismo de exame dos pares visa conformar as políticas e as práticas dos Estados-membros aos valores, códigos e normas convencionais em matéria de democracia, de governança política e de desenvolvimento socioeconômico.

O mecanismo de exame dos pares quer ser um instrumento de promoção de reformas corajosas iniciadas pelos africanos a fim de operar as mudanças capazes de melhorar as condições de vida das populações. O sucesso do mecanismo de exame dos pares depende da vontade de os países membros se engajarem no processo com uma grande participação, e, com certeza, terá um grande reflexo na atração dos investimentos privados tanto nacionais quanto estrangeiros.

O papel do mecanismo de exame dos pares é cuidar para que as políticas e as práticas dos Estados membros estejam conformes aos códigos e aos *standards* contidos na “Declaração da democracia, a governança política, a governança econômica e a governança das empresas” adotada durante o encontro da União Africana, em julho de 2002. O mecanismo de exame dos pares é um instrumento mutuamente aceito para a auto-observação pelos Estados membros, seguindo a orientação da União Africana.

Enfim, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África entende “criar na África um ambiente político, social e econômico propício à redução da fuga dos cérebros”. (Doc. NEPAD). O documento não explica as razões fundamentais da fuga dos cérebros africanos para os países ricos e as medidas concretas a serem tomadas pelos Estados africanos para reverter a situação. Afirmar que “os principais problemas que encontra a educação na África provêm da insuficiência de instalações e dos sistemas de formação da maioria dos africanos” (Doc. NEPAD) não nos parece convincente. Esses problemas e os de outros setores são o resultado da maneira como o continente foi integrado ao sistema econômico e à política mundial e às relações existentes no meio do sistema. As prioridades e as estratégias da Nova

Parceria para o Desenvolvimento da África que dizem respeito a este setor importante para os jovens e para o desenvolvimento duradouro em geral não nos parecem claramente indicados.⁷¹

B.5 Os mecanismos financeiros

A iniciativa de Cancun quando do encontro entre os países do Norte (os ricos) e os países do Sul (os pobres) em 1981, o Programa Prioritário para o Reajuste Econômico da África (PPREA) adotado pela Organização da Unidade Africana em 1985, assim como o Programa das Nações Unidas para o Reajuste Econômico e de Desenvolvimento da África (PANUREDA) não alcançaram, também, os objetivos traçados, isto é, diminuir a fossa econômica entre o continente africano e o mundo desenvolvido.⁷²

Ao olhar os documentos oficiais, as práticas e os posicionamentos dos idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, percebe-se rapidamente que não se trata, de nenhum modo, de uma proposta de desconstrução da mundialização liberal. Tanto pela filosofia de inserção que é fundada no mercado e no setor privado, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é uma celebração da ideologia liberal. Ela se inscreve na continuação de paradigmas, de postulados de base e de lógica que, depois do desenvolvimento, informa hoje a mundialização.

Os princípios de base do liberalismo que se resumem em poucas palavras são: “[...] o mercado é bom, o Estado é ruim. [...] É preciso desregulamentar, fazer recuar o Estado, reduzir seu campo de competência e, sobretudo, o colocar ao serviço dos investidores privados”. Com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, este hino de base do neoliberalismo no qual todos os refrões giram em torno de “Menos Estado”, “Pouco Estado”, “Sem Estado”, “Cada um por si, o mercado para todos” não conheceu mudança.

Se, no diagnóstico colocado pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, os assaltos ideológicos repetidos contra o Estado não estão explicitamente relegados, a posição

⁷¹ RULLIER, Ch. Après nous, le déluge. In : ECRITURE et démocratie: les francophones s'interrogent. [s.l.]: [s.n.], 1995, p. 112-117.

⁷² KABOU, *Et si l'Afrique...*

que, em geral, se tira está implícita. Num contexto em que as bases da soberania estão fortemente sacudidas, e suas missões tradicionais reduzidas de forma drástica (limitadas ao “Estado Policial” para retomar o termo de Pareto), uma posição clara sobre sua verdadeira restauração e/ou sobre a natureza do Estado que deve ser erguido na África, não foi expressa.

Os idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não rejeitam o Estado de forma explícita, a exemplo do G8 e suas instituições satélites (que fazem e desfazem o mercado, seguindo os seus interesses e os das multinacionais), eles sugerem fortemente o mercado para resolver os problemas da África. O livre intercâmbio e os benefícios da liberalização são discutidos. As potencialidades reais do comércio internacional são apresentadas como um terremoto de oportunidades.

Como os ideólogos do liberalismo, os autores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África apresentam o mercado como a nova oportunidade para solucionar os problemas de todos aqueles que virão a se filiar a ela. Ao invés de apontar o dedo aos efeitos das políticas neoliberais na África, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África parece endossar o discurso e os instrumentos que apoiaram essas políticas.

Neste diapasão, para promover o crescimento do fluxo de capitais privados para a África, elemento essencial para uma aproximação duradoura a longo prazo, destinado a preencher a escassez de recursos, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África recomenda aos países africanos que tomem as seguintes medidas:

- 1) Criar um grupo de estudo que será encarregado de examinar a legislação e a regulamentação relativas aos investimentos para poder reduzir os riscos e promover a harmonização das leis africanas.
- 2) Avaliar as necessidades em instrumentos financeiros e fazer um estudo de viabilidade para, assim, limitar os riscos dos negócios na África.
- 3) Criar um clima para reforçar as capacidades nacionais incentivando as parcerias entre os setores público e privado.

4) Criar um grupo de trabalho encarregado da integração dos mercados financeiros para acelerar a integração destes, graças à adoção de um quadro legislativo regulamentar e internacional uniforme, bem como a criação de um quadro único para o comércio africano.⁷³

Independentemente das críticas, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África difere da maioria dos documentos anteriores, em alguns aspectos importantes. Dois, em particular, devem ser sublinhados. O primeiro é a noção de “parceria reforçada” (*enhanced partnership*). Por detrás desta expressão aparentemente inócua subjaz uma nova definição de “cooperação” entre doadores e receptores. O que se sugere é que os Estados africanos devam eles próprios definir os objetivos do desenvolvimento, bem como acordar com os doadores um conjunto de resultados do desenvolvimento a serem financiados pelos doadores através de linhas orçamentais normais, com um monitoramento conjunto pelas duas partes. Isto eliminará as condições complexas, reforçará a apropriação (*ownership*) africana e facilitará a avaliação do sucesso de iniciativas de desenvolvimento.

Em face desta situação, as condições desfavoráveis a uma estrutura de comunicação e de construção de uma visão estratégica sobre o presente e o futuro cederam lugar a tentativas de programas parciais e iniciadas do exterior.

As elites africanas pareciam entender-se em torno de um pacto tácito que impunha o sepultamento da era dos ideais com o humanismo e a generosidade que as acompanhavam. As experiências, mais ou menos decepcionantes que muitos intelectuais vivenciaram em alguns partidos políticos ou em diversos setores de mobilização, confortaram a tendência em adotar um novo valor dominante de sucesso pessoal dos indivíduos.⁷⁴

Consideravam-se como suspeitas todas as formas de militância. Ora, o desenvolvimento, como toda obra de grandeza, segundo minha ótica, requer, por parte de seus atores, uma dose de engajamento pessoal de ordem da militância. Para concretizar um projeto, deve-se acreditar nele. Para se mobilizar, precisa ter confiança na sua capacidade de vencer os múltiplos obstáculos .

⁷³ BARKA, Lalla Bem. L'investissement direct étranger en Afrique et le NEPAD. In: LE NEPAD et les enjeux du développement en Afrique.

⁷⁴ MANA, Kâ. *L'Afrique va-t-elle mourir ?* bousculer l'imaginaire africain. Paris: Ed. du Cerf, 1991.

Com a imposição dos planos de ajuste estrutural, os objetivos econômicos e financeiros se tornaram hegemônicos. Por conseguinte, se ninguém questiona o caráter central de seus aspectos na totalidade da visão de desenvolvimento, eles não poderão substituir a construção coletiva de um projeto de sociedade global, consensual e inteligível para o conjunto dos atores.

Lendo a própria proposta dos líderes para tirar a África do subdesenvolvimento, constata-se que as teses liberais são largamente retomadas. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África se inscreve na lógica das Instituições de Bretton Woods. Como confirma M. Camdessus (ex-diretor do FMI), a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é um ajuste interno.⁷⁵

Os menos céticos ficaram felizes com esta afirmação, assim como os idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. O “*leadership*” africano acorda uma grande felicidade pelo interesse que o G8 tem pela sua iniciativa e pelos múltiplos encontros realizados para finalizar a sedução. Parece, portanto que as razões deste engajamento comum é homogêneo.

Verdadeira convicção dos benefícios do liberalismo, para uns, esta orientação é explicada para outros como uma simples opção tática para captar a atenção dos círculos dominantes e recolocar a África no centro da agenda internacional. Quaisquer que sejam as bases das escolhas que embasam a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, a terrível semelhança que une as estratégias anteriores e esta iniciativa para a redução da pobreza vão suscitar questões de legitimidade.

Existem duas perspectivas sobre a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. A primeira, mais otimista, cujo precursor é o Presidente Nigeriano Obasanjo, defende que esta lança as bases da transição africana para a boa-governança, através de um autocomprometimento com uma maior eficácia institucional e uma maior responsabilização política. O Ocidente, isto é, os países desenvolvidos, está ávido de apoiar estas tendências e estará pronto a aumentar a ajuda para premiar os “sucessos” nessas áreas. A segunda, mais pessimista, defendida por alguns intelectuais africanos, tais como o jornalista Miloud

⁷⁵ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT. *Rapport sur le développement dans le monde: 1996 et 2000*. Oxford, [2000].

Chennoufi, postula que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é a última de uma longa lista de “discursos” produzidos pelos líderes africanos para convencer os doadores, de seu compromisso com as reformas políticas e econômicas que é exigido deles. Neste contexto, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não seria mais do que uma forma de manipular a opinião pública ocidental, de forma a permitir que os doadores digam que a ajuda ao desenvolvimento tem sido crescentemente canalizado para os “bons alunos” africanos.

Necessidade de uma evolução da NEPAD

Alguns criticam a relação ambígua entre a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e a recém-formada União Africana (UA), por haver uma superposição de tarefas entre a organização e o programa, e isso poderia constituir um obstáculo à implementação dos desígnios ambiciosos da NEPAD. Entendemos que isso não deverá ser um grande obstáculo, tendo em vista que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é formalmente aceita como uma “iniciativa delegada” da União Africana. Talvez a principal dificuldade possa residir no fato de a União Africana ser representativa de todos os países africanos, ao passo que os critérios da “parceria reforçada” da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, baseados em modelos ambiciosos de governança e gestão econômica, serão certamente preenchidos só por alguns. Assim, os critérios de exclusão dos membros da União Africana são obrigados a ser simultaneamente controversos e difíceis de implementar. É inegável reconhecer a importância da NEPAD para a inserção do continente africano na era da globalização.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é definida como um processo “soberano”, dirigido pelos chefes de Estado. Ela deve também muito dos seus *inputs* mais substantivos à Comissão Econômica das Nações Unidas para África, estabelecidos em Addis Abeba. Como o principal “*think tank*” econômico da África, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África desempenha um papel importante, juntando os ministros de finanças africanos e os seus semelhantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico em fóruns, como por exemplo “*Poverty Reduction Strategies Learning Group*”. A União Africana, por outro lado, atua mais como uma organização que reúne representantes de todos os países africanos. O fato também de ter de gerir crises políticas e diplomáticas - como o recente debate sobre as eleições no Zimbabwe ou a discussão sobre o reconhecimento do governo de Madagáscar - constitui um entrave para o

rápido cumprimento dos critérios postulados pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

O plano Omega, baseado na teoria de crescimento endógena, propõe o desenvolvimento pela integração econômica, a partir da mobilização do capital físico e do capital humano, que representa uma tripla vantagem: o alargamento dos mercados que permite a realização de economias de escala e a eliminação de constrangimentos de mercado; a rentabilidade das infra-estruturas que, além disso, permitem a formação de mercados e uma repartição ótima dos recursos. Esta lógica de crescimento do Plano Omega explica sem dúvida a sua complementaridade com o *Millenium Partnership for the African Recovery Program* (MAP), que também incorporou preocupações de desenvolvimento, como confirma a sua arquitetura, com destaque para o lugar da África na comunidade mundial: a África e a revolução mundial; o caso da Associação mundial; as prioridades-chave; a necessidade de uma nova parceria com as instituições multinacionais.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é simultaneamente duas coisas. É, primeiro, uma síntese da maior parte das idéias divulgadas nos últimos anos sobre as formas através das quais o continente africano pôde, finalmente, superar a crise econômica e iniciar o desenvolvimento sustentado. Em segundo lugar, é um documento que promove uma visão clara de “progresso”, congruente com a perspectiva do mundo desenvolvido sobre a natureza das mudanças econômicas e políticas necessárias ao continente africano. É, na verdade, notável que o documento incorpora grande parte das exigências dos países doadores sobre a necessidade de a África assumir as suas próprias responsabilidades, quer em relação à atual crise quer quanto as questões do futuro.

Talvez por esta razão, ou talvez pelo fato de a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África ter sido aprovado num processo tão acelerado, há, neste momento, um aceso debate na África sobre a sua legitimidade e relevância. Um número de africanos, entre os quais alguns intelectuais (do Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África -CODESRIA -, por exemplo), têm questionado se os quatro chefes de Estado que conduziram a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Mbeki, Obasanjo, Bouteflika e Wade) têm autoridade para fazê-lo, sem uma consulta adequada às populações africanas. Esta falta de consulta, mesmo entre os próprios líderes africanos, tem levado a que muitos sugiram que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não corresponde

necessariamente aos desejos da maioria dos africanos. Além disso, existe também um ponto de vista, fortemente expresso por muitos políticos e fazedores de opinião africanos, segundo o qual a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África levará a uma capitulação de condições impostas pelo Ocidente para a recepção da ajuda externa e de investimento estrangeiro. Estes críticos defendem que não cabe ao Ocidente ditar a forma de responsabilização econômica e política necessária na África.⁷⁶

Apesar da sua importância no direito internacional e da presença impressionante dos Chefes de Estados e Governos que assumiram os compromissos perante a União Africana, o Programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não é um tratado, porém tem efeito moral sobre a política internacional de cada país cujos representantes endossaram os seus objetivos. É um pacto de compromisso para enfrentar os desafios que se apresentarão pela frente, que as soluções propostas repousem sobre a vontade desconcertante da generalização. Ora, recusando considerar a diversidade das situações e dos diferentes interesses que se exprimem no seio do continente, pode-se dificilmente alcançar os objetivos prescritos. De outra banda, a perspectiva neoliberal, que é a base da iniciativa, vem sendo questionada. É a mesma coisa relativamente à posição minimalista da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África sobre questão tão crucial quanto a da dívida.

É notório que as instituições de Bretton Woods não têm vocação para desenvolver a África. Além da erradicação da pobreza, os dirigentes africanos têm a responsabilidade de levar um discurso favorável à instauração de um desenvolvimento equitativo, humano e duradouro. Um outro ponto central que os idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África adotaram foi uma posição minimalista referente à dívida externa africana, no momento em que mais da metade das receitas internas são usadas para amortecer a dívida. Os idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não podem ignorar os esforços feitos para questionar a legalidade e a legitimidade da suposta dívida.

Como fazer evoluir a natureza jurídica da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África em relação ao sistema convencional e institucional africano, aplicável aos direitos fundamentais? A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é uma estratégia que requer a iniciativa criadora de todos os cidadãos, estadistas, políticos, empresários,

⁷⁶ PATRICK, Chabal. *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): origens, modalidades e finalidade*. Disponível em: <<http://www.ieei.pt/index.php?article=848&visual=5>> Acesso em: 24 nov. 2005.

camponeses, operários, comerciantes, homens e mulheres, jovens e crianças, jornalistas, religiosos ou não, acadêmicos, artistas, munícipes, enfim, todos, independentemente das formas em que se encontrem organizados na sociedade, são chamados a cooperar. Cada africano deve sentir-se parte ativa desta parceria. Este programa tem como âncora a determinação dos africanos de se livrarem por si próprios dos males do subdesenvolvimento e de exclusão no mundo em processo de globalização.

Outra identificação da unidade regional para a operacionalização dos programas à dimensão regional, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África preconiza uma ruptura radical com o binômio infernal de crédito e ajuda, do qual nenhum país subdesenvolvido tem saído para alcançar a categoria dos países desenvolvidos.

Os seus autores não descartam a parceria corrente, mas propõem uma forte mobilização de recursos adicionais para financiar os setores deficitários, em relação aos quais os objetivos concretos foram definidos. Eles têm, também, decidido chamar os investidores do setor privado que, segundo os idealizadores, são os únicos, na atualidade, que têm meios de trazer os grandes capitais que a África necessita. O setor privado deve estar no coração do crescimento. O acento é colocado no setor privado africano (do continente e da diáspora) e nas importantes possibilidades que oferece a mobilização da poupança pública e da poupança privada. Outros modos de financiamento são preconizados, tais como o setor público internacional e os direitos de emissão especiais. Tal é a profecia dos pais originais e adotivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África constitui uma ruptura total com as iniciativas anteriores. Isto é sempre lembrado com força pelos chefes de Estado idealizadores da obra. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não quer ser uma organização africana a mais, ela se inscreve numa submissão à União Africana. Ela se inscreve também num dinamismo de inserção aos processos de globalização.

Mas, para que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África possa iniciar uma mudança a favor das populações mais pobres, a primeira condição é que a população, através de seus representantes autênticos, possa reapropriar-se do programa e fazer com que suas verdadeiras necessidades sejam levadas em consideração e, não, as necessidades dos países

ricos. Esta é uma razão suplementar permanente de agir para o apoio e o reforço de uma verdadeira sociedade civil na África.

Apesar das críticas fundadas sobre o encaminhamento e os limites intrínsecos da iniciativa, a NEPAD traduz incontestavelmente uma vontade de os líderes africanos em agirem ou reagirem em conjunto sobre a marginalização de seus países dos centros de decisões que governam o mundo. Será que isso é suficiente para criar uma nova visão e uma resposta apropriada à globalização?

Este ambiente de confiança e de estabilidade não poderá ser criado sem que novos textos legislativos sejam usados, sem que os antigos textos legislativos sejam melhorados, a fim de tornar o país, a região e o continente africano mais atrativo para os investidores.

A iniciativa voluntária da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África de integrar todas os programas é salutar. O quadro temporal da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, 2000-2015, com a referência de algumas projeções explícitas, apresenta a vantagem de existir como referência e de se associar à Declaração das Nações Unidas para o Milênio. Cabe salientar que a criação da NEPAD foi muito importante para o continente, pois, neste período, vários países organizaram eleições democráticas. O Mecanismo Africano de Revisão de Pares constitui um aparelho eficiente para os Estados. É normal que alguns chefes de Estados ou que alguns programas da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África sejam chamados a mostrar mais dinamismo e melhor performance do que outros. Inicialmente somente quatro países haviam aderido ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares e, em 2004, passaram a ser 24 Estados.

Para manter uma certa coerência no funcionamento das instituições presentes no continente, foi instituído o princípio de que o presidente em exercício e o Secretário Geral da União Africana possam participar, de pleno direito, dos trabalhos do Comitê da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e do Comitê de pilotagem.

Nos dias 22 e 23 de outubro de 2004, reuniram-se em Johannesburgo os 5 presidentes idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, a fim de fazer o balanço do programa. Eis o balanço: 1) A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África está ainda no plano teórico. 2) As ações concretas são raras. 3) O presidente senegalês Abdoulaye Wade,

não escondia sua decepção. 4) Apesar de resultados quase inexistentes, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África polariza e cristaliza a esperança da África.⁷⁷ Apesar desta posição do jornal francês, entendemos que a NEPAD é um instrumento fundamental e importante para a inserção da África na nova ordem mundial e principalmente para o desenvolvimento do continente.

A Federação Internacional de Direitos Humanos fica contente de constatar a implantação do mecanismo de avaliação dos pares, encarregado de controlar a conformidade das práticas e políticas dos Estados-membros às normas, códigos e valores definidos na “Declaração sobre a democracia, a governança política, econômica e das empresas”. A Federação Internacional de Direitos Humanos considera indispensável que os critérios e indicadores do processo de avaliação incluam um exame do impacto sobre os direitos do homem e das políticas da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

É fundamental que, no quadro das avaliações técnicas em matéria de direitos humanos, sejam estabelecidas parcerias com os órgãos ou unidades da União Africana já competente no assunto, tais como a Comissão africana dos direitos do homem e dos povos, o Comitê africano dos *experts* sobre os direitos e o bem-estar da criança etc...

O lançamento oficial do processo das avaliações foi dia 15 de novembro de 2003. Gana e a África do Sul se propuseram, na oportunidade, a ser os primeiros países a visitar, no início de 2004. A Federação Internacional de Direitos Humanos se felicitou pelas iniciativas e convidou todos os países da União Africana a aderirem ao processo de avaliações. A Federação Internacional de Direitos Humanos vê, no sistema das avaliações, um meio que pode potencialmente servir para reforçar o conjunto dos direitos fundamentais na África. É importante que o processo de avaliação não entre em conflito com os mecanismos existentes em matéria de direitos humanos, como a Comissão africana dos direitos do homem e dos povos. Após várias tentativas, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África poderá trazer esperança para o continente africano e seu povo?

⁷⁷ Le Monde Diplomatique de 31 jan. 2005.

SEGUNDA PARTE: A CONTRIBUIÇÃO DA NEPAD PARA O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O estudo dos direitos fundamentais deve, além da preocupação de buscar uma sólida teoria a seu respeito, redefinindo situações para adequá-las aos anseios procurados pelos indivíduos na época atual, em confronto com as suas necessidades mais urgentes, ser voltado, também, para torná-los compreensíveis pelas variadas camadas sociais. Estas, por outro ângulo, devem ser incentivadas a fazer uso dos direitos que as protegem em frente ao Estado, aos grupos organizados e às maiorias personalizadas ou não.

A doutrina tem, constantemente, focado os variados aspectos que envolvem o tema “Direitos Fundamentais”, com o propósito de inserir, no âmbito cultural do exercício da cidadania, o despertar da sociedade, em todos os níveis, para o cumprimento das regras estruturais que os regem.

J. J. Gomes Canotilho, buscando construir, com métodos científicos, um sentido e uma forma dos Direitos Fundamentais, apresenta reflexões sobre as já existentes Teorias dos Direitos Fundamentais. Ultima as suas meditações sobre o tema com a afirmação de que “torna-se necessária uma doutrina constitucional dos direitos fundamentais, construída com base numa constituição positiva, e não apenas uma teoria de direitos fundamentais de caráter exclusivamente teórico.”⁷⁸

Outros doutrinadores se debruçaram sobre o tema dos direitos fundamentais, cabendo neste presente estudo elucidar o pensamento de alguns juristas. Para o jurista português Canotilho,

as expressões ‘direitos do homem’ e ‘direitos fundamentais’ são frequentemente utilizadas como sinônimas. Mas cabe fazer uma distinção segundo a qual os direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); os direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem vêm da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e

⁷⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991, p. 523.

universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta"⁷⁹

Mister registrar, entretanto, a necessidade teórica de aferir e situar as dimensões diferenciadas da dicotomia dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, pelo que trazemos a lume a luzidia doutrina do professor Willis Santiago Guerra Filho, verbis:

De um ponto de vista histórico, ou seja, da dimensão empírica, os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos. Contudo, estabelecendo um corte epistemológico, para estudar sincronicamente os direitos fundamentais, devemos distingui-los enquanto manifestações positivas do Direito, com aptidão para a produção de efeitos no plano jurídico, dos chamados direitos humanos, enquanto pautas ético-políticas, direitos morais, situados em uma dimensão supra-positiva, deonticamente diversa daquela em que se situam, as normas jurídicas, especialmente aquelas do Direito interno.⁸⁰

O que é o cidadão? É o homem no seio da sociedade, da polis grega. O termo vem da civitas dos romanos, cidade. Cidadão é o que vive, que habita na cidade, dentro de uma comunidade, como portador de direitos e deveres. Por direitos e garantias fundamentais estão inscritos todos os direitos naturais do homem, que já existem antes mesmo de serem positivados em leis ou constituições, e que através dos séculos foram sendo revelados; deles Aristóteles e Cícero já haviam falado, e depois aparecem com as muitas conquistas sociais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) em 10/12/1948 já conclamava para o respeito dos direitos fundamentais.

Os Direitos do Homem são definidos pelos principais instrumentos jurídicos internacionais como sendo universais, inalienáveis e indivisíveis. Segundo seus graus de justiça, a doutrina distingue duas principais categorias de direitos do homem: os direitos individuais clássicos ou direitos e liberdades fundamentais, chamados também de direitos de defesa. Ao lado desses direitos temos os direitos coletivos, isto é, os direitos econômicos, sociais e culturais, que a doutrina apresenta como direitos programados. Com o advento da

⁷⁹ CANOTILHO, *Direito...*

⁸⁰ GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord) *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. Canotilho também diz que "muitos dos direitos fundamentais são direitos de personalidade, mas nem todos os direitos fundamentais são direitos de personalidade. Os **direitos de personalidade** abarcam certamente os direitos de estado (por ex.: direito de cidadania), os direitos sobre a própria pessoa (direito à vida), à integridade moral e física, direito à privacidade), os direitos distintivos da personalidade (direito à identidade pessoal, direito à informática) e muitos dos direitos de liberdade (liberdade de expressão). Tradicionalmente, afastam-se dos direitos de personalidade os direitos fundamentais políticos e os direitos a prestações por não serem atinentes ao ser como pessoa".

maioria dos países africanos à soberania, os povos criaram uma nova expectativa em relação aos direitos que iam conquistar.

Um eminente jurista nigeriano afirma que a alta qualidade de vida prometida pelos líderes africanos, antes e durante a criação da Organização da Unidade Africana, não somente fracassou em sua totalidade, como também se encontram em rápido declínio as características africanas de vida e cultura. Sustenta ele, igualmente, que os padrões mínimos que antes existiam – como inter alia a disponibilidade de água, de um lugar para morar, o direito à vida familiar e a um emprego – não são mais encontráveis para a maioria dos africanos, estando estes sob constrangimento tanto interno quanto externo, o que não deixa muito espaço para o desenvolvimento ⁸¹.

As fontes do Direito incluem um novo direito do homem, que é “ o direito ao desenvolvimento” consagrado pela Declaração e o Programa de Ação de Viena de junho de 1993, como sendo “um direito universal e inalienável que faz parte dos direitos fundamentais da pessoa humana”. ⁸²

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – NEPAD - reconhece que a paz, a segurança, a democracia, a boa-governança, os direitos humanos e uma gestão econômica são condições essenciais para um desenvolvimento sustentável. A Declaração de 2002 sobre a Democracia, Governança Política, Econômica e das Empresas exorta os Estados a trabalharem com renovada determinação para reforçar, entre outros, o Estado de Direito, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei e a liberdade do indivíduo. A integração dentro do Mecanismo Africano de Revisão de Pares da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África vincula os Estados aceitantes a subscrever outro compromisso contido na declaração que é o de assegurar a independência do sistema judicial com o fim de prevenir o abuso do poder e a corrupção. Para uma melhor compreensão do programa da UA, faz-se mister a análise de alguns temas.

⁸¹ BELLO, E.G. The African Charter on Human and Peoples Rights: a legal analysis. *Recueil des Cours*, Hayé, v. 194, n. 5, 1985, p. 168.

⁸² Declaração e Programa de Ação de Viena, §. 10.

Os temas tais como a situação dos direitos fundamentais até o advento da União Africana (A), e as novas perspectivas abertas pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (B) serão abordados a seguir.

A) A Situação dos Direitos Fundamentais até o Advento da União Africana

A história dos direitos fundamentais teve seu nascedouro, segundo Carl Schmitt com as declarações formuladas pelos Estados americanos no século XVIII, iniciadas pela declaração do Estado de Virgínia, de 12 de junho de 1776. Segundo J.J. Gomes Canotilho, deslocaram-se em direção ao campo da positivação ou constitucionalização, a partir do Virginia Bill of Rights e a Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789).⁸³

A positivação dos direitos fundamentais ganhou concreção a partir da revolução francesa de 1789, onde era consignada de forma precisa a proclamação da liberdade, da igualdade, da propriedade e das garantias individuais liberais.

Numa breve abordagem histórica da evolução da doutrina dos direitos fundamentais vamos encontrar traços gerais das primeiras declarações de direitos nos *forais* e nas *cartas de franquia* da Idade Média, que continham uma enumeração de direitos.

A teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão somente, para o conteúdo cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno “Direito Internacional dos Direitos Humanos”.⁸⁴ No contexto africano a Carta de Banjul foi um marco muito importante para a garantia dos direitos humanos.

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 281.

⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 49-50.

A.1 A Carta de Banjul

Após o processo de independência dos Estados africanos, foi adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, na 18ª Conferência dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana, realizada de 17 a 26 de junho de 1981 em Nairóbi, Quênia, procedeu-se à aprovação *in toto* da Carta Africana, que a partir de então ficou aberta à assinatura, adesão e ratificação dos Estados membros da Organização da Unidade Africana.⁸⁵ A Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, também conhecida como Carta de Banjul entrou em vigor em 1986 e está atualmente ratificada pela maioria dos Estados membros da Organização da Unidade Africana com exceção da Etiópia e da Eritreia, mas em 1º de janeiro de 2000, os 53 Estados do continente haviam assinado a Carta.

Pouco mais de cinco anos após a abertura à assinatura, entrava em vigor, em 21 de outubro de 1986, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Este lapso de tempo foi muito menor do que o esperado por muitos estudiosos, que através de seus escritos se mostravam céticos quanto à sua pronta vigência. A Carta Africana é dividida, após seu preâmbulo, em três partes. Tratam estas, respectivamente, dos Direitos e Deveres; das Medidas de Salvaguarda; e das Disposições Diversas.

O preâmbulo da Carta de Banjul merece destaque especial quando da análise desta. Ele serve como um guia para os temas que são tratados na Carta, posto que foi concebido como um dispositivo norteador da especificidade dos problemas africanos pertinentes aos direitos humanos. Todavia, apesar de constarem no preâmbulo os conceitos africanos atinentes aos direitos humanos e dos povos, deve-se salientar que a prudência fez com que estas noções não se desviassem muito das normas solenemente adotadas em vários instrumentos internacionais, com os quais diversos Estados africanos já haviam se comprometido. Desta forma, pode-se afirmar que a Carta Africana, como consequência, foi estruturada dentro de um esforço para combinar valores universais com preocupações, tradições e condições africanas.

⁸⁵ Procedimentos regulamentados pelo artigo 63 da Carta.

Apesar destes esforços, não se pode negar que, mesmo comportando a maioria das normas dos direitos humanos, certos valores africanos servem como um obstáculo a alguns direitos contemporâneos. Exemplo pertinente é o que respeita à democracia. O então Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana, quando da criação da Carta Africana, afirmava que esta rejeitava o argumento de que a experiência democrática fosse incompatível com a história dos povos africanos, uma vez que seu preâmbulo reconhecia a dimensão universal dos direitos humanos, tanto os civis e políticos, quanto os econômicos, sociais e culturais .

A Parte I da Carta de Banjul é dividida em dois capítulos, sendo que o primeiro trata dos direitos humanos e dos povos, e o segundo trata dos deveres individuais. O artigo 1º, ao comprometer os Estados partes a adotarem as medidas necessárias (legislativas e outras) para a aplicação dos direitos, deveres e liberdades enunciados na Carta de Banjul, que são por eles automaticamente reconhecidos, tem importância fundamental. Trata-se de uma obrigação positiva, que se soma à imposição implícita de respeitar o estipulado pela Carta. Isto não altera a sua visão dualista, que faz com que o desenvolvimento legislativo interno dos Estados membros possa afetar todos os direitos e liberdades consagrados na Parte I da Carta de Banjul.

O artigo 2º tem redação semelhante à dada ao direito à não-discriminação nos demais instrumentos internacionais, posto que não reconhece este direito per se, vinculando-o necessariamente ao gozo dos direitos e das liberdades reconhecidos pela Carta. Não obstante, complementam-no significativamente o artigo 18 – que dispõe sobre a eliminação e toda discriminação contra a mulher – e o artigo 28 – que reza deverem os indivíduos respeitar e considerar seus semelhantes sem nenhuma discriminação. A proibição à discriminação, sem uma vinculação necessária com o gozo dos direitos arrolados na Carta é um propósito sobremaneira avançado, que não encontra proteção nem na Convenção Européia nem na Americana. Deve-se mencionar, outrossim, a particularidade do artigo 2º ao incluir entre os motivos de não-discriminação a distinção étnica – que também não consta nos demais instrumentos internacionais –, o que de certa forma complementa os dispositivos pertinentes ao direito dos povos.

A despeito disso, quando se coteja a Carta de Banjul com os outros instrumentos regionais, nota-se que ela é o único documento que não faz alusão à democracia

representativa e pluralista como sendo o único sistema político que viabiliza a efetivação dos direitos humanos.⁸⁶

Assim sendo, há de se ter certa precaução quando da leitura do preâmbulo da Carta de Banjul, devendo-se sempre tentar precisar a extensão jurídico-política do que nele está disposto, assim como compreender o contexto no qual ele foi escrito. A função de guia, que o preâmbulo da Carta Africana exerce, faz com que ele introduza alguns dispositivos que são objeto de normatização no decorrer da Carta. Pode-se mencionar, *inter alia*, o princípio da não discriminação, o respeito ao direito dos povos, o direito à auto-determinação, o direito ao desenvolvimento e o cumprimento dos deveres individuais. Estes dispositivos, e outros de interesse tópico – como os atinentes às medidas internas necessárias à aplicação dos direitos, deveres e liberdades enunciados na Carta, ou às cláusulas derogatórias –, serão analisados na parte que se segue, relativa ao caráter normativo da Carta de Banjul.

A proteção dos direitos do homem no continente africano decorre de circunstâncias históricas específicas, relacionadas com a descolonização e o direito à autodeterminação dos povos, que dominaram os trabalhos da Organização de Unidade Africana, desde 1963 (data da sua criação) até ao final da década de 70. Com efeito, a questão dos direitos do homem apenas surge formalmente no Preâmbulo da Carta da Organização da Unidade Africana, nas referências à adesão aos princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ao direito dos povos a disporem do seu próprio destino, bem como a cooperação em matéria de respeito pelos direitos do homem. Tratava-se de uma abordagem “tímida”, que resultava mais da interpretação dos seus princípios gerais do que da letra do respectivo articulado.

Como seus instrumentos análogos regionais, a Carta Africana criou, para promover e assegurar a proteção dos direitos humanos e dos povos na África – ou seja, como órgão de sua própria implementação –, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Esta foi estabelecida em julho de 1987, na 23ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de

⁸⁶ A propósito da importância do sistema democrático de governo para a promoção e proteção dos direitos humanos, e vice-versa, cf., *inter alia*, ANDRADE, J.H. Fischel de. Da relação simbiótica entre democracia e direitos humanos à luz do direito internacional. *Contexto Internacional: Revista do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro*, v. 16, n. 2, p. 295-307, 1994.; ANDRADE, J.H. Fischel de. *Democracia e direitos humanos: duas moedas ou duas faces da mesma moeda?*, 7 *Pensando o Brasil* (1994), p. 4-7; e DEMOCRACY and human rights. In: COLLOQUY OF THESSALONIK, 1987. *Proceedings...* Strasbourg: Council of Europe, 1990.

Governo da Organização da Unidade Africana – a primeira após a entrada em vigor da Carta de Banjul –, que aconteceu em Addis Abeba, Etiópia.

A Carta Africana constitui naturalmente um contributo importante para o desenvolvimento do direito regional africano e preenche uma lacuna em matéria de proteção dos direitos do homem. Trata-se de um progresso significativo, resultante de um compromisso entre as concepções políticas e jurídicas opostas, que veio trazer ao direito internacional dos direitos do homem a consagração de uma relação dialética entre direitos e deveres, por um lado, e a enunciação tanto de direitos do homem como de direitos dos povos, por outro. As tradições históricas e os valores da civilização africana influenciaram os Estados autores da Carta, a qual traduz, pelo menos no plano dos princípios, uma especificidade africana do significado dos direitos do homem.

Uma outra inovação que merece relevo, consubstancia-se na ausência de distinção entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos sociais e econômicos por outro, o que constitui aliás a consagração da mais recente doutrina do direito internacional dos direitos do homem

A Carta não distingue a natureza dos direitos, atribui-lhes igual força jurídica e submete-os todos à “jurisdição”, ou melhor, ao controle da Comissão Africana dos Direitos do Homem. Assim, em teoria, a Comissão Africana dos Direitos do Homem poderá ser chamada a apreciar a atividade dos Estados em matéria de ações destinadas a assegurar o exercício dos direitos econômicos e sociais. A enunciação dos deveres revela-se também uma das originalidades da Carta de Banjul. A referência aos deveres tinha já surgido num instrumento jurídico não vinculativo – a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 – mas a Carta Africana consagra, de forma desenvolvida, a noção de deveres individuais não só em relação ao próximo, mas também em função da comunidade, na linha da tradição africana. Este entendimento constitui uma “ruptura” com a concepção ocidental dos direitos do homem, que considera à luz da doutrina positivista, a dialética direito-dever essencialmente baseada no direito como um conjunto de prerrogativas, que originam por reciprocidade um feixe de deveres ou obrigações. A “autonomização” dos deveres altera a natureza deste conceito, embora não seja possível afirmar que a Carta estabelece uma relação hierárquica entre direitos e deveres, nem tampouco uma precedência dos direitos sobre os deveres. Determina apenas – com alguma imprecisão – o conteúdo dos deveres, bem como os

seus beneficiários. Com efeito, a Carta impõe várias obrigações ao indivíduo em relação à comunidade, as quais não decorrem de um “direito subjetivo”, no sentido kelseniano, pois constituem verdadeiras obrigações autônomas, sem paralelo em outros instrumentos de direito internacional de direitos do homem. Para além das inovações trazidas pela Carta Africana, importa ainda assinalar algumas lacunas de natureza técnico-jurídica, do seu articulado.⁸⁷

A questão da garantia dos direitos e deveres enunciados na Carta afigura-se talvez o problema juridicamente mais complexo. Com efeito, institui-se um órgão de tutela – a Comissão Africana dos Direitos do Homem – para “promover os direitos do homem e assegurar a sua proteção na África”, como refere o artigo 30.º da Carta. A delimitação da competência da Comissão inscrita no artigo 45.º permite-lhe organizar atividades destinadas a promover os direitos do homem, bem como emitir pareceres ou recomendações aos governos; tem ainda competência para interpretar todas as disposições da Carta, e executar as tarefas solicitadas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Após o processo de independência dos Estados africanos, foi adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, em 28 de Junho de 1981, em Nairobi, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, também conhecida como Carta de Banjul. Entrou em vigor em 1986 e está atualmente ratificada pela maioria dos Estados membros da Organização da Unidade Africana com excepção da Etiópia e da Eritreia, mas em 1º de janeiro de 2000, os 53 Estados do continente haviam assinado a Carta.

O artigo 47.º prevê a apreciação das “comunicações” apresentadas por um Estado parte contra outro Estado parte, à semelhança do disposto no artigo 24.º da Convenção europeia. As “outras comunicações” podem ser apresentadas por outras entidades que não os Estados partes, de acordo com o artigo 55.º e seguintes. Esta indefinição da competência *rationae personae* relativa ao requerente, não torna clara a aceitação de petições individuais, remetendo-se para a Comissão Africana dos Direitos do Homem a decisão sobre o preenchimento dessa lacuna que alguns autores consideram não estar prevista no seu articulado. Outros interpretam a Carta no sentido da admissibilidade das comunicações apresentadas por indivíduos, grupos de pessoas ou organizações, confortados aliás pelo entendimento da própria Comissão africana, até ao final de 1996, apreciou 72 comunicações individuais, das quais 50 foram declaradas inadmissíveis e 12 admissíveis. As “outras

⁸⁷ BIRAME, N’Diaye. Lugar dos direitos do homem na Carta da Organização da Unidade Africana. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem. Lisboa: UNESCO, 1983.

comunicações” estão no entanto sujeitas à conjugação de sete condições descritas no artigo 56.º da Carta, entre as quais figura o clássico princípio da exaustão dos meios internos, como princípio geral de direito internacional.⁸⁸

As outras condições para apresentação de comunicações revelam-se, em parte semelhantes a outros instrumentos de direito internacional, salvo no que toca à condição de “compatibilidade” com a Carta da Organização da Unidade Africana, que poderá restringir drasticamente a admissibilidade das petições. A atividade da Comissão Africana dos Direitos do Homem, para além da escolha dos seus membros, está sujeita à fiscalização da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, que deverá apreciar as recomendações que a Comissão Africana dos Direitos do Homem entende dirigir aos Estados e ainda autorizar os estudos sobre graves violações de direitos do homem. A Comissão Africana dos Direitos do Homem pode ainda mandar “relatores especiais” para estudar temas concretos, como foi o caso das condições nas prisões na África e dos direitos das mulheres. Assim, o órgão supremo da Organização da Unidade Africana, de natureza intergovernamental detém um papel fundamental no mecanismo de proteção da Carta Africana. No entanto, como os seus próprios autores reconheceram, entre os quais o juiz senegalês Kéba Mbaye, as dificuldades dos Estados africanos apenas permitiram aceitar o atual conteúdo da Carta, deixa naturalmente em aberto a possibilidade de se alterar o seu mecanismo de controle.

Nesse sentido reuniu-se em 1995, um grupo de peritos governamentais, mandatados pelo Encontro da Organização da Unidade Africana, que preparou um Projeto de Protocolo que cria um Tribunal Africano de Direitos do Homem e dos Povos, com vista a tornar vinculativas as “recomendações” da Comissão Africana dos Direitos do Homem. O Protocolo foi aprovado e aberto à assinatura em Junho de 1998 e assinado por alguns Estados membros da Organização da Unidade Africana, tendo sido já ratificado pela maioria dos países membros. O que vem a ser a paz para os povos africanos?

Se a gente compreender bem, a paz para o africano, é uma verdadeira segurança que pode assumir a harmonia com os seus (família ou comunidade da aldeia), com os clãs, os países vizinhos e, finalmente, com todo o

⁸⁸ MATRINGE, Tradition et modernité...

universo (os vivos e os mortos). É uma antropologia ou uma teoria do homem que tem um fundamento especificamente religioso.⁸⁹

“O objetivo específico do político ou do bem comum consiste, de um lado, na afirmação das relações exteriores e, de outro lado, na manutenção da ordem e do estabelecimento de condições de vida razoáveis”.⁹⁰

Incontestavelmente, o debate sobre os direitos do homem: o direito à paz é de importância atual. Ele pode provocar discussões apaixonantes, sobretudo que ele é visivelmente uma das preocupações mais em vista da política internacional: os direitos do homem. Ora, o que são os direitos do homem? Comprendemos muito coisa neles? Nada está menos seguro; a expressão varia consideravelmente no tempo e no espaço. Ele depende muito do ambiente tanto nacional quanto internacional. É por isso, que ele precisa ser colocado no duplo contexto sócio-histórico e sócio-geográfico para evitar desentendimentos. De fato, as aspirações e as necessidades do homem de 2006 não são as mesmas nas sociedades desenvolvidas e nas sociedades em desenvolvimento. Se todos os homens são iguais em dignidade e em direito, eles não concebem os direitos fundamentais e os direitos da liberdade da mesma forma.

Os pesos sociológicos, históricos, ideológicos, filosóficos, culturais, espirituais e religiosos expliquem as dificuldades de definir uma ética ou um sistema de valores comuns nesta área. Os homens deste planeta pertencem à mesma grande família. Eles são interdependentes, isto quer dizer que eles são condenados a viverem juntos e a dividirem o mesmo destino. Conseguimos entender o fenômeno “Direitos Humanos” que somente sob o prisma do Estado nacional, porque os atores estaduais se influenciam uns aos outros, mas também porque a estrutura do ambiente internacional reage sobre as sociedades políticas nacionais.⁹¹

No mesmo contexto, a história recente das ideias políticas mostra que todos os sistemas políticos conhecidos, a democracia aparece como a melhor política para assentar a paz. De fato, na medida em que ela é percebida como uma prática política ou, segundo o Professor MBambi, “uma maneira de viver que exalta à liberdade responsável e sobretudo a

⁸⁹ DIMANDJA ELUY'A KONDO, C. *Partage de l'avoir et des valeurs*. Kinshasa, 1996.

⁹⁰ FREUD, J. *Qu'est-ce que la politique?* Paris: Seuil, 1965.

⁹¹ BULA-BULA, S. *L'Ambiguïté de l'humanité en droit international*. Kinshasa : PUK, 1999.

igualdade dos cidadãos, a democracia aparece como sendo o melhor modo de gestão dos conflitos sociais, tendo a melhor chance de trazer a paz e a coesão social. Mais precisamente, sob a forma pluralista, a democracia permite de aceder à paz pela harmonização das diferentes opiniões reconhecidas como tal [...]”⁹²

Parece que o ambiente internacional postula o reconhecimento de um certo número de Direitos fundamentais para que as liberdades possam se desenvolver no plano interno. Quais são então estes direitos que condicionam o bom funcionamento do sistema internacional e que, por consequência, incentivam os governos a promoverem as liberdades nos seus países? A priori, aquele em que dependem todos “o direito à paz”.⁹³ É evidente que a paz é um direito. Mas existem vários outros direitos. Vamos elencar, por exemplo, o direito dos povos disporem deles mesmo, o direito ao desenvolvimento, o direito à liberdade de expressão etc.

Apesar dos problemas que comporta, a Carta de Banjul e seu Protocolo devem ser vistos como uma moção providencial, um passo na direção correta, rumo a um futuro democrático, onde são reconhecidos e protegidos tanto os direitos individuais quanto os direitos dos povos. O referido diploma trata também dos direitos econômicos, sociais e culturais, como será analisado a seguir. Os diplomas legais africanos se inserem nos diplomas legais internacionais.

Quando a Carta das Nações Unidas foi adotada e aberta à assinatura, em 1945, somente quatro Estados africanos eram independentes, quais sejam, Egito, Libéria, Etiópia e África do Sul. À medida que os novos Estados africanos adquiriam sua independência, era natural que fossem manifestando sua adesão a todos os instrumentos globais – não só para afirmarem sua nova posição de Estados soberanos, como também para se inserirem no cenário mundial. Entretanto, existia uma certa artificialidade quanto ao real grau de comprometimento destes novos Estados com certos instrumentos concertados no plano global. Exemplo pertinente é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, à qual os Estados africanos sempre manifestaram sua adesão, tendo-a respeitado raramente.

⁹² OLIGA, Mbambi M. Paix comme exigence d’une démocratie pluraliste. In: COLLOQUE NATIONAL TENU A KINSHASA SUR LA PAIX ET RESOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS DURANT LA TRANSITION DEMOCRATIQUE AU ZAÏRE, 1994. *Actes...*

⁹³ CENTRE WALLONIE BRUXELLES. *Ecriture et démocratie: les francophones s’interrogent*. Paris: Labor, 1993.

Os motivos que ensejam este comportamento são de fundamentação ora histórico-política, ora econômica. A alegação freqüentemente feita é a de que os Estados africanos não estavam presentes quando da redação destes documentos, o que, conseqüentemente, faz com que estes não tenham sua legitimidade global reconhecida. Afora isto, há uma série de outros problemas, de ordem interna, que têm como resultado a não-observância destes instrumentos, como por exemplo, o desmantelamento dos sistemas políticos multipartidários herdados da época colonial e a sua substituição por sistemas unipartidários ou regidos por ditaduras militares; a impossibilidade, em função dos sistemas políticos mencionados, do respeito aos direitos civis e políticos, tais como liberdade de associação, de imprensa, eleições regulares, direito à vida, à propriedade etc; violações massivas de direitos em razão de golpes de Estado e de situações de emergência; não reconhecimento de realidades étnicas e religiosas distintas da adotada oficialmente, só para mencionar alguns. Todos estes problemas levantados têm um condão com a pertença a um grupo social.

Apesar de não ser universalmente aceita, a definição dada por Aureliu Cristescu, Relator Especial da Sub-Comissão Especial para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, é um instrumento de auxílio conceitual. Afirma ele serem os elementos da noção de povo os seguintes: "O termo "povo" denota uma entidade social que possui uma clara identidade e características próprias; há uma relação com o território, mesmo se o povo em questão fora erroneamente expulso deste, e artificialmente substituído por uma outra população; um povo não deve ser confundido com minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, cuja existência e direitos são reconhecidos no artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos". Desta noção de povo, dada por um perito no âmbito global, tentar-se-ia mais uma vez passar para a definição de povos no contexto africano, que como visto não foi feito na Carta. Foge ao escopo do presente trabalho fazê-lo; de qualquer forma, considera-se mister advertir o leitor que, sem colocar em risco o princípio da universalidade dos direitos humanos, o conceito africano de povos muito provavelmente se afastará dos postulados da teoria dos direitos naturais – que enfocam sobremaneira os direitos humanos sob um prisma individualista.

Mesmo tendo sido escrito sobre a falta de definição do que seja povo, ao que parece os problemas principais que serão enfrentados pela Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos não dizem respeito tanto a esta lacuna, ou aos direitos coletivos por si, mas sim ao balanceamento entre estes e os direitos individuais em casos específicos. Ademais, há certa

dificuldade em se conceber como os direitos dos povos serão capazes de formar as bases de reclamações perante o mencionado órgão, dificuldade que não parece existir quanto aos direitos individuais.

Estritamente considerados, os direitos individuais não existem na esfera dos direitos humanos mais do que os direitos coletivos (dos povos); ou seja, todos os direitos são individuais porque, em última análise, atinentes aos indivíduos, e ao mesmo tempo coletivos, haja vista seus meios de reconhecimento, de exercício e de proteção. Não obstante, há de se diferenciá-los, com vistas a uma melhor proteção, o que não exclui o caráter artificial deste desmembramento. Ao se afirmar *inter alia* que todo povo tem direito à existência e à autodeterminação, o artigo 20 da Carta Africana avança um dos principais propósitos deste instrumento. Apesar do direito à auto-determinação ter aparecido no Direito Internacional no século XIX, como um princípio essencialmente político, e ter tido um papel importante durante a primeira Grande Guerra – sob a influência do Presidente Wilson e de distúrbios internos que levaram à criação da União Soviética –, foi tão-somente na década de 40 que a formulação contemporânea do mencionado direito foi delineada.

A catalogação dos direitos de forma pouco elaborada e imprecisa não é exclusiva da Carta Africana. O caso vertente resultou do compromisso possível no momento da sua redação, mas o seu articulado poderá ser desenvolvido através do trabalho da Comissão e do futuro Tribunal, aliás à semelhança de outros instrumentos de direito internacional dos direitos do homem. Surge no entanto esboçado um mecanismo institucional de proteção regional dos direitos do homem, cuja eficácia está por enquanto em embrião.

O excessivo respeito pela soberania dos Estados, através da forte intervenção da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização de Unidade Africana, diminuiu a credibilidade do sistema. Por outro lado, a Carta de Banjul poderá ter um efeito perverso nas legislações internas dos Estados partes, pois a natural tendência que os legisladores nacionais possam ter para se inspirar nas normas internacionais, poderá levar a um resultado negativo, ou seja, uma legislação “minimalista” e pouco protetora das garantias dos cidadãos, à semelhança das disposições da Carta Africana. Cabe porém assinalar que a maioria das Constituições africanas inclui já um considerável catálogo de direitos, mais alargado do que o da Carta, pelo que a ordem interna de alguns Estados encontra-se em certos

casos mais habilitada a proteger os direitos do cidadão que a ordem internacional, o que sucede aliás nos outros sistemas regionais de proteção.

Por outro lado, no texto da Carta não existem referências à democracia, como condição de desenvolvimento dos direitos do homem. Sem querer pôr no mesmo estado de elaboração as ordens jurídicas europeia e africana, parece-nos que o esforço de instauração de regimes democráticos nos Estados do continente africano, será de certo uma forma concreta de proteger e desenvolver os direitos do homem, que pressupõem naturalmente o princípio da democracia política nos órgãos do poder. É certo que na última década tiveram lugar várias eleições democráticas, mas subsistem Estados em que as eleições não ocorrem ainda de forma tão livres.

O papel da Comissão Africana de Direitos do Homem poderá ser decisivo na definição e delimitação dos conceitos, bem como na ajuda à elaboração de normas legislativas destinadas a proteger os direitos e liberdades dos cidadãos, embora seja de difícil concretização em relação aos conceitos de “comunidade” ou “direitos dos povos”. A atual prática de aceitar as petições de requerentes individuais revela-se já um avanço em relação às disposições da Carta. O incremento da sua atividade e uma interpretação teleológica da Carta, poderão levar a uma “jurisprudência” mais adequada à realidade africana e que poderá influenciar beneficentemente a ordem jurídica dos Estados partes, que parecem até agora mais inspiradas pela Convenção Europeia e pela prática dos seus órgãos de controle.

No momento presente a Carta deve ser interpretada em termos complementares ao direito internacional dos direitos do homem, e não em sistemática comparação com os modelos europeu e americano, como aliás defendem alguns dos seus próprios autores.

Finalmente, a existência da Carta e o seu reconhecimento através das ratificações da larga maioria dos Estados membros da extinta Organização da Unidade Africana teve o mérito de tornar os direitos do homem no continente africano uma questão internacional comum a todas as ordens jurídicas e recusar o entendimento, muitas vezes defendido no passado, de estarmos perante uma questão do domínio reservado dos Estados.

A.2 Os Direitos individuais

Desde a primeira geração dos direitos humanos, incorporada à Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a proteção assim como a promoção dos direitos humanos tornaram-se uma preocupação universal. Antes da independência de muitos países em desenvolvimento nos anos 50 e 60, os direitos humanos eram assimilados às liberdades civis e políticas. Isto é o resultado da visão ocidental em relação aos direitos humanos que, em grande parte, influenciou o conteúdo da Declaração Universal.

Ao longo do catálogo dos direitos inscritos na Carta Africana transparece a influência da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Sem entrar aqui no debate da sua obrigatoriedade, cabe notar que a técnica jurídica usada, ou seja uma enunciação declarativa, sem excessivas preocupações de limitações e garantias, afigura-se análoga ao texto de 1948. Por outro lado, como é conhecido, o sistema dos Pactos das Nações Unidas, prevê dois regimes diferenciados consoante a natureza dos direitos, designadamente nos meios de garantia, sendo que o Pacto relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas exige uma execução progressiva das ações necessárias ao exercício dos direitos e o Pacto dos Direitos Civis e Políticos está submetido ao controle de um órgão para-jurisdicional, o Comitê dos Direitos do Homem.

Neste contexto, na Carta de Banjul, a indistinção entre os direitos civis e políticos de natureza perceptiva e os direitos econômicos e sociais de natureza programática, tanto no que se refere à sistemática, como no respeitante à sujeição à competência da Comissão, revela-se assim muito inovadora. Esta identidade de regimes parece implicar que os Estados partes pretendem assegurar de imediato o exercício de todos os direitos previstos na Carta e, em última análise, sujeitam os Estados à respectiva apreciação pela Comissão.

A concepção individualista dos direitos do homem está naturalmente presente na letra e no espírito das normas da Carta de Banjul, em parte por influência da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, apesar da tradição social africana incluir o indivíduo no grupo, num conjunto de relações familiares e étnicas. Por outro lado, a própria ideia de abstenção do Estado inerente aos chamados direitos da “primeira geração” está hoje completamente

ultrapassada, tanto pela doutrina como pela jurisprudência. A exigência de ações do Estado, tanto se verifica nos chamados direitos da “primeira” como da “segunda geração”, o que aliás decorre do espírito da Carta Africana. Os seus autores quiseram claramente ultrapassar a dialética marxista, que rejeita os direitos da “primeira geração”, para impor uma relação de interdependência e igualdade entre todos os direitos.

Uma observação que pode desde já ser feita à generalidade dos direitos refere-se às cláusulas de limitações, as quais se revelam imprecisas, remetendo em alguns casos os limites dos direitos para a “lei”, sem que se defina o que se entende por lei. Ora, em regimes de partido único, que prevaleciam na época da elaboração da Carta de Banjul, afigura-se-nos que a lei não tende a proteger os direitos e liberdades dos cidadãos, mas sim o poder do Estado e das autoridades públicas. A ausência de cláusulas limitativas do tipo europeu, como sejam as limitações necessárias a uma “sociedade democrática” não se encontram nas disposições da Carta de Banjul.

Cabe ainda referir brevemente, os princípios gerais de igualdade e não discriminação que se encontram inscritos nos artigos 2.º e 3.º da Carta Africana, os quais, à semelhança dos Pactos e da Convenção Europeia, não são disposições autônomas, só podendo ser invocadas em conjunto com a aplicação de um direito protegido no texto. Apesar do Preâmbulo da Carta os considerar “indissociáveis”, por razões de ordem sistemática, distinguimos os direitos civis e políticos dos direitos económicos e sociais, de forma a tornar mais clara a análise dos direitos.

O catálogo dos chamados direitos da “primeira geração”, inspirado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção Europeia, está descrito nos artigos 4.º a 14.º da Carta de Banjul. Os artigos 3º a 18 tratam de arrolar os direitos individuais, os quais os Estados partes se comprometem a respeitar. Vários destes têm cláusulas de salvaguarda, de reserva; isto é, cláusulas que permitem a suspensão ou violação dos direitos enunciados baseada em determinados imperativos públicos, estampados na legislação doméstica. Os artigos 4.º e 5.º protegem a integridade e dignidade humanas, embora sem tomar posição explícita sobre a pena de morte, nem definir a noção de vida. Refere-se apenas que ninguém pode ser “arbitrariamente” privado do direito à vida, sem delimitar com rigor o sentido do termo, o qual tanto pode significar ilegalidade, como oportunidade por oposição a necessidade. Relativamente à integridade física, a Carta parece proibir práticas tradicionais

africanas como por exemplo a excisão, pois tanto na letra, como no espírito do Preâmbulo (§ 5) e articulado (artigo 61.º), prevalece o direito individual. No que se refere à dignidade humana, a Carta, apesar de proibir a tortura e os tratamentos degradantes, bem como a escravidão, prevê no seu artigo 29.º o dever de “servir a sua comunidade nacional” (n.º 2) e de “trabalhar na medida das suas capacidades” (n.º 6). Esta contradição revela-se tanto mais grave quanto a Carta não proíbe expressamente o chamado trabalho forçado.

Fazem parte das liberdades civis e políticas, a liberdade de expressão, de associação, o direito de participar livremente às eleições e de escolher seus líderes. Estas liberdades são julgadas essencialmente no pleno desenvolvimento de todo o potencial do ser humano. Pense-se que os cidadãos poderão trazer suas contribuições para o desenvolvimento somente numa sociedade onde eles têm as liberdades civis elementares. De fato, uma democracia e uma sociedade civil fortes estão intimamente ligadas ao respeito dos direitos fundamentais da pessoa. Quando os cidadãos podem escolher livremente seus dirigentes e expressar livre e abertamente suas opiniões sem ter medo das represálias por parte do governo, eles contribuem para tornar o processo político mais aberto e transparente. Entendemos que um processo político aberto e transparente é benéfico em matéria de democracia no sentido em que ele contribua para a boa governança.

O direito à liberdade e à segurança encontra-se enunciado no artigo 6.º de modo algo simplista e sem menção às garantias dos detidos, fato que em sistemas penais pouco desenvolvidos, não permite proteger os indivíduos de detenções sem motivo e indefinidas no tempo. O citado artigo refere apenas o princípio da legalidade das penas, sem indicação de limitações, ao contrário do previsto no Pacto dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas. Na mesma linha está o artigo 7.º relativo à administração da justiça, que consagra o direito de acesso aos tribunais, a presunção de inocência, o direito à defesa, o direito a ser julgado num prazo razoável, bem como o princípio da irretroatividade da lei penal.

As liberdades de consciência e de profissão e prática religiosa previstas no artigo 8.º estão consagradas de forma algo “lacônica”, pois a Carta Africana apenas prevê uma reserva de ordem pública para eventualmente os Estados limitarem estas liberdades. Esta restrição revela-se ambígua e de larga amplitude para o legislador dos Estados partes, dada a diferença das versões francesa e inglesa. Esta última refere que as medidas restritivas estão *subject to law and order*, sendo que o texto francês cita a *ordre public*, o que dificulta a interpretação do

preceito, sujeitando as restrições a um vago princípio da legalidade. Por outro lado, ao contrário do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos, a possibilidade de mudar de religião está omitida no articulado, fato que nas circunstâncias específicas do continente africano, não se afigura muito benéfico ou protetor dos direitos dos indivíduos.

O direito à informação e a liberdade de expressão estão contemplados no artigo 9.º, de modo sucinto e sem limitações precisas, apenas enquadrados pelo âmbito das “leis e regulamentos” citados no n.º 2 do mesmo artigo. Não se referem os elementos constitutivos da liberdade de expressão, como sejam a liberdade de procurar, difundir e receber livremente informações ou ideias, escritas, orais ou por imagem, nem tampouco se faz referência à comunicação social, liberdade distinta mas conexa com a liberdade de expressão. Ora, a liberdade de expressão revela-se um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, suscetível de favorecer o multipartidarismo. No entanto, o seu exercício facilmente colide com outros direitos e liberdades, pelo que se torna necessário prever os seus limites com rigor.

O artigo 10.º enuncia o direito à liberdade de associação, bem como o direito de recusar a dela fazer parte, de forma igualmente insuficiente, devido à falta de definição do conteúdo do direito e à imprecisão da cláusula de limitação. Esta última remete simplesmente para a lei, acrescida da remissão para o artigo 29.º da própria Carta, que enuncia deveres, entre os quais o dever de solidariedade social e nacional, sobretudo quando elas estejam ameaçadas (n.º 4). Naturalmente, que estas limitações diminuem fortemente o âmbito do direito supostamente protegido, pois sugerem mesmo uma relação conflituosa entre direito e dever, atribuindo ao Estado uma larga margem de apreciação para restringir o direito em causa.

A liberdade de reunião surge consagrada no artigo 11.º, mas as restrições, para além de estarem limitadas pela lei e regulamentos, devem ainda respeitar a segurança nacional, a segurança dos outros, a saúde, a moral e os direitos e liberdades das pessoas. Estas limitações draconianas tornam difícil determinar o conteúdo do direito. A liberdade de circulação enunciada no artigo 12.º traduz o artigo análogo do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos, mas acrescenta-lhe um direito até aí inédito no direito internacional dos direitos do homem – o direito ao asilo – que no continente africano assume particular importância, atendendo ao número de conflitos armados que obrigam as populações a fugir dos seus países de origem.

No entanto, o n.º 3 do citado artigo limita drasticamente o âmbito deste direito ao remeter para as legislações nacionais a aceitação do pedido de asilo, bem como ao impor restrições relativas a segurança nacional, ordem pública, saúde e moral públicas. O n.º 5 do mesmo artigo 12.º proíbe ainda a expulsão coletiva de estrangeiros, para além de proceder à sua definição expressa, técnica pouco usada no articulado da Carta.

Um outro direito inovador surge inscrito no artigo 13.º da Carta, o qual consagra o direito da livre participação na direção dos negócios públicos, acrescida do direito ao igual acesso aos bens e serviços públicos. A doutrina especializada considera que este direito traduz apenas uma obrigação de abstenção do Estado, no sentido de não discriminar os cidadãos dos seus bens e serviços. No contexto africano, tal interpretação afigura-se decerto a mais adequada, sendo por isso uma variante do princípio da igualdade enunciado no artigo 3.º

Entre as outras liberdades civis essenciais, temos o direito a um processo equitativo, o direito a um julgamento público, o direito à vida privada, a liberdade de circular e viver no seu país etc.... Todos estes direitos estão indispensáveis ao desenvolvimento e à participação plena e inteira de todo indivíduo ao desenvolvimento económico e social do seu país.

Finalmente, o direito de propriedade está consagrado no artigo 14.º, em termos semelhantes à Convenção americana e ao Protocolo Adicional à Convenção Europeia. Atendendo à sua omissão nos Pactos das Nações Unidas, bem como à realidade africana tradicional, onde a noção de propriedade privada era algo diferente da europeia, parece-nos inovadora e positiva a consagração deste direito, que existe na realidade africana atual, herdado da época colonial e decorrente das modernas relações económicas. No entanto, alguma ambiguidade na sua definição surge agravada pela aceitação de possíveis restrições impostas pela lei, pela “necessidade pública” e pelo “interesse geral da coletividade”, sem referir expressamente a propriedade privada.

Alguns autores consideram-na resultante da conjugação das convenções europeia e americana com as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, quando conjugado com o direito ao desenvolvimento e o direito dos povos a disporem dos seus recursos naturais, designadamente no que diz respeito à “soberania permanente sobre os recursos naturais”. Assim, este reconhecimento do direito de propriedade ao indivíduo parece-nos uma base de trabalho, para a Comissão desenvolver na sua atividade futura.

Assim, a definição imprecisa dos direitos e a sua enunciação de forma ambígua e insuficiente, bem como a ausência de limitações específicas, ou melhor, a formulação de limitações que protegem o Estado, em detrimento do indivíduo, reduzem o conteúdo dos direitos, por vezes abaixo do nível mínimo exigido pelo direito internacional dos direitos do homem. É certo, que no artigo 27.º, n.º 2, surge, incluída no capítulo dos deveres, o que se poderá designar de “cláusula geral de limitação”, aplicável genericamente a todos os direitos. Assim, os direitos e liberdades exercem-se no “respeito dos direitos de outrem, da segurança coletiva, da moral e do interesse comum”. Para além de uma objeção de natureza sistemática – a sua inclusão no capítulo dos deveres – a imprecisão dos conceitos, deixa ao Estado uma larguíssima margem de apreciação, dado que será sempre possível encontrar um fim legítimo para justificar uma ingerência nos direitos e liberdades dos indivíduos. Caberá naturalmente à Comissão Africana dos Direitos do Homem delimitar com rigor a aplicação desta norma, de forma a evitar interpretações distorcidas daquele preceito.

O combate à violação dos Direitos Humanos reafirma uma tendência do mundo contemporâneo que tem raízes nos primórdios de cultura humana. A concepção de direitos fundamentais que nenhum poder pode violar faz parte do património espiritual da humanidade. Não evitar a violação dos Direitos Humanos significa deixar o homem à mercê de forças destrutivas que são, fundamentalmente, a escalada da violência e da criminalidade e os abusos do poder económico e do poder político.

Portanto, os Direitos Humanos não são apenas sanções morais e sem eficácia, mas direito positivo, normas jurídicas cuja abrangência, além de constitucional, é supraconstitucional, uma vez que a maioria das Constituições modernas estimula a incorporação de instrumentos internacionais de proteção de Direitos Humanos. A questão dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Constitucional constitui uma das facetas desse fenómeno do mundo moderno que se chama "globalização".

Se, a princípio, no âmbito internacional, a Declaração dos Direitos do Homem não possuía força jurídica vinculante, permanecendo nas raias da Moral, sem assumir foros de Direito, com o tempo, foi se robustecendo a idéia de que a Declaração deveria ser "juridicizada". Esse processo de juridicização foi concluído com o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Afirmamos, com Bobbio, que o problema do fundamento dos direitos fundamentais teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. No continente africano a tradição sempre ditou a vida em sociedade, mas notaremos uma evolução na concepção dos direitos humanos sobretudo com a aceitação dos diplomas legais internacionais.

O sistema africano de proteção aos Direitos Humanos é configurado pela Carta Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos, adotada pela Organização da Unidade Africana em 1981, entrou em vigor em 1986. Tal documento prevê a instituição de uma Corte de Direitos Humanos, bem como estabelece uma Comissão, com faculdade a reconhecer petições individuais ou interestatais. As violações dos direitos humanos são constantes e, por isso, sempre houve necessidade da positivação desses direitos para que houvesse sua efetiva proteção. Atualmente, existem pactos e convenções internacionais protegendo e tutelando esses direitos, e cada Estado possui sua legislação para promovê-los. Como consequência das violações dos direitos humanos, atos normativos visando à proteção de direitos e liberdades individuais foram editados, em âmbito nacional e internacional.

Nesse contexto, surgem os direitos humanos em suas manifestações de defesa e proteção ao homem, como ser único e considerado em si mesmo, sem nenhuma distinção. Graças à universalização dos direitos humanos, efetivada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, estes estão atualmente presentes em quase todos os países do mundo.

Os legisladores, a jurisprudência constitucional e a ciência jurídica constitucional formam, um substrato jurídico comum indissociável, capazes de conter o tipo de Estado constitucional que respeita a dignidade humana, a democracia pluralista, os direitos humanos e liberdades fundamentais, o Estado de Direito, o império da lei, a justiça social, a autogestão administrativa, a tolerância e a proteção das minorias, o regionalismo e o federalismo. As variantes das formas particulares, o grau de diferenciação e abstração, a concreção dos princípios, que decorrem das formas que os coloca em evidência o legado comum e os valores ético-espirituais, ao lado dos princípios gerais do Direito, contidos em cada uma das instituições, os *standards*, e a categoria de Estado europeu constitucional, fornecem-nos os dados essenciais para a efetivação de novo modelo de estruturação constitucional. O controle jurisdicional, em uma comunidade "de direito", é fundamental para que as normas jurídicas sejam respeitadas por todos.

A dignidade da pessoa humana é um valor transcendente, como tal sempre reconhecido por todos aqueles que se entregaram sinceramente à busca da verdade. Na realidade, toda a história da humanidade deve ser interpretada à luz desta certeza. Cada pessoa está em relação constante com quantos se encontram revestidos da mesma dignidade. Assim, a promoção do bem do indivíduo conjuga-se com o serviço ao bem comum, quando os direitos e os deveres se correspondem e reforçam mutuamente.

A história contemporânea pôs tragicamente em relevo o perigo que deriva do esquecimento da verdade da pessoa humana. No entanto, é preciso insistir que nenhuma afronta à dignidade humana pode ser ignorada, qualquer que seja a sua fonte, a forma realmente assumida, o lugar onde se verifique. A defesa da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos é essencial para a construção duma sociedade pacífica e para o progresso integral de indivíduos, povos e nações. A afirmação desta universalidade e indivisibilidade não exclui, de fato, legítimas diferenças de ordem cultural e política na actuação dos diversos direitos, contanto que se respeitem em cada caso os níveis fixados pela Declaração Universal para a humanidade inteira.

Não obstante, em 1978, uma Resolução movida pela Nigéria foi adotada na Sessão da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, cujo escopo era precisamente requerer às Nações Unidas assistência para o estabelecimento de instituições regionais de direitos humanos. Após quase um ano, durante a 16a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Africanos, realizada em Monróvia, Libéria, de 17 a 20 de julho de 1979, o ex-Presidente Leopold Sedar Senghor, do Senegal, propôs uma Resolução que levou à Decisão 115/XVI (1979). Esta versava sobre a preparação de um esboço preliminar, por um grupo de peritos, de uma Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a qual vislumbraria, inter alia, o estabelecimento de órgãos para a promoção e proteção destes direitos.⁹⁴

Logo em seguida, entre 10 e 21 de setembro de 1979, a pedido da Assembléia Geral e da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, e a convite do governo da Libéria, o Secretário-Geral das Nações Unidas organizou em Monróvia um seminário sobre o estabelecimento de comissões regionais de direitos humanos, com especial

⁹⁴ DIENG, A. *The protection of human rights in Africa*. University College Galway Law Faculty, Irish Centre for the Study of Human Rights, 1988 (mimeo), p. 6-7.

referência à África. Uma de suas mais importantes conclusões sustenta que o princípio da não-interferência nos assuntos internos de um Estado soberano não deveria excluir a ação internacional quando da violação de direitos humanos. Não obstante, considerou-se que a função principal da Comissão Africana de Direitos Humanos deveria ser primariamente promocional, posto que se constituiria na informação à população dos seus direitos. Foi em Dakar, de 28 de novembro a 8 de dezembro de 1979, que o grupo de peritos, mencionado na Decisão 115/XVI (1979) (supra), reuniu-se com o objetivo de preparar um esboço preliminar da Carta Africana. Eles se surpreenderam ao se deparar com um esboço feito com antecedência pelo Secretariado da Organização da Unidade Africana, o qual era bastante semelhante com os dispositivos das Convenções Européia e Americana de Direitos Humanos. Ao rever a situação, a Consultoria Jurídica da Organização da Unidade Africana e o grupo de peritos chegaram à conclusão que a Organização da Unidade Africana necessitava de um instrumento de direitos humanos diferente e especial, o qual lidasse especificamente com problemas africanos; devendo, então, ser dada ênfase aos direitos dos povos, aos deveres dos indivíduos, ao órgão que promoveria e protegeria os direitos constantes na Carta, à criação de obrigações pertinentes à segurança do Estado e aos métodos de aplicação dos dispositivos da Carta .⁹⁵

Ainda em nível externo, as Nações Unidas tiveram papel sobremaneira importante, principalmente através da promoção de eventos que chamaram a atenção para a necessidade de se concertar um sistema regional próprio para a proteção dos direitos humanos na África. Estes acontecimentos levaram os Estados africanos à ponderada conclusão de que somente com a erosão do princípio da não interferência e da soberania é que se tornaria viável falar-se de um eficaz sistema de promoção e proteção de direitos humanos. Foram estas as principais barreiras superadas, no contexto da Organização da Unidade Africana, para o surgimento da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

A referência feita à Carta das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em disposição preambular da Carta da OUA, teve como escopo não comprometer os Estados membros quanto à observância daqueles direitos, haja vista quedarem-se sob a rubrica de "desejos", não havendo, pois, obrigação jurídica de os efetivar. Não obstante, a menção feita na Carta constitutiva da Organização da Unidade Africana aos princípios de

⁹⁵ BELLO, *The African...*, p. 168.

instrumentos concertados em fórum global, no qual não houve participação da grande maioria dos Estados africanos, impossibilita todo e qualquer rechaço, por parte dos membros da Organização da Unidade Africana, dos direitos lá enunciados, sob o argumento de que estes mesmos Estados africanos não participaram na sua elaboração; o que, conseqüentemente, solidifica o princípio da universalidade dos direitos humanos. As esperanças de respeito aos direitos humanos, baseado na disposição preambular mencionada, não encontraram respaldo na realidade, principalmente em razão dos princípios enunciados do Artigo III da Carta da Organização da Unidade Africana, que destacam *inter alia* a não ingerência nos assuntos internos dos Estados e o respeito pela soberania. Foram precisamente estes dois princípios que fizeram com que os direitos humanos não fossem objeto de discussão por quase duas décadas nos órgãos da Organização da Unidade Africana. Dessa forma, a Organização da Unidade Africana manteve-se indiferente frente as constantes e massivas violações de direitos humanos, enfatizando sempre que se tratava de assuntos internos dos Estados em questão, que o princípio da não-interferência era um óbice para qualquer ação por parte da Organização e que a Organização da Unidade Africana não era um tribunal que pudesse julgar seus membros por suas políticas internas.⁹⁶

A importância dada aos princípios da soberania e da não-interferência revela que na prática da Organização da Unidade Africana houve constante ausência de interesse por parte da maioria dos governos africanos em agir conjunta ou individualmente com vistas a assegurar o efetivo respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Na verdade, ao se abrigarem sob o princípio da não-interferência nos assuntos domésticos dos outros Estados, os governos africanos não observavam o princípio básico de responsabilidade coletiva que existe no campo da proteção dos direitos humanos.

Este tipo de atitude por parte dos Estados africanos começou a entrar em contradição com os próprios objetivos da Organização da Unidade Africana. Isto porque os direitos humanos, que eram utilizados como o *punctum saliens* da luta contra o colonialismo e o apartheid, quando violados pelos Estados membros da Organização da Unidade Africana não encontravam proteção – podendo-se considerar como única exceção a tutela do direito à auto-determinação.

⁹⁶ O artigo 3º da Carta da OUA reza, *inter alia*, que “Para alcançar os objetivos, os Estados Membros afirmam solenemente os seguintes princípios: 1. Igualdade soberana de todos os Estados Membros; 2. Não ingerência nos assuntos internos dos Estados; 3. Respeito pela soberania e pela integridade territorial de cada Estado e pelo seu direito inalienável a uma existência independente.”

Outros fatores que influenciaram na redação da Carta foram *inter alia* a necessidade de se dar importância ao princípio de não-discriminação, de se enfatizar os princípios e objetivos da Organização da Unidade Africana, de se mostrar que a moral e os valores africanos ainda têm significância na sociedade africana, assim como de se dar o merecido destaque aos direitos econômicos, sociais e culturais. Uma vez concluído o esboço preliminar da Carta Africana, o Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana convocou uma reunião ministerial para aprová-lo. Esta realizou-se em Banjul, Gâmbia, de 9 a 15 de junho de 1980. Neste período apenas 11 artigos foram revistos e adotados. Isto se deu, como bem explica Emmanuel G. Bello, em função de dificuldades mormente psicológicas, podendo-se mencionar, por exemplo, a falta de consenso entre as delegações no que tangia à conceituação política de direitos humanos; a atmosfera de suspeita entre as delegações; e a postura cautelosa, que preferia manter o status quo e não avançar progressivamente. Frente ao relativo fracasso desta primeira reunião ministerial, outra foi convocada para se realizar entre 7 e 19 de janeiro de 1981, também em Banjul. Quarenta dos então 50 Estados membros da Organização da Unidade Africana participaram nesta segunda reunião, quando todos os artigos remanescentes foram revistos e aprovados.⁹⁷

Os críticos da primeira geração dos direitos civis sustentaram que as liberdades civis e políticas são somente úteis quando as pessoas têm um nível de vida mínimo assegurado. Estes direitos de primeira geração não adiantariam em nada se as pessoas não têm as necessidades elementares da vida. Isto conduziu à adoção da segunda geração dos direitos humanos, tais como os direitos econômicos, sociais e culturais. A análise que se segue respeitará, por opção didática, a mesma ordem encontrada no instrumento em estudo.

A.3 Direitos Coletivos

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 consagra um conjunto de princípios universais, inalienáveis e indispensáveis a uma vida digna. Mas a ausência de força jurídica cogente e de consenso sobre o alcance dos direitos econômicos, sociais e culturais, levou a Assembléia Geral das Nações Unidas a adotar em 1966 duas convenções separadas

⁹⁷ ASSO, B. *Le Chef d'Etat africain*. Paris: Albatros, Paris, 1993.

sendo uma sobre os direitos civis e políticos e a outra sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assim adotado e que entrou em vigor em 1976 reafirma o ideal de o ser humano ser liberado da ameaça e da miséria. Ele cria obrigações para os Estados em relação às suas populações e reconhece assim, o direito de toda pessoa a um nível de vida suficiente para ela e para sua família, compreendendo alimentação, vestuário e alojamento decente, assim como uma melhora constante nas condições de existência (artigo 11), o direito à saúde, à educação e à cultura (artigo 12).

Mesmo isto tendo ocorrido anteriormente à estruturação dos sistemas regionais de direitos humanos, os únicos instrumentos que mencionam o direito à autodeterminação são os Pactos Internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e de Direitos Civis e Políticos (ambos de 1966), ficando portanto silentes quanto a este direito tanto a Convenção Europeia quanto a Americana.

Quando se invoca os direitos econômicos, sociais e culturais, uma das questões que sempre é invocada são os meios financeiros insuficientes dos Estados. Mesmo se este aspecto é muito importante, não deve se focalizar somente nele, pois a instituição destes direitos é um investimento para o futuro. Como os direitos econômicos, sociais e culturais são tratados na Carta de Banjul?

Como acima referimos, a ausência de distinção entre os direitos e liberdades por um lado e direitos econômicos e sociais por outro, revela-se uma das mais interessantes inovações da Carta Africana. Assim, os escassos direitos econômicos, sociais e culturais surgem descritos nos artigos 15.º a 18.º de forma sucinta.

O direito a trabalhar em condições justas e satisfatórias, bem como a receber salário igual para trabalho igual, citado no artigo 15.º está apresentado de forma lacônica e imprecisa. Não é claro que o indivíduo beneficie de um direito a um trabalho garantido e em condições de igualdade, higiene e segurança à semelhança do Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas. Pelo contrário, o reconhecimento do direito à saúde no artigo 16.º impõe aos Estados medidas necessárias à proteção da saúde das suas populações, bem como assegurar a assistência médica em caso de doença. Trata-se de uma inovação muito

positiva, cujo âmbito mais político-declarativo, do que jurídico, poderá no entanto ter influência benéfica nas medidas legislativas dos Estados partes.

O direito à educação, o direito a participar na vida cultural no respeito e promoção dos valores tradicionais da comunidade inscritos no artigo 17.º não impõem diretamente obrigações aos Estados, nem permitem aos cidadãos exigir ações das autoridades públicas para assegurar o seu exercício. Finalmente, o artigo 18.º visa proteger a família, a mulher, a criança, os idosos e os deficientes. As garantias visam não só a “discriminação positiva”, mas também impõem obrigações ao Estado, apesar dos termos genéricos e imprecisos.

O direito à auto-determinação já havia sido vislumbrado na Carta da Organização da Unidade Africana. É este, a propósito, seu único dispositivo (afora algumas cláusulas preambulares – supra) que trata, mesmo que com obliquidade, de tópico pertinente aos direitos humanos. Pela prática desta Organização, assim como por ilações que podem ser feitas em razão de sua Carta constitutiva, é improvável que o direito à autodeterminação, nela estipulado, possa ser considerado como um encorajamento à secessão de um Estado africano independente.

Em se dividindo a auto-determinação em política e econômica, tem-se que aquela já foi exercida com sucesso pela maioria dos Estados soberanos africanos, o mesmo não podendo ser dito desta. É certamente esta a razão que ensejou a redação dos dispositivos sobre a livre disposição, que os Estados africanos têm, de suas riquezas e dos seus recursos naturais; de indenização, em caso de espoliação; de eliminação de todas as formas de exploração econômica estrangeira; do direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural; do gozo igual do patrimônio comum da humanidade; do direito à paz e à segurança; do princípio da solidariedade e das relações amistosas; assim como do direito a um meio ambiente geral satisfatório e propício ao seu desenvolvimento. A progressividade da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais condicionará o exercício, por parte dos Estados africanos, de seu direito à auto-determinação econômica.

Foi também visando esta mesma auto-determinação que se inseriu, na Carta Africana, o direito ao desenvolvimento. Tendo ou não suas origens na influência exercida pela prática das Nações Unidas, a verdade é que o direito ao desenvolvimento, no contexto africano – assim como no dos países em desenvolvimento –, tem como objetivo servir como um

instrumento de mudança, que almeja uma sociedade mais justa e humana; ao contrário do enfoque dado pelos países desenvolvidos, que vêem nele – em parte, e nos direitos humanos, em geral – um meio de preservar a situação como ela se encontra, mantendo, portanto, um posicionamento muito mais defensivo e cauteloso.

A expressão “direitos dos povos” levanta desde logo problemas conceituais complexos, que refletem as circunstâncias da descolonização em que se defendia a autodeterminação dos povos, mas que perduraram na ideologia dos novos Estados independentes. Impõe-se em primeiro lugar notar que o conceito de “direitos dos povos” não tem o mesmo significado, na filosofia africana, que os direitos coletivos na concepção socialista dos direitos do homem. Para alguns autores, seguidores de Vasak, eles correspondem aos chamados direitos da “terceira geração”, enquanto para outros, trata-se da consagração de uma “tradição africana ancestral”

A questão conceitual ultrapassa naturalmente o âmbito deste trabalho, mas não podemos deixar de observar a tendência para confundir “direitos dos povos” com direitos dos Estados, por oposição aos direitos do indivíduo. Relacionados com este conceito estão os chamados “direitos da terceira geração” ou direitos de solidariedade, que se afastam também do esquema jurídico clássico do sujeito, objeto, oponibilidade a terceiros e garantia. Ora, todos estes elementos da relação jurídica aparecem de forma muito indefinida, para que se possa falar de direitos em sentido próprio.

A referência aos “direitos dos povos” surge nos dois Pactos das Nações Unidas relacionada com a autodeterminação e o desenvolvimento econômico. Na mesma linha, a Carta Africana, adotada em 1981, proclama um conjunto de “direitos dos povos” nos artigos 19.º a 24.º A interpretação destas disposições pode ser feita de várias formas, consoante se tenham ou não em conta as circunstâncias históricas do final da década de 70, as quais eram bem diferentes das atuais. Com efeito, a subsistência de um regime de discriminação racial e situações coloniais deram origem a um conjunto de normas que visava claramente condenar a persistência de tais circunstâncias. Passados que são esses problemas, impõe-se uma interpretação jurídica atualista e desprovida de carga ideológica.

Assim, no texto da Carta o princípio da igualdade entre os povos surge no artigo 19.º de forma declarativa, mas em termos mais fortes que a própria Carta das Nações Unidas. Os

artigos 20.º e 21.º enunciam o direito dos povos à existência e à autodeterminação e o direito dos povos à livre disposição das suas riquezas e recursos naturais. Quanto ao primeiro, parece claramente entendido, que o direito à autodeterminação não se aplica às minorias nacionais ou étnicas, devendo restringir-se aos Estados resultantes das fronteiras coloniais, ou seja respeitando o princípio da integridade territorial e da intangibilidade das fronteiras. O princípio contido no artigo 21.º inspira-se nos Pactos das Nações Unidas, acrescido do direito à reparação em caso de expoliação dos bens “do povo”. Tal direito tem um sujeito indefinido, pelo que nos parece que terá apenas natureza programática.

Apesar da Carta Africana ser um instrumento internacional cogente, a nível global ou regional, que faz menção normativa ao direito dos povos, há uma série de documentos das Nações Unidas que já o haviam feito. Há vários exemplos, como inter alia a própria Carta da Organização das Nações Unidas, que reconhece em seu artigo 1º o direito de todos os povos à auto-determinação; a Declaração Universal dos Direitos dos Povos (Declaração da Argélia), que elaborou uma lista dos mencionados direitos; e a Resolução 32/130 da Assembleia Geral, de 16 de dezembro de 1977, que em seu parágrafo 1º.”c” afirma que "Todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais da pessoa humana e dos povos são inalienáveis". Entretanto, apesar de as Nações Unidas terem tido um papel muito importante na conceituação dos direitos humanos e na promoção do direito dos povos, não houve uma preocupação em se evitar as misturas terminológicas.

A Carta Africana, por sua vez, não definiu o que se entende por povos, o que certamente teria retardado sua preparação, em função das intermináveis discussões que teriam lugar. Não obstante, alguns de seus dispositivos têm extrema importância para que se compreenda o que a Carta de Banjul considera serem povos – para tanto se deve entender o que são os direitos dos povos. Em sua quarta cláusula preambular a Carta dita: "Reconhecendo que, por um lado, os direitos fundamentais do ser humano se baseiam nos atributos da pessoa humana, o que justifica a sua proteção internacional e que, por outro lado, a realidade e o respeito da realidade dos povos devem necessariamente garantir os direitos humanos;" Esta assertiva tem dois elementos significativos: primeiro, diz serem os direitos humanos atributo da pessoa humana, ou seja, os direitos humanos são inalienáveis e pertencem intrinsecamente à pessoa humana; segundo, os direitos dos povos e os direitos humanos não estão em conflito ou em competição uns com os outros, sendo portanto conceitos complementares. Apesar deste esforço exegético, a realidade é que os

dispositivos pertinentes aos direitos dos povos, constantes na Carta de Banjul, são deveras vagos, caracterizados pela retórica, o que enseja muito mais a confusão do que a boa interpretação; não ajudando muito, como fora desejado, para a conceituação de povo. Somente para lembrar os direitos fundamentais são classificados em gerações.

O direito ao desenvolvimento econômico inscrito no artigo 22.º suscita grande controvérsia doutrinal, quanto à sua natureza individual ou colectiva. O entendimento das Nações Unidas, exposto aliás na Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos do Homem, vai no sentido de lhe atribuir uma dimensão individual. A determinação do seu objeto – o desenvolvimento econômico, social e cultural – parece-nos de uma tal ambiguidade e vastidão que se torna difícil desenhar o seu contorno, aliás objeto de inúmeros documentos elaborados em diversas organizações internacionais. Revela-se também, salvo melhor juízo, uma norma de natureza programática e declarativa. Ainda no artigo 22.º, refere-se o direito ao patrimônio comum da humanidade. Trata-se de um direito pouco elaborado na doutrina, com exceção do domínio do direito do mar, no qual tem sido muito debatido, mas ainda sem conclusões.

O direito ao desenvolvimento, inicialmente concebido como um direito das comunidades submetidas à dominação colonial e estrangeira, desenvolveu-se, de sorte que seu enfoque contemporâneo vincula todos os países em desenvolvimento à nova ordem econômica internacional. É exatamente este aspecto que surge como paradoxo, posto que os países desenvolvidos, que propagam a proteção dos direitos humanos, não se encontram dispostos à necessária divisão de riquezas que ensejaria o desenvolvimento e a conseqüente diminuição da violação dos direitos humanos. Este é certamente o motivo principal que fez com que o direito ao desenvolvimento só encontrasse guarida convencional na Carta Africana. O componente econômico do direito do desenvolvimento não deve necessariamente prevalecer sobre os demais, afinal não é só o crescimento econômico que reflete o desenvolvimento. Este não tem um padrão uniforme, pois deve-se sempre observar as características, a herança, o passado cultural dos diferentes grupos que habitam o mundo; como bem salienta o próprio preâmbulo da Carta de Banjul ao afirmar que se deve ter "em conta as virtudes (das) tradições históricas e (dos) valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar as [...] reflexões sobre a concepção dos direitos humanos e dos povos". Deve-se destacar, ademais, que não é tão-somente com a autodeterminação que o direito ao desenvolvimento se relaciona; todos os direitos estampados na Carta Africana são compreendidos por seus vários e inúmeros aspectos.

No artigo 23.º, a Carta Africana consagra o direito à paz e à segurança, como forma de garantir a solidariedade e as relações amigáveis, proibindo ainda as atividades subversivas dirigidas contra os povos de outros Estados, fato que poderá permitir ao Estado violar direitos e liberdades individuais. A Assembleia Geral das Nações Unidas considerou a paz como um direito, tanto individual como coletivo. Com efeito, trata-se de uma norma com grande significado no continente africano, no qual as guerras tem sido frequentes e prolongadas. Os exemplos do Ruanda e do Sudão revelam infelizmente a ineficácia desta norma e a dificuldade da comunidade internacional resolver pacificamente os conflitos.

Os dicionários não fornecem respostas satisfatórias, sobre a definição da paz. Segundo o dicionário francês Larousse, a paz é o estado de um país não estar em guerra, é um estado de concórdia, de acordo entre os membros de um grupo. É viver em paz com seus vizinhos. A paz é definida também como sendo um descanso, a calma, o silêncio, a tranquilidade da alma. É também a reconciliação entre os homens. Ela pode igualmente se manifestar nas relações entre Estados; então é a ausência daquilo que pode provocar a guerra. Este último sentido de conceito “paz” nos permite considerar com Freud que, “o objetivo específico do político ou bem comum consiste, de um lado, na afirmação das relações exteriores ... e, de outro lado, a manutenção da ordem e do estabelecimento de condições de vida razoáveis”.⁹⁸

A gente se lembra também da definição dada pelo Relatório sobre a Mesa Redonda das Instituições láureas do Prix Nobel da Paz reunidas em Genebra entre 27 e 28 de abril de 1978 que diz notadamente o seguinte:

A paz é um conjunto dinâmico de relações de coexistência e de cooperação entre as nações e dentro das nações, caracterizadas, não somente pela ausência de conflitos armados, mas também pelo respeito dos valores humanos enunciados notadamente na Declaração Universal de 1948 e pelo desejo de assegurar a cada um o máximo de bem-estar. Pois a paz no mundo e na nação começa diante da porta de cada cidadão.⁹⁹

Diante destas definições, muito preocupados com os problemas cotidianos, com algumas exceções, os africanos não se interessavam mais com o funcionamento da

⁹⁸ FREUD, *Qu'est-ce...*, p. 40.

⁹⁹ CARTER, J. *Parlons de paix*. Paris: Michel Lafon, 1993.

Organização da Unidade Africana cuja missão inicial foi justamente de criar condições de solidariedade e de paz para um desenvolvimento harmonioso e integral do continente.¹⁰⁰

O direito a um ambiente “satisfatório e global” proclamado no artigo 24 revela-se de modo vago e impreciso. No entanto, a história deste direito é ainda curta e pouco desenvolvida conceptualmente. Assim, embora redigido de modo algo lapidar, não nos parece que os cidadãos possam exigir ao Estado qualquer ação concreta, aliás à semelhança de outros instrumentos jurídicos sobre esta matéria.

A referência ao quadro normativo universal se explica de um lado pelo fato de que a maioria dos Estados africanos estão ligados ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e outros instrumentos das Nações Unidas. E de outro lado pelo fato de que a Comissão africana pode, em virtude do artigo 61 se inspira de normas internacionais para dar um efeito útil à Carta Africana.

De outro lado, o artigo 55 da Carta das Nações Unidas, preconiza a cooperação econômica e social entre os Estados e as diferentes instituições especializadas da Organização das Nações Unidas, a fim de favorecer a melhoria dos níveis de vida, o pleno emprego e de condições de progresso e de desenvolvimento na ordem econômica e social....

Por direitos econômicos, entende-se o direito a um teto, a uma alimentação saudável, a um emprego e a uma saúde. Todos estes direitos econômicos fazem parte do direito ao desenvolvimento. De fato, com o advento da descolonização, muitos países em desenvolvimento sustentaram, com justa razão, que o desenvolvimento é um direito humano fundamental, quiçá o primeiro direito humano. De fato, a erradicação da pobreza é a base de promoção e de proteção de todos os direitos humanos. Ademais, o aumento das desigualdades sociais constitui uma ameaça aos direitos humanos. Assim, a busca da justiça social através das políticas coletivas e voluntaristas e a erradicação da pobreza são os dois maiores componentes do direito ao desenvolvimento.

A realização deste objetivo depende da cooperação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, refletida pela transferência de recursos financeiros e de

¹⁰⁰ EBOUSSI BOULAGA, F. *Les conférences nationales en Afrique noire: une affaire à suivre*. Paris, Karthala, 1993.

tecnologia, mais conhecido sob o termo de ajuda pública ao desenvolvimento. É por isso que nos anos 60 e no início dos anos 70, as Nações Unidas tinham colocado fortemente o acento sobre a necessidade de uma importante transferência de recursos em favor aos países em desenvolvimento, propondo uma taxa de 0,70% do produto nacional bruto dos países desenvolvidos. Com raras exceções, o objetivo não foi alcançado.¹⁰¹

Pensamos que o direito a um nível de vida decente tem um papel importante na promoção dos direitos humanos. O direito a um teto, a uma alimentação, ao trabalho, a uma remuneração correta, o acesso aos recursos, às infra-estruturas públicas, notadamente à educação e aos serviços de saúde, tais são os primeiros direitos humanos que precisam ser protegidos e promovidos por ações públicas e privadas.

O direito ao desenvolvimento é a base da auto determinação. Isso significa o direito ao desenvolvimento para todos os indivíduos ou grupos que compõem a sociedade. Então, ele leva em conta o respeito de seus direitos sociais e culturais assim como seu direito à participação. Em outras palavras, as pessoas devem ativamente e livremente participar à repartição equitativa dos frutos do desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento deverá repousar sobre uma política cujo objetivo é criar as condições favoráveis que permitem a todos os indivíduos e grupos maximalizarem seu potencial no seio de uma sociedade diversificada e aberta.

Uma outra dimensão do desenvolvimento está na proteção dos direitos culturais tais como o direito à educação, a liberdade de crença e de religião. O direito à educação é um aspecto importante do desenvolvimento do indivíduo. A educação permite ao indivíduo participar de forma eficaz e ativa no processo de desenvolvimento. De fato, sem uma educação adequada, um cidadão não pode desenvolver todo seu potencial. A cooperação internacional é fundamental para equacionar o problema da pobreza mundial.

Entendemos, que a ajuda estrangeira deveria contribuir ao mesmo tempo para o desenvolvimento econômico e social dos países receptores, a salvaguarda e proteção dos direitos econômicos, sociais e civis dos cidadãos. As disparidades econômicas, sociais, culturais muito grandes entre os povos provocam tensões e discórdias colocando a paz em perigo. No encíclico *Populorum Progressio* (1967), o Papa Paulo VI sustentava que o

¹⁰¹ Mbaye Kéba, le droit au développement comme un droit de l'homme, *Revue des droits de l'homme*, vol V, 1972 pp 505-534 (Fonte)

desenvolvimento é o novo nome da paz. Esta frase lapidária, que soma tudo, resiste à prova do tempo está sempre pertinente, e diz mais.¹⁰²

Segundo José Bengoa, os direitos econômicos, sociais e culturais estabelecem a fronteira ética entre o fato de viver e o fato de não viver como um ser humano. Hoje, a situação é muito preocupante, tanto no continente africano quanto a nível internacional. O aumento da pobreza fez com que haja novas formas de colaboração entre juristas e agentes do desenvolvimento.¹⁰³

Nas últimas décadas, as organizações internacionais governamentais e não-governamentais lançaram um grito de alarme contra a pobreza nos países em desenvolvimento notadamente africanos, e a degradação das condições de vida de milhares de pessoas, ligada entre outras conseqüências à mundialização e a má-governança do continente.¹⁰⁴

A África detém infelizmente um recorde dos atentados mais graves dos direitos econômicos, sociais e culturais (corrupção, degradação do meio-ambiente, fome, tráfico de armas e de crianças, proliferação das epidemias de todo gênero, ausência de água potável e de condições mínimas de existência decentes em algumas áreas, guerras, analfabetismo etc...) Quais seriam então as causas destas violações?

As causas destas violações são multi-fatoriais. No plano local nota-se o peso da colonização, a autocracia dos regimes políticos, a ausência de estruturas de desenvolvimento apropriadas, da valorização dos recursos naturais e humanos, e a cumplicidade das elites africanas com alguns países industrializados em detrimento de seus povos. A isto soma-se, no plano internacional, a ausência de iniciativa e de poder dos países africanos no quadro dos intercâmbios internacionais e da toma das decisões. A parte da África no comércio internacional não ultrapassa 3% há mais de uma década. Ela recebe em torno de 3% dos

¹⁰² Fatou Jagne. Doctorante en Droit à l'Université de Toulouse I, et Assistante des Programmes à Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique (Banjul, Gambie).

¹⁰³ BENGOA, José. *Halte à la mondialisation de la pauvreté*. In: TERRE des hommes: Préface. Paris: éd. Karthala, 1998.

¹⁰⁴ AMIN, Samir. *L'empire du chaos: la nouvelle mondialisation*. Paris: l'harmattan, 1991.

investimentos provados. Acuada pela dívida e a desigualdade nos intercâmbios, os Estados africanos, mal conseguem se inserir no cenário internacional.¹⁰⁵

Apesar dos desejos piedosos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, nenhum mecanismo de supervisão foi previsto na origem, precisou esperar aproximadamente 10 anos para instituir um tal procedimento. Em 1985, o Conselho Econômico e Social através da Resolução nº1985/17 de 28 de maio criou um Comitê independente encarregado da supervisão e do controle da instituição dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Precisa notar que o trabalho do Comitê lançou as bases da elaboração de uma jurisprudência sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁰⁶

De fato, fora as conclusões e recomendações formuladas após o exame dos relatórios periódicos dos Estados, o Comitê começou desde 1989, um esforço de interpretação do Programa Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais através dos comentários gerais. Hoje, existe um corpo de jurisprudência coerente sobre uma boa parte das disposições do pacto.¹⁰⁷

A.4 Deveres

Na África tradicional, os direitos são inseparáveis da idéia de dever, posto que as suas sociedades, face ao ideal da igualdade e liberdade, preferem as relações constituídas de proteção e subordinação respeitosa. Desta forma, o entendimento africano é o de que há um nexos direitos-deveres, sendo que estes se fundem a serviço de uma comunidade integrada.¹⁰⁸

Afora a Carta Africana, um instrumento internacional convencional de proteção aos direitos humanos que estipula deveres a serem observados pelos indivíduos é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que só menciona os deveres para com a família, a

¹⁰⁵ ANTA, Diop Cheikh. *Les Fondements économiques et culturels d'un Etat Fédéral d'Afrique Noire*. [s.l.]: Présence africaine, 1990.

¹⁰⁶ Composé de 18 experts en remplacement du «Sessional Working Group» crée par la Résolution du CES 1978/ 10 du 30 mai 1978.

¹⁰⁷ Commentaires Généraux du Comité des DESC de 1989 à aujourd'hui.

¹⁰⁸ M'BAYE, K. Os direitos humanos em África. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem. Lisboa: Ed. Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, 1983, p. 625.

comunidade e a humanidade. Os precursores da Carta Africana, por considerarem os dispositivos da Convenção Americana vagos e sem sentido, providenciaram para ela uma redação mais precisa. O resultado são preceitos que não encontram respaldo na realidade, quando não retrógrados. Nem todos os deveres são passíveis de serem implementados, o que os transforma num guia de moral ou código de conduta, a ser seguido pelos cidadãos africanos. Ao se analisar os reais propósitos dos deveres enunciados na Carta Africana, duas amplas categorias são estabelecidas, quais sejam: uma que engloba os deveres que podem ser considerados como correlativos de direitos; e outra que restringe o gozo de alguns direitos, isto é, dispositivos limitadores, disfarçados de deveres. Esta segunda categoria padece da mesma problemática atinente às cláusulas de reserva, posto que a extensão dos deveres não é estabelecida, ficando pois à disposição da livre discricção dos Estados partes. Pode-se dessarte concluir que o catálogo de deveres proclamado pela Carta de Banjul traz consigo um sério risco de abuso por parte dos Estados nela partícipes. Cabe a Comissão de Mediação, Conciliação e de Arbitragem a tarefa de fazer respeitar os direitos humanos no continente.

A consagração de deveres do indivíduo revela-se igualmente uma importante inovação da Carta de Banjul, sobretudo pela forma pormenorizada como são descritos, ao arrepio da pura ortodoxia da doutrina dos direitos do homem, que visa proteger os direitos e liberdades do indivíduo face ao Estado, sem impor deveres. Com efeito, a Carta Africana vai para além da concepção individualista dos direitos do homem, que aliás tinha já sido ultrapassada através dos direitos económicos e sociais. A referência aos deveres surge em complemento dos direitos, mas a sua enumeração apresenta-se em termos vagos, que não nos parece possam ferir demasiado a protecção dos direitos do indivíduo.

Por outro lado, a sociedade africana tradicional assenta numa base comunitária e não individualista, na qual o indivíduo tem alguns direitos, mas tem sobretudo deveres em relação à família e à comunidade. Ao consagrar estas duas concepções e considerando os deveres complementares dos direitos, os quais já existem implicitamente na dialética dos direitos do homem, a Carta vem inovar o direito internacional dos direitos do homem ao criar normas jurídicas positivas em matéria de deveres, dirigidas aos indivíduos.

Em termos concretos, os deveres visam em primeiro lugar a família (artigo 27.º, n.º 1). Trata-se de uma obrigação moral, de conteúdo jurídico limitado, pelas inerentes dificuldades de fiscalização e garantia. O dever de alimentação e assistência aos ascendentes previsto no

artigo 29.º, n.º 1, existe na generalidade das ordens jurídicas. Assim, no que diz respeito à família, o texto da Carta não se afigura muito inovador. No que toca aos deveres com o próximo, ou melhor o respeito dos direitos de outrem (artigos 27.º, n.º 2, e 28.º), afigura-se segundo alguma doutrina, algo “perigoso”, pois poderá em teoria conduzir a situações de negação de direitos individuais. Para outros autores, a norma do artigo 27.º, n.º 2, revela-se uma cláusula geral de limitação de direitos, como já atrás analisamos a propósito das limitações, mas que não impõe qualquer obrigação ao Estado.

Assim, trata-se de uma disposição que rege relações entre indivíduos, embora possa ser teoricamente invocada pelo Estado para assegurar a proteção dos direitos, na linha dos chamados *drittwirkung* da doutrina alemã, sem no entanto prever uma condição de legalidade. O artigo 28.º impõe aos indivíduos o respeito do próximo, norma que traduz uma obrigação de respeito pelos direitos alheios, prevista normalmente nos direitos internos com maior precisão.

Os deveres do indivíduo em relação à comunidade e ao Estado prescritos no artigo 29.º revestem-se de carácter algo delicado. Assim, o dever de servir a sua comunidade poderá em tese permitir situações de trabalho forçado, sobretudo se se conjugarem os n.º 2 e 6 do artigo 29. Os deveres específicos para com o Estado parecem redundar numa obrigação de *non facere*, ou seja, os indivíduos devem abster-se de comprometer a segurança do Estado e a “unidade africana”. Em rigor este tipo de deveres suscita dúvidas em relação ao exercício de alguns direitos, designadamente os dos partidos políticos, assim como o dever de solidariedade social e nacional pode levantar dúvidas em relação à liberdade de associação.

No entanto, a autonomização do conceito de comunidade revela-se muito inovadora em matéria de direitos do homem. Este novo “sujeito” de direito internacional não impõe ainda verdadeiras obrigações jurídicas aos indivíduos mas representa sem dúvida um aspecto importante da Carta Africana.

A.5 Cláusulas derogatórias

Interessante notar que a Carta de Banjul não faz recurso às cláusulas de derrogação, que se encontram presentes em diversos outros instrumentos, tais como a Convenção Americana e a Convenção Europeia. Estas visam definir, meticulosamente, os limites da ação estatal em situações de emergência, ou seja, quando o Estado está mais apto a violar os direitos humanos. Desta forma, as cláusulas derogatórias têm uma aplicação *ratione temporis* e *situationis* determinada pelo próprio instrumento de proteção, além de possibilitarem o controle externo quanto à pertinência da violação ou suspensão dos direitos. Este controle deve ser exercido, normalmente, pelo órgão de implementação; no caso da Carta de Banjul, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, quando ela será estabelecida.

A omissão pela Carta de Banjul da cláusula derogatória de certos direitos em situações de exceção, pode levantar problemas de ordem prática, mas pode também ser interpretado no sentido de um reforço de proteção dos direitos, que serão todos inderrogáveis, mesmo em casos excepcionais.

Apesar de haver autores,¹⁰⁹ que definem as cláusulas de derrogação como sendo um tipo de cláusula de salvaguarda, crê-se que o melhor entendimento é o que as distingue. Isto posto, as cláusulas derogatórias permitiriam a suspensão ou violação de certas obrigações em circunstâncias de guerra ou emergência pública enquanto que, por outro lado, as cláusulas de reserva dariam liberdade para o mesmo procedimento só que em circunstâncias normais. Esta característica das cláusulas de reserva compromete demasiadamente a eficaz aplicação dos dispositivos da Carta Africana, principalmente no que respeita aos direitos civis e políticos, haja vista os motivos de suspensão ou violação ficarem sujeitos à livre discricção dos Estados Partes – o que, naturalmente, as tornam menos precisas. Em função da fragilidade político-jurídica das cláusulas de reserva, não se pode no presente artigo concordar com a afirmação de que sua redação, como sustentam certos autores, tornou desnecessária a inclusão de uma cláusula derogatória. Esta, a despeito da existência de cláusulas de reserva, deve ter sua

¹⁰⁹ M. Mubiala, Roger Yomba Ngué e A.A. Cançado Trindade.

existência assegurada em todos os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, para que se lhes dê maior precisão.¹¹⁰

A ausência, também, de uma cláusula de reservas constituiu também uma deficiência técnica da Carta Africana. Assim, ao aceitar implicitamente o regime das reservas previsto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ou seja ao deixar ao critério dos Estados, através de objeções às reservas, a apreciação da sua compatibilidade com o objeto e o fim da Carta, os seus autores optaram implicitamente por uma solução que nos parece pouco compatível com a efetiva proteção dos direitos nela enunciados. Na realidade, apenas a Zâmbia e o Egito formularam reservas, sendo a primeira relativa à liberdade de circulação, restringindo-a a locais públicos. As reservas egípcias referem-se à liberdade religiosa e aos direitos das mulheres, as quais estarão sujeitas à lei islâmica, o que levanta sérias dúvidas de compatibilidade com o próprio direito internacional. Quais são os instrumentos colocados à disposição para a aplicação das normas jurídicas da Carta Africana?

A.6 Órgãos de aplicação da Carta

O Protocolo da Corte entrou em vigor no dia 25 de janeiro de 2004, ela terá 11 juízes, sendo que os mandatos, renováveis por uma vez, são de seis anos. Com a exceção do Presidente e do Secretário, cuida-se de um trabalho de meio-expediente, pelo menos inicialmente, devido às limitações orçamentárias. O processo de eleição e o caráter independente dos juízes são similares àqueles aplicáveis aos membros da Comissão – contudo, diferentemente dos membros da Comissão, faz-se necessário que os candidatos sejam juristas. A Corte elege seu Presidente e Vice-Presidente por um período de dois anos, cabendo a possibilidade de uma reeleição. Ressalta-se a meritória decisão de que se deve buscar uma adequada representação de gênero no processo de nomeação. Cabe salientar que a Corte não faz parte dos órgãos previstos no artigo 5 da UA. Todavia ela é um órgão convencional criado no seio da União Africana.

¹¹⁰ À exceção dos atinentes ao direito internacional humanitário, que têm sua aplicabilidade exatamente nas situações qualificadas como "de emergência".

Preferencialmente, a Corte não deve ser localizada no mesmo país da Comissão, de sorte a se buscar a independência de cada um dos organismos. Até o presente momento dois países, Senegal e África do Sul, indicaram informalmente que seu desejo de ter a Corte sediada em seu território. A decisão final será tomada quando da entrada em vigor do Protocolo.

A Corte deve complementar e reforçar o mandato de proteção da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, evitando-se duplicação. Sua jurisdição é potencialmente ampla, estendendo-se a todos os casos e disputas, a ela submetidos, que se refiram à interpretação e à aplicação da Carta de Banjul, do Protocolo que estabelece a Corte, “e a qualquer outro instrumento relevante de direitos humanos ratificado pelos Estados em questão” – como, por exemplo a Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África, de 1969. A Corte também tem a prerrogativa de decidir se tem jurisdição sobre determinado caso ou questão. A Corte tem igualmente jurisdição consultiva, podendo portanto emitir pareceres consultivos, determinando suas próprias regras e regulamentos.

Cabe ressaltar que lamentavelmente o relatório que a Corte deve enviar a toda sessão regular da Conferência da Organização da Unidade Africana, especificando, em particular, os casos nos quais os Estados não cumpriram com o julgamento da Corte, não é público. A Corte deve emitir seu julgamento até três meses após as deliberações finais. As partes devem ser notificadas do julgamento, assim como os outros Estados membros da Organização da Unidade Africana e a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, cabendo ao Conselho de Ministros monitorar a sua implementação em favor da Assembléia. No caso de violação da Carta de Banjul, a Corte pode determinar que se tomem as medidas necessárias para se reparar as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação, incluindo-se o pagamento de uma indenização justa à parte lesada; podendo-se, nos casos de extrema gravidade e urgência, adotar medidas cautelares. Como, a propósito, ocorre no sistema interamericano de direitos humanos, posto que a Comissão se reúne em Washington, Estados Unidos e a Corte em São José, Costa Rica.

Quanto à Corte Africana, ela poderá ser um instrumento importante para a proteção e promoção dos direitos humanos e dos povos na África. Contudo, sua existência não garantirá

por se só a observância destes direitos se não houver vontade política e se o senso de tolerância e de acomodação continuar a prevalecer.¹¹¹

A Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Estados-partes e, excepcionalmente, indivíduos e organizações não-governamentais podem acionar a Corte. Como os Estados podem elaborar uma reserva à possibilidade de serem demandados por uma organização não-governamental ou um indivíduo, a eficácia da futura Corte pode ser seriamente questionada; isto porque, como no caso dos sistemas europeu e americano, os Estados não são os mais entusiastas em acionar as instâncias de direitos humanos e, no caso africano, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos pode ser objeto de constantes pressões políticas. Os procedimentos públicos da Corte contrastam com a confidencialidade que a Carta de Banjul impunha à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

Na hipótese de surgir uma dúvida quanto à legitimidade da violação ou suspensão de um direito, previsto na Carta Africana, levada a cabo pela legislação nacional de um dos Estados-partes, cabe à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos interpretar a sua validade. Ao fazê-lo, recurso será feito ao artigo 60 da Carta de Banjul, segundo o qual:

A Comissão Africana dos Direitos do Homem inspira-se no Direito Internacional relativo aos direitos humanos e dos povos, nomeadamente nas disposições dos diversos instrumentos africanos relativos aos direitos humanos e dos povos, nas disposições da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização da Unidade Africana, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas disposições dos outros instrumentos adotados pelas Nações Unidas e pelos países africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, assim como nas disposições de diversos instrumentos adotados no seio das agências especializadas das Nações Unidas de que são membros as Partes na presente Carta.

Do exposto, pode-se concluir que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, como todo instrumento relativo aos direitos humanos, traz consigo uma mescla de fatores jurídicos e políticos os quais, dependendo do contexto, podem servir a distintos propósitos. Destes, o que se espera alcançar é a efetiva proteção e promoção dos direitos humanos e dos

¹¹¹ BOUKRIF, H. La cour africaine des droits de l'homme et des peuples: un organe judiciaire au service des droits de l'homme et des peuples en Afrique. *African Journal of International Law*, 1998, p. 60 et seq.; KRISCH, N. *The establishment of an African court on human and peoples' rights*. Local: editora, data.; MUBIALA, M. La cour africaine des droits de l'homme et des peuples: mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire? *Revue General de Droit International Public*, n. 102, 1998, p. 765 et seq.

povos. Para tanto uma série de obstáculos há de ser ultrapassada. Dentre estes, pode-se mencionar as restritivas disposições pertinentes à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que tem de exercer suas competências dentro de uma margem muito estreita de flexibilidade, além de ter que usar como parâmetro disposições caracterizadas pela retórica. Não obstante, ao se tentar propiciar à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos meios mais apropriados para a execução de suas funções, a atenção deve ser dada às peculiaridades da cultura africana.

Dessarte, é não só razoável como também juridicamente legítimo recorrer-se aos padrões estabelecidos pelas Nações Unidas quando as disposições da Carta Africana deixarem a desejar no concernente à sua clareza e precisão. Portanto, quando a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos analisar até que patamar uma lei nacional de um Estado parte pode violar ou suspender um direito protegido pela Carta Africana, o dispositivo e a jurisprudência pertinentes, por exemplo, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) – se o Estado violador for a ele comprometido –, deverão servir de subsídio para o Parecer final. Há, a propósito, autores que afirmam que a influência do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) deve se dar mesmo quando os Estados partes da Carta Africana não estiverem a ele comprometidos. Parece, portanto, que o único modo de se restringir a ampla margem de apreciação, que se concedeu aos Estados partes com relação às cláusulas de reserva, é o cotejo com os dispositivos e a jurisprudência dos outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.¹¹² A Carta Africana, que reconhece os direitos humanos e os direitos dos povos em sua relação dialética, arrola estes últimos em seus artigos 19 a 24.

Os membros da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que não pode ter mais de um natural de cada Estado, serão eleitos secretamente pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana de uma lista apresentada pelos Estados-partes da Carta de Banjul. Interessante observar que os candidatos não são nacionais dos Estados partes da Carta Africana, mas não necessariamente do Estado que os sugere. Este dispositivo visa possibilitar a participação, no trabalho da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – a qual, na verdade, transcende as fronteiras nacionais –, de

¹¹² Para um exaustivo estudo dos meios processuais internacionais de proteção dos direitos humanos, especial ênfase sendo dada às suas coordenação e coexistência, TRINDADE, A.A. Cançado. Co-existence and co-

renomados especialistas, cujos países de origem evitariam, provavelmente por questões políticas, a candidatura de seus nomes. A realização da eleição dos membros da Comissão Africana pela mencionada Conferência da Organização da Unidade Africana tem sido criticada por muitos autores, mormente pelas vicissitudes políticas, posto que também têm voto decisivo os Estados membros da Organização da Unidade Africana não-partes da Carta Africana. Os membros da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que são eleitos por um período de seis anos – com possibilidade de reeleição –, gozam dos privilégios e imunidades diplomáticos previstos pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades da Organização da Unidade Africana.

O artigo 41 dispõe que o Secretário da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos será designado pelo Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana, e que este fornecerá o pessoal e os meios e serviços necessários ao efetivo exercício das funções atribuídas à Comissão, sendo todos os custos cobertos pela Organização da Unidade Africana. Apesar deste dispositivo, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos tem tido sérios problemas atinentes à falta de recursos financeiros, o que limita em muito suas atividades promocionais. Ademais, este liame orçamentário condiciona consideravelmente a independência da Comissão Africana, que não tem sido tão ampla quanto fora desejado. Problema político também ocorre com a votação do orçamento da Organização da Unidade Africana – que naturalmente engloba a da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos –, já que nela participarão Estados que não são partes na Carta Africana, e portanto não muito inclinados à causa dos direitos humanos e dos povos.

O artigo 45 da Carta Africana trata das competências da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Capítulo II da Parte II). Seu parágrafo 1º arrola quais são as competências promocionais desta, as quais, nesta fase inicial da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, são as que mais deveriam se destacar. Dentre elas constam inter alia os levantamentos documentais, a realização de estudos, a organização de seminários, a disseminação de informação, a formulação e elaboração de textos legislativos e a cooperação com outras organizações internacionais regionais ou globais, governamentais ou não-governamentais que se dediquem à promoção e proteção dos direitos humanos e dos

povos. Infelizmente, a falta de recursos financeiros à disposição da Comissão a tem impedido de realizar satisfatoriamente suas competências promocionais.

Cabe salientar que nos dois primeiros anos de trabalho da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos foram um constante "vai e vem", de sorte que foi difícil consolidar um progresso no campo promocional. Deve-se reconhecer o meritório trabalho efetuado nesta área pelas organizações não-governamentais, como por exemplo a Anistia Internacional e a Comissão Internacional de Juristas, por seus esforços em suprir as deficiências da Comissão Africana.

O artigo 45(2) dita ter a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos a missão de assegurar a proteção dos direitos humanos e dos povos nas condições fixadas pela própria Carta. Trata-se, pois, da competência jurisdicional que a Comissão possui, fixada nas disposições da Carta que respeitam ao processo perante a Comissão. A competência consultiva da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos é vislumbrada no artigo 45(3), que diz a ela competir a interpretação de qualquer disposição da Carta Africana, desde que o pedido seja proveniente de um Estado parte, de uma instituição da Organização da Unidade Africana, ou de uma organização africana por esta reconhecida.

A competência da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos diz respeito somente aos litígios envolvendo somente os Estados. Segundo o artigo 13, "um litígio poderá ser submetido à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos pelas partes interessadas, por uma das partes interessadas, pelo Conselho dos Ministros ou pela Conferência dos Chefes de Estado e de governo". Esta competência parece se estender a todos os conflitos entre os países membros da Organização da Unidade Africana, com exceção dos litígios que envolvem a interpretação da Carta da Organização da Unidade Africana, na medida em que toda decisão referente à interpretação deverá ser dada por 2/3 dos membros da Comissão, que são 21.

A jurisdição da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos tem um caráter facultativo e o consentimento das partes envolvidas em se submeterem à ela é fundamental e podendo ocorrer de três formas: um engajamento preliminar escrito de aceitação em recorrer aos procedimentos da Comissão; a submissão do litígio à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos pela parte interessada; ou a aceitação da sua

parte da jurisdição relativa à um litígio encaminhado à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos por um outro Estado, pelo Conselho dos Ministros.

Este sistema de solução dos conflitos deixa transparecer o desejo dos Estados Africanos respeitarem a vontade dos Estados-Membros em litígio. Mas com todas as precauções tomadas para preservar a soberania e avontade dos Estados na iniciativa e no andamento dos procedimentos, o sistema não teve êxito.

Os Chefes de Estado e de governo reunidos em Libreville em 23 de junho de 1977 quando do 14º Encontro da Organização da Unidade Africana constataram o fracasso do instituto e convidaram o Secretário Geral para examinar com urgência os procedimentos contidos no Protocolo e de submeter recomendações para suas modificações em vista de permitir à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de reagir de maneira mais ágil às crises em quaisquer partes da África. Foi para resolver este fracasso que os Chefes de Estado e de governo iniciaram a título provisório comitês *ad hoc*, que se tornaram os principais instrumentos de solução dos conflitos à disposição da Organização da Unidade Africana.¹¹³

Uma vez tendo a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos decidida que as comunicações serão estudadas, deverão estas preencher as condições de admissibilidade arroladas no artigo 56. Sua estrutura é similar à do sistema interamericano, o que não exclui algumas pequenas diferenças. Uma destas é o não-estabelecimento do prazo que se tem, após o esgotamento dos recursos internos, para a introdução da comunicação junto à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – afirma-se somente que este prazo deve ser razoável. Ainda com relação aos recursos internos, há autores que consideram sua exigência irreal, se considerado o contexto africano.

Ultrapassada a fase de admissibilidade, o próximo passo será a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos chamar a atenção da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo para as violações cometidas, o que só ocorrerá caso uma ou várias comunicações relatem situações particulares que pareçam revelar a existência de um conjunto de violações graves ou maciças dos direitos humanos ou dos povos. Isto ocorrendo, poderá a Conferência

¹¹³ MINH, Tran Van. Les conflits. In: ENCYCLOPEDIE juridique de l'Afrique. Dakar: Nouvelles Éditions Africaines, 1982, v. 2.

dos Chefes de Estado e de Governo solicitar à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos um estudo aprofundado, que a informe, através de um relatório pormenorizado, as conclusões a que se chegou e as recomendações a serem feitas. Este procedimento é sobremaneira semelhante ao estabelecido pelo sistema criado pela Resolução 1.503 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o qual vislumbra o estudo de comunicações que pareçam revelar um padrão consistente de violações flagrantes de direitos humanos.¹¹⁴

O conceito de conjunto de violações graves ou maciças foi indubitavelmente inserido com o propósito de se evitar que a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos estudasse violações isoladas da Carta. Não obstante, se um Estado parte está cometendo ou tolerando regularmente sérias violações individuais, que se relacionam entre si ou não, poderão estas ser levadas à jurisdição da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Todas as medidas tomadas durante os procedimentos – sejam eles atinentes às comunicações estatais ou às outras – se mantêm confidenciais, exceto se a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo entender de forma distinta.¹¹⁵

O relatório só será publicado pelo Presidente da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, se a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo assim decidir. Dessa forma, é evidente que a única sanção real que a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos pode exercer – a publicidade – é severamente limitada pelos poderes que a Carta Africana concede à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, que, sendo um órgão político, não é dos mais entusiastas na guarda dos direitos humanos.

Apesar de se localizar no Capítulo IV da Carta de Banjul, o artigo 62 respeita à competência da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, estabelecendo que os Estados partes se comprometem a apresentar, de dois em dois anos, a partir da entrada em vigor da Carta Africana (Carta de Banjul), um relatório sobre as medidas tomadas com vistas a efetivar os direitos e liberdades nela reconhecidos e garantidos. Como não estava claro a que órgão os Estados partes deveriam submeter seus relatórios, a Comissão Africana dos

¹¹⁴ Para o texto da Resolução 1.503, cf. TRINDADE, A.A. Cançado. A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 124-127.

¹¹⁵ Esta regra tem sido objeto de debates com vistas a aboli-la; cf. AFRICAN SEMINAR ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS AND THE ADMINISTRATION OF JUSTICE, Cairo, 1991. [Proceedings...] Geneva: Centre for Human Rights, 1992, p. 28.

Direitos do Homem e dos Povos achou por bem, em sua 3ª Sessão, requerer à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo autorização para recebê-los; prerrogativa concedida em função do artigo 45(4) da Carta de Banjul.

A submissão de relatórios é a espinha dorsal da missão da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, principalmente se considerada a comprometida eficácia de seu procedimento quase judicial, composto pelo seu sistema de comunicações. Até junho de 1991, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos só havia recebido 7 relatórios, apesar de 25 já serem devidos a partir de 21 de outubro de 1988 – quando dois anos se completaram da entrada em vigor da Carta de Banjul. Os relatórios da Líbia, Tunísia e Ruanda foram revistos na 9ª Sessão da Comissão, ocasião na qual o governo da Nigéria pediu que fosse adiado o estudo de seu relatório.

O sistema de relatórios proposto pela Carta de Banjul é bastante semelhante ao estabelecido pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, principalmente quando tenta criar um diálogo entre a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os Estados, de sorte que estes sejam auxiliados no cumprimento de suas obrigações. Foi inclusive publicado um "Guia para os Relatórios Nacionais" que, como o publicado pelas Nações Unidas, tem como escopo orientar os Estados partes na redação dos mencionados relatórios.¹¹⁶

As circunstâncias políticas reinantes na África no início da década de 90, caracterizadas por tentativas crescentes de democratização, ensejaram uma ocasião propícia e oportunidades únicas não somente para se analisar criticamente a Carta de Banjul, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e as relações desta com o Secretariado e a Assembléia da Organização da Unidade Africana, como também para buscar formas de se maximizar as potencialidades do sistema africano de proteção dos direitos humanos e dos povos. Em 1993, a Comissão Internacional de Juristas, sob os auspícios do presidente senegalês Abdou Diouf e do então presidente da Assembléia da Organização da Unidade Africana, constituíram em Dakar um pequeno grupo de juristas africanos e especialistas em direitos humanos. Este grupo, ao qual se uniram em seguida outros especialistas, se reuniu

¹¹⁶ GUIDELINES for national periodic reports. *Human Rights Law Journal*, v. 11, n. 3/4, p. 403-427, 1990.

várias vezes com o objetivo de se redigir a minuta do Protocolo que viria a estabelecer uma Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos.¹¹⁷

É por isso que quando um direito protegido é violado, o primeiro reflexo da vítima, é se dirigir às instituições locais ou nacionais que, naturalmente são os mais acessíveis e mais conhecidos pelos cidadãos, as instituições internacionais serão procurados somente no caso de insucesso dos procedimentos nacionais. Este cenário mostra que o nível local ou nacional é por excelência o quadro mais apropriado para as vítimas de violações dos direitos humanos.

Os Estados devem, portanto, obrar para reforçar a transparência, o Estado de direito, para tanto, precisa:

- Aumentar a participação cidadã no processo decisório;
- Dar uma prioridade ao desenvolvimento humano duradouro;
- Reduzir a corrupção e o desperdício dos recursos;
- Aumentar os investimentos nos serviços sociais de primeira necessidade;
- Reduzir a precariedade e o analfabetismo;
- Familiarizar os juristas e tomadores de decisões sobre o conteúdo e o alcance internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Em paralelo as reuniões supra-mencionadas houve um esforço coordenado no sentido de se fazer um lobby estratégico com vistas a convencer os líderes africanos a se comprometerem com esta idéia e a tomar medidas concretas para se atingir este objetivo. A 30ª Sessão Ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, que ocorreu na Tunísia, em junho de 1994, adotou a Resolução AHG/Res. 230 (XXX), que requeria ao Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana que organizasse um encontro de especialistas governamentais para que se considerasse a questão

¹¹⁷ A redação de um protocolo prevaleceu à idéia de se emendar a Carta de Banjul, o que seguramente foi uma decisão acertada; A respeito dessas opções, ANDRADE, J.H. Fischel de. El sistema africano de protección de los derechos humanos y de los pueblos. In: TRINDADE, A.A. Caçado. (Comp.) *Estudios básicos de derechos humanos*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, v. 6, p. 490-491. Para a primeira versão desta minuta, v. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Additional Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights, Geneva, 26-28 January 1994*. (mimeo). Para seu texto INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Additional Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights. Human Rights Law Journal*, v. 20, 1999, p. 269 et seq. Até o presente momento três Estados depositaram seus instrumentos de ratificação, a saber: Burkina Faso, Gâmbia e Senegal.

relativa ao estabelecimento de uma Corte Africana. Subseqüentemente, três reuniões de especialistas governamentais foram organizadas com o referido objetivo.

Estas reuniões ocorreram em Cape Town (África do Sul), em setembro de 1995 e em Nouakchott (Mauritânia), em abril de 1997. Esta última reunião deveria ser a última, contudo, a reunião de cúpula de Harare decidiu que um outro encontro deveria ser organizado, com uma solicitação de que os Estados se fizessem representar em maior número para a adoção final do texto da minuta do protocolo. A terceira e derradeira reunião de especialistas foi seguida de um encontro crucial de ministros da Justiça e/ou procuradores gerais em dezembro de 1997, em Addis Abeba, quando se finalizou e se adotou o texto final da minuta.

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, reunida em junho de 1998 em Ouagadougou, Burkina Faso, adotou formalmente o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o estabelecimento futuro de uma Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. É particularmente encorajador o fato de que 30 Estados assinaram o Protocolo da Carta de Banjul. O Protocolo necessita do depósito de 15 instrumentos de comprometimento (ratificação ou adesão) para entrar em vigor, o referido documento entrou em vigor em 25 de janeiro de 2004.

Como indica seu programa, uma das prioridades da Aid Transparency Africa (ATA) é estudar o papel da liberdade e da democracia no processo do desenvolvimento. Pensa-se comumente que existe uma ligação muito forte entre a noção de desenvolvimento e os direitos humanos. De uma forma geral, a noção de direitos humanos compreende duas categorias de direitos: as liberdades civis e políticas de um lado; e os direitos econômicos, sociais e culturais de outro lado.¹¹⁸ Será que a NEPAD é o instrumento ideal para inserir a África na nova ordem mundial?

¹¹⁸ LAURAS-LOCOH, Th.; LOPEZ-ESCARTIN, N. Jeunesse et démographie en Afrique. In: LES JEUNES en Afrique: Evolution et rôle (XIXe-XXe siècles). [s.l.]: [s.n.], 1992, v. 1, p. 66.

B) Novas Perspectivas com a NEPAD

Os princípios basilares para que a NEPAD possa colocar a África no cenário da nova ordem mundial são o desenvolvimento econômico e a boa-governança, aspectos fundamentais para tirar a África da marginalização.

O conceito tanto da governança quanto da boa-governança não é tarefa simples, em face do caráter flutuante dos seus conteúdos. Assim, alguns analistas falaram de conceitos tendo em vista que existem vários objetivos a alcançarem. Em suma a governança aparece como sendo um conceito multidimensional que integra ao mesmo tempo as preocupações de ordem política, ideológica, econômica, social, cultural e ética.

Assim sendo a boa governança é definida como um sistema que garante a justiça, a democracia e a equidade; que garante uma separação clara dos poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; que garante também um Estado de Direito na base dos princípios universais dos Direitos do Homem; que garante uma justa repartição dos raros recursos, uma justa representação e uma participação efetiva de todas as populações e enfim como um sistema que adere às normas éticas as mais rigorosas nas praticas cotidianas.

De outra banda, entende-se por boa-governança o conjunto das práticas públicas que permitem ao mesmo tempo garantir um comportamento democrático e responsável dos governantes e uma capacidade para os cidadãos expressarem, participarem no processo de decisão e exercerem suas capacidades de controle sobre as práticas e instituições públicas.¹¹⁹

É neste diapasão que no relatório anual de 1999 sobre a atividade da Organização, Kofi Annan, Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, admite que: “quase todas as políticas de prevenção dos conflitos precedem do princípio que é necessário alcançar a boa governança”. O Banco Mundial, no contexto sub saariana, define a governança como sendo “o exercício do poder político na gestão dos negócios de uma Nação”. Mas quando este termo é integrado no contexto da mundialização, ele se define como sendo “um processo que expõe a maneira como o poder é exercido na gestão dos negócios de uma nação, e suas relações com

¹¹⁹ Définition de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

outras nações”. Isso implica que a boa governança se exerce no âmbito das relações globais onde os eventos externos podem influenciar consideravelmente sobre a conduta do poder político de uma nação.¹²⁰

Para o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) “a boa governança, entendida como o respeito da primazia da lei e dos direitos do homem, e preocupação com a responsabilidade e a transparência da gestão dos recursos públicos, assim como a existência de um sistema jurídico e regulamentar acreditado constituem os fundamentos essenciais de um crescimento econômico sustentável”.¹²¹

O que a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento admitem de maneira unânime é que a boa governança deve comportar os seguintes elementos: um Estado efetivo; uma sociedade civil mobilizada; e um setor privado eficaz. Por outro lado, a boa governança requer também os seguintes elementos-chaves: a obrigação de prestar conta, a transparência, o combate à corrupção, a gestão participativa e um quadro jurídico e judiciário favorável.

Enfim e numa perspectiva histórica, o conceito de boa governança integrou no seu conteúdo os valores democráticos e políticos para enfim desembocar sobre um conteúdo que integra a dimensão da justiça social para garantir um verdadeiro desenvolvimento humano. Portanto, um simples crescimento econômico que não se preocupa com o espinhoso problema social, que agrava o doloroso fenômeno da pobreza não saberá traduzir a exigência da boa governança. Restituída no seu verdadeiro sentido, ela se analisa essencialmente como uma ética de desenvolvimento mais do que uma simples exigência de crescimento econômico.¹²²

Os princípios de boa-governança e de Estado de direito fazem parte integrante das políticas de ajuste estrutural defendidas pelas instituições internacionais e, sendo hoje reafirmadas pelos autores da NEPAD, mas convém compreender qual é o sentido desses princípios. Os principais atributos de uma boa governança são: Transparência,

¹²⁰ KOFFI, A. Annan. *Eviter la guerre, prévenir les catastrophes: le monde mis au défi*. New York: Nations Unies, 1999.

¹²¹ NGUE, Roger Yomba. *Democratie et bonne gouvernance: sources et résultats de la paix*. Abidjan, 2002.

¹²² SINE, Babacar. *Bonne gouvernance et développement en Afrique*. Dakar: Démocraties Africaines, 2003.

responsabilidade, obrigação de prestar conta, participação e levar em consideração as necessidades das populações.¹²³

Se a governança é considerada como um conjunto de diferentes processos e métodos através dos quais os indivíduos e as instituições públicas ou privadas, gerenciam os negócios comuns, a boa-governança seria “um modo de exercício da autoridade na gestão imparcial, transparente e eficaz dos negócios públicos, fundado na legitimidade.”¹²⁴

Ela é composta de duas perspectivas principais: a governança econômica (composta dos processos de decisão que afetam as atividades econômicas) e a governança política (que se refere à concepção e a instituição de políticas de desenvolvimento). Introduzida pela common law, a noção de boa-governança evoluiu graças as diferentes conferências organizadas pelas Nações Unidas. Ela é hoje apresentada como um dos valores da legitimidade estadual, e neste aspecto, imposta pelos credores internacionais às sociedades africanas como uma condição para uma cooperação.

Do outro lado, corrolário necessário da democracia, o princípio do Estado de direito é um outro “cavalho de batalha” das instituições internacionais, ele implica o controle dos atos do executivo, do legislativo e do poder público em geral, e o Estado de direito, segundo Carré de Malberg, é: “[...]um Estado que, nas suas relações com seus sujeitos e para a garantia do status individual, se submete ele mesmo a um regime de direito, e isto enquanto ele fixa sua ação sobre eles por regras, cujas uns determinam, os direitos reservados aos cidadãos, e outros fixam de antemão as vias e os meios que poderão ser utilizados para realizar os objetivos do Estado.”¹²⁵

Os princípios supra-mencionados são louváveis, mas não mais seria conveniente de se perguntar em qual medida eles podem receber uma aplicação real no ambiente africano, antes de lhes impôr de maneira não democrática nas relações que regem os Estados africanos e as instituições internacionais? A política seguida pelas instituições financeiras é paradoxal, ela tende a promover as instituições democráticas, mas às tradições políticas, morais e religiosas africanas, a oportunidade de escolher a via de acesso.

¹²³ Commission des droits de l'Homme des Nations Unies résolution 2000/64.

¹²⁴ Définition proposée par Benjamin Boumakani, *La Bonne gouvernance et l'Etat en Afrique*.

¹²⁵ CARRE DE MALBERG, R. apud GABA, L. *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*. Paris: L'Harmattan, Paris, 2000, p 393, p 38.

Os princípios de boa-governança e de Estado de direito parecem serem integrados pelos dirigentes africanos, bem que nem sempre aplicados a nível nacional. Os autores do Tratado da União Africana se reapropriam, hoje, deles; o Estado de direito parece receber uma maior atenção, pois os Chefes de Estado e de governo africanos decidiram criar uma Corte de Justiça no sei da UA. Convém se perguntar como os autores do Tratado entendem ratificar o respeito dos princípios e dos direitos do diploma legal.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não substitui as políticas nacionais nem as relações bilaterais que os países africanos podem ter com outros países. Ela fixa os objetivos e as estratégias em relação aos diferentes setores do desenvolvimento. Mas esta iniciativa se inscreve numa lógica neoliberal que pode reproduzir as políticas desastrosas de ajuste estrutural das duas últimas décadas.

Um dos problemas centrais da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é o seu financiamento. Michel Camdessus, ex-diretor geral do Fundo Monetário Internacional que se tornou representante da França para a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, não escondeu, sobre as antenas de “Radio France Internationale” do dia 12 de fevereiro de 2002, o seu pessimismo quanto ao financiamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Os países do Norte, isto é os desenvolvidos, não parecem dispostos a financiar a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Assim como eles não têm a menor vontade política de fornecer 0,7% de suas riquezas nacionais como uma ajuda ao desenvolvimento, os países do norte não manifestam nenhuma vontade política em investir na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.¹²⁶

A nova ordem fundada na globalização proclama com vontade o respeito à democracia, à boa governança, à liberdade e à paz. Seus teóricos se apegam a estes conceitos fetiches para, afirmem, libertar todas as energias criadoras das riquezas neste mundo literalmente dominado pelas preocupações econômicas. De fato, a comunidade internacional, sob o manto dos campões da mundialização, manifestou muito a pregação aos valores democracia-liberdade-paz em outros céus e em outras circunstâncias.¹²⁷

¹²⁶ TAYLOR, I. *The new partnership for African development and global politiceconomy: towards the African century of another false start?* Accra: TWN, 2002.

¹²⁷ MAHOUE, Michel. *La protection des droits fondamentaux de la personne en droit extraditionnel camerounais. Thèse (Doctorat) - Université de Paris II Panthéon-Assas, 2004.*

Para se enquadrar na ideologia supra-mencionada dois princípios fundamentais devem guiar as ações da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África na matéria:

1) o princípio da indivisibilidade, perfeitamente lembrada pela Carta Africana dos direitos do homem e dos povos, que chama para uma realização concomitante dos direitos civis e políticos de um lado, e dos direitos econômicos, sociais e culturais; de outra lado, sendo que democracia e desenvolvimento andam juntos.

2) o princípio da primazia dos direitos fundamentais, que obriga os Estados a conceberem e instituir toda política ligada ao desenvolvimento ou às questões econômicas e comerciais no estrito respeito da Declaração Universal dos direitos do homem e dos textos subsequentes.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África repousa sobre três opções fundamentais que são a boa governança, pública e privada; o apelo massivo ao setor privado mais do que para a economia do Estado; a consideração da região mais do que o Estado nacional. No interior destas três opções, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África escolheu oito importantes prioridades cuja interação deverá gerar o desenvolvimento; eis elas: infra-estruturas; educação; saúde; agricultura; meio ambiente; as novas tecnologias da informação e da comunicação, a energia; e por fim, o acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Toda uma série de indicadores constituída na base de exames foram identificados para permitir uma análise minuciosa da governança. Os indicadores retidos nas quatro principais áreas são:

- democracia e boa governança: (I) o nível de ratificação dos instrumentos internacionais relacionados à prevenção, a gestão e a resolução dos conflitos; (II) a independência e a eficácia das comissões eleitorais encarregadas de garantir eleições livres e transparentes; (III) a eficácia das instituições e dos mecanismos encarregados do respeito dos Direitos do Homem; (IV) a existência e a eficácia dos comitês de vigilância parlamentares e judiciárias independentes e transparentes; (V) a existência na Constituição de disposições relativas à luta contra a corrupção e a eficácia das instituições encarregadas de aplicá-las;

- governança e gestão econômicas: (I) a existência de medidas que garantem uma gestão macro-econômica saudável (defícito, receitas, taxas de inflação e dívida por percentagem ao PIB, nível de desemprego, a parte do déficito financiado pelo Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO)); (II) a confiança e a transparência do processo orçamentário; (III) a autonomia e a eficácia do órgão nacional de verificação das contas; (IV) a autonomia do Banco Central; (V) a aplicação efetiva das regras relativas à concorrência; (VI) a elaboração e aplicação de leis contra a lavagem de dinheiro;

- governança das empresas: (I) a eficácia do dispositivo regulamentar que rege as profissões de contabilidade e de auditoria; (II) a eficácia do quadro jurídico relativo ao comércio; (III) inovação tecnológica; eficácia da proteção dos direitos de propriedade e dos direitos dos credores; (IV) o regulamento rápido e eficaz dos conflitos empresariais; (V) a eficácia da regulamentação do setor privado; (VI) o respeito da obrigação de prestar contas em relação aos mercados de capitais, as empresas, os órgãos públicos, os bancos, o setor de seguros e o setor financeiro;

- desenvolvimento sócio-econômico: (I) o nível de segurança alimentar; (II) o progresso na realização dos objetivos do milênio e do encontro mundial para o desenvolvimento social; (III) o índice de desenvolvimento humano; (IV) o índice de pobreza e das desigualdades; (V) as tendências dos indicadores sociais desde 1990; (VI) a prevalência da AIDS e de outras doenças transmissíveis; (VII) as disparidades no acesso ao ensino; (VIII) a parte do orçamento e do Produto Interno Bruto – PIB - alocada aos setores do desenvolvimento social; (IX) levar em consideração a questão do gênero;

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África identifica três dimensões da governança: governança econômica e empresarial; governança política; e paz e segurança. Foi destacado um “mecanismo de exame pelos pares”, (*African Peer Review (APR)*), cujo objetivo é fazer com que os próprios africanos policiem o cumprimento da boa-governança. O mecanismo de exame pelos pares é um mecanismo bastante semelhante ao da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico, o qual é considerado como um meio propício para identificar e promover as melhores performances. A idéia por trás do mecanismo de exame pelos pares é a de que a África deve libertar-se das condições impostas pelos doadores, amplamente consideradas ineficazes e onerosas, para optar por uma responsabilização mútua dos parceiros de desenvolvimento em termos de resultados almejados, especialmente a

redução da pobreza. Isto favorecerá um mecanismo de avaliação baseado nos resultados concretos e não em procedimentos normativos.

Talvez o aspecto mais significativo da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África seja o reconhecimento de que o progresso exige boa-governança. Sem eficácia institucional e responsabilização política, o investimento direto estrangeiro e a ajuda pública terão pouco efeito. Na verdade, esta perspectiva é uma revolução na forma de pensar dos líderes africanos que até há bem pouco tempo pediam mais ajuda, sem mencionarem a importância da boa-governança. É evidente que tal compromisso foi tomado com vista a garantir o apoio da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico e do G8, mas o simples fato do documento postular claramente que o desenvolvimento sustentável é impossível sem boa-governança, compromete o continente com uma importante agenda de reforma política. Todavia, o problema é que é muito difícil imaginar os chefes de Estado africanos a subscrever critérios de integridade e eficácia que possam pôr em causa a sua permanência no poder. E é ainda mais difícil imaginar como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África implementará uma mudança política tão radical.

Os critérios de caracterização da boa governança podem ser agrupados em 4 rúbricas, segundo a participação nas esferas institucional, política, gestão, ética etc...

1) Critérios de ordem institucional: uma Constituição democrática, instituindo uma separação e um equilíbrio dos poderes; uma justiça independente, acessível à todos, eficaz, acreditada, garante do Estado de direito e da segurança jurídica e judiciária; um órgão legislativo plenamente responsável, dispondo de poderes de iniciativa, de investigação, de gestão das informações, de controle, de sanção etc.... Ao mesmo tempo precisa-se de mecanismos eficazes de consulta e de concertação com o órgão executivo, de eleitores conscientes, dos diferentes segmentos da sociedade civil, etc...; uma imprensa livre, independente, plural, concorrente e acreditada, capaz de denunciar a má-gestão, a corrupção, os abusos, mas também de contribuir para a educação e o reforço das capacidades dos cidadãos.

2) Critérios de ordem política: um sistema político, plural e tolerante, marcado por eleições regulares transparentes, a fim que sejam sempre livres, equitativas e abertas; o livre exercício dos direitos dos eleitores; uma participação aberta e livre dos cidadãos sobre a

concepção e a implantação das políticas cotidianas, assim como o controle das atividades dos políticos e dos administradores públicos; a descentralização da autoridade, notadamente pela organização de uma governança local performante, e uma definição clara dos poderes e responsabilidades em todas as escalas.

3) Critérios de gestão: A qualidade da gestão pública desde sua concepção e a formulação de políticas em todas as áreas (econômica, financeira, social, cultural, científica, tecnológica, administrativa etc...), até a fase de controle, passando pela avaliação; a transparência na gestão e no combate à corrupção; o “*accountability*” das decisões e ações do governo e de todos aqueles que estão investidos de uma parcela de autoridade do poder público. Este anglicismo significa ao mesmo tempo imputabilidade, obrigação de prestar conta, responsabilidade. Este último termo se aplica geralmente a três (3) domínios principais:

- responsabilidade política, isto é obrigação por toda autoridade, de responder das decisões tomadas por ela, omitidas, ou tomadas no momento errado;

- responsabilidade administrativa, em relação à hierarquia, aos usuários, aos órgãos encarregados de fiscalizar a ética profissional, etc....

- responsabilidade financeira e orçamentária, levando em conta a destinação da verba, a utilização e o controle dos fundos e ativos públicos.

Uma função pública competente, íntegra, performante, politicamente neutra e objetivamente imparcial, a fim de tornar todos os serviços de qualidade, como veículo privilegiado da boa governança no âmbito do Estado; um grande respeito do bem público e da propriedade privada, assim como a busca constante de uma melhor qualidade com os melhores custos.

4) Critérios de ordem ética: O respeito dos direitos do homem por todos e em relação a todos; uma grande confiança no homem, a fim que ele possa se desenvolver e colocar em valores todas as suas potencialidades com integralidade, em benefício de todo o coletivo; de uma tomada permanente em conta da finalidade de toda política ou ação pública, notadamente a busca constante de melhores condições de vida e de um desenvolvimento duradouro.

Resulte dos critérios supra mencionados que a boa governança é um processo multidimensional capaz de promover um ambiente incitativo para o benefício do conjunto dos parceiros. Ela pode também constituir uma força decisiva na legitimação dos projetos da sociedade, ou o sucesso dos programas de desenvolvimento (por exemplo a promoção da coesão social, os valores familiares ou da educação cívica, a luta contra a pobreza, a promoção do bem estar econômico, social, cultural e moral, etc).

Observando que existe uma forte correlação entre os elementos da boa governança e todo um conjunto de indicadores socio-econômicos (mortalidade infantil, educação, desenvolvimento econômico, etc), Jean-Eric Aubert do Instituto do Banco Mundial, indagou sobre a relação entre a boa governança e a diversidade cultural. Com a boa governança, procura-se uma forma de racionalidade e de eficácia política que possa garantir a utilização maximal dos financiamentos públicos em vista de um progresso social e econômico. Ora, nota-se, que existe uma certa eficácia socio-econômica de modelos de governança não-ocidentais como aqueles que estão acontecendo em alguns países africanos e asiáticos. Ele sugere de procurar elementos de análise na dupla « tradição-modernidade » para identificar os modelos de governança mais eficazes, os mais adaptados à diversidade cultural dos países. Em outras palavras, precisa elaborar um misto entre as tradições da governança que assegura uma certa coesão e eficácia social e uma aproximação mais moderna que permite de beneficiar melhor o progresso social e econômico.¹²⁸

A boa governança existe la onde as autoridades governamentais se apoiam sobre a vontade do povo cujo são responsáveis. Portanto a boa governança é aquilo que tem como objetivo o desenvolvimento humano. A governança política é o preâmbulo das políticas para a erradicação da pobreza. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África na busca de soluções para inserir o continente na nova ordem mundial, colocou princípios para alcançar seus objetivos. Para um ensaio diríamos que a boa governança se entende por todos os meios que se dispõe para realizar os seguintes princípios: um Estado de Direito que significa a primazia da regra de direito; a transparência; a obrigação para os governos de prestarem contas e a participação de todos na vida pública, econômica, administrativa e local. Trataremos neste capítulo da boa-governança política e da boa-governança econômica e social.

¹²⁸ LA BONNE GOUVERNANCE: objet et conditions de financement du développement: table ronde préparatoire n. 3. [s.l.]: [s.n.], 2003.

B.1 Boa governança política

A boa governança política traduz-se por eleições livres e honestas, por instituições democráticas, pelo respeito aos direitos do homem, da mulher e das crianças, em fim pela transparência na gestão do patrimônio público. O atraso da África é devido em parte pela má gestão dos negócios públicos, e os parlamentares deveriam tomar ato disso. Na área da governança política e da manutenção da paz, a NEPAD não fixa as modalidades de execução desta iniciativa, mas relembra que pertence à UA “reativar os órgãos encarregados da prevenção e da resolução dos conflitos”; a União Africana criou o Conselho da Paz e da Segurança (CPS) que está sob a responsabilidade do seu Comissário. Com a condição de ter meios financeiros e logísticos, a UA poderá assim intervir para restabelecer e consolidar a paz, e enviar tropas a exemplo da Missão africana no Burundi. A democracia e a boa-governança estão também no centro dos objetivos da UA e da NEPAD.

O direito de participação na vida pública, constitui o verdadeiro caráter do cidadão, pois a política é a arte de bem governar a sociedade e engloba todas as atividades do ser humano, através de autênticos mundos ou ambientes de trabalho: a economia, a ética pública e a justiça, a saúde, a habitação, a educação, os meios de comunicação. Ao centro de uma boa governança existe a democracia. Eleições periódicas e justas são a única maneira de se proteger de um grupo de pessoas que se torna tão poderoso que alteram as leis para seu próprio benefício. A democracia não crescerá sem a compreensão e a participação ativa dos governados. Apesar do progresso na institucionalização da democracia, precisamos aumentar nossos esforços para garantir sua consolidação.

A existência de controles eficazes, especialmente entre o Parlamento, o Executivo e o Judiciário é bom para a manutenção do equilíbrio do poder. Isto significa que um órgão do governo tem o poder de controlar as atividades que constitucionalmente pertencem a outro órgão. A corrupção e a fraude reduzem o crescimento econômico, desincentivam investimentos legítimos e reduzem recursos públicos destinados a serviços para pobres. São inimigos da democracia. A imprensa e a sociedade civil têm papéis importantes para o controle do governo. Urge criar um ambiente onde a imprensa possa crescer, eliminando leis que restringem a liberdade da imprensa.

No mundo de hoje, a governança está aumentando seu papel central na maioria dos foros internacionais. Está se tornando uma pré-condição para vários programas políticos. Por isso que os países africanos devem aproveitar ao máximo a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, que tem como um dos seus princípios a defesa da boa governança. A democracia é uma responsabilidade de todos os interessados. O processo democrático será em constante transformação, razão pela qual no século passado Harry Banks sugeriu que: “[...] vivência democrática não é uma estação onde se chega; é uma forma para viajar”. Não sacrifiquemos princípios democráticos em troca de nossas ambições pessoais.¹²⁹

De modo geral a boa governança promove direitos humanos universais e fundamentais. O princípio básico e mais importante da boa governança é que as instituições políticas de uma nação sejam democráticas. Abraham Lincoln, um dos maiores políticos americano dizia que “[...] a democracia é uma forma de governo do povo, pelo povo e para o povo”. Isso significa que os direitos e princípios do governo democrático podem e devem ser aplicados de maneira universal. O direito de todo cidadão falar livremente sobre seu governo é um direito humano básico, um direito que se origina do valor de cada indivíduo como ser humano, como tem sido reconhecido pelas nações mundo afora.¹³⁰

A boa governança determina que em uma democracia funcional deve haver direitos e proteção legais. Eleições livres e justas são abertas e transparentes a todas as pessoas, sem discriminação de sexo, raça ou etnia, e sem a interferência e a coação governamental. Além disso, criam alicerces para maior investimento interno e menos fuga de capital. O direito à eleições livres e justas deve ser garantido por salvaguardas legais ou constitucionais adequadas, uma vez que somente com eleições honestas os governos podem ser responsabilizados pela prestação de contas a seus cidadãos. As eleições não são o único sustentáculo da democracia. Liderança responsável e satisfação das aspirações do povo são essenciais para assegurar que as eleições são um meio para uma sociedade democrática e não um fim em si mesmas.

Outro princípio da boa governança democrática justa é a existência de limites constitucionais referentes à extensão do poder do governo. Tais limites prevêm eleições periódicas, garantias de direitos civis e um Judiciário independente que permita aos cidadãos

¹²⁹ TEDGA, P. J. M. *Ouverture démocratique en Afrique noire?* Paris, l’Harmattan, 1991.

¹³⁰ Ibidem.

buscar proteção de seus direitos e reparação contra ações do governo. Esses limites ajudam os poderes do governo a prestar contas uns aos outros e ao povo. Responsabilidade é outro elemento a ser considerado ao se definir se um país pratica a boa governança.

Um Judiciário independente é importante à manutenção do Estado de Direito, outro princípio de boa governança. Isso exige mais do que tribunais fortes para garantir que as leis da nação sejam aplicadas de forma constante e justa. Todos os poderes governamentais devem estar sujeitos a lei de bom grado. O Estado de Direito é também a base para a formação de empresas e para o estabelecimento de mercados de capitais que impulsionam o desenvolvimento econômico. Os cidadãos ou seus representantes eleitos devem estar envolvidos em todos os níveis da elaboração da lei. A participação nesse processo faz com que o povo se interesse pela lei e confie que ela resguardará seus direitos pessoais e de propriedade.

A lei deve não apenas ser aplicada, mas também ser aplicada com justiça e sem discriminação. Boa governança significa proteção igual para mulheres e minorias e acesso livre e justo aos sistemas judiciário e administrativo. Os direitos políticos e civis não devem ser negados aos cidadãos com base no sexo, raça ou etnia. Os tribunais da nação não devem estar abertos apenas a uns poucos seletos. Os órgãos governamentais devem permitir a apelação dos regulamentos, bem como a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão; e deve ser assegurado aos cidadãos acesso fácil e oportuno a esses órgãos.

Para funcionar de maneira apropriada, uma sociedade justa e democrática deve dispor de livre troca de informações e idéias. Essa troca é mais bem realizada na criação de uma imprensa livre e aberta e nas liberdades de comunicação e expressão. Uma imprensa livre provê os eleitores com as informações de que necessitam para tomar decisões conscientes. Ela facilita a interação do discurso político, criando um “mercado de idéias” onde nenhuma idéia é abafada e as melhores são escolhidas. A imprensa livre também pode servir como um controlador do poder governamental, assegurando que os funcionários públicos e as instituições continuem a prestar contas aos eleitores. A capacidade da mídia de informar sobre negócios e economia também é importante à manutenção da confiança pública nos mercados e para atrair investimento interno e externo. O direito da imprensa para publicar, editar, criticar e informar com liberdade é um princípio fundamental da democracia.

Boa governança também significa ausência de corrupção, e os países não serão elegíveis se forem corruptos. Para preservar a integridade da democracia, os governos precisam se esforçar para se verem livres do suborno e da trapça. A corrupção prejudica a reforma e o desenvolvimento econômicos, impede a capacidade de os países desenvolvidos atraírem investimentos externos, dificulta o crescimento de instituições democráticas e concentra o poder nas mãos de uns poucos. A melhor maneira de combater a corrupção é os governos serem abertos e transparentes. Embora, em determinados casos, os governos sejam responsáveis por manter segredo e confidencialidade, os governos democráticos devem ser sensíveis ao direito de saber dos cidadãos. Leis duras contra a corrupção e a presença de órgãos de aplicação da lei que trabalham contra a corrupção demonstram o compromisso do governo com esse princípio.

Por fim, a boa governança exige que os governos invistam em seu povo e trabalhem para manter o bem-estar de seus cidadãos sem distinção de sexo, raça ou etnia. Os governos devem empregar recursos na assistência médica, na educação e no combate à pobreza. Devem se esforçar para criar um ambiente econômico onde as pessoas possam encontrar trabalhos e se estabelecerem. Junto com outras medidas, a capacidade de um governo de trabalhar por seu povo é considerada na determinação da eficácia governamental. Os governos também têm a obrigação de proteger seus cidadãos da violência criminal, que pode ser eliminada com a aplicação diligente da lei.

A NEPAD fez a escolha política da governança e da democracia ao mesmo tempo como objetivo e como meio de desenvolvimento. A parceria da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não é somente uma parceria Norte/Sul mas também uma parceria Sul/Sul, uma parceria interna entre os governantes e os governados, entre o setor público e o setor privado. Existe uma grande relação entre a boa governança e o financiamento, pois os países desenvolvidos e as instituições financeiras internacionais, atualmente exigem a aplicação de uma boa governança para ajudar os países africanos.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África oferece um quadro adequado para uma melhor coordenação da ajuda e das ações dos doadores. É importante que os países africanos tomem a iniciativa de decidir sobre a governança que os convém e de definir os objetivos a seguir. Neste aspecto a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é fundamental por colocar a boa governança no centro de suas preocupações .

O fundamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África retoma as convenções regionais e internacionais em matéria de direitos humanos, acentuando assim o projeto no princípio da primazia dos direitos do homem. Toda política ligada ao desenvolvimento ou a questões econômicas e comerciais deve ser feita no estrito respeito da Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos textos subseqüentes. O respeito aos direitos humanos não prejudica o desenvolvimento econômico.

É exato dizer que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África está formalmente acentuada nos direitos fundamentais porque o seu texto de referência é a Declaração sobre a democracia, a governança política, econômica e das empresas, que servirá de base para a avaliação dos parceiros, retomando as convenções regionais e internacionais em matéria de direitos humanos. É também exato dizer que existem grandes medos em se acentuar sobre direitos puramente formais.

Dada a dificuldade em definir critérios apropriados, em instituir o mecanismo de exame pelos pares e em estabelecer um mecanismo no qual os governos nacionais podem submeter-se a um exame externo independente, a transição para a “parceria reforçada” não será nem rápida nem suave. E a implementação da boa-governança levanta potencialmente problemas ainda mais complexos. Estabelecer um mecanismo de exame pelos pares nesta área será muito delicado, visto que requer um acordo sobre os critérios a serem usados para medir as práticas “democráticas” e a responsabilização política.

A Carta da União Africana estipula que só os governos que chegam ao poder de forma constitucional devem ser admitidos como membros, o que eleva a realização de eleições democráticas ao estatuto de requisito mínimo para ser membro da organização. Contudo, até esta condição relativamente simples é difícil a avaliar, como tem sido amplamente demonstrado por recentes acontecimentos na África. Mesmo quando existem observadores internacionais nas eleições, há frequentemente desacordo quanto à liberdade e justiça do escrutínio. O caso do Zimbabwe mostra claramente a relutância dos chefes de Estado africanos em fazer juízos sobre os seus pares.

Ainda assim, a boa-governança é necessariamente mais que a realização regular de eleições multipartidárias, uma vez que estas não garantem, por si só, um governo eficaz. Atingir os objetivos acordados com os doadores requer dos governos a capacidade de

implementar programas que contribuam para o crescimento econômico sustentado. Objetivos que apenas se podem alcançar com boa-governança nos quadros das instituições, das infra-estruturas e do sistema judicial e bancário. Portanto, a realização de eleições “democráticas” terá de se traduzir numa governança mais eficaz se se quiserem alcançar os objetivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Aqui também é difícil de encarar uma situação na qual o mecanismo de exame pelos pares acabe por identificar abertamente as falhas de determinados governos africanos e, por conseguinte, considerar esses países como não merecedores do estatuto de “parceria reforçada”. E este é certamente o ponto principal do problema: o apelo à boa-governança, tal como está concebido, é muito difícil de ser implementado, mas não impossível.

O direito internacional dos direitos do homem oferece um quadro coerente no qual deve ser concebida a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e onde deverá também evoluir. Para que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África participe da promoção, do respeito dos direitos econômicos, sociais e culturais, alguns princípios devem guiar os Estados. Caso contrário caberá às associações de defesa dos direitos do homem de lembrar aos Estados suas obrigações.

B.2 Boa governança econômica e social

A governança econômica é a gestão das políticas orçamentárias, monetárias, financeiras e fiscais do Estado. A governança das empresas diz respeito às relações entre os dirigentes, o conselho de administração, os credores, os acionistas e outras partes tais como os assalariados, os clientes, os fornecedores e a comunidade.

Quanto à boa governança econômica, ela é indispensável para atrair investimentos graças a uma justiça independente e honesta nos litígios envolvendo investidores estrangeiros; ela se concretiza também na gestão honesta e transparente das sociedades privadas, na luta contra a corrupção. Por conseguinte, a má gestão dos recursos financeiros e particularmente a corrupção têm um impacto sério e muito negativo sobre as economias africanas, porque ela freia o crescimento econômico, empobrece consideravelmente as populações e contribui para

criar uma sorte de economia paralela; sem contar que ela atrapalha a vida política, e mantém a impunidade.

Afim de assegurar a promoção do crescimento econômico e a redução da pobreza, a NEPAD coloca o acento sobre a boa-governança econômica e social. Trata-se, respeitando os códigos e as normas internacionais na matéria, promovendo a eficácia do mercado e a democracia, lutar contra o desperdício, favorecer os fluxos financeiros privados.

Desta perspectiva, temos de presumir que o propósito do compromisso da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África com a Declaração do Milênio é para lembrar aos doadores as promessas feitas no âmbito da erradicação da pobreza mundial. Será talvez uma forma de recordar ao Ocidente que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é efetivamente uma parceria e que, sem o aumento do investimento e da ajuda ao desenvolvimento, os países africanos não conseguirão atingir tal objetivo. No entanto, o Ocidente, por sua vez, deverá lembrar aos países africanos o seu compromisso de atingir os 7%, alvo que apenas alguns países (Botswana e Maurícias) parecem poder alcançar.

Neste momento, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África centra a sua atenção na governança econômica e empresarial. O objetivo aqui é adotar padrões suficientemente elevados para que os países doadores sejam incentivados a dar o suporte financeiro com base em acordos sobre objetivos. A eficácia do mecanismo de exame pelos pares será testada por um grupo de países, servindo de modelo para os demais. O Comitê de Implementação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África concordou que o mecanismo de exame pelos pares, deveria ser conduzida por um “mecanismo” independente, todavia os pormenores decisivos relativos ao seu funcionamento ainda não foram estabelecidos. Assim, a credibilidade do compromisso da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África com a boa-governança dependerá da credibilidade do mecanismo de exame pelos pares. Encara-se, assim, a possibilidade de premiar, com ajuda adicional, os países pioneiros que forem elegíveis, por via do mecanismo de exame pelos pares, para a “parceria reforçada”. Para não falar do reverso da medalha, isto é, de cortes no apoio a países que falham no crivo do mecanismo de exame pelos pares. O desenvolvimento econômico vem sendo tratado por todas as organizações internacionais, tanto é assim que as Nações Unidas têm várias resoluções no tema.

A evolução dos direitos econômicos, sociais e culturais no seio das Nações Unidas é também percebida em outros instrumentos jurídicos:

- A resolução 32/130 de 1977 coloca em evidência a concepção global e a visão indivisível dos direitos do homem,

- A resolução 41/17 de 1986 adotada pela Assembleia Geral quando do vigésimo aniversário de dois pactos reafirma a indivisibilidade e a interpretação dos direitos humanos,

- Em 1988, a Assembleia Geral, por suas resoluções números 43/113, 43/114 e 43/125 reafirma a necessidade de cuidar muito bem de todos os direitos humanos,

- A Declaração de Copenhague que foi adotada em 1995, reafirma e consagra a indivisibilidade de todos os direitos. Sua particularidade é que ela vai contra a mundialização colocando como pressuposto a idéia de desenvolvimento social internacional, baseada sobre a solidariedade entre as nações. Esta declaração é interessante no sentido em que os diferentes engajamentos refletem uma tentativa de restaurar o Estado e o seu papel. Trata-se segundo a expressão de Robert Charvin de uma revalorização do primado social. É, dizia Boutros Ghali, uma resposta política, no sentido mais forte do termo, à sociedade global de hoje. Este conjunto de dispositivos demonstra sem sombra de dúvida a preocupação da Organização das Nações Unidas, tentando corrigir as imperfeições iniciais do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Neste sentido, ele é somente um protocolo facultativo sobre os métodos da apresentação dos pedidos, similar ao protocolo dos direitos civis e políticos.¹³¹ A NEPAD, como plano de desenvolvimento econômico será um instrumento muito importante para a inserção da África na globalização.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África intervém a um momento particular da construção da União Africana, o da necessidade imperiosa de acelerar a integração econômica e política do continente. Esta necessidade se concretizou com a reforma da Organização da Unidade Africana e o nascimento da União Africana cujo instrumento privilegiado é a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. A passagem da

¹³¹ A Déclaration de Copenhague previu a aplicação pelos Estados, da iniciativa 20/20, que consiste em alocar 20% da ajuda pública para o desenvolvimento, e 20% do orçamento nacional dos Estados para as despesas com os serviços sociais de base.

Organização da Unidade Africana, a união dos Estados, apresentada como uma entidade criada para acompanhar o movimento de descolonização da África e de lutar contra a apartheid; a União Africana, é apresentada como a união dos povos, traduz um retorno mais marcante do ideal pan-africanista da unidade africana notadamente por uma implicação maior de todos os atores sócio-políticos e a busca de uma política que deverá reforçar a economia do continente, insistindo particularmente no setor privado. Faz-se mister favorecer com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, a realização dos objetivos fixados pela Carta da União Africana. A África deve encontrar seu lugar na globalização, evitar sua divisão, por causa da sua pobreza, do seu atraso econômico e da sua marginalização social, e iniciar uma dinâmica interna para sair do sub desenvolvimento, fazer com que os direitos fundamentais se tornem uma realidade.

Praticamente tudo na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África releve dos direitos fundamentais, que sejam as questões referentes à democracia e a boa governança, à economia, à saúde, à educação, a alimentação, ao reforço do Estado de direito. Este imperativo não deve ficar somente no campo da retórica, é uma escolha que diferencia profundamente a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África das iniciativas anteriores para a promoção do desenvolvimento africano. Esta aspiração será alcançada e aceita somente se a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África falar em nome dos povos africanos por meio dos seus representantes eleitos democraticamente. A legitimidade e a credibilidade são então as palavras chaves e os fatores essenciais do sucesso da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

Nas chancelarias ocidentais, a ajuda ao desenvolvimento, depois de ter sido reduzida ao estrito mínimo, é doravante submetida a condições drásticas (democracia, boa governança e respeito aos direitos do homem), ou destinada a alguns países africanos estáveis, os que são chamados de “África útil”.

Os africanos devem então contar sobre suas próprias forças, instituir redes de solidariedade mais sólidas dentro da nova organização que é a União Africana. Em outras palavras, os africanos devem pensar no futuro deles num mundo em mutação em direção à globalização. A criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África por alguns chefes de Estado modernistas veio na hora certa para compensar a derrota, criando políticas de cooperação de Estado para Estado através do aporte de capitais privados. A idéia em si é

uma revolução em todos os pontos de vista, desde que os novos nichos de conflitos sejam desde já resolvidos; pois o liberalismo encarado no continente com a idéia da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não pode andar junto com a onda de violência observada por causa do déficit democrático.

É neste sentido justamente que a República Democrática do Congo, não pude fazer parte do programa, em 2001 por causa da guerra civil que representa um perigo real para os investidores, apesar de seus enormes potencialidades em recursos humanos ou naturais. Porque o continente africano precisa da ajuda estrangeira?

Pois o autal atraso da África se explica perfeitamente, por três séculos de escravidão que transferirão os seus recursos humanos; a colonização que transferiu os seus recursos materiais. Desde as independências, o sistema de trocas assimétricas fez com que a África se empobrece cada dia e que paralelamente os seus parceiros se enriquecem. A África não está pedindo uma prestação de contas ou uma indenização pela escravidão. O que a África pede hoje é que a humanidade guarde em memória as grandes injustiças que foram feitas em relação a ela e inventar mecanismos que permitem a África se recolocar no curso da economia mundial.

Aceitamos a concorrência, aceitamos a globalização mas com armas iguais, dizemos sim ao comércio livre, mas o comércio honesto. Não se deve nos impor o respeito à liberdade do intercâmbio no momento em que as subvenções impedem que os produtos africanos conquistem os mercados dos países desenvolvidos, e mesmo de vender nossos produtos nos nossos mercados. Dizemos “free trade but fair trade”.

O programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é uma operação que faz da África um parceiro de 800 milhões de consumidores. Ao mesmo tempo este programa permite de reforçar a capacidade dos produtores africanos em todos os níveis e leva a África para uma maior participação na produção mundial e no comércio mundial. O impacto sobre a luta contra a pobreza é importante tanto no ponto de vista do crescimento e da criação de empregos quanto do aumento da renda.

O lugar da África na comunidade mundial está definido pelo fato de que o continente é uma base de recursos indispensáveis que servem toda a humanidade desde séculos. A África

tem um papel importante no que diz respeito ao problema crucial da proteção do meio ambiente. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África terá uma estratégia que visa manter os recursos ambientais e usá-los para o desenvolvimento do continente africano, conservando os recursos também para toda a humanidade.

A África já contribuiu consideravelmente para a cultura mundial através da literatura, da música, das artes etc, mas seu verdadeiro potencial não é explorado ainda por causa de sua integração limitada com a economia mundial. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África permitirá que a África aumente sua participação para a ciência, a cultura e a tecnologia.

É por isso que o Encontro do Milênio colocou a luta contra a pobreza no centro das prioridades internacionais, para a próxima década e no quadro dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento. Em 2000, o G8 convidou os presidentes Mbecki, Obasanjo e Bouteflika para assistirem à reunião anual do grupo no Japão. A Organização da Unidade Africana aproveitou do convite para pedir aos três líderes africanos de redigirem um plano de desenvolvimento para o continente. O que permitiu a instalação de um Comitê de Pilotagem depois do Encontro do Milênio em setembro de 2000, cujo papel era de formular o plano que teve mais tarde o nome de Mecanismo de Exame de Pares que foi revelado pelo Presidente Mbecki no Fórum Econômico Mundial de Davos em janeiro de 2001.

Esta nova estratégia de desenvolvimento para o continente cujos dois eixos principais são a internação do esforço e da dinâmica assim como a instauração de um novo tipo de relação com os credores internacionais, a parceria. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África tem como vocação mobilizar recursos e capacidades africanas permitindo assim um aumento da ajuda. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é neste aspecto, considerada como um instrumento privilegiado da União Africana cujo objetivo é permitir os pré-requisitos para o desenvolvimento como a boa governança política e econômica.

Contudo, existe um longo caminho a percorrer antes do renascimento do continente africano, mesmo com a constituição da União Africana e a adoção da nova iniciativa para a África, um plano econômico para todo o continente. Em fim, precisa constatar que a viabilidade da União Africana e a eficiência do seu impacto no continente e fora dele depende de todos os filhos da África, dos dirigentes políticos até dos agricultores passando pelos intelectuais. O dever é o nosso de realizar e de conduzir bem o desenvolvimento

qualitativo do continente numa união integrada do jeito que os mentores do pan-africanismo ousaram sonhar.

O caminho adotado pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África confirma explicitamente, pela amplitude dos direitos econômicos, sociais e culturais definidos, que os dirigentes africanos, não somente se apropriam e defendem o direito do desenvolvimento como um direito defensável, com certeza sob algumas condições, coloca-se assim e sobretudo o paradigma da economia indutiva do político. Em outras palavras, o desenvolvimento econômico dos países africanos seria uma das prioridades, e constitui uma condição necessária e suficiente para ajudar a gerir a democracia, o Estado de direito que respeita as normas de direito e salvaguarda dos direitos fundamentais. O desenvolvimento econômico do continente africano passa por uma discussão a nível regional e internacional da dívida externa.

A questão da anulação da dívida africana mobilizou todas as energias num quadro humanitário louvável. Mas o problema da dívida é de ordem jurídica, em conformidade com as disposições dos acordos de empréstimos em caso de litígio. Conseqüentemente, parece lógico que o combate para a anulação da dívida seja levado perante um órgão de arbitragem internacional. De fato, o empréstimo procede de uma transação financeira entre duas ou mais partes. Mas se esta transação é prejudicial somente a uma das partes, a parte que foi prejudicada pode e deve recorrer à justiça para pedir uma reparação.

É imperativo se lembrar que os países insolventes e suas populações não tiveram nenhuma participação na elaboração das políticas, nem na montagem dos empréstimos que os conduziram à falência econômica e social. Nada impede que um processo de arbitragem, sob a observação das Nações Unidas, seja engajado. Pode parecer sem sentido pedir a um seqüestrado e sem nenhuma esperança de liberdade de levar seus seqüestradores perante a justiça. Mas, é a única ação cabível em nome do direito, da moral e da justiça social. É verdade que esta aproximação do problema pode parecer uma utopia na era da mundialização onde justiça e equidade são administradas por uma comunidade internacional onde a razão do mais forte se impõe em detrimento da jurisprudência e do humanitarismo de justificação moral modelada sobre esta visão do mundo. Uma ação inicial patrocinada pela União Africana pode chamar a atenção dos juristas internacionais.

A concepção da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África pode ser interpretada como uma vontade explícita das elites políticas africanas de se assegurarem que o século XXI deverá inaugurar uma outra maneira de considerar a África na aldeia planetária. Parece que alguns setores, principalmente da área econômico-financeira não têm interesse para que a África rompa seu círculo vicioso da pobreza. Pois, ao mesmo tempo em que se formulava a iniciativa, o Banco Mundial, para não romper com seus hábitos, mobilizava a opinião pública em torno de uma nova publicação cujo título era muito eloqüente: “A África pode reivindicar o século XXI?”. Ironia da sorte ou verdadeira premissa de uma nova batalha para a definição dos parâmetros e da substância do desenvolvimento da África?

Se este debate teve, até um passado recente, uma certa pertinência empírica com o exemplo dos dragões do Sudeste asiático, o mesmo exemplo mostra que a democracia com seus apêndices políticos e jurídicos que são a boa governança, a conformidade das instituições e seu funcionamento às disposições constitucionais, o controle das contas, constitui uma das melhores garantias para o crescimento e o desenvolvimento sustentáveis e duradouros.

Será que é possível fazer entender às elites africanas e internacionais que a monopolização do poder, a exclusão e a marginalização de algumas camadas da população ou de outros povos, a frustração e a humilhação, a negação da simples condição humana e dos direitos fundamentais para algumas pessoas ameaçam não somente as nações, mas cada um de nós, sempre. Neste milênio, em que a humanidade está procurando uma nova maneira de construir um mundo melhor, é preciso juntar forças para colocar o continente num pedestal de parceria igual afim de que a civilização humana avance. Nesse contexto, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África requer a aceleração das reformas políticas, econômicas, sociais e institucionais com a introdução de novas regras de boa governança, de gestão pública transparente e de luta contra a corrupção. A fim de eliminar os diferentes obstáculos e relançar o crescimento, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África oferece um programa de ação com os seguintes setores altamente prioritários : a boa governança econômica e os fluxos de capitais; a governança política e a gestão da paz, da segurança e da democracia. A Gestão dos riscos e incertezas nos países; o acesso aos mercados e a diversificação dos produtos; as infra-estruturas de base; as novas tecnologias de informação e comunicação; o desenvolvimento humano; a energia; o ambiente. São esses os setores que requerem investimentos maciços capazes de induzir crescimento e conseqüentemente inserir o

continente na mundialização. Como os objetivos da União Africana e por consequência da NEPAD poderão ser alcançados?

Para dar chances à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e a União Africana, o nosso olhar deve cuidar também de outros obstáculos constatados em relação às estruturas estaduais organizacionais na África onde nota-se uma total ausência de política de solidariedade, tanto nacional quanto africana. Os Ministérios das Relações Exteriores na África não são especializados na construção da unidade ou da união africana. Os ministros se encontram raramente para discutirem sobre o tema da unidade africana. É urgente que esta prática seja mudada antes que seja mais tarde, pois está já tarde, levando sobretudo em consideração a proteção dos direitos básicos.

A instituição efetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais na África continuará a ser influenciada por considerações econômicas, mas isso não deve impedir a ação dos militantes tampouco servir de pretexto para a inércia dos poderes públicos. As organizações dos direitos humanos devem controlar cada vez mais as performances dos Estados, a fim de poder situar as verdadeiras causas destas violações, identificar os métodos de operações para a sua instituição.

A dificuldade de conseguir direitos econômicos, sociais e culturais garantidos pouso verdadeiros desafios à cidadania africana. Os Estados africanos face à mundialização e aos novos interesses e desafios, devem repensar suas relações com seus cidadãos, e colocar estes no centro de suas ações. A participação é a chave de sucesso de todo processo de desenvolvimento, as populações africana poderiam tomar parte à melhoria de suas vidas cotidiana e a das futuras gerações.¹³²

Portanto a contribuição da Carta Africana em matéria dos direitos econômicos, sociais e culturais é de uma importância capital. Ela é um dos únicos documentos internacionais a reconhecer desde a origem uma importância igual a todos os direitos humanos. De fato, ela concede um lugar de destaque ao direito ao desenvolvimento e por consequência aos direitos econômicos, sociais e culturais. De fato, a Carta garante entre outros, o direito ao trabalho (artigo 15), o direito à saúde física e mental (artigo 16), o direito à educação e à cultura (artigo

¹³² BESSIS, Sophie. Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 1990. *RT-M*, v. 38, n. 151, juil./sept. 1997.

17) o direito ao desenvolvimento (artigo 22), o direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao desenvolvimento (artigo 24).¹³³

Segundo a Carta, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais é uma garantia para o exercício dos direitos civis e políticos, os direitos humanos são indissociáveis tanto na sua concepção quanto na sua universalidade. Partindo da noção de indivisibilidade e de interdependência de todos os direitos humanos, conscientes da situação de extrema pobreza e da dependência econômica do continente africano, os redatores transpuseram, no plano africano, a questão do direito ao desenvolvimento que agitou as relações internacionais na década de 1970. Esta visão do homem africano, liberado da colonização e da dependência econômica, social e política, fazia sonhar. À época, o otimismo e o entusiasmo acolheram esta nova aproximação na luta para a dignidade do continente. Durante os anos 70-75, o acento foi colocado sobre a necessidade de agir com regras do comércio internacional, caracterizada pela deterioração dos termos de intercâmbio.¹³⁴

A comunidade internacional, deve por sua vez rever suas políticas de subvenções que penalizam a África, abrir seus mercados para os produtos africanos, parar a especular sobre as matérias primas africanas no mercado internacional, parar de fomentar guerras no continente. A violação permanente das regras do comércio internacional pelos países industrializados em detrimento dos países africanos deve ser revista. Eles impõem, através do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio, a abertura dos mercados africanos aos produtos industrializados e aos seus produtos agrícolas subvencionados, sem que haja uma contrapartida.¹³⁵

Após algumas décadas de existência da Comissão africana, os direitos econômicos, sociais e culturais não foram ainda concretizados formalmente. O caráter indissociável de todos os direitos humanos afirmado pela Carta não foi aproveitado. Por todas estas razões, parece mais realista restituir o debate sobre os direitos econômicos, sociais e culturais nas

¹³³ FATSAH, Ougergouz. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples: une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité. Paris : Presse Universitaire de France, 1993.

¹³⁴ Com o slogan "*trade, not aid*", os intelectuais « terceiro-mundistas » exigiam um comércio internacional mais equitativo, apoiando-se na tese do desenvolvimento, pelo comércio, sustentado por Raoul Prebisch e retomado por outros como Samir Amin.

¹³⁵ KAMTO, Maurice. Retour sur le « droit au développement » au plan international: droits au développement des états? *RUDH*, v. 11 n. 1-3, p. 1-10, 1999.

relações entre os Estados e seus cidadãos. Esta aproximação permite circunscrever a questão e de identificar os beneficiários ou titulares destes direitos e os devedores das obrigações.

Se muito já foi feito, a verdade é que com um piscar de olhos, a realidade é que entre a lei escrita e a prática do quotidiano têm enormes ambiguidades e discriminações. Refira-se que a maior catástrofe humanitária ainda é a falta de acesso à alimentação, mais de 800 milhões de pessoas no mundo sofrem de má nutrição. Embora se coloque o receio de uma escassez alimentar a nível mundial, dado que as previsões em matéria de produção agrícola são incertas, ainda assim, tudo leva a crer que o seu crescimento deverá compensar o da população, cujas projeções demográficas indicam um aumento mas uma redução contínua do ritmo.

O problema da pobreza e da insuficiência de poder de compra impede que uma parte da população possa aceder aos alimentos em quantidade e de qualidade adequadas. A realidade do Continente Africano é bem evidente, debatendo-se com déficits alimentares prolongados e sub-humanos. A segurança alimentar das pessoas é uma questão que deve ser resolvida urgentemente. Não basta o aumento da oferta alimentar, há que apostar também no crescimento económico das populações e na conseqüente erradicação da pobreza. Ser pobre, mais do que não ter o que comer ou o que vestir, significa não ter acesso aos meios de produção e aos recursos, bem como não ser reconhecido nos seus direitos de cidadão.

O direito fundamental de qualquer ser humano estar ao abrigo da fome encontra-se consagrado desde 1966 em Pacto Internacional aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas. O direito à alimentação é tão básico e essencial que não encontramos um preceito *ipsis verbis* a consagrá-lo. É um direito que constitui uma emanção do próprio direito à vida consagrado em todas as Constituições modernas dos países. Mais que um direito à vida, é um direito à sobrevivência, ou seja, um direito a viver. O que se traduz no direito a dispor das condições de subsistência mínimas, integrando, designadamente, o direito ao trabalho, à saúde e à habitação. O direito à vida, enquanto direito a viver, revela-se como matriz originária dos principais direitos sociais, pelo que o direito à alimentação se inscreve, naturalmente, no quadro geral dos direitos económicos e sociais visando conferir aos indivíduos as capacidades para se alimentarem a si mesmos.

Hoje, a África vive uma nova era, inaugurada por movimentos de democratização nos anos 90. A maioria das novas constituições levaram em conta as questões relativas aos direitos econômicos, sociais e culturais. Em alguns países como a África do Sul, o Gana, e a maioria dos países africanos francófonos, a Constituição prevê de maneira explícita a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e oferece garantias institucionais. Todavia, a instituição destes direitos continua a dividir as opiniões. Mas além das normas, precisa-se de meios financeiros e uma maior vontade política dos Estados e outros atores da sociedade.¹³⁶

Além do mecanismo africano de avaliação pelos pares, a maioria dos Estados africanos, previu garantias normativas e institucionais para assegurar a plena efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. É neste sentido que a Constituição do Gana de 1992 garante um certo número de direitos econômicos, sociais e culturais colocando-os no mesmo patamar do que os direitos civis e políticos. No artigo 12(1), todos os órgãos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) assim como as pessoas físicas e jurídicas de direito privado são obrigados a respeitar e aplicar os direitos fundamentais. Na leitura deste artigo, nota-se que o texto prevê ao mesmo tempo uma proteção horizontal e vertical. Entre os direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos como sendo normas imperativas, nota-se o direito à propriedade, o direito ao trabalho, os direitos culturais, o direito à educação. A Constituição não garante explicitamente o direito à saúde, mas alguns aspectos o protegem.¹³⁷

No mesmo diapasão o Capítulo 2 relativo aos direitos e liberdades fundamentais da Constituição sul-africana de 1996, consagra a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ela impõe para o Estado e todos os seus órgãos a obrigação de respeitar, de proteger, de promover e de instituir estes direitos. Os artigos 22 a 31 enumeram os direitos econômicos, sociais e culturais protegidos assim como seu conteúdo. Trata-se entre outros, o direito à educação, à saúde, à seguridade social, à alimentação, à água. A Constituição não se limita somente a enumerar os direitos, ela prevê um mecanismo pela instituição destes direitos seja pela via legislativa, seja pela via regulamentar ou contenciosa.

Enfim, o preâmbulo da nova Constituição do Senegal de 2001 assim como o Título II instituiu as liberdades públicas e da pessoa humana, dos direitos econômicos e sociais e dos

¹³⁶ FATSÁH, *La Charte...*

¹³⁷ Constituição do Gana de 1992, Artigos 18, 20, 22, 24, 25 e 26.

direitos coletivos que reconhecem os direitos econômicos, sociais e culturais. Artigos 12, 16, 17, 18, e 20.

No artigo 8, a Constituição consagra o direito à educação e ao trabalho, o direito de saber ler e escrever, as liberdades culturais, sindicais, o direito à saúde, a um meio-ambiente saudável. Por outro lado, os artigos 21 e 22 colocam sob a responsabilidade do Estado e das coletividades públicas a obrigação para criar as condições preliminares e as instituições públicas que garantem a educação das crianças.

Para permitir ao governo de dispor de um relatório preliminar, a Direção de Planejamento Nacional e da Coordenação com o Planejamento Regional coordena a elaboração do relatório para o Senegal. Muitas estruturas envolvidas pelos indicadores *standards* definidos pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África participam no exercício.

Cabe salientar que a inteligência africana foi colocada à prova, para, enfim, decolar com a criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Resta provar no que este programa poderá ajudar para melhorar a imagem do continente e dos africanos e que futuro nos reserva esse tão sonhado programa.

Neste contexto, a Federação Internacional de Direitos Humanos acolhe positivamente a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, concebido como um apelo para uma nova relação de parceria entre a África e a comunidade internacional, e testemunha da vontade dos chefes de Estado e de governos de se ocuparem do desenvolvimento do continente num ambiente democrático.

A Federação Internacional de Direito Humanos espera que esta iniciativa responda efetivamente às necessidades do desenvolvimento da África e relembra que toda política ligada ao desenvolvimento ou a questões econômicas e comerciais deve ser feita em estrito respeito à Declaração Universal dos Direitos do Homem e de textos subsequentes.

Particularmente a Federação Internacional de Direitos Humanos fica satisfeita de constatar que o fundamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – a Declaração sobre “ a democracia, a governança política, econômica e das empresas” - retoma

as convenções regionais e internacionais em matéria de direitos humanos, reforçando, assim, o programa no princípio da primazia dos direitos do homem.

Outrossim, pelo fato de ser uma obrigação jurídica, o argumento segundo o qual o respeito aos direitos do homem não somente não é um empecilho ao desenvolvimento econômico, mas é aceito pela maioria dos atores econômicos internacionais. É dever dos Estados-membros da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África assegurar que o respeito aos direitos humanos não seja letra morta.

A dinâmica jurídica e os novos tempos fizeram com que a classificação dos direitos humanos em geração esteja sendo ultrapassada. A Organização das Nações Unidas, através de recentes convenções e, sobretudo, a Convenção de Viena de 1993 confirma a interdependência e a indivisibilidade de todos os direitos humanos, levando a uma ambigüidade, pelo menos no plano formal, que sempre desservi a implantação efetiva desses direitos. Da mesma forma, a Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana ocorrida em 1999 nas Ilhas Maurício, sobre os direitos na África, interessou-se pela questão do desenvolvimento e exortou aos Estados e outros atores da comunidade internacional a trabalharem para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.¹³⁸

Hoje que a missão da Organização da Unidade Africana terminou por ceder seu lugar à União Africana, pergunta-se se o objetivo de solidariedade foi realizado, no sentido de permitir ao continente ter um caminho aberto num mundo que é uma aldeia planetária pela mundialização. Para muitos, a criação da União Africana é a retomada do sonho de velhos estadistas africanos da década de 60. A nova instituição, porém, é coisa para a próxima geração. Não há, entretanto, motivo para espanto. Vale lembrar que a União Européia levou cerca de 50 anos para atingir a atual situação. É inegável que o programa da União Africana, isto é a NEPAD representa uma boa expectativa para encontrar soluções às mazelas do continente. Pode realmente tal incentivo ser suficiente para levar a cabo maiores reformas políticas no continente?

O aspecto sociocultural da governança é, sem sombra de dúvida, um dos preâmbulos a levar em conta na apreciação da sua dimensão política. Para Jacques Mariel Nzouankeu,

¹³⁸ Convention des N U de 1990 sur les droits de l'enfant - V. Déclaration et Programme d'action de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme, Vienne, 15-25 juin 1993.

Secretário Permanente do Observatório das Funções Públicas Africanas (OFPA), talvez seja a falta de consideração deste aspecto sociocultural que poderá explicar a dificuldade de iniciar os programas da boa governança. Para ele, a governança deveria concentrar-se em três ações prioritárias, levando em consideração os fatores socioculturais. Antes de mais nada, é preciso conciliar a inclusão e a diversificação. Os programas de governança devem então lutar, não contra os elementos da diversidade, mas procurar colocá-los em harmonia. Por outro lado, é necessário lutar contra a auto-exclusão, quando alguns grupos sociais se colocam à margem do país, em nome de reivindicações de identidade e de território. Enfim, é preciso trabalhar sobre as questões de solidariedade, bem como restaurar e apoiar as cadeias tradicionais de solidariedade para criar novas cadeias.¹³⁹

O debate sobre a democracia, a cidadania e o desenvolvimento ocupa um lugar importante na busca de soluções para tirar a África das crises. Não adianta falar em desenvolver a África, quando é impossível aceitar o seu vizinho como uma pessoa humana com os mesmos direitos. Para uma cidadania africana transnacional, o acento deve ser colocado sobre a educação e a formação. Os programas elaborados nessas duas áreas são as chaves que permitirão aos africanos aceitarem-se uns aos outros, libertarem-se dos males sociais que envenenam a vida política em vários países (etnicidade, regionalismo, integrista religioso, nepotismo, etc.)¹⁴⁰

No âmbito de uma reflexão global, o Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África organizou um debate sobre o futuro da África do século XXI, tendo sido escolhido como tema de reflexão, a juventude. Trata-se de discutir as perspectivas oferecidas aos jovens africanos neste início do terceiro milênio ante os desafios maiores do desenvolvimento. Confrontando as propostas da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África com as profundas aspirações dos jovens africanos, queremos saber se esta nova iniciativa africana é uma real resposta às suas aspirações ou ao contrário um falso início conforme as palavras de Ian Taylor.¹⁴¹

¹³⁹ LA BONNE...

¹⁴⁰ NDULU, Ben et al. Vers une définition d'une nouvelle vision de l'Afrique pour le 21^e siècle. *Bulletin du CODESRIA*, n. 1, p. 3-10, 1998.

¹⁴¹ TAYLOR, The new partnership...

A questão do desenvolvimento da África deve, mais do que nunca, ser o centro das discussões. Todavia a questão da juventude abordada neste estudo é de suma importância. Os jovens, foco central da população, devem ser considerados como atores essenciais. Os problemas dos jovens africanos são múltiplos, e os desafios que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África deve solucionar são numerosos. Urge também conscientizar a população africana da aceitação do próximo, pois isso faria diminuir as guerras civis.

Por que articular a reflexão em torno dos jovens? Inicialmente porque o continente africano é considerado jovem, do ponto de vista demográfico. Depois, porque os jovens africanos constituirão, no futuro do mundo, um dado geopolítico indispensável. Por fim, porque em todos os tempos, os jovens tiveram um papel-chave na evolução política e social da África. De fato, conforme as épocas, os jovens elaboraram visões políticas, culturais, econômicas e sociais para tirar seus respectivos países, até mesmo o continente, das crises em que se encontravam.¹⁴²

Muitos fatos significativos da história africana permitem entender a trajetória seguida pelos jovens africanos desde, pelo menos, três séculos. Permitem entender por que as diferentes visões de desenvolvimento e de erradicação da pobreza não deram certo. O fracasso das visões do passado deve incitar hoje a busca de uma nova visão da África para o século XXI, na qual os jovens serão chamados a ter um papel de primeira ordem. O fim do século XX na África foi marcado por guerras civis nas quais os jovens foram simultaneamente atores e vítimas. Os jovens não se reconhecem mais nas utopias que, no passado, mobilizaram os militantes da “*Convention People Party de N`Krumah*”, da “*Fédération des Etudiants d’Afrique Noire en France (FEANF)*” ou da “*West African Students Union (WASU)*”. O mundo caiu e, com ele, o socialismo, a idéia da unidade africana, a idéia da independência nacional ,etc. N`Krumah, Lumumba e Nasser pertencem ao passado. Com exceção dos jovens da Namíbia e do Zimbábwe, a maioria dos jovens na África não vivenciou a colonização. Eles vivenciaram, ao contrário, a experiência de regimes ditatoriais, de regimes militares e do partido único. Muitos dentre eles tiveram como realidade: as guerras civis, a fome, os campos de refugiados. As referências históricas não têm, por isso, nenhum impacto sobre esses jovens que se confrontam a cada dia com questões de sobrevivência. Isso permite refletir sobre o

¹⁴² Remetemos a este artigo preparado em fevereiro-abril de 1955, sob os auspícios da coalizão mundial para a África, em Washington D.C., por cinco intelectuais africanos, e publicado no Boletim do CODESRIA nº1, de 1998.

lugar e o papel que os jovens deverão ter, em matéria de desenvolvimento, neste início do século XXI.¹⁴³

Depois de fazer o censo dos diferentes desafios com os quais se confrontam os jovens africanos, a questão fundamental é saber se a nova iniciativa africana pode responder a esses desafios. Mas, como ponto de partida, vamos indicar alguns pontos de consenso entre intelectuais e pesquisadores africanos, em relação à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

Os “amantes” da África sabem muito bem que as mesmas causas têm os mesmos efeitos. Portanto, para a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não adianta somente uma ruptura com o local da enunciação, ela deve tentar também uma ruptura no conteúdo e nas orientações. Além das estratégias, ela deve realizar um verdadeiro combate contra a pobreza e a corrupção, etapas-chave para o desenvolvimento da África, que não podem mais ser um horizonte para seu povo.

Muitos africanos de diversos horizontes se uniram para chamar a atenção dos tomadores de decisões sobre as potenciais desigualdades. Se a tendência atual não for corrigida, o andamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África poderá produzir um efeito contrário, deteriorando a situação já precária das mulheres e das populações pobres do continente. Para ilustrar esta assertiva, basta observar os pontos estratégicos defendidos pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, em que a questão de gênero é tratada em segundo plano.

A sanção social que castiga as mulheres se situa, em geral, em vários níveis. No contexto específico da África, ela reveste um caráter complexo, pluridimensional e multirreferencial. Mesmo que algumas mulheres galguem as escadas profissionais, sobretudo na função pública, todas as mulheres enfrentam as conseqüências do sistema patriarcal, essencialmente baseado na subordinação. A distinção conceitual entre a condição socialmente outorgada à mulher desde o seu nascimento e a posição social particular de algumas delas é,

¹⁴³ GOMA-THETHET, J.E. *L'idée de nation africaine chez les leaders panafricains de la Première Guerre mondiale à la naissance de l'OUA*. Thèse (Doctorat) - Université de Toulouse le-Mirail, 1984.

por consequência, crucial na planificação das ações de desenvolvimento. As necessidades específicas dos diferentes grupos sociais dependem muito de sua posição no espaço social.¹⁴⁴

Nota-se, portanto, mesmo sendo mencionado pelos idealizadores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, às vezes, no estatuto das mulheres da África, considerando-as como um grupo dominado no plano social, cultural e até simbólico, eles não levam em consideração a diferenciação social interna desta categoria, na formulação das estratégias.

As mulheres e os homens assumem juntos as diferentes funções ligadas à produção, à reprodução e à gestão da comunidade, mas as tarefas são desiguais, na natureza e no valor. De fato, a interdependência das tarefas em questão, as que são diretamente executadas pelas mulheres são geralmente consideradas como tendo pouco valor econômico. Para sair deste círculo vicioso, os países do G8 prometeram auxiliar a África.

Os países do G8 se engajaram em apoiar os objetivos da NEPAD nas áreas políticas, econômicas e sociais, pelos quais eles podem oferecer um valor agregado. Este plano de ação não é um “Plano Marshall para a África”, mas um acordo político: os países industrializados se engajaram em instituir “parcerias reforçadas” com os países africanos indicados pelos seus pares, diante dos seus progressos em matéria de boa-governança. Consagrando o primeiro capítulo do programa à promoção da paz e à estabilidade do continente, colocaram o acento sobre o que é mais importante para eles, isto é, a segurança. Em 2004, 250 milhões de euros provenientes do Fundo Europeu de desenvolvimento foram doados para facilitar o apoio à paz na África, dando assim uma base às operações da UA.

A conjugação destes fatores e elementos é mais do que necessária para o desenvolvimento duradouro, e a sua ausência ou um desequilíbrio entre eles constitui uma causa estrutural de instabilidade e um risco de conflitos de todo gênero, tornando-se, então, uma ameaça para a paz.¹⁴⁵

¹⁴⁴ TOURE, Maréma. *Femme, genre et développement en Afrique subsaharienne: théories et pratiques*. Lille: Presse Universitaire du Septentrion, 1996.

¹⁴⁵ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT. *La politique du Groupe de la Banque Africaine de Développement en matière de Bonne Gouvernance*. [s.l.]: [s.n.], 2000.

Assim sendo, a Declaração da União Africana de 2002 insiste sobre a necessidade de os Estados africanos perseguirem os seguintes objetivos:

- a democracia e a boa governança política;
- a governança econômica e a governança das empresas;
- o desenvolvimento socioeconômico;
- o Mecanismo Africano de Avaliação dos Pares (M.A.E.P)

Com a finalidade de respeitar os engagements, os governos africanos adotaram planos de ações nas seguintes áreas:

- a democracia e o processo democrático;
- a boa governança;
- a promoção e a proteção dos direitos do homem;
- o desenvolvimento socioeconômico.

A efetividade dos princípios de base da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, no quadro do desenvolvimento empreendedor, através de uma avaliação periódica e sistemática permite medir os progressos, o reforço das boas práticas e informar sobre as desigualdades dos meios, colocando ações corretivas apropriadas.

Os indicadores de base requeridos para medir o progresso, em conformidade com os engagements assumidos, repartem-se em três categorias:

- a representividade política e os direitos fundamentais: os indicadores cobrem as questões relativas aos sistemas políticos e aos processos eleitorais, à representatividade e à participação dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, aos direitos civis e políticos;

- a efetividade das instituições: os indicadores dizem respeito à natureza e à atividade dos órgãos legislativo, judiciário e executivo do poder do Estado, assim como ao estado do setor não-governamental;

- a gestão e a governança econômica: os indicadores dizem respeito à gestão macroeconômica, à responsabilidade dos gestores dos fundos públicos, à transparência econômica e financeira, aos sistemas de contabilidade e de verificação das contas, à supervisão e regulação dos setores financeiros e monetários.¹⁴⁶

Mas por que a boa governança interessaria a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África? Porque ela escolheu oito áreas de trabalho como prioritárias, nas quais há investimentos para alavancar o desenvolvimento do continente. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África inscreveu a boa governança como um dos seus cavalos de batalha, tanto no setor privado quanto no público. Sem a boa governança, nenhum desenvolvimento duradouro pode ser realizado. O Fórum da Inteligência Econômica e de Desenvolvimento teve sua contribuição também na indicação de estratégias para inserir a África na nova ordem mundial.

O Fórum da Inteligência Econômica e de Desenvolvimento de 2003, foi organizado em torno de plenárias e de ateliers reunindo organizações internacionais, credores, políticos, parceiros internacionais, homens de negócios e a sociedade civil. Os temas foram orientados por um lado, sobre as ações para a fase operacional do programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África num contexto internacional dominado pela globalização, dos intercâmbios mundiais desiguais e, de outro lado dos ateliers e do retorno das experiências sobre a sociedade da informação, as novas tecnologias e as ferramentas estratégicas da inteligência econômica e do desenvolvimento.¹⁴⁷

O referido Fórum da Inteligência e de Desenvolvimento foi focalizado na efetivação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Chegou o tempo de passar à fase operacional deste órgão. Apesar de um contexto internacional marcado pela globalização e pelas batalhas econômicas, esta nova iniciativa africana é a arma estratégica para combater de

¹⁴⁶ LA BONNE... Como o mecanismo de exame dos pares poderá auxiliar para garantir os direitos fundamentais aos cidadãos africanos, sobretudo a boa-governança?

¹⁴⁷ MBA, *L'Afrique...*

maneira duradoura a pobreza, a desigualdade e a ignorância. Ela oferece oportunidades excepcionais, pois pela primeira vez, todo um continente se juntou ao redor deste programa.¹⁴⁸

A fase operacional da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África: após os apoios e as promessas de financiamento dos diferentes parceiros do G8, chegou o tempo de passar à realização dos objetivos do programa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Como finalizar a questão do financiamento e iniciar a fase operacional dessa Nova Parceria para o Desenvolvimento da África?

Com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, o continente africano foi dividido em cinco zonas econômicas, (África do Norte, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Austral). Ela preconiza uma nova forma de cooperação multilateral com os governos e as instituições. Como foi bem sublinhado pelo Sr. Yasukuni Enoki, Embaixador do Japão na África do Sul: “ a parceria e a cooperação podem permitir aos africanos que abram novos horizontes e saiam da espiral de uma cultura de desenvolvimento, conscientemente ou inconscientemente, “neo-colonialista”, devido ao apoio tradicional das antigas potências coloniais ocidentais”. Como os programas de cooperação bilateral das instituições internacionais e dos governos se inserem na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África? Como estabelecer novas estratégias de cooperação e de parceria que permitam uma apropriação efetiva do processo de desenvolvimento para os africanos? No novo pensar africano, a parceria deve trazer benefício para todas as partes, ao contrário do que tem sido até agora. As novas estratégias devem levar em consideração as necessidades das populações africanas. Cabe salientar que esta nova visão dos idealizadores da NEPAD não faz a unanimidade no continente.

O mais triste é que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África sustenta a promoção da participação comunitária na construção, na gestão e na manutenção das infraestruturas, recorrendo, entre outras fontes, ao Banco Mundial para mobilizar os recursos financeiros necessários. Isso quer dizer que vamos continuar, como foi feito no passado, a enriquecer uma pequena minoria de homens de negócios, em detrimento das comunidades que serão, no futuro, chamadas a pagar as dívidas ilegais.

¹⁴⁸ MBA, *L'Afrique...*

Convém, outrossim, sublinhar que o Banco Mundial já tem um papel considerável no rearmamento político da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, no sentido de que dois laços essenciais são estabelecidos, de um lado, com os mecanismos existentes de ajuste estrutural (o Quadro de Luta Contra a Pobreza e os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza que são quase as únicas fontes de financiamento do desenvolvimento), e, de outro lado, com os mecanismos da Organização Mundial do Comércio. Vamos observar também que a ajuda estrangeira nos últimos anos diminuiu bastante.

Mas, com o recuo da ajuda pública para o desenvolvimento, os investimentos diretos estrangeiros se focalizarão nos países africanos produtores de petróleo. O volume de evasão de capitais nacionais para o Norte representa uma percentagem enorme na África. A corrupção e a lavagem de dinheiro não favorecem os programas de desenvolvimento e desestabilizam uma economia já fragilizada por causa da globalização e da falta de investimentos.¹⁴⁹

A população africana no seu conjunto não parece se interessar com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, porque ela não foi nem consultada tampouco associada na elaboração do programa; o que justifica a reação cética do Senhor Martin Sibiya contra a desigualdade econômica e a pobreza “ Enquanto será implicado o G8 e o capital mundial, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África vai aumentar as desigualdades econômicas e agravar a pobreza, privando de toda proteção as economias fracas dos países africanos”¹⁵⁰.

Aminata Traoré, ex-ministra da Cultura e do Turismo do Mali de 1997 a 2000, lamenta a parte marginal que foi reservada à cultura no programa e sustenta “Não estou decepcionada. Estou com vergonha, até mesmo com humilhação. De fato, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África oferece à África num prato de prata aos ganhadores neoliberais”¹⁵¹

O jornalista Miloud Chennoufi concluiu da seguinte forma:

A realidade da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é que ela não é uma iniciativa autônoma da África destinada a ajudar os povos do continente, mas uma gaiola de boa conduta para os países industrializados.

¹⁴⁹ OULD-ABDALLAH, Ahmedou. L’Afrique à l’heure de la mondialisation: une nouvelle initiative pour le développement en Afrique. *La Revue Internationale et Stratégique*, Paris, n. 46, 2002, p. 102.

¹⁵⁰ SOBRENOME, J.A. *Le NEPAD entre convoitises et controverses. L’Intelligent*, n. 2166, juil. 2002.

¹⁵¹ J’AI honte. *L’autre Afrique*, n.11, déc. 2001/jan. 2002.

Com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, os chefes de Estado africanos oferecerem um chicote que servirá a martirizar cada vez mais os seres humanos mais desfavorecidos do planeta.¹⁵²

O mais triste é que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África sustenta a promoção da participação comunitária na construção, na gestão e a manutenção das infraestruturas sem mencionar como chegar a este ponto. Para financiar este programa conta-se com o Banco Mundial para mobilizar os recursos financeiros necessários. Isso quer dizer que vamos continuar, como foi feito no passado, a enriquecer uma pequena minoria de homens de negócios em detrimento das comunidades que serão no futuro chamados a pagarem as dívidas ilegais.

A integração aceita ou forçada neste sistema planetário, esta “aldeia” na qual nos convida Mac Luhan e Bill Gates, e agora os militantes da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, coloca então para as forças sociais africanas um dilema maior. A África tem ainda a possibilidade de se opor à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, e através desta iniciativa regional, ao processo da mundialização? As forças sociais, em particular a sociedade civil organizada, podem desenvolver uma estratégia para que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África se oriente em satisfazer as aspirações populares de seus cidadãos?

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África designa portanto o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, assim como o setor privado do G8 como seus principais interlocutores e também os agentes de mobilização de recursos financeiros indispensáveis à legitimação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África como pólo do crescimento em sentido estrito da noção e guardião principal do desperdício dos recursos continentais e das margens de benefícios mais elevadas do mundo. Defendemos a tese de que o financiamento deste ideal deve principalmente vir dos africanos, após contar com apoio da comunidade internacional.

A iniciativa da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África ficará letra morta se a hipótese do financiamento não for levantada. Ao invés de buscar financiamento externo para a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África como propuseram seus idealizadores precisa mobilizar a poupança interna a fim de que as economias africanas sejam menos dependantes

¹⁵² CHENNOUFI, Miloud. *Le devoir*. Disponível em: <<http://www.ledevoir.ca/dossiers/244/4272.html>>

dos “credores estrangeiros que se preocupem mais do lucro imediato que das preocupações a longo termo que são a base de todo projeto de desenvolvimento econômico”¹⁵³

Neste aspecto é de se cogitar o repatriamento do dinheiro dos africanos residentes fora do continente, como um meio de financiar a iniciativa africana. O esforço principal do financiamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África deve ser o dos Estados africanos. Mas este financiamento de origem pública sendo hoje difícil precisa afinar a reflexão para achar dinheiro: re-alocação das grandes despesas em matéria de armamento, percepção de imposto sobre as sociedades, reinvestimento pelos investidores estrangeiros em projetos locais, prevenção sobre a fuga de capitais etc.¹⁵⁴

Cabe ao Estado, em todo projeto de desenvolvimento, se interessar aos serviços sociais. Este ponto não pode ser regional porque as realidades são nacionais, precisa refletir sobre a natureza deste Estado, analisar sua relação com as forças sociais. Para alguns intelectuais e alguns militantes africanos, existe um interesse para que enormes esforços internos sejam feitos pelos países africanos para engariarem recursos. É nesta base que eles conseguirão financiar os setores inventariados pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Se isso não for feito, não terá nenhuma mudança notável naqueles setores. A questão de gênero deve ser também debatida pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

Existem vários caminhos para questionar os laços que unem as mulheres e as políticas de desenvolvimento. Pode-se perguntar sobre a participação efetiva das mulheres na definição das políticas desenvolvidas, suas capacidades em influenciar no processo de tomada de decisões. As teorias, os paradigmas e as ações da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África são dominados pela cegueira quando se trata do assunto do gênero. É com raras exceções que a questão de gênero é tratado.

A proposta se limitará a questionar o conteúdo da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África em função da sua relação com o gênero, tentando apreciar seu verdadeiro potencial para levar em conta as necessidades e os diferentes interesses das africanas e dos africanos. Precisar, antes, de perguntar sobre os postulados básicos que

¹⁵³ DIENG, A. A.. *Financement du développement et expériences de développement*. Accra: CODESRIA/TWN, 2002.

¹⁵⁴ Declaração sobre os desafios do desenvolvimento na África 2002: 4, parágrafo 13

sustentam a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África assim como sua dimensão política e ideológica. Algumas hipóteses serão levantadas após para alimentar o debate.

Fundamentalmente submergido no paradigma neoliberal, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África acorda um interesse limitado às questões sociais e culturais. Sua virtude não reside na sua vocação em corrigir as disparidades do gênero e as desigualdades.

É neste nível que o papel dos juristas e da sociedade civil pode ser útil, pois estes não devem somente se preocupar a defender os direitos reconhecidos e bem estabelecidos, mas devem também se voltar para as questões inexploradas e tentar suscitar a reação das instâncias tomadoras de decisões tanto a nível nacional quanto internacional e formular estratégias caso contrário. Precisa imperativamente:

- Interpretar o conteúdo das normas de forma clara.
- Identificar o centro das obrigações fundamentais dos Estados e o que constitui uma violação.
- Melhorar o sistema de apresentação dos relatórios dos Estados favorecendo a participação das instituições nacionais dos direitos humanos e da sociedade civil.
- Assegurar o acompanhamento e a transparência das conclusões e recomendações das instâncias nacionais e internacionais.
- Em relação à Comissão Africana, ela deve adotar um procedimento menos estático na proteção e na promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ela deve, tendo em vista o caráter massificado destas violações na quase totalidade dos Estados africanos, chamar a atenção sobre a ausência de verdadeiras diligências para evitar tais violações. A partir de lá, ela poderá na ausência de relatório por parte dos Estados, se basear sobre as violações efetivas constatadas num determinado país e o convidar a se explicar ao invés de esperar que este de

vir se explicar. Esta experiência foi tentada pelo Comitê dos direitos humanos das Nações Unidas em relação a alguns Estados.¹⁵⁵

Num futuro, vai precisar esclarecer e reforçar a articulação entre a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e a União Africana para uma melhor coerência do sistema africano de proteção dos direitos do homem. Cabe portanto às associações de defesa dos direitos do homem e aos Estados fazerem com que a acentuação sobre os direitos do homem não seja uma letra morta.

¹⁵⁵ Ver também as conclusões do do comitê no encontro de alguns Estados, entre os quais Gambia e Israel, recentemente, sobre a questão da violação dos direitos econômicos, sociais e culturais nos territórios palestinos ocupados pelo Estado Hebreu.

CONCLUSÃO

Acreditamos que, nos anos 90, as três décadas de “recreio” abertas em 1960 se estavam fechando e que uma nova era se estava abrindo para a África. Alguns falaram até mesmo de uma segunda libertação (depois daquela da colonização). Em vários países africanos, a democracia parece estar em pane ou em marcha a ré, em guerra civil para ter acesso ao poder, golpe de Estado constitucional por antigos ditadores reconvertidos em democratas. Cabe a nós, neste início do século XXI, refletir sobre o nosso futuro como africanos. Alguns intelectuais africanos haviam iniciado esta caminhada: Axelle Kabou (“E se a África negasse o desenvolvimento”), Mana (“Será que a África vai morrer?”), Daniel Etounga Mangélé (“Será que a África precisa de um ajuste estrutural?”), Mbata (A África pode se levantar?) e Mbembé (“A África Negra vai explodir”).

Eles levantaram questões essenciais que os jovens africanos devem perseguir hoje, senão corre-se o risco de ver o continente marginalizar-se. De toda forma, ninguém pagará, no lugar dos africanos, a conta dos seus erros acumulados ou de outros. Ninguém também lhes dará energia nem recursos financeiros para retomar a iniciativa histórica, interrompida por vários séculos de dominação e várias décadas de ausência de boa governança, de corrupção institucionalizada e de não respeito aos direitos humanos.

É a razão pela qual a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África tem sido considerada um novo ponto de partida, quer por um número de líderes africanos, quer pelos doadores, tem a ver com o fato de ela alicerçar-se no reconhecimento de que o desenvolvimento na África só é viável através de reformas políticas. Ambas as partes agora querem ser capazes de criar condições favoráveis para a “parceria reforçada”- os governos africanos porque procuram ajuda com o mínimo de condições, e a comunidade ocidental porque quer que a ajuda contribua para o desenvolvimento.

Como pôde ser constatado, a proteção normativa dos direitos econômicos, sociais e culturais é uma etapa necessária, mas não suficiente para assegurar a efetivação de um direito, e a proteção será uma realidade somente quando os mecanismos apropriados forem instituídos. Através dos mecanismos estabelecidos, os titulares dos direitos protegidos, podem recorrer aos meios jurídicos ou a outros, a fim de remediar as violações. Lá onde não existem recursos apropriados e efetivos, não existem direitos.

A efetivação dos direitos econômicos e sociais poderá ser facilitada pela interpretação do conteúdo, pelo estabelecimento de uma proteção mínima de áreas e aspectos sobre os quais medidas e políticas nacionais e internacionais são necessários.

O que é necessário é um engajamento por parte dos governos, do setor privado e de outras instituições da sociedade civil, para uma integração autêntica de todas as nações na economia e na vida política mundiais. Isso, porém, exige o reconhecimento da interdependência mundial no que concerne à oferta e à demanda, à base do meio ambiente que suporta o planeta, às migrações transnacionais, a uma arquitetura financeira mundial que recompense uma boa gestão socioeconômica e uma governança mundial que reconheça uma parceria entre todos os povos. Acreditamos que a comunidade internacional tem a capacidade de criar condições justas e equitativas para que a África possa participar realmente na economia e na vida política mundiais.

A história nos relembra que foi a reconstrução da Europa do pós-guerra que permitiu aos países ocidentais conhecerem trinta anos de acumulação de riqueza sem precedente. E será da mesma forma a reconstrução da África sob a inspiração e observância da União Africana. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África não faz somente o sepultamento do Estado-Providência, ela concebe o mercado como a nova panacéia e os mecanismos propostos pelo Norte (*African Growth and Opportunity Act*, Acordo de Cotonu, etc.) são uma fonte de oportunidades, suscetível de resolver os problemas dos africanos.

A NEPAD é uma visão política audaciosa e aleatória de desenvolvimento: seu êxito repousa sobre o respeito das principais condições do desenvolvimento e sobre a adesão de todo o continente. Ela deve doravante expressar as próprias necessidades e as prioridades das populações que devem participar efetivamente na elaboração, na instituição e no controle dos programas de desenvolvimento. É importante, daqui por diante, que a NEPAD traga respostas

concretas para os principais desafios da África, a fim de se tornar uma verdadeira estratégia de desenvolvimento das sociedades e do continente. Os debates na sociedade civil africana se estão multiplicando, seja na África, seja no exterior, o que constitui já um dos méritos da NEPAD. Esta última foi a prioridade dos trabalhos da UA para o Encontro de 2004, em Addis-Abeba.

O mecanismo de “revisão pelos pares” (*African Peer Review Mechanism*) oferece atualmente uma oportunidade de diálogo construtivo, no sentido de promover e melhorar a boa governação na África, pelos próprios africanos. Existe reconhecidamente um compromisso crescente da África, no sentido da boa governação, democratização e respeito pelo Estado de Direito e pelos Direitos Humanos, em nível nacional, regional e continental.

Para estabelecer uma parceria menos assimétrica entre a África e o mundo desenvolvido, o apoio deste último deve expressar-se em políticas coerentes de cooperação internacional, dando à África uma resposta global e os meios para alcançar seus objetivos. No limite, é um dever quase moral para os dirigentes africanos indicar a seus respectivos povos as causas do insucesso do desenvolvimento, pela simulação da ajuda e do financiamento, como indicado publicamente pelo Presidente Abdoulaye Wade em suas várias declarações sobre a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Este dever de verdade deverá também ser esperado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional que, mesmo reconhecendo a falha de sua política (ajuste estrutural), não reconhece sua plena responsabilidade no agravamento da dívida externa africana e das condições escandalosas nas quais os empréstimos foram dilapidados pelas oligarquias locais, com a cumplicidade do Banco Mundial e das grandes potências. O cinismo das instituições financeiras internacionais participa da falta de consideração em que os povos africanos estão colocados, em particular as comunidades impotentes e pobres, sem um “*leadership*” político convincente.

Para terminar e como se assegura no relatório da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, “a pobreza e a estagnação da África são as maiores tragédias do nosso tempo”. Ante um problema de tal amplitude, é necessário reagir com força. A África toma atualmente o problema em mãos, na escala dos países, das regiões e do continente. Nestes últimos anos, foram registrados alguns progressos em matéria de crescimento econômico e boa governança, mas é preciso ir mais longe para sair da espiral da pobreza. Para consegui-lo,

a África e os países desenvolvidos têm interesse em estabelecer uma parceria que leve em conta a diversidade do continente e os seus contextos particulares.

A integração econômica é a solução para a África, principalmente porque ela permite, pelo menos, que as economias do continente, sejam mais bem apresentadas no mercado mundial, para aproveitar as oportunidades e oferecer um melhor quadro de exploração das vantagens comparativas, juntando forças para atrair investimentos estrangeiros, etc. É uma perspectiva de crescimento acelerado a uma taxa elevada que a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África tenta abrir e que aparece assim como um programa cujo objetivo maior é o estabelecimento de uma nova ordem política e econômica continental. A prática dos princípios de governança boa e justa resulta em uma sociedade livre e aberta na qual as pessoas podem perseguir seus sonhos e esperanças. Isso facilitará a criação de economias robustas e abertas nas quais investidores e instituições financeiras confiam. Não haverá desenvolvimento econômico onde existam direitos humanos desrespeitados.

Na África, é sobretudo no plano dos valores morais que a transição para a democracia deverá ser conquistada. Impõe-se uma transformação radical das mentalidades, para extirpar os antivalores e os comportamentos nefastos desenvolvidos durante décadas, durante as quais a corrupção, o gosto pelos bens mal-adquiridos e a negligência foram tomados como modo de funcionamento do Estado.

A democracia não será um presente concedido numa salva de prata. Assim como a independência, ela deve ser conquistada. E ante a feroz resistência das forças do *status quo*, a democracia só pode realizar-se graças à vontade e às lutas populares. De resto, ela é o resultado de tais lutas, uma conquista do povo apaixonado pela liberdade e comprometido em realizar suas aspirações de uma vida melhor, apesar de todos os obstáculos e acidentes de percurso.

Como valor universal, ela é buscada por todos os povos, pois é um bem, um valor da natural e inalienável vocação humana de tomar a si o encargo do destino individual e coletivo. É um desejo inextinguível de liberdade e uma aspiração insaciável ao melhor.

Como exigência moral, ela surge no homem e no seio do próprio povo. É um fator indispensável do progresso que está ligado a certo grau de liberalismo e, à medida em que tal

corrente de pensamento considera ser o indivíduo uma fonte insubstituível de invenção e criação, torna-se um motor essencial do progresso material e moral. A pessoa humana é o motor do progresso, mas para isso, precisa de motivações que se encontram no proveito (não necessariamente mercantil) que uma empreitada lhe assegura. Na medida que a pessoa se vê como fim e não simplesmente como meio, ela consente em participar de uma ação.

O desenvolvimento da África exige que os *déficits* alimentares sejam cobertos, no menor prazo, por meio do crescimento substancial, sustentado e igualitário. O desenvolvimento repousa também sobre a criatividade e implica sistemas de educação e formação que a estimulem, a valorização do potencial de conhecimentos científicos e técnicos de produtores, em particular das mulheres, a utilização apropriada das tecnologias de ponta e a apropriação das técnicas pelos interessados.

Nas circunstâncias atuais, o desenvolvimento da África não pode resultar de uma integração mais estreita à economia mundial, sobretudo porque suas novas tendências contribuem para desvalorizar cada vez mais os recursos humanos e naturais do continente africano e, por isso mesmo, para marginalizá-lo. Ao contrário, os países africanos devem procurar, no próprio continente e entre eles mesmos, os caminhos e os meios de cooperação para seu desenvolvimento.

A luta pelos direitos humanos tomou formas muito diversas, em sintonia com as culturas históricas e os sistemas jurídicos. Se a liberdade, a dignidade e a justiça são valores universais, são entretanto interpretadas por cada Estado em disposições legislativas que estão em relação direta com as contradições internas e com a política interior desse Estado.

Um direito humano foi definido como aquele cujo caráter, considerado fundamental para todos os seres, é proclamado ou reconhecido como tal por um órgão competente. Os compromissos internacionais dos Estados, no campo dos direitos humanos, permitem, outrossim, legitimar reivindicações que emanam de indivíduos e grupos. Mas também representam uma forte “arma” para o desenvolvimento do continente negro.

O desenvolvimento não pode florescer onde o povo não pode fazer-se ouvir, os direitos humanos não são respeitados, a informação não flui e a sociedade civil e o Judiciário são fracos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco

Mundial, entre outros, concluíram que a assistência ao desenvolvimento que se concentra apenas na governança econômica, em detrimento da governança democrática, fracassa.

Enquanto direito fundamental, a boa governança aparece como a melhor resposta possível para solucionar as contradições introduzidas pelo desenvolvimento político e social como um meio de responder à crise das novas formas de regulação. Neste diapasão, a democracia positivada há de ser, necessariamente, uma democracia direta, que se torna cada dia mais possível, graças aos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, sustentada legitimamente pela informação correta e aberturas pluralistas do sistema. É de lembrar-se também, que deve ser uma democracia isenta, livre das contaminações, vícios e perversões. A noção de governança é uma noção dinâmica na qual interagem, ao mesmo tempo, fatores econômicos, sociais, culturais e políticos.

A criação de uma Carta de Direitos Fundamentais poderia ser instituída como uma forma de preencher a lacuna dos Tratados internacionais, com relação à falta de disposições que protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Precisa-se pensar em uma “Nepaldização” das políticas de ajuda e de desenvolvimento na África.

O Continente Africano tem como desafios a consolidação dos Estados nacionais, da paz, da estabilidade, da segurança e da transição, de maneira estável, depois dos conflitos armados vividos em muitos dos seus países. Este é o nosso desafio. Há um consenso generalizado quanto à necessidade de a sociedade civil, em toda a sua diversidade, desempenhar um papel de importância crescente nas sociedades africanas. As organizações de direitos humanos e as associações cívicas independentes deveriam poder beneficiar-se de liberdade de atuação em todos os países. Foi feita menção especial à necessidade de os órgãos de informação independentes receberem maiores apoios, uma vez que são encarados como um setor influente na sociedade, cujas actividades podem contribuir para uma maior transparência e controle.

De outra banda, os direitos e liberdades garantidos não devem ser interpretados de forma a excluir os direitos não explicitamente mencionados, que são inerentes a uma democracia e destinados a garantir a liberdade e a dignidade humanas. A maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais são reconhecidos somente como princípios que dirigem a política do Estado, mas, as Constituições, a exemplo de algumas, deveriam prever

mecanismos de avaliação, tais como obrigando o Executivo a submeter-se, cada ano a um relatório ao Parlamento, detalhando as medidas tomadas para assegurar a efetivação dos princípios orientadores. No caso africano, a criação e atuação do Conselho de Paz e Segurança é significativa.

O Conselho de Paz e Segurança, recentemente criado, representa um grande passo à frente na criação de capacidades africanas. O processo pertence aos africanos, mas exige também um forte apoio internacional e, neste contexto, surgiram várias sugestões, tais como a clarificação dos processos de mediação nos conflitos africanos. É fundamental que o sistema educativo dos países africanos reserve um lugar para a integração de questões da paz e dos direitos humanos. Simultaneamente deve-se fazer um apelo à diáspora negra e à comunidade internacional para a promoção da cooperação entre intelectuais, particularmente para tratar de temas de longo-prazo, relativos à governação e ao desenvolvimento.

Tanto África como a Europa precisam refletir sobre o tipo de relacionamento que pretendem desenvolver no futuro. Será um tipo de relação com benefícios para ambas as partes e baseada no respeito mútuo, ou continuará ainda a ser afetada por princípios subjacentes à colonização e ao neocolonialismo? Serão os valores defendidos pelo UE – tais como a governação, os direitos humanos e a democracia – “valores universais” partilhados por todos os europeus e africanos, ou existem percepções variadas relativamente a estes temas? Finalmente, é também necessário encetar um diálogo relativo às diferentes formas de “*ownership*”, isto é, de participação e apropriação dos processos, das decisões, dos resultados.

Por fim, entendemos e defendemos a tese de que a boa governança é um direito fundamental, consistindo no direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo. Deles depende a materialização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo quedar-se no plano de todas as afinidades e relações de coexistência.

Concluindo, mister também se faz observar que hodiernamente os direitos fundamentais estão sendo deslocados da dogmática jurídico-constitucional para as chamadas teorias da justiça, para as teorias sociais e para as teorias econômicas do Direito, talvez devido à propalada crise da constituição e das teorias de direitos fundamentais, razão pela qual faz-se necessário que a dogmática e a prática dos direitos fundamentais regressem ao espaço

jurídico-constitucional, em face da chamada *estabilidade pura* preconizada pelo modelo de *Constituição do Estado*, onde os direitos fundamentais são reconhecidos, consagrados e garantidos pelo ESTADO.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ACCORD de Cotonou (Bénin), 23 juin 2000. Disponível em: <<http://www.cmlag.fgov.be/>> Acesso em: 15 fev. 2005.

ACHEBE, C. *Le monde s'effondre*. Paris, Présence Africaine, 1975.

AFRICAN CONFERENCE ON THE RULE OF LAW, Lagos, Nigeria, 1961. *A Report on the proceeding of the conference*. Geneva: International Commission of Jurists, 1961.

AFRICAN SEMINAR ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS AND THE ADMINISTRATION OF JUSTICE, Cairo, 1991. [*Proceedings...*] Geneva: Centre for Human Rights, 1992.

AGO, R. Le délit international. *Recueil des Cours*, Haya, n. 68, 1939.

ALLOTT, Philip. State responsibility and the unmaking of international law. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 29. n. 1, 1988.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria geral dos direitos humanos*. Porto Alegre: Fabris, 1996

AMIN, Samir. *L'empire du chaos: la nouvelle mondialisation*. Paris: l'harmattan, 1991.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Relatórios anuais*: 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

ANDRADE, J.H. Fischel de. Da relação simbiótica entre democracia e direitos humanos à luz do direito internacional. *Contexto Internacional*: Revista do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 295-307, 1994.

_____. Democracia e direitos humanos: duas moedas ou duas faces da mesma moeda?, Pensando o Brasil (1994), in Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 37, vol. 1, Brasília.

_____. El sistema africano de protección de los derechos humanos y de los pueblos. In:

TRINDADE, A.A. Cançado. (Comp.) *Estudios básicos de derechos humanos*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996. v. 6.

DIOP, Anta Cheikh. *Les Fondements économiques et culturels d'un Etat Fédéral d'Afrique Noire*. [s.l.]: Présence africaine, 1990.

_____. *Arts nègres et cultures*, Editions Présence Africaine, Paris, 1967.

APPROPRIATION, par l'Afrique, des normes de libéralisation et de bonne gouvernance prônées par les bailleurs de fonds : certains se demandent s'il n'est pas en fait qu'une « nouvelle forme » du « consensus de Washington. Disponivel em: <<http://www.nepadsn.org/frenchJversion/nepadJfrenchJversion.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2005.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

ASSO, B. *Le Chef d'Etat africain*. Paris: Albatros, Paris, 1993.

BAD. *Rapport sur le développement en Afrique 1996*. Abidjan, 1996.

BADIE, Bertrand. *L'Etat importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992.

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT. *Perspectives économiques en Afrique: 2002-2003*. Paris: OCDE, 2003.

_____. *La politique du Groupe de la Banque Africaine de Développement en matière de Bonne Gouvernance*. [s.l.]: [s.n.], 2000.

BANTOU, Jean. *De l'impérialisme de 1900 à la mondialisation de l'an 2000*. Paris: Recherches internationales, 2000.

BARKA, Lalla Bem. L'investissement direct étranger en Afrique et le NEPAD. In: LE NEPAD et les enjeux du développement en Afrique. Paris: Maisonneuve et Larose, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BEKOLO-EBE, Bruno. LE NEPAD et la réflexion sur le développement. In: Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique. Paris: Maisonneuve et Larose, 2002.

BELLO, E.G. The African Charter on Human and Peoples Rights: a legal analysis. *Recueil des Cours*, Hayé, v. 194, n. 5, 1985.

BENGOA, José. *Halte à la mondialisation de la pauvreté*. In: TERRE des hommes: Préface. Paris: éd. Karthala, 1998.

BESSIS, Sophie. Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 1990. *RT-M*, v. 38, n. 151, juil./sept. 1997.

BIRAME, N'Diaye. Lugar dos direitos do homem na Carta da Organização da Unidade Africana. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem. Lisboa: UNESCO, 1983. p. 633-648.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLLE, Stéphane. *La conditionnalite democratique dans la politique africaine de la France*. Disponível em: <<http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/2dos3bolle.pdf>> Acesso em: 11 jun. 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BOUKRIF, H. La cour africaine des droits de l'homme et des peuples: un organe judiciaire au service des droits de l'homme et des peuples en Afrique. *African Journal of International Law*, 1998.

LA BONNE GOUVERNANCE: objet et conditions de financement du développement: table ronde préparatoire n. 3. [s.l.]: [s.n.], 2003.

BUIJTENHUIJS, R.; THIRIOT, C. *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara 1992-1995: un bilan de la littérature*. Bordeaux: Centre d'Etude d'Afrique Noire, 1995.

BULA-BULA, S. *L'Ambiguïté de l'humanité en droit international*. Kinshasa: PUK, 1999.

BUREAU SOUS-REGIONAL POUR L'AFRIQUE CENTRALE. Le NEPAD et l'évolution de la réflexion sur le développement. In: LE NEPAD et les enjeux du développement en Afrique. Paris: Maisonneuve et Larose, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARTER, J. *Parlons de paix*. Paris: Michel Lafon, 1993.

CENTRE WALLONIE BRUXELLES. *Ecriture et démocratie: les francophones s'interrogent*. Paris: Labor, 1993.

LA CHARTE de l'OUA et les documents sur l'Union africaine cités dans cet article sont disponibles sur le site disponível em: <<http://www.africa-union.org>> Acesso em: 10 jan. 2006.

CHENNOUFI, Miloud. Le devoir. Disponível em: <<http://www.ledevoir.ca/dossiers/244/4272.html>>

CHENNTOUF, T. *Le NEPA: une réponse africaine aux défis éducatifs, culturels et scientifiques du XXIe siècle*. Accra, CODESRIA/TWN, 2002.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Projeto sobre responsabilidade dos Estados por atos ilícitos internacionais*. nov. 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT SUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE AU FINANCEMENT DU NEPAD, Dakar, 2002. *Rapport général*. Dakar, 2002

CONFERENCE DES NATIONS UNIES POUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT. World investment report 2003. *Jeune Afrique/ L'Intelligent*, Dakar, n. 2226, p. 7-13, sep. 2003.

LA CONFERENCE sur la participation du secteur privé au financement du NEPAD, à Dakar (Sénégal), en 2002. Disponible em: <<http://www.nepadsn.org>> Acesso em: 04 abr. 2005.

COOK, Mercer. Les précurseurs negro-américains de la negritude. In: COLLOQUE sur la Négritude. Paris: Présence Africaine, 1972.

CORDELLIER, Serge; DIDOT, Béatrice. *L'état du monde 2004*. Paris: La Découverte, 2003.

COUSSY, Jean. Les utopies du NEPAD. *Alternatives Économiques*, Paris, n. 215, jui. 2003.

CRISE de la dette publique: les experts invités à proposer des voies de sortie à l'Afrique. *Journal Le Soleil*, 15 abr. 2004.

CRISTIAN PARKER, G. L'identité latino-américaine à la lumière des 500 ans. *Alternatives Sud*, Paris, v. 7, 2000.

DALLARI, Dalmo. *Direitos humanos: histórico, conceito e classificação* In: COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ E OUTROS. ACESSO AO TEMA DA CIDADANIA. São Paulo, 1996.

CAMARA, David. J'ai honte. in *L'autre Afrique*, n.11, déc. 2001/jan. 2002.

DECISION 102/93: Constitutional Rights Project et Civil Liberties Organisation c/ Nigeria. In: *Rapport annuel*. 1998/1999.

LA DECLARATION de Copenhague a prévu la mise en application par les Etats de l'initiative 20/20 qui consiste en gros à allouer 20% de l'aide publique au développement et 20% du budget national des Etats aux dépenses pour les services sociaux de base.

DECLARAÇÃO de Wingspread. Disponible em: <<http://www.fgaia.org.br/texts/t-precau>>

DECRAENE, P. *Le panafricanisme*. 4.ed. Paris: P.U.F., 1964.

DEMOCRACY and human rights. In: COLLOQUY OF THESSALONIK, 1987. *Proceedings...* Strasbourg: Council of Europe, 1990.

DETTE: instrument de domination des pays du Sud? *Actes du Sommet pour un autre Monde*, Annemasse, maio 2003. Disponible em: <<http://www.g8-autremonde.org>> Acesso em: 18 nov. 2005.

DIENG, A. A. *Financement du développement et expériences de développement*. Accra: CODESRIA/TWN, 2002.

DIENG, A. *The protection of human rights in Africa*. University College Galway Law Faculty, Irish Centre for the Study of Human Rights, 1988 (mimeo).

DIMANDJA ELUY'A KONDO, C. *Partage de l'avoir et des valeurs*. Kinshasa, 1996.

DIOP, Cheikh Anta. *Arts nègres et cultures*. Paris: Présence Africaine, 1967.

_____. *Les fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique noire*. Paris: Présence Africaine, 1960.

LES DROITS protégés et les procédures prévues para la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. In: COLLOQUE DE TRIESTRE, 1990. *Actes...*

DUMONT, R. *L'Afrique noire est mal partie*. Paris, Seuil, 1996.

EBOUSSI BOULAGA, F. *Les conférences nationales en Afrique noire: une affaire à suivre*. Paris, Karthala, 1993.

ELIAS, T. Olawale. *La nature du Droit Coutumier Africain*. Dakar: Présence Africaine, 1998.

ETOUNGA MANGUELE, D. *L'Afrique a t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel?*, Paris, Nouvelles du Sud, 1993.

FATSAH, Ougergouz. *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples: une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*. Paris : Presse Universitaire de France, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREUD, J. *Qu'est-ce que la politique?* Paris: Seuil, 1965.

GABA, L. *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*. Paris: L'Harmattan, Paris, 2000.

GARCIA, Emerson. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

GOMA-THETHET, J.E. *L'idée de nation africaine chez les leaders panafricains de la Première Guerre mondiale à la naissance de l'OUA*. Thèse (Doctorat) - Université de Toulouse le-Mirail, 1984.

GONIDEC, Pierre-François. *L'oua: trente ans après*. Paris: Karthala, 1993.

GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord) *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

GUIDELINES for national periodic reports. *Human Rights Law Journal*, v. 11, n. 3/4, 1990.

HAMMOUDA, Hakim Bem et al. *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*. Paris: Maisonneuve & Larose, 2002.

HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE. *Les Priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD): Rapport au Premier ministre*. Paris, 2002. Disponível em: <<http://www.hcci.gouv.fr>> Acesso em: 08 fev. 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações internacionais: história e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HILLGENBERG, Hartmut. A fresh look at soft law. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 3, p. 499-515, 1999.

HUGON, Philippe. Le NEPAD entre partenariat et gestion des conflits. *Politique Étrangère*, Paris, fév. 2003.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Additional Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights, Geneva, 26-28 January 1994*. (mimeo).

_____. Additional Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights. *Human Rights Law Journal*, , v. 20, 1999.

JACKSON, Willy. La marche contrariée vers l'Union économique. *Le Monde diplomatique*, mar. 1996.

KABOU, Axelle. *Et si l'Afrique refusait le développement*. Paris: L'Harmattan, 1991.

KAMPANG, H. *Au-delà de la Conférence nationale pour les Etats-Unis d'Afrique*. Paris: L'Harmattan, 1993.

KAMTO, Maurice. Retour sur le «droit au développement» au plan international: droits au développement des etats? *RUDH*, v. 11 n. 1-3, p. 1-10, 1999.

KÉBA, M'Baye. *Os direitos humanos em África*. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem, Lisboa: UNESCO, Ed. Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, 1983.

_____. Le droit au développement comme un droit de l'homme. *Revue des Droits de l'Homme*, Genève, v. 5, 1972.

_____. Les droits protégés et les procédures prévues para la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. In: COLLOQUE DE TRIESTRE, 1990. *Actes...*

_____. A Organização da Unidade Africana. In: AS DIMENSÕES internacionais dos direitos do homem. Lisboa: UNESCO, 1983. p. 615-633.

KEYNES, J. M. *Les conséquences économiques de la paix*. Paris: NRF, 1920.

KIZERBO, J. *História da África negra*. [s.l.]: Europa América, 1972.

KOFFI, A. Annan. *Eviter la guerre, prévenir les catastrophes: le monde mis au défi*. New York: Nations Unies, 1999.

KRISCH, N. *The establishment of an African court on human and peoples' rights*. London: Oxford University Press, 1981.

LAURAS-LOCOH, Th.; LOPEZ-ESCARTIN, N. Jeunesse et démographie en Afrique. In: LES JEUNES en Afrique: Evolution et rôle (XIXe-XXe siècles). [s.l.]: [s.n.],1992. v. 1.

LUMENBA, Albert Kasanda. *La mondialisation et la résistance culturelle en Afrique: alternatives sud*. Paris: l'Harmattan, 2000. v. 8.

MAHOUBE, Michel. *La protection des droits fondamentaux de la personne en droit extraditionnel camerounais*. Thèse (Doctorat) - Université de Paris II Panthéon-Assas, 2004.

MAMA, Touna. NEPAD: infrastructure short term Action Plan (STAP) review of Implementation Progress and the way forward. In *Revue General de Droit International Public*, n. 120, may 2003.

MANA, Kâ. *L'Afrique va-t-elle mourir ? bousculer l'imaginaire africain*. Paris : Ed. du Cerf, 1991.

MARTINS NETO, João dos Passos. *Direitos fundamentais: - conceito, função e tipos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MATRINGE, Jean. *Tradition et modernité dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*. Bruxelles, 1996.

MBA, Jean Rodrigue Elisée Eyene. *L'Afrique sur le chemin de la croissance e de l'évolution*. Paris: L'Harmattan, 2003.

MBAYE, Sanou. Souhaitable union des économies africaines. *Le Monde diplomatique*, sep. 1995.

MBEKI en appelle à la France pour lutter contre la pauvreté en Afrique. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr>> Acesso em : 19 nov. 2005.

MBEMBE, A. *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire*, Paris, l'Harmattan, 1985.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 1.

_____. *Responsabilidade internacional do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

MELONE, Thomas. Negritude et humanisme. In: COLLOQUE sur la Négritude. Paris: Présence Africaine, 1972.

MILLET-DEVALLE, A. *Les intégrations régionales en Afrique australe*. Disponível em: <<http://espace-europe.upmf-grenoble.fr>> Acesso em: em 24 abr. 2006.

MINH, Tran Van. Les conflits. In: ENCYCLOPEDIE juridique de l'Afrique. Dakar: Nouvelles Éditions Africaines, 1982. v. 2.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1988. v. 4.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 5ª edição, Atlas, São Paulo, 2004.

MUBIALA, M. La cour africaine des droits de l'homme et des peuples: mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire? *Revue General de Droit International Public*, n. 102, 1998.

MUKAM, Eric Bertin. *La viabilité de l'Union Africaine face aux mutations du contexte interne et international : faut-il y croire ?*, in http://www.zombie.lautre.net/article.php3?id_article=206, acessado em 11/06/2005.

MWAYILA, Tshiyembe. Difficile gestation de l'Union Africaine in Manière de voir 79. *Le Monde diplomatique*, fev./mars 2005.

_____. Du messianisme aux rives de la mondialisation, la difficile gestation de l'Union africaine. *Le Monde diplomatique*, jui. 2002.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.

NDAM NJOYA, A. The African concept. In: INTERNATIONAL dimensions of humanitarian law. Dordrecht: Henry Dunant Institute/UNESCO/Martinus Nijhoff, 1988.

NDIAYE, J.-P. Le grand rêve. *Jeune Afrique*, n. 592, 13 maio 1972.

_____. *La jeunesse africaine face à l'impérialisme*. Paris: F. Maspero, 1971.

NDULU, Ben et al. Vers une définition d'une nouvelle vision de l'Afrique pour le 21^e siècle. *Bulletin du CODESRIA*, n. 1, p. 3-10, 1998.

NGUE, Roger Yomba. *Democracie et bonne gouvernance: sources et résultats de la paix*. Abidjan, 2002.

NJOYA, A. Ndam. The African concept. In: INTERNATIONAL Dimensions of Humanitarian Law. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988.

NKRUMAH, Kwame. *L'Afrique doit s'unir*. Paris: Présence Africaine, 1994.

OKOYE, F.C. *International law and the new African states*. London: Sweet, Maxwell, 1972.

OLIGA, Mbambi M. Paix comme exigence d'une démocratie pluraliste. In: COLLOQUE NATIONAL TENU A KINSHASA SUR LA PAIX ET RESOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS DURANT LA TRANSITION DEMOCRATIQUE AU ZAÏRE, 1994. *Actes...*

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial. *Les dossiers du*

Comité d'aide au développement (CAD) – Coopération pour le développement – Rapport 1995. Paris: OCDE, 1996.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Déclaration des Nations Unies sur le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, 16 sep. 2002.

_____. *Examen et évaluation finals du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 et appui au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, 4 nov. 2002.

OULD-ABDALLAH, Ahmedou. L'Afrique à l'heure de la mondialisation: une nouvelle initiative pour le développement en Afrique. *La Revue Internationale et Stratégique*, Paris, n. 46, 2002.

PADMORE, G. *Panafricanisme ou communisme?*. Paris: Présence africaine, 1961.

PARRAIRE, Philippe. *Le Village-Monde et son Château: essai contre le FMI, l'omc et la Banque Mondiale*. Paris: Temps des Cerises, 1995.

PATRICK, Chabal. *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): origens, modalidades e finalidade*. Disponível em: <<http://www.ieei.pt/index.php?article=848&visual=5>> Acesso em: 24 nov. 2005.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. *Manual de direito internacional público*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT. *Rapport mondial sur le développement humain 2003*. Disponível em: <<http://www.undp.org/hdr2003/français>> Acesso em: 10 jan. 2006.

_____. *Rapport sur le développement dans le monde: 1996 et 2000*. Oxford, [2000].

A REPORT on the proceeding of the conference. Geneva: International Comission of Jurists, 1961.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2005.

RULLIER, Ch. Après nous, le déluge. In : ECRITURE et démocratie: les francophones s'interrogent. [s.l.]: [s.n.], 1995.

SAID, Hamdouni. La protection des droits économiques, sociaux et culturels à l'épreuve de la mondialisation. *RADIC*, v. 12, n. 2, juin 2000.

SALL, Alioune. Quel partenariat pour l'Afrique? Le NEPAD en questions. In : UN AUTRE sommet pour l'Afrique. Paris: Karthala, 2003.

SAMIR, Amin. *Les défis de la mondialisation*. Paris, l'Harmattan, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEITENFUS Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SINE, Babacar. *Bonne gouvernance et développement en Afrique*. Dakar: Démocraties Africaines, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2004.

SOMMET DE L'UA: déclaration relative à la mise en œuvre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Maputo, 10-12 jui. 2003. Disponible em <www.nepad.org> Acesso em: 4 abr. 2005.

SOMMET pour un autre monde, synthèse des débats, 2 juin 2003. Disponible em: <<http://www.g8-autremonde.org>> Acesso em: 18 nov. 2005

LES SOMMETS du G7 de Lyon, 1996, et du G8 de Cologne, 1999 : (les documents du G8. Disponible em: <<http://www.g8.fr/evian/index.html>> Acesso em: 18 nov. 2005.

SUR LA POLITIQUE française, cf. le discours de La Baule de François Mitterrand en juin 1990. Disponible: <http://www.univ-reims.fr/Labos/CERI/Mitterrand_et_la_democratie_en_Afrique.htm> Acesso em: 10 jan. 2006.

SY, Chérif Salif. Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique: une réponse africaine à la mondialisation de l'économie. In: LE NEPAD et les enjeux du développement en Afrique. Paris: Maisonneuve et Larose, 2002.

TAYLOR, I. *The new partnership for African development and global political economy: towards the African century of another false start?* Accra: TWN, 2002.

TEDGA, P. J. M. *Ouverture démocratique en Afrique noire?* Paris, l'Harmattan, 1991.

TENIER, Jacques. Intégrations régionales et mondialisation: complémentarité ou contradiction. *Notes et études documentaires*, Paris, n. 5170-71, maio/juin. 2003.

THIAM, Iba Der. La question Educative vue par le NEPAD. In: CONFERENCE DES PARLEMENTAIRES AFRICAINS SUR L'EDUCATION. Dakar: UNESCO, 2002.

TOURE, Maréma. *Femme, genre et développement en Afrique subsaharienne: théories et pratiques*. Lille: Presse Universitaire du Septentrion, 1996.

TRINDADE, A. A. Cançado. Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights: at global and regional levels. 202(II) *Recueil des Cours*, Haye, v. 202, n. 2, p. 9-435, 1987.

_____. A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. EL SISTEMA africano de protección de los derechos humanos y de los pueblos. In: *Estudios básicos de derechos humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996. v. 6.

TSHIYEMBE, Mwayila. Les principaux déterminants de la conflictualité africaine. In: LA PREVENTION des conflits en Afrique. Paris: ed. Karthala, 2001.

UNION EUROPEENNE. *Appui de l'Union Européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*. Disponível em : <[www.http://europa.eu.int](http://europa.eu.int)> Acesso em : 24 abr. 2006.

WALKENHORST, Peter. Echanges, dette et développement : un bilan de l'initiative PPTE. *Problèmes Économiques*, Paris, n. 2 829, 29 oct. 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. Grandeur et déclin du Tiers-Monde. *Manière de Voir*, Belgique, jan./fév. 2001.

WALY DANFAKHA, P. Le mouvement panafricain de la jeunesse (MPJ): 1963-1990. In: LES JEUNES en Afrique: évolution et rôle (XIXe-Xxe siècles). Paris: Présence Africaine, 1991. v. 2.

WEIL, Prosper. Cours general de droit internacional public. *Recueil des Cours*, v. 237, 1996.

ANEXO A - ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ;

1. Le Président de la République d'Afrique du Sud
2. Le Président de la République Algérienne Démocratique et Populaire
3. Le Président de la République d'Angola
4. Le Président de la République du Bénin
5. Le Président de la République du Botswana
6. Le Président du Burkina Faso
7. Le Président de la République du Burundi
8. Le Président de la République du Cameroun
9. Le Président de la République du Cap Vert
10. Le Président de la République Centrafricaine
11. Le Président de la République Fédérale Islamique des Comores
12. Le Président de la République du Congo
13. Le Président de la République de Côte d'Ivoire
14. Le Président de la République de Djibouti
15. Le Président de la République Arabe d'Egypte
16. Le Premier Ministre de la République Fédérale et Démocratique d'Ethiopie
17. Le Président de l'Etat d'Erythrée
18. Le Président de la République Gabonaise
19. Le Président de la République de Gambie
20. Le Président de la République du Ghana
21. Le Président de la République de Guinée
22. Le Président de la République de Guinée Bissau
23. Le Président de la République de Guinée Equatoriale
24. Le Président de la République du Kenya
25. Le Premier Ministre du Royaume du Lesotho
26. Le Président de la République du Libéria
27. Le Guide de la Révolution du 1^{er} septembre de la Grande Jamahiriya Arabe

Libyenne Populaire et Socialiste

28. Le Président de la République de Madagascar
29. Le Président de la République du Malawi
30. Le Président de la République du Mali
31. Le Premier Ministre de la République de Maurice
32. Le Président de le République Islamique de Mauritanie
33. Le Président de la République du Mozambique
34. Le Président de la République de Namibie
35. Le Président de la République du Niger
36. Le Président de la République Fédérale du Nigeria
37. Le Président de la République Ougandaise
38. Le Président de la République Rwandaise
39. Le Président de la République Démocratique du Congo
40. Le Président de la République Arabe Sahraoui Démocratique
41. Le Président de la République de Sao Tome & Principe
42. Le Président de la République du Sénégal
43. Le Président de la République des Seychelles
44. Le Président de la République de Sierra Léone
45. Le Président de la République de Somalie
46. Le Président de la République du Soudan
47. Le Roi du Swaziland
48. Le Président de la République Unie de Tanzanie
49. Le Président de la République du Tchad
50. Le Président de la République Togolaise
51. Le Président de la République de Tunisie
52. Le Président de la République de Zambie
53. Le Président de la République du Zimbabwe

Inspirés par les nobles idéaux qui ont guidé les Pères fondateurs de notre Organisation continentale et des générations de panafricanistes dans leur détermination à promouvoir l'unité, la solidarité, la cohésion et la coopération entre les peuples d'Afrique, et entre les Etats africains ;

Considérant les principes et les objectifs énoncés dans la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et le Traité instituant la Communauté économique africaine ;

Rappelant les luttes héroïques menées par nos peuples et nos pays pour l'indépendance politique, la dignité humaine et l'émancipation économique ;

Considérant que depuis sa création, l'Organisation de l'Unité Africaine a joué un rôle déterminant et précieux dans la libération du continent, l'affirmation d'une identité commune et la réalisation de l'unité de notre continent, et a constitué un cadre unique pour notre action collective en Afrique et dans nos relations avec le reste du monde ;

Résolus à relever les défis multiformes auxquels sont confrontés notre continent et nos peuples, à la lumière des changements sociaux, économiques et politiques qui se produisent dans le monde ;

Convaincus de la nécessité d'accélérer le processus de mise en œuvre du Traité instituant la Communauté économique africaine afin de promouvoir le développement socio-économique de l'Afrique et de faire face de manière plus efficace aux défis de la mondialisation ;

Guidés par notre vision commune d'une Afrique unie et forte, ainsi que par la nécessité d'instaurer un partenariat entre les gouvernements et toutes les composantes de la société civile, en particulier les femmes, les jeunes et le secteur privé, afin de renforcer la solidarité et la cohésion entre nos peuples ;

Conscients du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent, et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, comme condition préalable à la mise en œuvre de notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration ;

Résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit ;

Résolus également à prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer nos institutions communes et à les doter des pouvoirs et des ressources nécessaires afin de leur permettre de remplir efficacement leurs missions ;

Rappelant la Déclaration que nous avons adoptée lors de la quatrième session extraordinaire de notre Conférence à Syrte, en Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire socialiste, le 9.9.99, et par laquelle nous avons décidé de créer l'Union africaine, conformément aux objectifs fondamentaux de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et du Traité instituant la Communauté économique africaine ;

SOMMES CONVENUS DE CE QUI SUIT :

Article Premier

Définitions

Dans le présent Acte constitutif, on entend par :

- « **Acte** », le présent Acte constitutif ;
- « **AEC** », la Communauté économique africaine ;
- « Charte », **la Charte de l'OUA** ;
- « Comité » **un comité technique spécialisé** ;
- « **Commission** », le Secrétariat de l'Union ;
- « Conférence », **la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union** ;
- « Conseil », **le Conseil économique, social et culturel de l'Union** ;
- « **Conseil exécutif** », le Conseil exécutif des Ministres de l'Union ;
- « **Cour** », la Cour de justice de l'Union ;
- « **Etat membre** », un Etat membre de l'Union ;
- « **OUA** », l'Organisation de l'Unité Africaine ;
- « **Parlement** », le Parlement panafricain de l'Union ;
- « Union », **l'Union africaine créée par le présent Acte constitutif.**

Article 2

Institution de l'Union africaine

Il est institué par les présentes une Union africaine conformément aux dispositions du présent Acte.

Article 3

Objectifs

Les objectifs de l'Union sont les suivants:

- (a) Réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ;
- (b) Défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres ;
- (c) Accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent ;
- (d) Promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ;
- (e) Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- (f) Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ;
- (g) Promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ;
- (h) Promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ;
- (i) Créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ;
- (j) Promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ;
- (k) Promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ;
- (l) Coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union;
- (m) Accélérer le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie ;
- (n) Œuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent.

Article 4

Principes

L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants :

- (a) Egalité souveraine et interdépendance de tous les Etats membres de l'Union ;

- (b) Respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance ;
- (c) Participation des peuples africains aux activités de l'Union ;
- (d) Mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain;
- (e) Règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union ;
- (f) Interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les Etats membres de l'Union ;
- (g) Non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre ;
- (h) Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité;
- (i) Co-existence pacifique entre les Etats membres de l'Union et leur droit de vivre dans la paix et la sécurité ;
- (j) Droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ;
- (k) Promotion de l'autodépendance collective, dans le cadre de l'Union ;
- (l) Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- (m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance;
- (n) Promotion de la justice sociale pour assurer le développement économique équilibré;
- (o) Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives;
- (p) Condamnation et rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement.

Article 5

Organes de l'Union

1. Les organes de l'Union sont les suivants :

- (a) La Conférence de l'Union
- (b) Le Conseil exécutif ;
- (c) Le Parlement panafricain ;

- (d) La Cour de justice ;
- (e) La Commission;
- (f) Le Comité des représentants permanents ;
- (g) Les Comités techniques spécialisés;
- (h) Le Conseil économique, social et culturel;
- (i) Les institutions financières.

2. La Conférence peut décider de créer d'autres organes.

Article 6

La Conférence

1. La Conférence est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités.

2. La Conférence est l'organe suprême de l'Union.

3. La Conférence se réunit au moins une fois par an en session ordinaire. A la demande d'un Etat membre et sur approbation des deux tiers des Etats membres, elle se réunit en session extraordinaire.

4. La présidence de la Conférence est assurée pendant un an par un chef d'Etat et de Gouvernement élu, après consultations entre les Etats membres.

Article 7

Décisions de la Conférence

1. La Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple.

2. Le quorum est constitué des deux tiers des Etats membres de l'Union pour toute session de la Conférence.

Article 8

Règlement intérieur de la Conférence

La Conférence adopte son propre Règlement intérieur.

Article 9

Pouvoirs et attributions de la Conférence

1. Les pouvoirs et attributions de la Conférence sont les suivants :
 - (a) Définir les politiques communes de l'Union ;
 - (b) Recevoir, examiner et prendre des décisions sur les rapports et les recommandations des autres organes de l'Union et prendre des décisions à ce sujet ;
 - (c) Examiner les demandes d'adhésion à l'Union ;
 - (d) Créer tout organe de l'Union ;
 - (e) Assurer le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les Etats membres ;
 - (f) Adopter le budget de l'Union ;
 - (g) Donner des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix ;
 - (h) Nommer et mettre fin aux fonctions des juges de la Cour de justice ;
 - (i) Nommer le Président, le ou les vice-présidents et les Commissaires de la Commission, et déterminer leurs fonctions et leurs mandats.
2. La Conférence peut déléguer certains de ses pouvoirs et attributions à l'un ou l'autre des organes de l'Union.

Article 10

Le Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif est composé des Ministres des Affaires étrangères ou de tous autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des Etats membres.
2. Le Conseil exécutif se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an. Il se réunit aussi en session extraordinaire à la demande d'un Etat membre et sous réserve de l'approbation des deux-tiers de tous les Etats membres.

Article 11

Décisions du Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple.

2. Le quorum est constitué des deux tiers de tous les Etats membres pour toute session du Conseil exécutif.

Article 12

Règlement intérieur du Conseil exécutif

Le Conseil exécutif adopte son propre Règlement intérieur.

Article 13

Attributions du Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les Etats membres, notamment les domaines suivants :

- (a) Commerce extérieur;
- (b) Energie, industrie et ressources minérales ;
- (c) Alimentation, agriculture, ressources animales, élevage et forêts;
- (d) Ressources en eau et irrigation
- (e) Protection de l'environnement, action humanitaire et réaction et secours en cas de catastrophe ;
- (f) Transport et communication;
- (g) Assurances
- (h) Education, culture et santé et mise en valeur des ressources humaines;
- (i) Science et technologie;
- (j) Nationalité, résidence des ressortissants étrangers et questions d'immigration ;
- (k) Sécurité sociale et élaboration de politiques de protection de la mère et de l'enfant, ainsi que de politiques en faveur des personnes handicapées ;

- (1) Institution d'un système de médailles et de prix africains.
2. Le Conseil exécutif est responsable devant la Conférence. Il se réunit pour examiner les questions dont il est saisi et contrôler la mise en œuvre des politiques arrêtées par la Conférence.
3. Le Conseil exécutif peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs et attributions mentionnés au paragraphe 1 du présent article aux Comités techniques spécialisés créés aux termes de l'article 14 du présent Acte.

Article 14

Les Comités techniques spécialisés création et composition

1. Sont créés les Comités techniques spécialisés suivants qui sont responsables devant le Conseil exécutif:
 - (a) Le Comité chargé des questions d'économie rurale et agricoles ;
 - (b) Le Comité chargé des affaires monétaires et financières ;
 - (c) Le Comité chargé des questions commerciales, douanières et d'immigration ;
 - (d) Le Comité chargé de l'industrie, de la science et de la technologie, de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement ;
 - (e) Le Comité chargé des transports, des communications et du tourisme ;
 - (f) Le Comité chargé de la santé, du travail et des affaires sociales ;
 - (g) Le Comité chargé de l'éducation, de la culture et des ressources humaines.
2. La Conférence peut, si elle le juge nécessaire, restructurer les Comités existant ou en créer de nouveaux.
3. Les Comités techniques spécialisés sont composés des ministres ou des hauts fonctionnaires chargés des secteurs relevant de leurs domaines respectifs de compétence.

Article 15

Attributions des comités techniques spécialisés

Chacun des comités, dans le cadre de sa compétence, a pour mandat de :

- (a) Préparer des projets et programmes de l'Union et les soumettre au Conseil exécutif ;

(b) Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des décisions prises par les organes de l'Union ;

(c) Assurer la coordination et l'harmonisation des projets et programmes de l'Union ;

(d) Présenter des rapports et des recommandations au Conseil exécutif, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil exécutif, sur l'exécution des dispositions du présent acte ; et

(e) S'acquitter de toute tâche qui pourrait lui être confiée, en application des dispositions du présent Acte.

Article 16

Réunions

SOUS RESERVE DES DIRECTIVES QUE PEUVENT ETRE DONNEES PAR LE CONSEIL EXECUTIF, CHAQUE COMITE SE REUNIT AUSSI SOUVENT QUE NECESSAIRE ET ETABLIT SON REGLEMENT INTERIEUR QU'IL SOUMET AU CONSEIL EXECUTIF, POUR APPROBATION.

Article 17

Le Parlement panafricain

1. En vue d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent, il est créé un Parlement panafricain.

2. La composition, les pouvoirs, les attributions et l'organisation du Parlement panafricain sont définis dans un protocole y afférent.

Article 18

Cour de justice

1. Il est créé une Cour de justice de l'Union.

2. Les statuts, la composition et les pouvoirs de la Cour de justice sont définis dans un protocole y afférent.

Article 19

Les institutions financières

L'Union africaine est dotée des institutions financières suivantes, dont les statuts sont définis dans des protocoles y afférents :

- (a) La Banque centrale africaine ;
- (b) Le Fonds monétaire africain ;
- (c) La Banque africaine d'investissement.

Article 20

La Commission

1. Il est créé une Commission qui est le Secrétariat de l'Union.
2. La Commission est composée du Président, du ou des vices-présidents et des commissaires. Ils sont assistés par le personnel nécessaire au bon fonctionnement de la Commission.
3. La structure, les attributions et les règlements de la Commission sont déterminés par la Conférence.

Article 21

Comité des représentants permanents

1. Il est créé, auprès de l'Union, un Comité des représentants permanents. Il est composé de représentants permanents et autres plénipotentiaires des Etats membre .
2. Le Comité des représentants permanents est responsable de la préparation des travaux du Conseil exécutif et agit sur instruction du Conseil. Il peut instituer tout sous-comité ou groupe de travail qu'il juge nécessaire.

Article 22

Le Conseil économique, social et culturel

1. Le Conseil économique, social et culturel est un organe consultatif composé des représentants des différentes couches socio-professionnelles des Etats membres de l'Union.

2. Les attributions, les pouvoirs, la composition et l'organisation du Conseil économique, social et culturel sont déterminés par la Conférence.

Article 23

Imposition de sanctions

1. La Conférence détermine comme suit les sanctions appropriées à imposer à l'encontre de tout Etat membre qui serait en défaut de paiement de ses contributions au budget de l'Union : privation du droit de prendre la parole aux réunions, droit de vote, droit pour les ressortissants de l'Etat membre concerné d'occuper un poste ou une fonction au sein des organes de l'Union, de bénéficier de toute activité ou de l'exécution de tout engagement dans le cadre de l'Union

2. En outre, tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres Etats membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique.

Article 24

Siège de l'Union

1. Le siège de l'Union est à Addis-Abéba (République fédérale démocratique d'Ethiopie).

2. La Conférence peut, sur recommandation du Conseil exécutif, créer des bureaux ou des représentations de l'Union.

Article 25

Langues de travail

Les langues de travail de l'Union et de toutes ses institutions sont, si possible, les langues africaines ainsi que l'arabe, l'anglais, le français et le portugais.

Article 26

Interprétation

La Cour est saisie de toute question née de l'interprétation ou de l'application du présent Acte. Jusqu'à la mise en place de celle-ci, la question est soumise à la Conférence qui tranche à la majorité des deux tiers.

Article 27

Signature, ratification et adhésion

1. Le présent Acte est ouvert à la signature et à la ratification des Etats membres de l'OUA, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.
2. Les instruments de ratification sont déposés auprès du Secrétaire général de l'OUA.
3. Tout Etat membre de l'OUA peut adhérer au présent Acte, après son entrée en vigueur, en déposant ses instruments d'adhésion auprès du Président de la Commission.

Article 28

Entrée en vigueur

Le présent Acte entre en vigueur trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des Etats membres de l'OUA.

Article 29

Admission comme membre de l'Union

1. Tout Etat Africain peut, à tout moment après l'entrée en vigueur du présent Acte, notifier au Président de la Commission son intention d'adhérer au présent Acte et d'être admis comme membre de l'Union.
2. Le Président de la Commission, dès réception d'une telle notification, en communique copies à tous les Etats membres. L'admission est décidée à la majorité simple des Etats membres. La décision de chaque Etat membre est transmise au Président de la Commission qui communique la décision d'admission à l'Etat intéressé, après réception du nombre de voix requis.

Article 30**Suspension**

Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anti-constitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union.

Article 31**Cessation de la qualité de membre**

1. Tout Etat qui désire se retirer de l'Union en notifie par écrit le Président de la Commission qui en informe les Etats membres. Une année après ladite notification, si celle-ci n'est pas retirée, le présent Acte cesse de s'appliquer à l'Etat concerné qui, de ce fait, cesse d'être membre de l'Union.

2. Pendant la période d'un an visée au paragraphe 1 du présent article, tout Etat membre désireux de se retirer de l'Union doit se conformer aux dispositions du présent Acte et reste tenu de s'acquitter de ses obligations aux termes du présent Acte jusqu'au jour de son retrait.

Article 32**Amendement et révision**

1. Tout Etat membre peut soumettre des propositions d'amendement ou de révision du présent Acte.

2. Les propositions d'amendement ou de révision sont soumises au Président de la Commission qui en communique copies aux Etats membres dans les trente (30) jours suivant la date de réception.

3. La Conférence de l'Union, sur avis du Conseil exécutif, examine ces propositions dans un délai d'un an suivant la notification des Etats membres, conformément aux dispositions du paragraphe (2) du présent article.

4. Les amendements ou révisions sont adoptés par la Conférence de l'Union par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers, et soumis à la ratification de tous les Etats membres, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives. Les amendements ou révisions entrent en vigueur trente (30) jours après le dépôt, auprès du Président de la Commission exécutive, des instruments de ratification par les deux tiers des Etats membres.

Article 33

Arrangements transitoires et dispositions finales

1. Le présent Acte remplace la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine. Toutefois, ladite Charte reste en vigueur pendant une période transitoire n'excédant pas un an ou tout autre délai déterminé par la Conférence, après l'entrée en vigueur du présent Acte, pour permettre à l'OUA/AEC de prendre les mesures appropriées pour le transfert de ses prérogatives, de ses biens, et de ses droits et obligations à l'Union et de régler toutes les questions y afférentes.

2. Les dispositions du présent Acte ont également préséance et remplacent les dispositions du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, qui pourraient être contraires au présent Acte.

3. Dès l'entrée en vigueur du présent Acte, toutes les mesures appropriées sont prises pour mettre en œuvre ses dispositions et pour mettre en place les organes prévus par le présent Acte, conformément aux directives ou décisions qui pourraient être adoptées à cet égard par les Etats Parties au présent Acte au cours de la période de transition stipulée ci-dessus.

4. En attendant la mise en place de la Commission, le Secrétariat général de l'OUA est le Secrétariat intérimaire de l'Union.

5. Le présent Acte, établi en quatre (4) exemplaires originaux en arabe, anglais, français et portugais, les quatre (4) textes faisant également foi, est déposé auprès du Secrétaire général et, après son entrée en vigueur, auprès du Président de la Commission, qui en transmet une copie certifiée conforme au Gouvernement de chaque Etat signataire. Le Secrétaire général de l'OUA et le Président de la Commission notifient à tous les Etats signataires, les dates de dépôt des instruments de ratification et d'adhésion, et l'enregistrent, dès son entrée en vigueur, auprès du Secrétariat général des Nations Unies.

EN FOI DE QUOI, NOUS avons adopté le présent Acte.

Fait à Lomé (Togo), le 11 juillet 2000.

ANEXO B - Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est un programme de l'Union africaine créé par les Africains, pour les Africains et mis en œuvre par les Africains.

Le NEPAD a été adopté par la 37^e session de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement en juillet 2001 à Lusaka (Zambie). Il est destiné à mettre en valeur les valeurs et suivre leur mise en œuvre dans le cadre de l'Union africaine.

Le NEPAD est la fusion de l'Association du millénaire pour le Programme de Redressement africain (MAP) et le Plan OMEGA. La fusion a été finalisée le 3 juillet 2001. De cette fusion est née la nouvelle initiative africaine (NAI). La NAI a été approuvée par le Sommet de l'OUA le 11 juillet 2001. Le plan a été entériné par le chef des pays du G8 le 20 juillet 2001. Le cadre politique a été finalisé par le Comité de mise en œuvre des chefs d'Etat (ASIC) le 23 octobre 2001 et le NEPAD est né.

Qu'est ce que le NEPAD ?

- le NEPAD est une vision et un programme d'action pour le re-développement du continent africain ;
- le NEPAD est un plan qui a été conçu et développé par les dirigeants africains ;
- le NEPAD est un plan global de développement intégré qui aborde les priorités clés sociales, économiques et politiques d'une manière cohérente et équilibrée ;
- le NEPAD est un engagement des dirigeants africains vis-à-vis le peuple africain et la communauté internationale pour positionner l'Afrique sur la voie de la croissance durable ;
- le NEPAD est un engagement des dirigeants africains pour accélérer l'intégration du continent africain dans l'économie globale ;
- le NEPAD est un cadre pour un nouveau partenariat avec le reste du monde ;
- le NEPAD est un appel lancé au reste du monde d'être le partenaire de l'Afrique dans son développement sur la base de son propre programme d'action.

Buts

- promouvoir la croissance et le développement durable ;
- éradiquer la pauvreté générale et aiguë ;
- arrêter la marginalisation de l'Afrique dans le processus de la mondialisation ;
- la Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le développement et la Coopération en Afrique (CSSDCA) ;
- Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).