

Os órgãos Políticos da União Africana

Conferência de Chefes de Estado
e de Governo, Conselho Executivo
e Parlamento Pan-Africano

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.4>

Rui Garrido*
Judite Abdul**
Mputu Mpia***

* Professor Auxiliar na Universidade Portucalense.

** Doutoranda em Direito Público na Universidade Católica de Moçambique.

*** Doutorando em Direito Público na Universidade Católica de Moçambique.

O Ato Constitutivo da União Africana trouxe uma transformação significativa no espectro político regional e marcou uma nova etapa no processo de integração regional africana. A sua antecessora, a Organização de Unidade Africana (OUA), teve um papel absolutamente decisivo no momento em que o continente sofria uma profunda transformação, nas décadas de 50 e 60 do século XX.

A OUA constituiu um projeto político de acolhimento dos Estados Africanos recém-independentes, numa altura em que o mundo se encontrava bipolarizado entre os blocos ocidental e soviético. Teve, contudo, um papel político muito menos relevante daquele que era esperado, sobretudo por dinâmicas internas dos Estados-membros. As diferentes visões de integração regional para o continente, no rescaldo das independências, com a formação de distintos grupos e visões sobre qual o melhor projeto de integração para o continente. Dentre elas, destacamos os projetos que idealizavam uma federação ou confederação, como sublinham Matteo Grilli e Frank Gerits através das iniciativas da União Gana, Guiné-Conacri e Mali entre 1958 e 1963, a Federação do Mali (1959-1960) e a Comunidade de Estados do Leste Africano¹.

Além destas iniciativas, neste processo de integração, é importante referir a União dos Estados Africanos e do Malgaxe² – atual Madagáscar – derivado do grupo de Brazzaville, constituído pela República dos Camarões, República Centro-Africana, República do Chade, República do Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey (atual República do Benin), República do Gabão, República Malagasy (atual Madagáscar), República Islâmica da Mauritània, República do Níger, República do Senegal e Upper Volta (atual República do Burkina Faso)³, era um grupo composto por antigas colónias francesas e que advogava uma posição mais moderada de integração regional, muito mais centrada na integração económica do que integração política⁴. Muitos destes Estados são parte da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, o mais antigo e melhor consolidado projeto de integração económica no continente africano. Alguns dos Estados deste grupo seriam, mais tarde,

1 Matteo Grilli & Frank Gerits, "Introduction", in Matteo Grilli & Frank Gerits (eds), *Visions of African Unity. New Perspectives on History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Palgrave MacMillan, p. 3.

2 K. Matthews, "The Organization of African Unity", *Indian Quarterly: a journal of International Affairs*, volume 33, n.º 3, p. 310.

3 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union. Addressing the Challenges of Peace, Security and Governance*, Abingdon, Routledge, 2016, pp 21.

4 Gino Naldi, *The Organization of African Unity: An Analysis of Its Role*, London, Mansell, 1999, p. 2.

incorporados num outro grupo mais alargado, conhecido como Grupo de Monróvia, o qual viria a prevalecer e ser predominante na visão da OUA.

O Grupo de Monróvia, integrando os Estados do Benin, Burkina Faso, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República do Congo, Côte d'Ivoire, República da Etiópia, República do Gabão, Libéria, República Árabe Líbia Popular e Socialista, Madagáscar, República Islâmica da Mauritânia, Níger, República da Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e Tunísia, partilhava a visão de uma união de Nações Africanas mas sem que tal se traduzisse numa integração política de natureza federalista, atendendo assim ao total respeito integral da soberania nacional e do princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados⁵. Por último, um outro grupo de Estados tinha uma visão distinta para o continente, advogando uma plena integração política de natureza federalista. Tratou-se do Grupo de Casablanca, de onde se destacou a visão enérgica do presidente do Gana, Kwame Nkrumah. Este grupo era constituído pela Argélia, Egípto, Gana, Guiné, República Árabe Líbia Popular e Socialista – que participou em ambos e que o Coronel Kadhafi se tornou um fervoroso defensor do projeto de união política em África – Mali e Marrocos⁶. É com este pano de fundo que surge a OUA, incorporando a visão de Monróvia, que ditou também o seu destino como uma organização, apesar dos seus esforços, pouco interventiva nos assuntos políticos mais determinantes da política internacional africana.

1. A Carta da Organização de Unidade Africana (1963)

A Carta da Organização de Unidade Africana (doravante Carta da OUA) traduz um avanço significativo nos projetos de integração regional no continente africano, mas também ao nível da génese de um Direito Internacional Africano. A OUA é a primeira organização internacional pan-Africana que se mostrou um ator relevante na condução da política internacional do continente ao longo do século XX. A Carta da OUA deve ser lida à luz do pensamento Pan-Africanista que dominou os séculos XIX e XX. Em particular

5 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union...*, cit., p. 23.

6 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union...*, cit., p. 22. Gino Naldi, *The Organization of African Unity: ... cit.*, p. 2. É interessante que este grupo tendo uma forte influência dos Estados Africanos do Magrebe, tinha um posicionamento político muito relevante em várias matérias do dito "mundo árabe". Destaca-se, desde logo, a intervenção do presidente Nasser, em 1961, em favor da luta contra o imperialismo e o apoio à Palestina. Este grupo viria condenar o que denominou por neo-colonialismo de Israel. Cfr. Mario Azevedo, "The Organization of African Unity and Afro-Arab Cooperation", in *Africa Today*, volume 35, n.º 3/4, 1988, pp. 68 – 80.

Kwane Nkrumah entre outros, que advogavam uma visão militante do pan-Africanismo. Como sustenta K Mathews, o “movimento nacionalista africano tornou-se continental em dimensão e revolucionário em orientação”⁷. Em particular, o movimento pan-Africano defendia os seguintes pontos:

- (a) *complete independence for the entire continent;*
- (b) *development of a fraternal alliance of Africans based on a loyalty which would transcend all tribal and territorial affiliations;*
- (c) *creation of a United Africa, based on a federation of sub-regional groups within which there would be a limitation of national sovereignty; and*
- (d) *non-involvement by Africans as partisans in international power politics*⁸.

A Organização de Unidade Africana emerge como a materialização de uma visão pan-Africana, muito embora a sua integração fosse muito mais limitada do que aquela inicialmente prevista e desejada pelos seus pensadores. Em especial, quando comparamos o objetivo pan-africanista de criação de uma África Unida, assente num sistema federalista, a OUA não podia estar mais longe desta visão. Deste modo, apesar de Kwane Nkrumah ter sido um dos seus grandes promotores e defendido uma integração política assente num sistema federalista, os líderes africanos da época optaram por uma associação de estados soberanos⁹.

Atente-se ainda para o facto da diversidade de países no continente africano, das suas raízes culturais e das suas experiência distintas de colonização europeia impactarem significativamente para o seu envolvimento no projeto de integração regional. Colin Legum destaca a questão dos Estados árabes do Magreb, que sempre tiveram um posicionamento distinto. Na ótica de Legum esta distinção assenta nas diferenças intrínsecas entre os vários Estados africanos, mas também da sua proximidade com o Médio Oriente determina que as suas prioridades sejam muito distintas daquelas dos estados da África Sub-sahariana¹⁰.

7 K. Matthews, *The Organization of African Unity, cit.*, p. 309.

8 K. Matthews, *The Organization of African Unity, cit.*, p. 309.

9 Colin Legum, “The Organisation of African Unity – Success or Failure?”, *International Affairs*, Volume 51, n.º 2, 1975, p. 209.

10 Colin Legum, *The Organisation of African Unity – Success or Failure?, cit.*, p. 210.

Para se poder compreender os posicionamentos da OUA em termos de política internacional Africana, importa perceber quais foram os seus princípios norteadores. Assim, determina o artigo 3.º (princípios) que a OUA se regeu pelos seguintes princípios, a saber:

1. A igual soberania de todos os seus Estados membros.
2. A não-interferência nos assuntos internos dos Estados.
3. Respeito pela soberania e a integridade territorial de cada Estados e pelo seu direito inalienável à existência independente.
4. Resolução pacífica das disputas através da negociação, mediação, conciliação ou arbitragem.
5. Condenação, sem reservas, em todas as suas formas, dos assassinatos políticos assim como as atividades subversivas numa parte dos Estados vizinhos ou qualquer outro Estado.
6. Dedicção absoluta à total emancipação dos territórios africanos que ainda estão dependentes.
7. Afirmação de política de não alinhamento em relação a todos os blocos.

O artigo terceiro da Carta da OUA dá-nos uma ideia de como os Estados africanos foram muito zelosos das suas recentemente adquiridas soberanias.

Relativamente à caracterização da OUA, esta foi uma organização de âmbito territorial regional¹¹, pelo que apenas poderia admitir, como seus membros, Estados que estivessem no espaço regional africano¹². A adesão à OUA estava prevista no se artigo 38.º, que estipula que qualquer Estado Africano independente e soberano pode, a qualquer momento, notificar o Secretário-Geral da Organização da sua intenção de aderir à mesma (art.º 28.º, n.º 1). Por outro lado, a cessação da pertença como membro estava definida nos termos do artigo 31.º, no qual se determinava que qualquer Estado membro que livremente quisesse renunciar à sua pertença como Estado membro da OUA, deveria formular essa intenção, por escrito, ao Secretário-Geral da mesma. Nestes casos, previa-se um período de um ano até esse pedido produzir o efeito pretendido.

11 Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 394.

12 Paulino Lukamba, *Direito Internacional Público*, 4.ª edição, Lobito, Escolar Editora, 2017, p. 219.

Como qualquer organização internacional, a OUA tinha um conjunto de órgãos próprios para prosseguir os fins a que se propunha¹³. Nos termos do artigo 7.º da Carta da OUA, constavam como órgãos da mesma:

1. A Conferência de Chefes de Estado e de Governo
2. O Conselho de Ministros
3. O Secretariado
4. A Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem.

A estrutura orgânica da OUA era bastante limitada e sem a previsão, neste artigo, da possibilidade de criação de outros órgãos derivados para além dos órgãos originários. Importa enquadrar a Conferência e o Conselho de Ministros da OUA, que são órgãos que serão replicados no Ato Constitutivo da União Africana.

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, enquanto órgão plenário da organização, era definida como o seu “órgão supremo”, com um mandato amplo de discussão de qualquer assunto relevante para o continente africano, nos termos do artigo 8.º da Carta da OUA. Este órgão era composto pelos Chefes de Estado e de Governo, ou seus representantes legais, que se deveriam reunir, nos termos do artigo 9.º, pelo menos, uma vez por ano. As sessões eram rotativas entre os Estados membros, mas fruto dos incidentes que marcaram a cimeira da OUA de 1962, em Acra, no Gana, ficou decidido que as sessões passariam a ter lugar permanentemente em Adis Abeba, na Etiópia¹⁴.

13 Sendo, inclusive, uma das condições essenciais das organizações internacionais, que devem ser entendidas como uma “entidade autónoma e permanente, com personalidade e capacidade jurídica internacional, constituída por uma associação voluntária de sujeitos do Direito Internacional por ato jurídico internacional, dotada de regulamento interno próprio e de órgãos permanentes encarregados de prosseguir os objetivos definidos no ato constitutivo”. Cfr. Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, cit., p. 392.

14 De acordo com John Markakis, a cimeira da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, em Acra, ficou marcada pela renúncia em participar na mesma por parte de várias delegações de países africanos francófonos. Na origem desta decisão estaria a ação do Estado Ganês em apoiar vários grupos dissidentes nos Estados em questão. Este incidente foi ultrapassado, ainda de acordo com Markakis, pela disponibilidade do Gana para cessar no apoio desses grupos. Cf. John Markakis, “The Organisation of African Unity: A Progress Report”, *The Journal of Modern African studies*, volume 4, n.º 2, 1966, pp. 149. A atuação política do Gana no período pós-independência é bastante interessante, uma vez que muito embora se trate de um país que liderou os movimentos de descolonização do continente africano e a sua unificação política supranacional, o país está envolvido em vários episódios de instabilidade na região, desde logo no seu vizinho Togo, com o episódio do assassinato do presidente togolês, Sylvanus Olympio, a 13 de janeiro de 1963 e a insurreição que lhe seguiu. Veja-se, neste sentido, Kate Skinner, “A Different Kind of Union: An

Não surpreende que as primeiras cimeiras da Conferência da OUA tivessem ficado marcadas pela questão da descolonização do continente, em especial pela rejeição e boicote ao regime segregacionista da África do Sul. Neste sentido, a Conferência da OUA adotou um conjunto de resoluções, dentre as quais decidiu impedir as trocas comerciais entre países africanos e a África do Sul¹⁵.

Este órgão tinha como função a “coordenação e harmonização geral da política da organização”. A Conferência tinha ainda poderes para rever a estrutura, funções e atos dos órgãos e agências da organização. A OUA criou vários órgãos derivados, desde logo a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Comité dos Direitos da Criança e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Relativamente ao sistema de votação, este obedecia à regra transversal a todas as organizações internacionais, isto é, nos órgãos plenários, cada Estado membro dispõe de um voto.

O segundo órgão mais relevante da OUA era o Conselho de Ministros, que atualmente corresponde ao Conselho Executivo da União Africana. Este órgão tinha um conjunto vasto de poderes atribuídos pela Carta da OUA. Assim, o Conselho de Ministros era composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros da OUA, ou os seus representantes mandatados e devidamente acreditados por estes¹⁶. O Conselho reunia duas vezes ao ano, salvo em situações excecionais, sendo possível a realização de uma sessão extraordinária, sendo necessária que esta resulte de um pedido de um Estado membro e aprovada por uma maioria de dois terços dos Estados membros da OUA¹⁷. O Conselho de Ministros tinha como funções a preparação da agenda da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, bem como a implementação das decisões adotadas pela Conferência, de acordo com o artigo 13.º da Carta da OUA. Na prática o Conselho de Ministros era o órgão executivo da Organização¹⁸, o que lhe dava um poder significativo de influência. O Conselho de Ministros tinha ainda como funções

Assassination, Diplomatic Recognition, and Competing Vision of African Unity in Ghana-Togo Relations, 1956 – 1963”, in Matteo Grilli & Frank Gerits (eds), *Vision of African Unity: New Perspectives on the History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 23 – 48.

15 John Markakis, “The Organisation of African Unity:...”, *cit.*, p. 151.

16 Artigo 12, n.º 1 da Carta da Organização de Unidade Africana (1963).

17 Artigo 12, n.º 2 da Carta da Organização de Unidade Africana (1963).

18 G. Aforika Nwekr, “The Organization of African Unity and Intra-African Functionalism”, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences; International Affairs in Africa*, volume 489, 1987, pp. 133 – 147.

a coordenação da cooperação intra-África, implementado as orientações da Conferência de Chefes de Estado e de Governo e em conformidade com os objetivos da Organização¹⁹. Este órgão teve um papel muito importante aquando da transição da OUA para a União Africana, tendo sido responsável para redação do Ato Constitutivo e posterior aprovação do mesmo pela Conferência da OUA²⁰.

A estrutura orgânica da OUA, prevista na Carta da OUA previa ainda um Secretariado geral – definidas as suas funções nos artigos 16, 17 e 18 da Carta da OUA – bem como uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem, órgão definido no artigo 19.º como mandatado para garantir a resolução pacífica das controvérsias entre Estados, criando condições de mediação e conciliação entre as partes. Posteriormente, outros órgãos foram sendo “adicionados” a esta estrutura institucional, desde logo os órgãos de direitos humanos: a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – criada pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) – e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, criado pelo Protocolo Adicional à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo ao estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (1998).

2. O Ato Constitutivo da União Africana

O final do século XX mostrou-se um período de profundas alterações na política internacional africana. Dentre os vários desafios que a OUA enfrentou no decorrer da década de 90 do século XX, em especial, a prevalência de conflitos armados²¹, as mudanças inconstitucionais de regime e o genocídio no Ruanda, aliados com a necessidade de uma reforma institucional da organização, ditaram o final dessa organização. Tornava-se necessário repensar a política africana na sua mais elevada cúpula política e dotar o continente de uma organização voltava para a prosperidade, desenvolvimento e os direitos humanos.

Assim, os líderes africanos entenderam que o novo milénio exigia uma organização internacional mais robusta para o processo de integração social,

19 Gino Naldi, *The Organization of African Unity... cit.*, p. 21.

20 Yayew Chekol, “African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and prospects”, in *Insight on Africa*, volume 12, n.º 1, 2020, p. 31, doi: <https://doi.org/10.1177/0975087819899342>

21 Nilton Cardoso & Guilherme Oliveira, “Operações de Paz Africanas: as experiências da OUA e da UA”, *Brazilian Journal of International Relations*, volume 7, número 2, 334 – 370, 2018, p. 337.

política e económica para África. Neste sentido, na 14.^a Cimeira Extraordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, reunida em Sirte (Líbia), deu o tiro de partida para a transformação regional que marcaria a transição de milénio. Na Declaração de Sirte, adotada a 9 de setembro de 1999, os líderes da Conferência da OUA decidem estabelecer uma União Africana, a qual deve dar seguimento aos objetivos da Carta da OUA e do Tratado de Abuja para o Estabelecimento de uma Comunidade Económica Africana²². Também é mencionado, na Declaração de Sirte, aquela que deve ser a estrutura organizacional da nova União, inclusive na previsão de um Parlamento Pan-Africano²³. Em resultado desta cimeira, foi apresentado e adotado, em 2000, o Ato Constitutivo da União Africana. Este tratado fundador da nova organização africana constituiu um marco importante na consolidação do direito internacional africano²⁴, mas sobretudo uma rutura com um processo de integração regional que não servia para o alavancar de África em vários domínios.

O Ato Constitutivo da União Africana entrou em vigor a 9 de julho de 2002, dia em que marca oficialmente a dissolução da OUA, na 38.^a sessão ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA²⁵. Teve assim lugar uma transferência de poderes para a nova organização, cujo tratado fundador lhe confere um poder muito mais interventivo na política internacional africana, solidamente ancorada no direito internacional africano e orientada para os direitos humanos e a prosperidade em África. O tratado fundador da UA cria uma organização cujos objetivos pouco têm em comum com a extinta OUA, na medida em que, se é verdade que existem objetivos que transitam da Carta da OUA para o Ato Constitutivo – como é o caso da maior unidade e solidariedade entre os países e povos de África²⁶; respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados membros²⁷; e encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos

22 “Declaração de Sirte”, disponível em https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2475/1999_Sirte%20Decl_%20E.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado a 06 de março de 2022).

23 “Declaração de Sirte”, *cit.*

24 Omar Alfa Diallo, “Integração Africana: da Organização da Unidade Africana à União Africana”, *Espaço Jurídico*, v. 6, n.º 1, 2005, p. 8, disponível em <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espaco-juridico/article/view/8798>

25 Nsongurua J. Udombana, “The Institutional Structure of the African Union: a legal analysis”, *California Western International Law Journal*, volume 33, 2002, p. 71.

26 Artigo 2, n.º 1, alínea *a*) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea *a*) do Ato Constitutivo.

27 Artigo 2, n.º 1, alínea *c*) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea *b*) do Ato Constitutivo.

Direitos Humanos²⁸ – muitos outros são consagrados no Ato Constitutivo e são indicativos da nova orientação política desta organização regional²⁹. A prossecução destes objetivos apenas é possível com uma organização dotada de uma personalidade jurídica que a torne capaz de agir no plano internacional, e apesar de a doutrina se debater com esta questão ao longo dos últimos 20 anos, a verdade é que não devem restar dúvidas sobre a personalidade jurídica da União Africana³⁰.

Relativamente aos órgãos da União Africana, estes estão previstos no artigo 5.º do Ato Constitutivo e são os seguintes:

1 – São órgãos da União:

- a) A Conferência da União;
- b) O Conselho Executivo;
- c) O Parlamento pan-Africana;
- d) O Tribunal de Justiça³¹;

28 Artigo 2, n.º 1, alínea e) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea e) do Ato Constitutivo.

29 Veja-se por exemplo: acelerar a integração política e socioeconómica do Continente (art 3, alínea c)); promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente (art 3, alínea c)); promover e proteger os direitos humanos e dos povos, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos humanos (art 3, alínea h)); promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas (art 3, alínea j)); coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Económicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União (art 3, alínea l)); entre muitos outros.

30 Esta é uma questão sobre a qual a doutrina se debruça desde a entrada em vigor do Ato Constitutivo. Como refere Wladimir Brito, a personalidade jurídica de uma organização internacional depende de um "reconhecimento constitutivo por parte dos Estados fundadores dessas organizações, o qual decorre do próprio acto constitutivo". Portanto, é o Ato Constitutivo que confere, ainda que não de forma manifestamente expressa, a personalidade jurídica da União Africana. Cf. Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, cit., p. 308. Por outro lado, é também no Ato Constitutivo da UA que encontramos os seus objetivos como resposta das alteração no mundo global que a OUA não estava mandatada, nem capacitada, para tal. Neste sentido, a Organização que se cria tem uma personalidade jurídica própria e distinta daquela dos Estados membros que a criaram. Sinal disto mesmo são os seus muito distintos objetivos e a arquitetura institucional da União, dotada de órgãos desenhados para a sua prossecução. Cf. Nsongurua J. Udombana, "The Institutional Structure of the African Union:...", cit., p. 82. Dizer ainda que a organização continua aberta à adesão de novos membros, facto que se tem verificado com o Sudão do Sul (2011) e o Reino de Marrocos (2017).

31 O Protocolo relativo ao Tribunal de Justiça da União Africana foi adotado em 2003 e entrou em vigor em 2009, após o número mínimo de ratificações necessárias. No entanto, este órgão nunca foi efetivamente implementado. A União Africana dispõe, unicamente, de um tribunal, que é o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. No entanto, desde 2003 que tem existido um intenso debate acerca da fusão do Tribunal de Justiça da União Africana e do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, criando uma estrutura jurisdicional unificada com ambas as

- e) A Comissão;
- f) O Conselho de Paz e Segurança³²;
- g) O Comité de Representantes Permanentes;
- h) Os Comités Técnicos Especializados;
- i) O Conselho Económico Social e Cultural;
- j) As Instituições Financeiras;

2 – Outros Órgãos que a Conferência decida estabelecer.

O Ato Constitutivo da UA confere-lhe uma estrutura institucional muito mais complexa daquela que encontramos na sua predecessora. Esta estrutura demonstra, desde logo, a importância de ter uma constelação de órgãos com funções definidas e especializadas. É de notar, contudo, que no Ato Constitutivo da União Africana não figuram nem a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, nem o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Muito embora não seja possível que os órgãos de direitos humanos estejam fora da estrutura institucional da UA, também é legítimo questionar a razão da ausência da Comissão Africana, que entrou em funções em 1987, pelo que não faz qualquer sentido que não haja uma referência a este órgão no Ato Constitutivo³³.

2.1. Os Órgãos de Natureza Política da União Africana

Os órgãos de natureza política da União Africana estão elencados no artigo 5.º do Ato Constitutivo e são: a Conferência da União, o Conselho Executivo, a Comissão da União e o Parlamento Pan-Africano³⁴. Os três primeiros são, na perspetiva de Joram Biswaro, “the engines and institutional memory of

jurisdições. Para mais sobre este assunto, ver Rui Garrido, “O sistema africano dos direitos humanos em transformação? A criação do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e os desafios à proteção dos direitos humanos em África”, in Patrícia Jerónimo (ed.), *Temas de Investigação em direitos humanos para o século XXI*, Braga, DH – CII, 2019, pp. 331-344.

32 O Conselho de Paz e Segurança da União Africana foi instituído pelo Protocolo relativo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003), aplicando a União o artigo 5.º, n.º 2 do Ato Constitutivo. Para mais sobre este assunto, ver nesta obra o capítulo

33 Para mais sobre este assunto, ver nesta obra o capítulo “Os Direitos Humanos no Ato Constitutivo da União Africana”.

34 Artigo 5, n.º 1 alíneas a), b) e c) do Ato Constitutivo da União Africana, de 11 de julho de 2000.

the Organization”³⁵. Apesar de previstos no mesmo artigo, existem relações hierárquicas entre estes três órgãos distintos, as quais derivam, inclusive, da estrutura orgânica da OUA. Assim, mantém a relevância da Conferência de Chefes de Estados e de Governo, órgão plenário e com o poder máximo decisório na política africana. Por outro lado, há outros órgãos novos, os quais são, por um lado, uma renovação dos órgãos já previstos na OUA – como é o caso do Conselho Executivo –, mas também de outros órgãos, como a Comissão da União Africana que, tratando-se de um órgão de carácter técnico de secretariado, em bom rigor tem um poder político significativo³⁶. Neste campo dos órgãos que são criados pelo Ato Constitutivo da União Africana destaca-se o Parlamento Pan-Africano. Neste sentido, podemos afirmar que o Ato Constitutivo da União Africana deu origem a uma organização internacional regional muito mais complexa institucionalmente, que se distancia significativamente da Organização de Unidade Africana.

2.1.1. A Conferência de Chefes de Estado e de Governo

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo (doravante, Conferência) é o órgão político mais importante da União Africana³⁷. Este é um órgão plenário, com semelhanças evidentes com outros congéneres de outras organizações internacionais, como é o caso da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Este órgão está definido no art.º 6 (Conferência), art.º 7 (Decisões da Conferência), art.º 8 (Regulamento Interno da Conferência) e art.º 9 (Poderes e Funções da Conferência) do Ato Constitutivo.

2.1.1.1. Caracterização da Conferência

De acordo com o artigo 6, n.º 2, a Conferência é “o órgão supremo da União”, característica que advém da sua antecessora, uma vez que tal poder também caracterizava a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA³⁸. A Conferência é constituída pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros da União, ou os seus representantes desde que devidamente acreditados para o efeito (art.º 6, n.º 1).

35 Joram Biswaro, “The Assembly, Executive Council and Commission”, in Abdulqawi Yousef & Fat-sah Ouguerouz (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 79.

36 Thomas K. Tiekou, “Punching above Weight: How the African Union Commission Exercises Agency in Politics”, in *Africa Spectrum*, volume 56, n.º 3, 2021, pp. 254-273. doi: <https://doi.org/10.1177/0002039721990394>

37 Joram Biswaro, “The Assembly, Executive Council and Commission”, *op. Cit.*, p. 83.

38 Artigo VIII, Carta da Organização de Unidade Africana, de 25 de maio de 1963.

A Conferência é um órgão de natureza estritamente política. Tem o controlo sobre todas as matérias atinentes ao continente africano e tem, inclusive, o poder de definir e adotar o seu próprio regulamento interno (art.º 8). Relativamente às cimeiras da Conferência, determina o artigo 6.º, n.º 3 do Ato Constitutivo que este órgão se reúna, em sessão ordinária, uma vez por ano, sem prejuízo de se reunir em sessão extraordinária no caso de aprovação por maioria de dois terços dos Estados membros. Esta situação viria a ser alterada em 2004, quando a Conferência adotou, por maioria, a decisão de se reunir, em sessão ordinária, duas vezes por ano³⁹. Por regra, a primeira sessão ordinária de cada ano tem lugar em janeiro na sede da União Africana, em Adis Abeba (Etiópia), enquanto a segunda sessão, a ter lugar entre junho ou julho, tem lugar num dos Estados membros que se ofereça para acolher a cimeira⁴⁰. Relativamente aos estados que acolhem a cimeira da Conferência, esclarecem as Regra de Procedimento da Conferência que, nestes casos, os Estados não devem ser alvo de sanções⁴¹, e devem conhecer todos os critérios predeterminados para acolher a cimeira, incluindo a garantia de instalações adequadas e um ambiente político propício à realização da Cimeira⁴².

A Conferência está mandatada para acelerar os processos de integração política, económica e social no continente africano. Na verdade, o Ato Constitutivo da União Africana incorpora o processo de integração económica iniciado pelo Tratado de Abuja, de 1991 – para a criação de uma Comunidade Económica Africana – levando, contudo, esta integração mais além daquela inicialmente prevista⁴³. A importância deste órgão no topo hierárquico da União Africana determina que tem poderes sobre todos os assuntos

39 “ASSEMBLY/AU/Dec.53(III), Decisão sobre a periodicidade das sessões ordinárias da Conferência”.

40 “African Union Handbook”, 6.ª edição, 2019, p. 27. Disponível online em https://au.int/sites/default/files/pages/31829-file-au_handbook_2019_english.pdf

41 Muito embora as regras não determinem que sanções serão estas, depreende-se que serão aquelas determinadas pelo artigo 23.º do Ato Constitutivo, que diz o seguinte:

1. A Conferência determina as sanções apropriadas a serem impostas a qualquer Estado membro que não pague as suas contribuições para o Orçamento da União, como se segue: privação do direito de usar da palavra em reuniões, de votar, de apresentar candidatos para qualquer posição ou posto na União ou de beneficiar de qualquer atividade ou benefício daí resultante.
2. Além disso, qualquer Estado membro que não cumpra com as decisões e políticas da União pode ser sujeito a outras sanções tais como negação de lações de transporte e comunicações com outros Estados membros e outras medidas de natureza política e económica a serem determinadas pela Conferência.

42 Regra 5, n.º 3 das Regras de Procedimento da Conferência Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

43 Joram Biswara, “The Assembly, Executive Council and Commission” ... *Cit.*, p. 82.

e domínios da agenda africana. Assim, todos os demais órgãos da União Africana respondem hierarquicamente à Conferência, muito embora o Conselho Executivo, órgão que veremos de seguida, tem um poder significativo na influência da agenda da Conferência.

2.1.1.2. Processo de Decisão da Conferência

De acordo com o artigo 7.º, número 1, a Conferência adota as suas decisões por consenso ou por maioria de dois terços, nos casos em que o consenso não seja possível. Esta maioria de dois terços é definida como o quórum necessário para qualquer cimeira da Conferência⁴⁴.

O Regulamento interno da Conferência, previsto no artigo 8.º do Ato Constitutivo e adotado em 2002, vem clarificar o processo de voto e decisão da Conferência. Reafirma-se assim necessidade de adotar as decisões por consenso e a necessidade de uma maioria de dois terços, no caso de não existir um consenso. No entanto, determina-se que, nas questões procedimentais, deve ser requerida apenas uma maioria simples dos Estados membros elegíveis⁴⁵. A determinação da natureza procedimental de determinado assunto deverá, igualmente, ser decidida por uma maioria simples dos Estados membros⁴⁶. Relativamente às abstenções, esclarece a regra 18, n.º 4 das Regras de Procedimento que a abstenção por “qualquer Estado Membro elegível para votar não impedirá a adoção das decisões, por consenso, da Conferência”. É ainda necessário ter em consideração que, os Estados sob regime de sanção determinado pela Conferência, e em conformidade com o artigo 23.º do Ato Constitutivo, perdem o seu direito de votar, assim como aqueles Estados membros que sejam alvo de uma mudança inconstitucional de regime, uma vez que, para estes casos, prevê o artigo 30.º a suspensão da qualidade de Estado membro.

Relativamente às decisões da Conferência, esclarece o regulamento interno da Conferência no seu artigo 32 (autenticação das decisões), que, após a sua adoção em cimeira, estas devem ser autenticadas através da assinatura do presidente da Conferência e pelo Presidente da Comissão da União

44 Artigo 7.º, n.º 2 do Ato Constitutivo da União Africana.

45 Regra 18, n.º 2 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

46 Regra 18, n.º 3 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

Africana⁴⁷. Determina ainda a sua publicação, em todas as línguas de trabalho da União, bem como a publicação oficial no *Official Journal of the African Union*, no prazo de quinze (15) dias após a assinatura.

No que concerne à categorização das decisões e às obrigações dos Estados membros da União Africana, o regulamento determina que as decisões devem ser categorizadas em regulamentos⁴⁸, as diretivas⁴⁹, e um terceiro conjunto de decisões que podem ter o caráter de recomendações, declarações, resoluções, opiniões ou outra denominação⁵⁰. O não cumprimento das disposições das decisões emanadas da Conferência, em particular aquelas com caráter vinculativo para os Estados membros, é suscetível de despoletar sanções no Estados em incumprimento, ao abrigo do artigo 23 do Ato Constitutivo da União Africana.

Relativamente às sanções a aplicar para os Estados em incumprimento, determina o regulamento interno três situações concretas em que estas podem ser aplicadas: nas situações de atraso ou grave incumprimento das contribuições financeiras para a União⁵¹, nas situações de não cumprimento ou não implementação das decisões⁵², e ainda sanções a aplicar no caso de uma mudança inconstitucional de regime⁵³. Para os casos de incumprimento da implementação das decisões, prevê o regulamento interno da Conferência que a Conferência pode determinar aplicação de sanções nestes casos após recomendação do Conselho Executivo⁵⁴. As sanções podem incluir limitações nas áreas das comunicações e transportes e outras medidas de natureza política ou económica, sendo da competência da Conferência

47 Regra 32 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

48 Nestes casos, os Estados membros devem fazer todos os esforços ao seu alcance para os implementar.

49 Destinadas aos Estados membros, ao setor privado e empresarial (na redação original "undertakings"), ou aos indivíduos. No que concerne aos Estados membros, determina a regra 33 que estes ficam vinculados às diretivas, no que concerne aos seus objetivos. No entanto, há um respeito pela soberania nacional, deixando-se à responsabilidade das autoridades nacionais a determinação das condições para a implementação das diretivas. Cfr. Regra 33, n.º 1 alínea b) das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

50 Todo este conjunto de decisões não tem caráter vinculativo, sendo o seu objetivo a orientação, coordenação ou harmonização das políticas africanas nos vários Estados membros.

51 Regra 35 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

52 Regra 36 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

53 Regra 37 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

54 Regra 36, n.º 1 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

notificar o Estado infrator para situação de incumprimento e possibilidade de aplicação de sanções.

2.1.1.3. Poderes da Conferência

Relativamente ao poderes e funções da Conferência, determina o art.º 9 que este órgão tem o poder de determinar as políticas comuns da União (art.º 9, n.º 1, alínea a); receber, analisar e decidir acerca de relatórios e/ou recomendações submetidas por outros órgãos da União (art.º 9, n.º 1, alínea b); considerar os pedidos de adesão à União (art.º 9, n.º 1, alínea c); criar qualquer órgão da União (art.º 9, n.º 1, alínea d); assegurar o controlo da implementação das políticas e decisões da União e zelar pela sua aplicação por todos os Estados membros (art.º 9, n.º 1, alínea e); adotar os orçamentos da União (art.º 9, n.º 1, alínea f); dar diretivas ao Conselho Executivo sobre a gestão de conflitos, de situações de guerra e outras emergências, e sobre a restauração da paz (art.º 9, n.º 1, alínea g); nomear e demitir os Juizes do Tribunal de Justiça (art.º 9, n.º 1, alínea h); designar o Presidente da Comissão e o seu adjunto/vice-Presidente e Comissários da Comissão e determinar as suas funções e o seu mandato (art.º 9, n.º 1, alínea i). Ainda de acordo com o disposto no art.º 9, a Conferência pode delegar quaisquer dos seus poderes e funções em qualquer órgão da União (art.º 9, n.º 2). A Conferência é o único órgão da União Africana que tem o poder de criar qualquer órgão, comissão, grupo de trabalho que entender necessário⁵⁵.

Entendemos, assim, que a Conferência determina toda a estrutura organizacional da União, bem como o sentido das suas políticas. De acordo com o site da União Africana, a Conferência tem ainda, entre outras já mencionadas no art.º 9, as funções de:

- Estabelecer novos comités, agências especializadas, comissões e/ou grupos de trabalho sempre que tal se justifique;
- Emendar o Ato Constitutivo da União Africana;
- Interpretar as disposições do Ato Constitutivo (na ausência do Tribunal de Justiça da União Africana);
- Aprovar a estrutura, funções e regulamentos da Comissão da União Africana;

⁵⁵ Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, Tunis, Université de Carthage, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 60.

- Determinar a estrutura, funcionamento, poderes, composição e organização do Conselho Executivo da União Africana⁵⁶;

Em comparação com as funções da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Organização de Unidade Africana, torna-se evidente a diferença entre estes órgãos congêneres. Os poderes da Conferência da UA são muito mais em número e em capacidades.

No usufruto das suas funções, na primeira sessão ordinária da União Africana, a Conferência emendou o Ato Constitutivo para que fosse previsto um novo órgão na arquitetura da União – o Conselho de Paz e Segurança⁵⁷. Para além da criação de um novo órgão de resolução de conflitos, a Conferência reservou para si a definição das funções, dos poderes, a composição e a organização deste Conselho, que seriam definidos num protocolo a adotar para o efeito⁵⁸. A Conferência, de acordo com o artigo 20.º do Ato Constitutivo, tem ainda poderes para a determinação da estrutura, funções e regulamento da Comissão da União Africana, que é secretariado da União. Este órgão é presidido pelo ex-presidente do Chade, Moussa Faki Mahamat, reeleito para um segundo mandato em fevereiro de 2021⁵⁹. Este órgão é de natureza executiva e com um mandato e funções essenciais para o funcionamento da União⁶⁰.

O processo de institucionalização africano, e em particular, a Conferência de Chefes de Estado, tem sido criticado na base da concentração do poder e pelo déficit democrático. A União Africana tem sido apontada como uma organização governada por uma elite política, centralizada na Conferência de Chefes de Estado e de Governo, sem que os cidadãos tenham poder ou capacidade de influência sobre as decisões que são tomadas pela Conferência⁶¹. Ora, esta questão esbarra com os princípios previsto no artigo 3.º, em especial o objetivo de promoção dos princípios e das instituições democráticas, a participação popular e a boa governação. É de referir que a União

56 “Assembly of Heads of State and Government”, disponível online em <https://au.int/en/pages/assembly-heads-state-and-government> (consultado a 25/12/2020).

57 Artigo 9, Protocolo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003).

58 Artigo 9, n.º 2, Protocolo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003).

59 “Moussa Faki Mahamat re-elected as African Union Commission chairperson”, Africanews, 7 de fevereiro de 2021, disponível em: <https://www.africanews.com/2021/02/07/moussa-faki-mahamat-re-elected-as-african-union-commission-chairperson/> (consultado a 02/03/2021).

60 “The AU Commission”, disponível em: <https://au.int/en/commission> (consultado a 01/02/2021).

61 Kasaija Apuuli, “The African Union and Regional Integration in Africa”, in Daniel Levine, Dawn Nagar, *Region-Building in Africa*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2016, p. 146.

Africana tem procurado garantir uma robustez ao sistema institucional, tendo criado uma Arquitetura de Governança Africana, que procura a garantia dos valores democráticos, a robustez das instituições e a observância dos direitos humanos⁶².

2.1.2. O Conselho Executivo

O Conselho Executivo é o segundo órgão da União Africana, tal como previsto no seu Ato Constitutivo⁶³. Este órgão tem como objetivo, de entre vários, a responsabilidade da definição das orientações e prioridades políticas gerais da União Africana, isto é, o Conselho Executivo assume a coordenação e decide as políticas, no domínio de interesse comum com todos os Estados-Membros, examina as questões que lhe são colocadas e executa as políticas a serem decididas pela Conferência⁶⁴. O Conselho Executivo é assistido pelo Secretário-Geral.

O Conselho Executivo é composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, ou outros Ministros ou Autoridades que forem designados pelos Governos dos Estados membros. Portanto, não existe obrigatoriedade que sejam, efetivamente os Ministros dos Negócios Estrangeiros a representarem o Estado. Em qualquer dos casos, as autoridades designadas para compor o Conselho Executivo devem estar devidamente acreditadas pelo Governo do Estado-Membro⁶⁵. Como os representantes do Conselho Executivo se têm feito acompanhar pelas suas delegações para as sessões, as quais devem estar devidamente acreditadas, cabe a este órgão o estabelecimento de um comité de verificação. A regulamentação de tal verificação deve ser efetuada através de um regulamento interno do Comité⁶⁶. Para além disso, o Conselho Executivo está obrigado a supervisionar, acompanhar e dirigir as suas atividades⁶⁷.

62 A Arquitetura Africana de Governança, como referimos, tem como objetivos a promoção dos valores democráticos, a resiliência das instituições e a garantia dos direitos humanos. Está assente no Ato Constitutivo da União Africana, mas também na Carta Africana da Democracia e Boa Governança (2007) e na *Agenda 2063 – A África que queremos*, adotada em 2014. A sua estrutura assenta, então, nas normas da União, mas também na sinergia com as Comunidades Económicas Regionais e na interação de processos. Cf. George Wachira, “Consolidating the African Governance Architecture”, Governance and APRM Programme, Política Briefing 96, junho de 2014.

63 Artigo 5, n.º 1, alínea b) do Ato Constitutivo da União Africana.

64 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit., p. 69.

65 Artigo 3 do Regulamento Interno do Conselho Executivo, consultado na sua versão oficial em língua portuguesa.

66 Artigo 4 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

67 Artigo 5, n.º1, alínea p) do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

O Conselho Executivo reúne duas vezes por ano em sessões ordinárias. Por regra, estas sessões têm lugar nos meses de fevereiro e julho de cada ano civil. Dada a natureza da função deste órgão, nada impede que se possa reunir extraordinariamente, sendo necessário, contudo, que um pedido de um Estado membro para o efeitos e respetiva votação favorável por maioria de dois terços dos Estados. As sessões são realizadas no mesmo local, como as da Conferência da União⁶⁸. No entanto, pode dar-se o caso de um dos Estados membros se oferecer para sediar a sessão do Conselho Executivo. Nestes casos, este Estado não pode estar em incumprimento das suas obrigações, nem ter sobre si a aplicação de sanções⁶⁹. Deverá ainda observar os critérios pré-determinados a serem adotados pela Conferência⁷⁰, incluindo instalações, logísticas adequadas e um ambiente política seguro e favorável⁷¹.

A agenda da sessão ordinária do Conselho Executivo vem elencado no artigo 8, 9 e 10 do regulamento interno do Conselho Executivo, que não menos importante, examina o programa e orçamento para o próximo biénio. Determina ainda que o quórum para sessão do Conselho Executivo será de dois terços do total da adesão⁷². A agenda das sessões extraordinárias é comunicada no prazo de quinze dias antes da abertura da sessão, pelo Presidente da Comissão, e só inclui os itens submetidos à consideração no pedido da convocação da sessão⁷³.

As sessões do Conselho Executivo, tanto ordinárias como as extraordinárias, serão presididas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros ou qualquer autoridade competente cujo país exerça a presidência, e será coadjuvado por

68 Nos termos do n.º 1 do artigo 5 das regras de procedimento da Conferência – aprovada em Durban, África do Sul, em julho de 2002 – as sessões realizam-se na sede da União, a não ser que um dos Estados-Membros se ofereça para realizar a sessão.

69 As sanções vêm elencadas no artigo 36 das regras de procedimento, a saber, atraso de contribuições, desrespeito às decisões políticas e mudanças inconstitucionais de governo, de acordo com o previsto nos artigos 35, 36 e 37 do regulamento interno da Conferência.

70 As regras para determinar o local onde vai-se proceder a sessão, vem estipulado no n.º 3 do artigo 5 do regulamento interno da Conferência, *mutatis mutandis*, que dispõe "Os Estados membros que se oferecerem a albergar as sessões da Conferência, não devem estar sob sanções e devem preencher certos critérios pré-determinados e adotados pela Conferência nomeadamente, os meios logísticos, apropriados e um ambiente político favorável."

71 Se se verificar o caso de dois ou mais Estados-Membros se oferecerem para sediar uma sessão do Conselho Executivo, determina o regulamento interno que a decisão do local para a sessão será votada e decidida por uma maioria simples, de acordo com o regra 6 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

72 Regra 7 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

73 Regra 13 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

os outros membros da mesa, sendo quatro Vice-Presidentes e um relator⁷⁴. Nos termos do artigo 17 do regulamento interno do Conselho Executivo, cabe ao Presidente convocar as sessões do Conselho Executivo, abrir e encerrar as sessões, submeter à aprovação as atas das sessões, orientar os procedimentos, submeter a votação as matérias em discussão e anunciar os resultados da votação realizada e ainda deliberar sobre pontos de ordem. No caso de ausência, o Presidente é substituído pelo primeiro Vice-Presidente.

2.1.2.1. O Regulamento Interno do Conselho Executivo

O Conselho Executivo, enquanto órgão da União Africana, rege-se pelas normas constantes do Ato Constitutivo da União. No entanto, estas para serem exequíveis, necessitam de um regulamento. Daí que foi aprovado o regulamento interno do Conselho Executivo, que constitui um instrumento essencial para o bom funcionamento da instituição ou órgão, isto é, visam, efetivamente, estabelecer algumas situações específicas, ou disposições que não tem previsão no Ato Constitutivo, concretamente, a composição, as funções, processo de decisão, entre outras disposições.

O regulamento interno do Conselho Executivo foi aprovado em julho de 2002, na primeira sessão ordinária da conferência dos chefes do Estado e do Governo em Durban, África do Sul. Desde então, foi alterado em janeiro de 2007, na oitava sessão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União, em Adis Abeba, Etiópia. O Regulamento Interno do Conselho Executivo contém 43 artigos⁷⁵.

O regulamento interno, que entrou em vigor com a adoção do Conselho Executivo, pode ser alterado pelo próprio Conselho Executivo, caso tal se justifique e sempre por um processo de votação, o qual deve reunir uma maioria de dois terços dos Estados membros⁷⁶. O regulamento determina ainda que, no caso da sua própria implementação, podem ser adotadas diretrizes ou medidas suplementares que garantam a correta implementação do mesmo⁷⁷. O regulamento prevê ainda uma cláusula de salvaguarda para a implementação das decisões que foram adotadas ainda no quadro do Conselho de Ministros da Organização de Unidade Africana, mas que ainda não tinham sido implementadas na totalidade. para estas situação,

74 Regra 16 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

75 <https://archives.au.int/handle/123456789/6448>

76 Regra 43 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

77 Regra 40 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

previa a referida cláusula que as mesmas decisões devam continuar a ser implementadas, tendo devendo apenas ser observada que tais decisões não contrariassem ou colidissem com os preceitos previsto pelo Ato Constitutivo da União Africana⁷⁸. É interessante a inclusão desta cláusula de salvaguarda na medida em que, tratando-se do Conselho de Ministros da OUA o órgão que será replicado no Ato Constitutivo da União Africana como Conselho Executivo, com composição, funções e competências semelhantes, seria difícil prever que alguma decisão do Conselho de Ministros colidisse com o Ato Constitutivo da UA, do qual o próprio Conselho foi relator e adotou por vasta maioria.

2.1.2.2. O Processo de Decisão do Conselho Executivo

O Conselho Executivo aprova as suas decisões por consenso. Esta aprovação acontece mesmo no caso de abstenção de Estados-Membros com direito de voto. Neste caso, a abstenção não impede a tomada de decisão. Este é um mecanismo interessante para impedir que haja um bloqueio e a paralisia ao nível executivo da União. No caso de não haver consenso, as decisões são aprovadas por maioria de dois terços dos Estados-Membros com direito de voto. Esta regra, no entanto, não se aplica para as decisões relativas a questões de procedimento, as quais serão tomadas por maioria simples dos Estados-Membros com direito de voto⁷⁹.

De acordo com a Regra 33 do Regulamento Interno do Conselho Executivo, as decisões adotadas pelo Conselho Executivo são autenticadas com as assinaturas do Presidente da União e do Presidente da Comissão, e publicadas no jornal oficial da União, em todas as suas línguas oficiais de trabalho⁸⁰. Esta publicação deve acontecer no prazo de quinze dias após a assinatura e

78 Regra 41 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

79 Regra 19 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

80 Nos termos do artigo 25 do Ato Constitutivo da União Africana, as línguas de trabalho são o árabe, o francês, o inglês, o português e as línguas africanas. Entretanto, o artigo 15 do regulamento interno do Conselho Executivo, em conformidade com o artigo 11 do Protocolo sobre as emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, adotado pela primeira sessão extraordinária da Conferência da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia, a 3 de Fevereiro de 2003, e pela segunda sessão ordinária da Conferência da União realizada em Maputo, Moçambique, a 11 de Julho de 2003, estabelece que as línguas oficiais da União e de todas as suas instituições são o Árabe, o Inglês, Francês, Português, o Espanhol, o Kiswahili e qualquer outra língua africana, todavia, cabe ao Conselho Executivo determinar o processo e as modalidades práticas para a utilização das línguas oficiais como línguas de trabalho, sendo que não está vedado ao Chefe de Delegação dos Estados-Membros, de fazerem uma declaração em qualquer língua africana, desde que disponibilize a interpretação simultânea em pelo menos uma das outras línguas de trabalho, que não seja uma língua africana.

comunicada a todos os Estados-Membros, aos outros órgãos da União e às Comunidades Económicas Regionais⁸¹.

Relativamente às decisões do Conselho Executivo, estas são categorizadas entre regulamentos, diretivas e recomendações, de acordo com o n.º 1 da regra 34 do regulamento interno. Esta regra determina que; 1) os regulamentos são de aplicação direta em todos os Estados-Membros e os Estados devem tomar todas as medidas apropriadas para a sua aplicação; 2) as diretivas são de carácter obrigatório para todos os Estados-Membros, com relação aos objectivos a serem realizados e são dirigidas a um Estado ou a todos os Estados-Membros, aos agrupamentos e aos indivíduos, e; 3) as recomendações, declarações, resoluções e as opiniões que emanam do Conselho não têm carácter obrigatório, destinando-se unicamente a orientar e a harmonizar os pontos de vista dos Estados-Membros.

O n.º2 da regra 34 do regulamento interno do Conselho Executivo estipula que a não aplicação dos regulamentos e diretivas é passível de sanções, de acordo com o disposto no artigo 23.º do Ato Constitutivo⁸² e após a aprovação da Conferência da união. Nas reuniões do Conselho Executivo, dois terços do total dos membros da União constituem o quórum (artigo 7 do regulamento interno).

Entretanto, cada Estado-Membro terá direito a um voto, com exceção do Estado que esteja sob sanções, nos termos do artigo 23.º do Ato Constitutivo da União⁸³. Com efeito, a votação sobre questões substantivas será por escrutínio secreto dos Estados-Membros elegíveis, a votação em questões processuais será feita por qualquer outro método que possa ser determinado pelo Conselho Executivo e a votação nas eleições serão por escrutínio secreto, exceto em relação ao Presidente, ao Vice-Presidente e o Relator⁸⁴.

81 Regra 33 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

82 O artigo 23 do Ato Constitutivo, sob epigrafe – Imposição de Sanções – estatui:

1. A Conferência determina as sanções apropriadas a serem impostas a qualquer Estado-membro que não pague as suas contribuições para o Orçamento da União, como se segue: privação do direito de usar da palavra em reuniões, de votar, de apresentar candidatos para qualquer posição ou posto na União ou de beneficiar de qualquer atividade ou benefício daí resultante.
2. Além disso, qualquer Estado-Membro que não cumpra com as decisões e políticas da União pode ser sujeito a outras sanções tais como negação de laços de transportes e comunicações com outros Estados-membros e outras medidas de natureza política e económica a serem determinadas pela Conferência.

83 Regra 27 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

84 Regras 31 e 32 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

2.1.2.3. As Funções do Conselho Executivo

Nos termos do artigo 3.º do Ato Constitutivo, são objetivos da União Africana, de entre outros, a al. c) acelerar a integração política e sócio – económica do Continente e o da al. j) promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas. E atendendo o princípio consagrado na alínea n) do artigo 4.º do Ato Constitutivo, que estipula que a União Africana visa a promoção da justiça social para assegurar o desenvolvimento económico equilibrado, as funções do Conselho Executivo, plasmadas no art. 5.º do regulamento interno, coadjuvados com os objetivos acima, são:

- a) Preparar as sessões da Conferência;
- b) Determinar as questões a serem submetidas à Conferência para decisão;
- c) Coordenar e harmonizar as políticas, atividades e iniciativas da União, nas áreas de interesse comum dos Estados-Membros;
- d) Acompanhar a implementação das políticas, decisões e acordos adotados pela Conferência;
- e) Eleger os comissários e submeter os nomes à nomeação pela Conferência;
- f) Eleger os membros da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança e submeter os nomes à Conferência para nomeação;
- g) Tomar as decisões apropriadas relativas as questões que lhe são submetidas pela Conferência;
- h) Analisar o Programa e o orçamento da União e submeter à Conferência para aprovação;
- i) Assegurar a promoção da cooperação e coordenação com as Comunidades Económicas Regionais, Banco de Desenvolvimento, outras instituições africanas e a Comissão Económica das Nações Unidas para África;
- j) Definir as políticas de cooperação entre a União e os parceiros de África, e assegurar que todas as atividades e iniciativas em relação a África estejam em conformidade com os objetivos da União.
- k) Decidir sobre as datas e lugares das suas sessões com base nos critérios adotados pela Conferência;
- l) Eleger o seu presidente e os outros membros do Secretariado, em conformidade com o Secretariado da Conferência;

- m) Receber e analisar os relatórios dos outros órgãos da União, sem relação direta com a Conferência e faz recomendações sobre os relatórios recebidos;
- n) Criar os Comités *ad hoc* e grupos de trabalho julgados necessários;
- o) Examina os relatórios, decisões, projetos e programas dos comités;
- p) Aprovar o regulamento dos Comités, supervisionar, acompanhar e orientar as suas actividades;
- q) Examinar o Estatuto e Regulamento Interno do pessoal bem como o Regulamento Financeiro da União e submetê-los à Conferência para adoção;
- r) Aprovar os acordos de Sede para a União, os outros órgãos e os escritórios da União;
- s) Examinar as estruturas, funções e os estatutos da Comissão e formulação de recomendações à Conferência;
- t) Determinar as condições de serviço, incluindo salários, as indemnizações e pensões do pessoal da União;
- u) Assegurar a promoção da igualdade de género em todos os programas da União;

Assim, tal como mencionado anteriormente, o Conselho Executivo tem um poder significativo de influenciar a agenda da Conferência, uma vez que é este órgão que prepara todo o dossiê a levar à Conferência. Para além disso, cabe também ao Conselho Executivo a eleição de parte dos órgãos da União e com os quais vai trabalhar em conjunto.

De acordo com as regras de procedimento da Conferência e os Estatutos da Comissão, o Conselho Executivo elege oito comissários com base na distribuição geográfica equitativa e submete os nomes para nomeação. A respetiva região de onde o Presidente da Comissão e o seu Adjunto serão nomeados pela Conferência, terá direito a apenas a um comissário cada. Os Comissários devem ser mulheres ou homens competentes com experiência comprovada no campo relevante, qualidades de liderança proporcionais e um bom histórico no governo, parlamento, organizações internacionais ou outros sectores relevantes da sociedade⁸⁵.

85 Regra 37 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

Relativamente ao procedimento da eleição dos comissários, de acordo com a regra 38 do regulamento interno do Conselho Executivo, esta deve resultar de uma votação para cada pasta e ser atribuída por uma votação até que um dos candidatos obtenha a maioria de dois terços exigida. Se após três rondas eleitorais nenhum dos dois candidatos obtiver a maioria exigida, o candidato com menos votos se excluído⁸⁶. Nesta situação, apenas dois candidatos prosseguem para a ronda seguinte. No caso de nenhum destes dois candidatos conseguir obter a maioria exigida, após o terceiro escrutínio, o candidato com menos votos desistência e o candidato remanescente passará para próxima ronda⁸⁷. Quando se tratar apenas de um candidato, e este não obtiver a maioria de dois terços exigida após a terceira votação, o Presidente suspenderá a eleição. Este procedimento de votação é aplicado a todas as eleições realizadas pelo Conselho Executivo em relação a outros órgãos da União⁸⁸.

O Conselho Executivo pode delegar alguns poderes, bem como todas ou algumas das funções aos comités técnicos especializados⁸⁹. Estes são compostos por Ministros ou Oficiais Sêniores responsáveis pelos setores que estão nas suas respetivas áreas de competências. Igualmente, dá instruções ao Comité de Representantes permanentes (CRP)⁹⁰ e atribui tarefas à Comissão⁹¹.

Podemos concluir que o Conselho Executivo, como bem diz o Hager Gueldich⁹², assume-se como um órgão de decisão, impulsionador e de cooperação das atividades da União. No entanto, a natureza institucional do Conselho Executivo impõe uma subordinação à Conferência, enquanto órgão supremo

86 Regra 38, n.º 1 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

87 Regra 38, n.º 3 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

88 Como exemplo, os Juizes do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (artigo 7 do Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos) e ainda ao abrigo da al. f) o Conselho Executivo elege os membros da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança e apresentar à Conferência para nomeação.

89 Os Comités Técnicos Especializados respondem perante ao Conselho Executivo, nos termos do n.º 1 do artigo 14 do Ato Constitutivo, e ainda nas suas alíneas vem elencado os comités técnicos existentes na União.

90 CRP é um órgão da União Africana que tem como principal responsabilidade de preparar o trabalho do Conselho Executivo (artigo 5, n.º 1, al. f) e artigo 21, ambos do Ato Constitutivo).

91 Comissão é um órgão da União Africana, que é o secretariado da União, em que as suas funções são determinadas pela Conferência (artigo 5, n.º 1, al. e) e artigo 20, ambos do Ato Constitutivo da União).

92 Hager Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit., p. 70 e 71.

da União. A Conferência pode também ver a sua ação coordenada sobre a forma de decisão dos representantes membros reunidos dentro do Conselho Executivo. Para John Markakis⁹³, à semelhança do Conselho de Ministros da OUA, o atual Conselho Executivo da União Africana tem funções decisória mas não executiva, pois não tem poderes para implementar as políticas da União, sendo esta a função da Conferência. No entanto, o Conselho Executivo toma decisões numa ampla variedade de assuntos, respeitando a estrutura hierárquica do processo de decisão da União. Em resumo, o Conselho Executivo é o epicentro da gestão da política da União. Como deduz Hiruy Wubie⁹⁴, é um órgão vital da União, pois tanto como a Conferência, detém um leque de atividades políticas de um determinado Estado, embora não tenha experiência em áreas de foco especificadas no n.º 1 do artigo 13 do Ato Constitutivo.

2.1.3. O Parlamento Pan-Africano

O Parlamento Pan-Africano está previsto no artigo 5.º, n.º 1 alínea *d*) como um dos órgãos da União, sendo posteriormente definido no artigo 17.º, ambos do Ato Constitutivo da União Africana⁹⁵. Este é um órgão que já estava previsto em outros tratados anteriores ao Ato Constitutivo, fruto da vontade das lideranças políticas africanas⁹⁶. Em particular, o Parlamento Pan-Africano foi previsto no Tratado relativo à criação da Comunidade Económica Africana, conhecido como Tratado de Abuja, de 1991⁹⁷. Com a previsão deste órgão no Tratado de Abuja, procurou-se garantir um espaço para uma plena participação dos povos de África no seu desenvolvimento económico e na aceleração da integração do continente⁹⁸. Na verdade, o Parlamento Pan-Africano tem como propósito aquele que é transversal aos parlamentos domésticos. Por um lado, procura potenciar a criação das normas orientadoras das políticas que terão um impacto no desenvolvimento e no bem estar de todo o continente africano. Por outro lado, o Parlamento Pan-Africano tem com missão a fiscalização dos órgãos políticos e executivos, servindo desta forma como instrumento de ponderação e contra-poder dos demais órgãos da União.

93 John Markakis, "The Organisation of African Unity...", *cit.*, p. 144.

94 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, 2009, p. 65.

95 N.º 1 e 2 do artigo 17 do Ato Constitutivo da União Africana

96 Sani Mohamed, "The Pan-African Parliament", in Abdulqawi A. Yusuf & Fatsah Ougurgouz (eds), *The African Union: Legal and Institutional Framework*, Brill, 2012, p. 95.

97 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, *cit.*

98 Hager Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, *cit.*

O Tratado de Abuja previa, assim, a criação do Parlamento Pan-Africano⁹⁹, definindo ainda as suas funções e objetivos¹⁰⁰. Esta redação foi replicada na exata medida pelo Ato Constitutivo da União Africana. Remete o artigo 17.º, n.º 2 do Tratado de Abuja para um protocolo específico a adotar posteriormente e no qual se deveriam prever a composição, atribuições e poderes do Parlamento pan-Africano. Este Protocolo viria a ser adotado na Cimeira de Sirte, em 2001, em pleno processo de transição da OUA para a UA. Assim, determina o Protocolo ao Tratado de Estabelecimento da Comunidade Económica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano (doravante, Protocolo ao Tratado de Abuja), que os deputados do Parlamento devem representar todos os povos de África¹⁰¹, reforçando a ideia de que se trata de um órgão participativo e que pretende atuar como um contra-poder, sobretudo, ao poder executivo. Define-se ainda que o objetivo do Parlamento é que este órgão seja, em última análise, uma “instituição com plenos poderes legislativos, cujos membros são eleitos por sufrágio universal”¹⁰². No entanto, entendeu o legislador que essa ainda não era uma realidade possível e previu, no mesmo protocolo, que até que esteja reunidas as condições para tal, o Parlamento Pan-Africano deveria atuar como um órgão com funções consultiva e de assessoria¹⁰³. Dado o seu propósito de almejar ser um órgão representativo, democrático e participativo, os objetivos que o Protocolo ao Tratado de Abuja imprime ao Parlamento estão alinhados com esses princípios da Democracia, do respeito pelo estado de Direito e pelos Direitos Humanos, bem como potenciar um ambiente de paz, prosperidade e desenvolvimento do continente Africano¹⁰⁴. Assim, os objetivos do Parlamento Pan-Africano previsto ainda em Abuja são, curiosamente, muito semelhantes aos objetivos que seriam consagrados no Ato Constitutivo da União Africana. O Protocolo ao Tratado de Abuja prevê ainda a composição do Parlamento – cujos parlamentares serão nomeados pelos governos dos Estados membros, tendo em consideração a diversidade de opiniões políticas, até um máximo de cinco parlamentares e dos quais um

99 Artigo 7, n.º 1 alínea c) do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991)

100 Artigo 14 do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991)

101 Artigo 2, n.º 2 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

102 Artigo 2, n.º 3 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001). Há uma ligeira desconformidade entre as versões portuguesa e inglesa do Protocolo. Vamos, por isso mesmo, preferir a versão em língua inglesa e traduzir diretamente dessa versão, em confronto com a versão portuguesa.

103 Artigo 2, n.º 3 alínea i) do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

104 Artigo 3 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

deve ser, obrigatoriamente, uma mulher¹⁰⁵ – o processo de eleição dos parlamentares¹⁰⁶, incompatibilidades¹⁰⁷, privilégios e imunidades¹⁰⁸, as funções e os poderes do Parlamento¹⁰⁹, regras de procedimento¹¹⁰, entre outras¹¹¹. A previsão de entrada em vigor do Protocolo ao Tratado de Abuja é de trinta dias após a ratificação por uma maioria simples dos Estados membros¹¹². O Protocolo ao Tratado de Abuja entrou em vigor em dezembro de 2003, tendo sido ratificado, até ao momento, por 51 dos 55 Estados membros¹¹³. O Parlamento Pan-Africano está sediado em Midrand, Joanesburgo, na África do Sul.

Com a entrada em vigor do Ato Constitutivo da União Africana, o Parlamento foi mais um dos órgãos que foi integrado na estrutura da União. Manteve-se a previsão deste órgão como um órgão participativo, que procurasse a inclusão da participação cidadã na política internacional africana¹¹⁴, mas também para a deliberação e o aconselhamento sobre como aprofundar a governação democrática e promoção o desenvolvimento no continente¹¹⁵. A

105 Artigo 4 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

106 Artigo 5 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

107 Artigo 7 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

108 Artigos 7 e 8 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

109 Artigo 11 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

110 Artigo 12 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

111 Nomeadamente, a adoção das suas regras de procedimento. A implementação desde órgão tem sido muito lenta e há uma letargia dos órgãos políticos em agilizar este processo. No caso em apreço, as regras de procedimento do Parlamento Pan-Africano não foram ainda publicadas, muito embora existam algumas fontes que indicam a criação, por exemplo, de dez comités de apoio ao parlamento, que serão: 1. Committee on Finance, Planning, Development, Investment, Economic and Monetary Affairs; 2. Committee on Legal, Justice and Citizens Freedoms, Human Rights, and Conflict Resolutions; 3. Committee on Trade, Industry, Technology and Energy; 4. Committee on Agriculture, Rural Development, Natural Resources and Environment; 5. Committee on Regional Co-operation and External Relations; 6. Committee on Transport, Communications and Tourism; 7. Committee on Culture, Education, Youth, Family, Sports, Health and Social Affairs; 8. Committee on Management and Liaison; 9. Committee on Accreditation, Procedure, Privileges and Immunities, and Discipline, e; 10. Committee on Library, Research, Information, Facilities and Services Committee.

112 Artigo 22 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

113 Cfr. LIST OF COUNTRIES WHICH HAVE SIGNED, RATIFIED/ACCEDED TO THE PROTOCOL TO THE TREATY ESTABLISHING THE AFRICAN ECONOMIC COMMUNITY RELATING TO THE PAN-AFRICAN PARLIAMENT, disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36301-sl-Protocol%20to%20the%20Treaty%20Establishing%20the%20African%20Economic%20Community%20Relating%20to%20the%20Pan-African%20Parliament.pdf> (01.08.2022).

114 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit.

115 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, cit.

participação dos cidadãos nos processos de integração do continente e no desenvolvimento do mesmo são os fatores que estão considerados como o objetivo geral e principal do parlamento Pan-Africano de acordo com o artigo 17.º, n.º 1 do Ato Constitutivo da União Africana. A composição, os poderes e a organização do Parlamento Pan-Africano deverão ser definidos por um Protocolo próprio, tal como definido nos termos do artigo 17.º, n.º 2 do Ato Constitutivo.

Em 2014, na Cimeira da UA de Malabo, foi adotado o Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (doravante, Protocolo ao Ato Constitutivo) o que, desde logo, procura manter uma continuidade com o protocolo ao Tratado de Abuja. Isso mesmo é reafirmado no artigo 2.º, n.º 1 do Protocolo que afirma que o “Parlamento Pan-Africano criado pelo Procolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana relativo à criação do Parlamento Pan-Africano, continuará em funcionamento. As suas funções e competências estão previstas no presente Protocolo”¹¹⁶. Inclusive, prevê-se nos termos do artigo 27.º do Protocolo ao Ato Constitutivo, sob a epígrafe ‘Disposição Transitória’ que o Protocolo de 2014 deverá revogar o Protocolo ao Tratado de Abuja assim que entrar em vigor. É importante sublinhar, contudo, que o artigo 2.º do Protocolo ao Ato Constitutivo, na definição do Parlamento Pan Africano, tenha deixado cair a disposição que previa que os parlamentares deveriam, futuramente, ser eleitos por sufrágio universal¹¹⁷. A verificar-se essa situação, trata-se de um déficit democrático que pode comprometer significativamente a aspiração de representatividade do Parlamento.

Relativamente à composição do Parlamento, determina o artigo 4.º, n.º 1 do Protocolo ao Ato Constitutivo que, até deliberação em contrário da Conferência da UA, cada Estado-membro deve fazer-se representar pelo mesmo número de deputados, até um total de cinco¹¹⁸. Assim, sendo 55 estados membros da União Africana, o Parlamento Pan-Africano, na sua composição máxima, deverá ter 275 deputados. Esta igualdade de representação está alinhada com o disposto no artigo 4.º, alínea a) do Ato Constitutivo

116 Artigo 2.º, n.º 1 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014). A versão consultada do protocolo foi a versão portuguesa disponibilizada na página oficial da União Africana.

117 Artigo 2.º do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

118 Artigo 4.º, n.º 1 e 2 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

da União Africana¹¹⁹. Ainda no que concerne à composição do Parlamento, é importante observar a obrigatoriedade de que, dentro do corpo de deputados, deve figurar um número mínimo de deputadas. O Estado membro está obrigado a que, do total de cinco deputados, dois devem ser do sexo feminino. A exigência tem caráter obrigatório e no caso de uma delegação não cumprir este requisito fica sujeita à não acreditação de toda delegação no parlamento¹²⁰. À semelhança do Protocolo ao Tratado de Abuja, prevê o Protocolo ao Ato Constitutivo que o Parlamento aprove as suas regras de procedimentos e que deverão manter-se as dez comissões permanentes já previstas, entre outras que o Parlamento julgue importante implementar.

As funções e os poderes do Parlamento Pan-Africano estão previstos pelo artigo 8.º do Protocolo ao Ato Constitutivo. Prevê o número 1 do artigo 8.º que o Parlamento Pan-Africano deve ser o órgão legislativo da União Africana e nesse sentido deverá ser mandatado pela Conferência sobre as áreas em que deve propor legislação modelo, ou ter a iniciativa própria nesta matéria, que deverá submeter para a Conferência para consideração ou aprovação¹²¹. O Parlamento está ainda mandatado para fazer recomendações acerca de relatórios submetidos pela Conferência ou pelo Conselho Executivo, definir o seu orçamento, criar um comité parlamentar e definir as suas funções, fazer recomendações aos órgãos políticos sobre qualquer assunto relativo à política africana, promoção dos objetivos e princípios da União, assegurar a ligação com os Parlamentos nacionais bem como os parlamentos das Comunidades Económicas Regionais, agindo como força motriz no processo de integração regional africana¹²². Por fim, e sem prejuízo do disposto nos números 1 e 2 do artigo 8.º, e garantindo que não há colisão com o mandato de outros órgãos da União, determina o número 3 que o Parlamento pode, sempre que assim entender, estabelecer missões de recolha de informação, missões de inquérito e ainda missões de observação eleitoral¹²³.

Por fim, à semelhança do previsto pelo Protocolo ao Tratado de Abuja, o Parlamento Pan-Africano está mandatado para exercer supervisão questões de

119 Artigo 4.º alínea a) do Ato Constitutivo da União Africana.

120 Artigo 4.º, nº 3 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

121 A expressão anglo-saxónica é “model laws”, cfr. Artigo 8, nº 1, alínea a) do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

122 Artigo 8, nº 2 do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

123 Artigo 8, nº 3 do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

governança e de desenvolvimento no continente, discutir ou emitir pareceres sobre qualquer assunto, seja por sua iniciativa própria ou do pedido da Conferência da União¹²⁴. É importante sublinhar que o Parlamento pretende ser o órgão legislativo da União, muito embora essa competência não lhe seja atribuída numa fase inicial – situação que se verifica no Protocolo ao Tratado de Abuja e replicada no Protocolo ao Ato Constitutivo –, durante a qual se verifica uma limitação substancial das suas funções a emissão de pareceres consultivos¹²⁵.

124 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, cit.

125 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit.