

O SISTEMA AFRICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

Leonardo Nemer Caldeira Brant*

Luciana Diniz Durães Pereira**

Marinana Andrade e Barros***

RESUMO

O presente artigo discute, de maneira profunda e crítica, o *Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos*. Para tanto, debate, inicialmente, a origem e a formação histórica do sistema africano, a partir, sobretudo, da criação da Organização da Unidade Africana – OUA (atual União Africana – UA) e da entrada em vigor da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos. No âmbito deste sistema, as duas principais instituições que se destacam na tarefa de proteger e defender os direitos humanos e dos povos na África são a Comissão e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Dentro desta perspectiva, o trabalho investiga e analisa suas competências consultivas e contenciosas, bem como os procedimentos e mecanismos criados por seus respectivos estatutos na busca de se estabelecer meios que possibilitem, de modo efetivo, a concretização e o resguardo da proteção dos indivíduos no continente. É elaborada, ainda, uma discussão acerca das convergências e incongruências da criação da Corte Africana de Justiça em relação às já existentes instituições de cunho jurisdicional do sistema.

PALAVRAS-CHAVE

DIREITOS HUMANOS; ÁFRICA; SISTEMA DE PROTEÇÃO

ABSTRACT

The present article discusses, in a deep and critical approach, the African System of Human and Peoples' Rights Protection. In this manner, it debates, initially, the origin and historical background of the African system, starting with the creation of the Organization of African Unity – OUA (actual African Union – AU) and the passing of

the African Charter on Human and Peoples' Rights. Within this system, the two main institutions responsible for the protection and defense of human and peoples' rights in Africa are the African Commission and the African Court of Human and Peoples' Rights. In this perspective, this paper investigates and analyzes its advisory and litigious competence, as well as the procedures and mechanisms created by its respective statutes pursuing ways of effectively permitting the concretion and safeguarding of individuals' protection in this continent. It is also proposed a discussion on the convergences and incongruence of the African Court of Justice's creation, regarding the already existing jurisdictional institutions within the system.

KEYWORDS

HUMAN RIGHTS; AFRICA; PROTECTION

1. INTRODUÇÃO AO SISTEMA AFRICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

Sem embargo das garantias e direitos assegurados pelo ordenamento jurídico universal de proteção dos direitos humanos¹, o sistema africano situa-se, à semelhança

* Doutor em Direito Internacional Público pela Universidade Paris X – Nanterre, Leonardo é professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Professor de Direito Internacional Público da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Diretor da Faculdade de Ciências Humanas do Centro Universitário UNA e Presidente do Centro de Direito Internacional (CEDIN).

** Graduada em Direito (UFMG), Luciana é Especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos; Mestranda em Direito Público (linha de pesquisa de Direito Internacional) pela PUC Minas; professora do Centro Universitário UNA; pesquisadora do Centro de Direito Internacional (CEDIN) e membro do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).

*** Graduada em Direito (UFMG) e Relações Internacionais (PUC Minas), Marinana é Mestranda em Direito Público (linha de pesquisa de Direito Internacional) pela PUC Minas; professora do Centro Universitário UNA; pesquisadora do Centro de Direito Internacional (CEDIN) e membro do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).

¹ O sistema de proteção e salvaguarda dos direitos humanos estabelecido no seio das Nações Unidas apresenta-se como o principal, mais antigo e único sistema universal de proteção internacional dos direitos do homem. A saber, já o primeiro artigo da Carta da ONU de 1945 demonstra a vinculação da Organização com a proteção destes direitos, dispondo que “desenvolver e encorajar o respeito aos direitos do homem e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” configura-se como um de seus principais objetivos. Seguindo esta orientação, é adotada e proclamada pela Assembléia Geral, em 10 de dezembro de 1948, a resolução 217A (III), isto é, a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Integram, ainda, esta codificação universal o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e seu Protocolo Adicional; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; além de uma série de tratados temáticos como, a exemplo, os tratados que versam sobre os direitos da mulher, da criança e dos trabalhadores. Não obstante esta vasta normativa

dos sistemas regionais europeu² e interamericano³, como pólo de fundamental relevância na luta pela construção, promoção e efetivação de *standards* mínimos de proteção à dignidade, às liberdades e ao bem-estar humano na África.

A origem deste sistema encontra-se nos debates ocorridos no seio da XVI sessão ordinária da Assembléia de Chefes de Estado e Governo da antiga Organização da Unidade Africana⁴. Ao fim dos trabalhos, em julho de 1979, a Assembléia requisitou ao Secretário-Geral o início formal das atividades de elaboração de um projeto para uma futura Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos⁵. Neste sentido, em junho de 1981⁶, o projeto da Carta Africana foi votado, aprovado e assinado pelos membros da organização. Cinco anos mais tarde, em 21 de outubro de 1986, após atingir o número mínimo de ratificações necessárias, a Carta entrou em vigência.

Conhecida também como Carta de Banjul, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos procura espelhar e preservar contornos característicos da cultura e da formação histórica africana. Pode-se, neste sentido, destacar três principais aspectos: a consagração dos valores tribais como corolário do espírito da Carta⁷; a disposição singular não só de direitos, mas também de deveres dos indivíduos africanos para com seus grupos familiares⁸ e, finalmente, a afirmação conceitual dos direitos dos

internacional, o sistema universal é dotado de órgãos e mecanismos específicos que visam salvaguardar e proteger efetivamente estes direitos. Tem-se no trabalho da extinta Comissão de Direitos Humanos (atual Conselho de Direitos Humanos), da Assembléia Geral, do Conselho Econômico e Social e, até mesmo, em algumas decisões da Corte Internacional de Justiça, exemplos desta atuação.

² Neste sentido ver GOMIEN, Donna. *Short Guide to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe, 1991; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos direitos humanos; Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991; FAWCETT, James E. S. *The application of European Convention on Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1987. Ainda, www.echr.coe.int

³ Neste sentido ver VARGAS, D. Uribe. *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Madri: Ed. Cultura Hispânica, 1972. Ainda, <http://www.corteidh.or.cr> e <http://www.oas.org>

⁴ A Organização da Unidade Africana – OUA – instituída em 1963 com sede em Addis Abeba, na Etiópia, foi substituída, através do Ato Constitutivo de 11 de julho de 2000, pela União Africana – UA. Esta iniciou suas atividades em 2001 e é composta, atualmente, por todos os países do continente africano, exceto Marrocos. Sua sede continua localizada em Addis Abeba, Etiópia. Ver ainda <http://www.africa-union.org>

⁵ Resolução AHG/Dec. 115 (XVI).

⁶ A XVIII Conferência de Chefes de Estado e Governo da antiga OUA foi realizada em Nairóbi, no Quênia, entre os dias 17 e 26 de junho de 1981.

⁷ Observar os dizeres do preâmbulo da Carta Africana que ressaltam: “...the virtues of their historical tradition and the values of African civilization which should inspire and characterize their reflection on the concept of human and peoples' rights”.

⁸ Neste sentido, ver os artigos 27, 28 e 29 da Carta Africana que citam, entre outros, o dever que todo africano possui de respeitar seus pais em toda e qualquer situação.

povos como direitos humanos⁹, em especial aqueles concernentes ao direito à independência, à autodeterminação e à autonomia dos Estados africanos.

A Carta inaugura, ainda, um marcante avanço legislativo no tocante ao tratamento normativo dos direitos humanos. De forma inédita, elenca, conjuntamente no rol dos direitos protegidos, tanto os direitos civis e políticos como também os direitos econômicos, sociais e culturais. Opta claramente, portanto, “por uma visão necessariamente integral ou holística dos direitos humanos, tomados todos em seu conjunto, seguindo com fidelidade o legado da Declaração Universal de 1948”.¹⁰

2. AS INSTITUIÇÕES AFRICANAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

2.1 A COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

Na tentativa de melhor resguardar a proteção destes direitos no continente, a Carta estabeleceu, através do disposto em seu artigo 30¹¹, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Não obstante ser esta um órgão destituído de caráter jurisdicional, visto a natureza não-obrigatória de suas decisões¹², a Comissão Africana apresenta-se, até a atualidade, como um órgão de marcada importância na estrutura da União Africana.

⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp. 199-205; GODINHO, Fabiana de Oliveira. *Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp. 199.

¹¹ Artigo 30 da Carta Africana: “*An African Commission on Human and Peoples' Rights, hereinafter called "the Commission", shall be established within the Organisation of African Unity to promote human and peoples' rights and ensure their protection in Africa*”.

¹² As decisões da Comissão possuem natureza estritamente recomendatória e são intituladas *recomendações*. Todos os casos de violações aos direitos humanos a ela submetidos, após a devida análise e elaboração de um relatório, devem, obrigatoriamente, serem levados à discussão no seio da Conferência dos Chefes de Estado e Governo da União Africana. A estes cabe a decisão final sobre a resolução do caso, inclusive no que tange à publicidade dos mesmos, mediante sua publicação ou não.

Composta por onze membros eleitos pela Assembléia de Chefes de Estado e Governo da UA¹³ para um mandato de seis anos cada um, a Comissão realiza seus trabalhos através da ocorrência de, pelo menos, duas sessões ordinárias anuais - cada qual com duração de aproximadamente duas semanas¹⁴. Estas, assim como eventuais sessões extraordinárias¹⁵, acontecem normalmente na sede da Comissão em Banjul, Gâmbia, e são chefiadas pelo seu Presidente em exercício. Entretanto, a pedido de seus membros e mediante anuência prévia do Secretário administrativo da Comissão, as reuniões podem se dar em locais outros que não em sua sede¹⁶.

Na execução dos trabalhos, a Comissão é autônoma para optar por realizá-los em sessões abertas ao público ou às portas fechadas – *in camera*. Destaca-se, porém que, independentemente do modo de condução dos mesmos e, em especial, devido ao crescente intuito de se valorizar a participação da sociedade civil na resolução de conflitos, a Comissão pode convidar, se julgar necessário para a melhor discussão dos temas e casos que compõem sua agenda, Estados, Movimentos de Libertação Nacional, Organizações Não-Governamentais e entidades especializadas para, com o status de observadoras, terem assento em suas sessões.

De acordo com a Carta Africana¹⁷, a Comissão exerce diversificadas funções de órgão de supervisão. A análise do histórico de suas decisões¹⁸ demonstra que sua principal esfera de atuação se dá no campo da *promoção* dos direitos humanos. Nesta atividade, a competência da Comissão limita-se basicamente às seguintes tarefas:

¹³ Em consonância com os ditames dos artigos 30 a 35 da Carta Africana, os membros da Comissão devem ser necessariamente pessoas de reputação ilibada, íntegras, detentoras de alta qualificação moral e de conhecimento jurídico profundo na área dos direitos humanos. Devem servir à Comissão através de suas competências individuais e não na figura de representante de seus respectivos Estados, sendo, por isso, vedada a participação simultânea na Comissão por dois cidadãos de um mesmo país. Cada Estado-parte da Carta Africana pode indicar até dois nomes para a eleição. Contudo, a escolha dos onze membros é realizada não só por aqueles Estados signatários da Carta; ao contrário, todos os membros da União Africana podem votar. Tal fato demonstra a estreita ligação da Comissão com a Assembléia da UA, tornando compreensível ser da competência do Secretário-Geral da organização a indicação do Secretário administrativo da Comissão.

¹⁴ Para maiores detalhes a respeito do funcionamento interno da Comissão, adoção de sua Agenda e ocorrência de suas sessões, ver as *Rules of Procedure of the ACHPR* adotadas pela Comissão em 06 de outubro de 1995, de acordo com o disposto no artigo 42, II, da Carta Africana. <http://www.achpr.org>.

¹⁵ Rule 3 (Extraordinary Session) of the *Rules of Procedures of the African Commission on Human and Peoples` Rights*. <http://www.achpr.org>.

¹⁶ A exemplo, a 41ª Sessão da Comissão que ocorrerá entre os dias 16 e 30 de maio de 2007, em Accra, Gana.

¹⁷ Artigo 45 da Carta Africana.

¹⁸ “*Civil Liberties Organization versus Nigeria*” (1995/1996); “*K. Achuthan versus Malawi*” (1995); “*Amnesty International versus Malawi*” (1995); *Comissão Nacional dos Direitos e das Liberdades versus Chade* (nº 74/92); “*Alhassan Abubakar versus Gana*” (1996).

examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados; e investigar, debater e elaborar relatórios conclusivos frente a denúncias de violações aos direitos humanos salvaguardados pela Carta. Ainda, pode a Comissão promover, no âmbito desta atribuição, estudos, seminários, congressos e convênios com outras instituições africanas ou internacionais que objetivem colocar em evidência a necessidade de se proteger tais garantias na África. O resultado deste trabalho, por sua vez, pode ser encaminhado, a título de recomendação e sugestão, tanto aos Estados como à Assembléia da UA para que as cabíveis providências sejam tomadas.

Outra importante competência exercida pela Comissão é a competência *interpretativa*. A Carta de Banjul dispõe, em seu artigo 45, III, que compete a este órgão a responsabilidade de efetuar eventuais interpretações teóricas a respeito de seus dispositivos. Poderá a Comissão fazê-lo, então, mediante pedido de qualquer um dos Estados-parte da União Africana, de seus órgãos e, até mesmo, de outras organizações africanas que sejam reconhecidas pela UA. É válido destacar que esta função interpretativa, no cenário internacional, normalmente é de responsabilidade de órgãos jurisdicionais¹⁹, o que não é o caso da Comissão.

Logo, na intenção de aperfeiçoar e fortalecer a estrutura e os mecanismos de proteção do sistema africano - cuja ausência de um órgão verdadeiramente jurisdicional sentiu-se necessária ao longo dos anos de atuação da Comissão - em junho 1994, na 30ª sessão da Assembléia de Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana realizada em Túnis, na Tunísia, foi adotada a resolução AHG/230. Esta foi o efetivo marco inaugural do projeto de formação de uma Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, na medida em que deu início aos trabalhos da Comissão e dos “peritos governamentais”²⁰ na elaboração de um Protocolo Adicional à Carta de Banjul que versasse sobre a inclusão de uma Corte no quadro institucional da OUA.

2.2 O PROTOCOLO ADICIONAL À CARTA AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

¹⁹ Artigo 36, III, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça; artigo 64, I e II, da “Convenção Americana de Direitos Humanos” que estabelece a competência interpretativa da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, por fim, o artigo 32 da “Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais” que estabelece as competências da Corte Européia de Direitos Humanos.

²⁰ Resolução AHG/230.

O Protocolo Adicional foi, então, aprovado e adotado pela Assembléia e pelo Secretário-Geral da organização em junho de 1998. Em dezembro de 2003, trinta dias após atingir a 15ª ratificação necessária²¹, o Protocolo entrou em vigor. Destaca-se a intenção do documento em deixar claro, em seu artigo 2º, que o trabalho da Corte deverá servir de *complemento* ao mandato da Comissão Africana, demonstrando que estes dois órgãos deverão trabalhar juntos na tarefa de proteção e garantia dos direitos humanos no continente. Como a Corte ainda está em processo de institucionalização²², somente com a prática e com o cotidiano de seus trabalhos é que se poderá saber como será realizada a harmonização entre suas atividades e as da Comissão.

2.2.1 A CORTE AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

2.2.1.1 COMPOSIÇÃO

De acordo com o artigo 11 do Protocolo Adicional à Carta de Banjul, a Corte Africana deverá ser composta por onze juízes. Para a indicação e respectivo exercício do cargo é necessário que estes sejam nacionais dos Estados que compõe a União Africana. Além desta exigência, os juízes deverão possuir conduta ilibada e satisfazer os critérios de alta qualificação jurídica, acadêmica ou prática no campo dos direitos humanos.

A eleição²³ dar-se-á a partir de uma lista de candidatos²⁴ apresentada pelos países signatários do Protocolo, respeitando o limite de, no máximo, três candidatos indicados por país²⁵. Com a listagem em mãos, a Assembléia de Chefes de Estado e de

²¹ Artigo 34, III, do Protocolo Adicional.

²² De acordo com o disposto no ato *Assembly/AU/Dec.144(VIII)*, fruto da VIII sessão ordinária da Assembléia Geral da UA, ocorrida entre os dias 29 e 30 de janeiro de 2007, a decisão sobre o local da sede da Corte Africana ficou prorrogada para o mês de julho de 2007. Contudo, a República da Tanzânia demonstrou expressamente o interesse de ter a Corte sediada em seu país, mais precisamente na cidade de Arusha.

²³ Para detalhes acerca da composição e eleição dos juízes da Corte Africana ver artigos 11 a 21 do Protocolo de 1998.

²⁴ A listagem deverá ser entregue ao Secretário-Geral da UA, de acordo com o artigo 13, 90 (noventa) dias após a entrada em vigor do Protocolo.

²⁵ De acordo com o artigo 12 do Protocolo, pelo menos dois dos três nomes indicados devem, necessariamente, ser de nacionais do país que efetua a indicação.

Governo da União Africana elegerá, em votação secreta²⁶, os componentes da Corte. Estes serão eleitos para um mandato de seis anos, cabendo a reeleição por uma única vez e para mandato de igual período. Para a devida condução dos julgamentos e dos trabalhos deste órgão jurisdicional, deverá ser realizada, após a institucionalização da Corte, a escolha de seu Presidente, assim como a de seu Vice-Presidente. Ambos deverão ser eleitos pelos membros da própria Corte, para um mandato de dois anos, sendo possível, também, a reeleição por uma única vez²⁷. As funções e competências de tais cargos deverão ser determinadas pelas *Rules of Procedure* a serem adotadas no seio da própria Corte²⁸.

No exercício de seus ofícios, aos juízes da Corte Africana será exigido desempenho profissional embasado nas premissas da boa-fé e da imparcialidade²⁹. Para tanto, a eles é garantida a independência de atuação, bem como as imunidades reconhecidas pelo Direito Internacional aos agentes diplomáticos³⁰.

2.2.1.2 COMPETÊNCIA

De acordo com os artigos 3 e 4 do Protocolo Adicional à Carta Africana, a Corte possui, na análise de denúncias e casos de violação aos direitos humanos na África, *competência contenciosa* e *competência consultiva*. Neste sentido, segue o modelo e a dinâmica jurisdicional de atuação dos demais tribunais regionais, quais sejam a Corte Européia de Direitos Humanos³¹ e a Corte Interamericana de Direitos Humanos³².

2.2.1.2.a COMPETÊNCIA CONTENCIOSA

A competência contenciosa da Corte Africana se expressa nos âmbitos da competência *ratione personae* e da competência *ratione materiae*.

²⁶ Artigo 14, I, do Protocolo Adicional.

²⁷ Artigo 21, I do Protocolo Adicional. Ainda, de acordo com o inciso II, será imperativo ao Presidente em exercício que ele resida na cidade que dará sede à Corte.

²⁸ Artigos 21, III, e 33 do Protocolo Adicional.

²⁹ Artigo 16 do Protocolo Adicional.

³⁰ Artigo 17, III, do Protocolo. Ver também os textos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, e da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 24 de abril de 1963.

³¹ Artigo 32 da Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

³² Artigo 2º do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A competência *ratione personae* configura-se na possibilidade e legitimidade de se apresentar à Corte demandas. Neste sentido, o Protocolo³³ é taxativo em estabelecer a Comissão Africana; o Estado signatário do Protocolo que tenha apresentado o caso a Corte; o Estado signatário do Protocolo que tenha sido apontado como pólo passivo na demanda; o Estado signatário do Protocolo cujo cidadão tenha sido vítima de violação e as Organizações Internacionais africanas como detentores desta faculdade. Estados que eventualmente possuam interesse em demandas impetradas na Corte podem requisitar a esta o direito de destes processos participarem³⁴. De maneira semelhante, a Corte pode estabelecer, se entender conveniente e necessário para uma melhor resolução do caso, a participação de Organizações Não-Governamentais, na qualidade de observadoras, em suas sessões³⁵.

Assim como ocorre no sistema regional europeu³⁶, os indivíduos podem, no sistema africano, levar suas demandas até a Corte. Entretanto, esta faculdade não lhes é concedida em sentido pleno, mas somente na medida em que os Estados dos quais sejam nacionais declarem, de maneira expressa, que aceitam a submissão de demandas individuais à Corte Africana. Esta declaração pode se dar no momento da ratificação do Protocolo ou, como versa o artigo 34, VI, em qualquer momento posterior. Pode ser feita não somente no tocante às demandas individuais, mas também em relação às ONG's que possuam assento na Comissão.

Por sua vez, a competência *ratione materiae* da Corte Africana está disposta no artigo 3º do Protocolo Adicional à Carta. Este estabelece que a Corte, na resolução de qualquer caso ou disputa a ela submetido, deverá decidir de acordo com os ditames dos seguintes textos legais: a Carta Africana, o próprio Protocolo e, ainda, qualquer outro instrumento internacional de importante relevância na área dos direitos humanos e que tenha sido ratificado pelos Estados em litígio. O artigo 3º, II, ressalta, ainda, um importante aspecto a respeito da jurisdição da Corte Africana. Ao estabelecer que é de competência da própria Corte decidir sobre eventuais questões que discutam os limites e

³³ Artigo 5º do Protocolo Adicional à Carta de Banjul.

³⁴ Artigo 5º, II do Protocolo Adicional à Carta de Banjul.

³⁵ Artigo 5º, III do Protocolo Adicional à Carta de Banjul.

³⁶ Ver o artigo 34 Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais emendada pelo Protocolo 11 e com as devidas modificações realizadas pelos Protocolos 1, 4, 6, 7, 12 e 13. No tocante ao sistema regional interamericano, destaca-se que demandas individuais apenas podem ser propostas perante a Comissão Interamericana. Na Corte os indivíduos possuem ainda apenas o direito ao chamado *locus standi in judicio*.

a natureza de sua competência, ele estabelece para este órgão o mesmo princípio de jurisdição utilizado por outros tribunais internacionais, isto é, o *princípio da competência da competência*³⁷.

2.2.1.2.b COMPETÊNCIA CONSULTIVA

A competência consultiva da Corte Africana está prevista em seu artigo 4º. Este dispõe que possui a Corte a competência para interpretar e emitir parecer sobre qualquer temática jurídica prevista na Carta Africana, assim como sobre toda e qualquer matéria de direitos humanos presente em outros tratados e instrumentos jurídicos internacionais. Para tanto, deverão os juízes justificar e embasar teoricamente suas posições, sendo cabível a existência de opiniões isoladas e divergentes entre os magistrados.

Poderão demandar opiniões consultivas perante a Corte os seguintes entes: os Estados-membros da União Africana, qualquer órgão da própria organização, bem como organizações africanas que sejam reconhecidas pela UA. Como a Comissão Africana também possui competência consultiva³⁸, para que não houvesse conflito de competências ou mesmo dupla análise e interpretação de um mesmo questionamento, estabeleceu-se que a Corte não poderá analisar demandas consultivas que versem sobre conteúdo idêntico e/ou conexo àqueles que já estejam sendo tratados pela Comissão.

3. MECANISMOS E PROCEDIMENTOS

Com o objetivo de assegurar a promoção e a proteção dos direitos humanos na África e com a intenção de possibilitar tanto à Comissão quanto à Corte o exercício de suas competências neste campo, a Carta Africana, em conjunto com seus Protocolos, estabeleceu mecanismos e procedimentos específicos de proteção. A seguir, serão tratadas, no contexto deste sistema regional, as possibilidades de ocorrência das seguintes demandas: demandas interestatais, demandas não-estatais, relatórios estatais e medidas provisionais.

3.1 DEMANDAS INTERESTATAIS

³⁷ Para estudo aprofundado ver BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: O Lutador, 2005. pp. 179-188.

³⁸ Ver *supra* note 20.

No que concerne às demandas interestatais no âmbito do sistema regional africano de proteção aos direitos humanos, são possíveis as seguintes formas de atuação dos Estados: diretamente ao Estado que tenha aparentemente violado as disposições da Carta de Banjul, por meio de comunicação à Comissão e por demanda à Corte Africana de Direitos Humanos.

No primeiro caso, um Estado adverte diretamente outro se considerar que há uma violação dos dispositivos da Carta de Banjul³⁹. Para tanto, o requisito a ser cumprido é que haja “boas razões para crer” na violação. Não há, contudo, critérios objetivos, definidos pela Carta, a serem utilizados para caracterização do que sejam “boas razões”. Deve-se atentar para o fato de que tal comunicação precisará ser formal e escrita, endereçada não somente ao Estado destinatário, como também ao Secretário-Geral da UA e ao Presidente da Comissão. A partir da data de recepção da comunicação, é contado um prazo de três meses, em que o Estado destinatário facultará ao Estado que endereçou a comunicação explicações ou declarações escritas que elucidem a questão em debate. A idéia central desta forma de demanda interestatal é que a questão se resolva entre as partes, por meio de um processo de conciliação. Se isto não ocorrer em um prazo de três meses, contados da data da recepção pelo Estado destinatário da comunicação, qualquer um dos Estados envolvidos tem o direito de submeter a questão à Comissão mediante notificação endereçada ao seu Presidente, ao outro Estado interessado e ao Secretário-Geral da UA⁴⁰.

A segunda possibilidade de demanda interestatal à Comissão em muito se assemelha a mecanismos desenvolvidos nos demais sistemas regionais de proteção aos direitos humanos existentes. Tais demandas podem ser feitas, assim como as anteriores, quando um Estado considera que outro, de alguma forma violou dispositivo da Carta de Banjul. Neste caso, o Estado que denuncia deve fazer uma petição dirigida tanto à Comissão, na figura de seu presidente e ao Secretário Geral da União Africana quanto ao Estado denunciado⁴¹. Para que haja uma deliberação da Comissão acerca da questão levantada, devem ter sido esgotados os recursos internos para a solução da demanda ou deve ter havido um prolongamento anormal no andamento do processo que busque tal

³⁹ Artigo 47 da Carta Africana.

⁴⁰ Artigo 48 da Carta Africana.

⁴¹ Artigo 49 da Carta Africana.

solução⁴². A Comissão deverá atuar por meio da investigação e da conciliação, buscando uma solução pacífica ao conflito suscitado. Neste ínterim, à Comissão deverá ser concedido amplo acesso às informações relativas ao caso. Para tanto, os Estados partes devem colaborar prestando os dados necessários. Ao fim deste processo, será redigido um relatório pela Comissão, o qual é enviado aos Estados interessados e comunicado à Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo da UA⁴³. A Comissão fará à Assembléia as recomendações que considerar necessárias.

A partir da criação da Corte Africana de Direitos Humanos, as demandas estatais ganharam um novo âmbito no sistema regional de proteção. A Corte tem competência para julgar casos levados por Estados-parte que tenham submetido casos à Comissão, ou que tenham sido levados a ela, assim como Estados-parte cujo cidadão tenha sofrido uma violação de direito contido na Carta de Banjul. Além destes, os Estados interessados em determinada demanda podem requerer permissão para participar de um processo que esteja sob análise da Corte.

3.2 DEMANDAS NÃO-ESTATAIS

A Carta de Banjul traz em seu texto permissão para que atores não-estatais demandem a Comissão. O sistema de reclamações particulares de proteção regional do continente africano é baseado na primeira versão da Resolução 1503 do ECOSOC⁴⁴, que regula a admissão das comunicações de violações de direitos humanos e liberdades fundamentais argüidas no âmbito da instituição.

De acordo com a Carta, “antes de cada sessão, o secretário da Comissão estabelece a lista das comunicações que não emanam dos Estados-parte”⁴⁵. O dispositivo é, portanto, bastante amplo, e desta forma tem sido interpretado pela própria Comissão, que permite demandas de indivíduos, grupos de indivíduos e organizações não-governamentais. A partir da comunicação, a Comissão decide, por maioria de votos, se deve apreciar ou não a demanda⁴⁶. Para que sejam examinadas, as comunicações devem preencher alguns requisitos formais⁴⁷, quais sejam: indicar a

⁴² Artigo 50 da Carta Africana.

⁴³ Artigo 52, Carta Africana.

⁴⁴ Reformado em 2000, durante a 56ª da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

⁴⁵ Artigo 55, 1 Carta Africana.

⁴⁶ Artigo 55, 2 Carta Africana.

⁴⁷ Artigo 56 Carta Africana.

identidade do autor da demanda; ser compatível com a Carta da Organização da Unidade Africana ou com a Carta de Banjul; não conter insultos ou termos ultrajantes para com o Estado impugnado, suas instituições ou à UA. Além disso, a demanda não pode se limitar a repetir notícias já difundidas pela mídia. Com relação ao seu aspecto temporal, ela deve ser posterior ao esgotamento dos recursos internos e, ainda, deve ser introduzida em um prazo razoável após o esgotamento dos recursos internos. Finalmente, não pode a demanda ser relacionada a casos que tenham sido resolvidos em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da Unidade Africana ou da Carta de Banjul. É de extrema importância que o Estado interessado na demanda não-estatal seja comunicado acerca da existência desta antes de qualquer apreciação de mérito⁴⁸.

O artigo 58 da Carta de Banjul traz uma relevante limitação material para as demandas não-estatais, a qual tem sido objeto de críticas pela doutrina. De acordo com este dispositivo, a Comissão deve chamar a atenção da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo sobre situações que revelem a existência de um possível “conjunto de violações graves ou maciças dos direitos humanos e dos povos”. Em tese, portanto, casos que não possam ser considerados como violações graves ou maciças dos direitos humanos e dos povos não poderão ser reconhecidos pela Comissão. Isto leva a crer que, no âmbito das demandas não-estatais, a Carta não se preceitua pela proteção ao indivíduo, colocando como objetivo a necessidade de proteção à coletividade.

Nestes casos, em que há indícios de violações graves ou maciças contra os direitos humanos e dos povos, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo pode solicitar à Comissão que elabore um estudo acerca da situação. Se for constatada urgência na demanda, a Comissão deve comunicar ao Presidente da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo e este poderá solicitar um estudo aprofundado do caso.

As demandas não-estatais são mantidas confidenciais até que a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo decida torná-las públicas⁴⁹. Contudo, após decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, o relatório é devidamente publicado. Da mesma forma, o relatório de atividades da Comissão é publicado após exame da Conferência.

⁴⁸ Artigo 57 Carta Africana.

⁴⁹ Artigo 59 Carta Africana.

Também com relação às demandas não-estatais, a Corte Africana traz progressos para o sistema regional de proteção aos direitos humanos. De acordo com o artigo 5 do Protocolo que cria a Corte, a instituição deve permitir que organizações não-governamentais consideradas relevantes participem com o status de observadoras. No mesmo dispositivo, institui o documento legal que indivíduos poderão impetrar ações diretamente perante a Corte, desde que o Estado que ratifique o Protocolo declare que aceita tal competência da instituição. Portanto, um indivíduo pode demandar diretamente na Corte Africana somente se o fizer contra um Estado que acolha expressamente esta cláusula, o que pode ocorrer tanto no momento da ratificação quanto posteriormente a ela⁵⁰.

3.3 RELATÓRIOS ESTATAIS

Os relatórios estatais são previstos pela Carta Africana em seu artigo 62. De acordo com este dispositivo, é dever dos Estados signatários da Carta apresentar, a cada dois anos, um relatório que verse sobre as medidas legislativas ou de outra ordem que tenham sido tomadas com o objetivo de proteger direitos e liberdades que sejam reconhecidos e garantidos pelo documento.

A idéia central dos relatórios estatais é garantir que a Comissão esteja sempre a par do que se passa em relação às possíveis violações de direitos humanos no continente, com objetivo de avaliar e aperfeiçoar as práticas administrativas e os instrumentos legais existentes nesta matéria. Os procedimentos a serem seguidos na apresentação dos relatórios são descritos pelo Regulamento da Comissão Africana. Assim, os relatórios devem ser encaminhados para o Secretariado administrativo da Comissão e este se encarrega da distribuição aos demais membros e às instituições que tratem de questões relativas aos direitos e liberdades dispostos na Carta⁵¹. Após uma análise dos relatórios, que ocorre em sessão aberta, com participação de representantes de Estados, organizações não-governamentais e outros convidados⁵², o Estado envolvido na questão é comunicado sobre a avaliação. Duas são as possibilidades de procedimento a partir daí. Caso entenda que há algum tipo de violação cometida à Carta de Banjul, a Comissão pode requerer informações adicionais, com prazo para serem

⁵⁰ Artigo 34 do Protocolo à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

⁵¹ Artigo 82 do Regulamento da Comissão Africana.

⁵² Artigo 83 do Regulamento da Comissão Africana.

devidamente esclarecidas⁵³. Se se conclui que o Estado tem cumprido devidamente com suas obrigações em relação aos direitos e liberdades previstos na Carta Africana, a Comissão faz as considerações de ordem geral⁵⁴.

O sistema dos relatórios estatais que objetiva a proteção aos direitos humanos na África padece de um sério problema. Trata-se do fato de nem todos os signatários da Carta Africana levarem realmente a sério a necessidade de que eles sejam concluídos e entregues de acordo com os prazos estabelecidos pela Comissão. A questão tem sido debatida e já houve considerável avanço, apesar de permanecer grave, como mostram os números: em 1991, sete Estados apresentaram os relatórios, em 2003, cerca de vinte Estados, dos cinquenta e três que aderiram à Carta, constavam na lista dos que não tem apresentado relatórios estatais periodicamente.

Além da tentativa de tornar mais constante o envolvimento dos Estados na feitura dos relatórios, também se buscou que a supervisão feita a partir destes relatórios fosse mais eficaz, por meio de visitas *in loco*⁵⁵. Constatada a possibilidade de uma violação grave dos direitos e liberdades assegurados pela Carta Africana, um grupo designado pela Comissão vai até o país em questão para fazer investigações e a partir dela faz relatórios sobre a situação em análise, o que busca complementar o procedimento dos relatórios estatais.

3.4 MEDIDAS PROVISIONAIS

As medidas provisionais são aquelas tomadas quando a vida e a integridade física de um indivíduo podem estar ameaçadas. Neste caso, busca-se evitar que um mal irreparável possa ocorrer. Tanto a Comissão, por meio de seu Regulamento, quanto o Protocolo que institui a Corte Africana atentam para a necessidade de serem empregadas medidas provisionais em casos de gravidade e urgência⁵⁶.

O fato de o instituto das medidas provisionais ser permitido no sistema africano de proteção aos Direitos Humanos demonstra claramente a função preventiva que tanto a Comissão quanto a Corte exercem. Se utilizadas de forma efetiva, as medidas

⁵³ Artigo 85,2 do Regulamento da Comissão Africana.

⁵⁴ Artigo 85,3 do Regulamento da Comissão Africana.

⁵⁵ CANÇADO TRINDADE, p. 212

⁵⁶ Artigo 111 do Regulamento da Comissão Africana e 27 do Protocolo à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

provisionais podem ser um importante instrumento para a consecução da proteção dos Direitos Humanos no continente africano.

4. A CORTE AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS E A CORTE AFRICANA DE JUSTIÇA

A Corte Africana de Justiça foi criada por meio de um Protocolo, adotado em Maputo, em 2003, com o objetivo de ser o órgão judicial da União Africana. De acordo com seu documento constitutivo, ela deverá ter onze juízes eleitos⁵⁷, imparciais e independentes, que sejam nacionais dos Estados-parte. A competência⁵⁸ da Corte de Justiça é ampla e abrange a interpretação do Ato Constitutivo da União Africana, a interpretação, aplicação e validade dos tratados concluídos no âmbito da União Africana, assim como dos instrumentos legais a ela relacionados. Também faz parte da competência da Corte Africana de Justiça, decidir sobre questões de Direito Internacional, sobre decisões, regulamentos e diretrizes dos órgãos da União, sobre matéria relacionada aos acordos entre Estados-parte ou entre eles e a União, assim como sobre a existência de um fato que constitua quebra de contrato ou surgimento de uma obrigação para o Estado-parte ou para a União. Da mesma forma, a Corte de Justiça é competente para decidir sobre a natureza ou a extensão da reparação a ser feita por quebra de uma obrigação.

O ponto central para existência da Corte de Justiça é, portanto, garantir a efetividade e a evolução de um sistema judicial no seio da União Africana que sirva como fator de aprofundamento e amadurecimento da própria União. Contudo, o Protocolo ainda não conta com o número necessário de ratificações para entrar em vigor⁵⁹. Um dos motivos para esta situação é o fato não serem claramente estabelecidos os limites de competência entre a Corte Africana de Justiça e a Corte Africana de Direitos Humanos, que entrou em vigor em 2003. Estuda-se, por isto, a possibilidade de uma fusão institucional entre as duas Cortes⁶⁰. Teria-se, desse modo, um único órgão judicial dentro da União Africana, qual seria, a Corte Africana de Justiça e Direitos Humanos.

⁵⁷ Artigo 3 do Protocolo da Corte de Justiça da União Africana.

⁵⁸ Artigo 19 do Protocolo da Corte de Justiça da União Africana.

⁵⁹ É necessário que quinze Estados ratifiquem o Protocolo para que a Corte de Justiça passe a vigorar.

⁶⁰ Para maiores informações sobre a possível junção entre as Cortes ver African International Courts and Tribunals em: <http://www.aict-ctia.org/>.

De acordo com as negociações que vêm ocorrendo no âmbito da União Africana, o órgão resultante da fusão das Cortes seria dividido em duas seções, uma para assuntos gerais e outra para cuidar da proteção aos Direitos Humanos. Por um lado, isto provavelmente significaria um atraso na operacionalização da Corte Africana de Direitos Humanos. Por outro, a diminuição dos custos conseqüente da junção entre os órgãos jurisdicionais poderia significar uma maior efetividade e agilidade no que concerne às demandas levadas a juízo. Além disto, os conflitos existentes devido a questão de competência de cada Corte seria bastante mitigado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema africano de proteção aos Direitos Humanos se desenvolveu tardiamente em relação aos sistemas europeu e americano, como conseqüência da própria história de colonização e subjugação pela qual passou o continente. Se por um lado este fato pode ser percebido, isto é, de que há ainda um vasto caminho a ser percorrido para a efetiva proteção dos direitos e liberdades na África, por outro, é preciso reconhecer que houve, nos últimos anos, grandes avanços neste âmbito. Avanços estes que levam em consideração a influência das tradições africanas, buscando equacionar as peculiaridades locais com o que há de efetivo para a proteção de direitos humanos em outros sistemas regionais.

A não-existência de uma cláusula derogatória de certos direitos em caso de situações de exceção, como previsto nas respectivas Convenções Européia e Americana, e a possibilidade de que indivíduos recorram diretamente à Corte Africana de Direitos Humanos são exemplos importantes que demonstram como a África tem se preocupado em criar respaldo legal para o fim das atrocidades a muito cometidas contra seres humanos no continente, bem como para a punição dos perpetradores destas violações.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICUDO, Hélio. Defesa dos Direitos Humanos: Sistemas Regionais. In: *Direito - Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, p. 224-236: 2003.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: O Lutador, 2005.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos direitos humanos; Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

DUJARDIN, Stephanie. For a rapid operational start of the African Court of Justice and Human Rights. In: *Eu-Africa Alert n. 3*, Contribution Editorial. Nov, 2003. Disponível em: <http://www.ecdpm.org/>.

FAWCETT, James E. S. *The application of European Convention on Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. *Coleção Para Entender: Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOMIEN, Donna. *Short Guide to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe, 1991

VARGAS, D. Uribe. *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Madri: Ed. Cultura Hispânica, 1972.

Websites

<http://www.achpr.org>

<http://www.africa-union.org>

<http://www.aict-ctia.org>

<http://www.corteidh.or.cr>

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.oas.org>