

## Apresentação periódica de relatórios: um compromisso para a efetivação dos direitos e liberdades garantidos na Carta de Banjul?

Jonas Gentil\*

<https://orcid.org/0000-0003-4470-3982>

**RESUMO:** Este artigo debruça-se sobre o compromisso assumido pelos Estados de apresentação periódica de relatórios por forma a efetivar os direitos e as liberdades garantidos pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana). Considerando a trajetória, o âmbito de aplicação, os objetivos, as vantagens e o desprimento da não-apresentação de relatórios, parte-se da análise desta obrigatoriedade no sistema regional Africano de proteção dos direitos humanos e depois analisa-se até que ponto esse compromisso tem sido observado pelos Estados na expectativa de alcançar a efetiva garantia dos direitos e liberdades. O principal instrumento regional analisado foi a Carta Africana, tendo sido feita também uma abordagem às Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos no que concerne ao procedimento adotado para efeitos de receção e análise destes relatórios, vasculhando, com efeito, alguma jurisprudência da Comissão sobre a matéria. A análise revela que, não obstante o compromisso assumido pelos Estados e a adoção de um *Guidelines for National Periodic Reports* que permita um sistema de relatórios eficiente e se crie um canal de diálogo construtivo entre os Estados e a Comissão cujo objetivo seria assegurar a uniformização e harmonização da informação, estas *Directivas* foram consideradas complexas e difíceis de seguir. Assim, a Comissão tinha o objetivo de combater a conceção errada que muitos dos Estados tinham relativamente ao sistema de relatórios, o que levou a que estas *Directivas* fossem sofrendo consideráveis alterações. Certo é que, atualmente, muitos dos Estados que apresentaram relatórios perante a Comissão têm entendido que é este o melhor veículo para estabelecerem confiança e uma forte parceria com a Comissão na garantia dos direitos e liberdades previstos na Carta.

\* Professor of Law at the School of Magistracy of the State of Rio de Janeiro (Brazil) and the Faculty of Law of the University of Sao Tome and Principe. President of the Permanent Forum of Law in Lusofonia. Researcher at the Research & Development Center on Law and Society – CEDIS at NOVA School of Law. Former Counselor Judge of the Constitutional Court of Sao Tome and Principe. Director of the Sao Tome and Principe Law Yearbook; [jonasgentil@hotmail.com](mailto:jonasgentil@hotmail.com)

## TITRE ET RÉSUMÉ EN FRANÇAIS

### **Rapports périodiques: est-ce un engagement des Etats à pouvoir réaliser les droits et libertés garantis par la Charte de Banjul?**

**RÉSUMÉ:** Cette contribution évalue l'obligation des Etats de soumettre des rapports périodiques afin de rendre compte du niveau de réalisation des droits et libertés garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Considérant l'histoire, la portée, les objectifs, les avantages et les inconvénients de la non-présentation de rapports, la contribution commence par analyser cette obligation dans le système régional africain de protection des droits de l'homme. Elle analyse, ensuite, la mesure dans laquelle cet engagement a été respecté par les États afin de garantir effectivement les droits et libertés. La contribution analyse la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. L'analyse démontre que, malgré l'engagement pris par les États et l'adoption de lignes directrices sur la présentation des rapports étatiques qui permettraient un système de rapport efficace et créeraient un canal de dialogue constructif entre les États et la Commission, dont l'objectif serait d'assurer la normalisation et l'harmonisation des informations, ces directives ont été considérées comme complexes et difficiles à suivre. La Commission a donc cherché à combattre les idées fausses que de nombreux États avaient sur le système de notification, ce qui a conduit ces directives à subir des changements considérables. Aujourd'hui, de nombreux États qui ont fait rapport à la Commission ont compris qu'il s'agissait du meilleur moyen d'établir la confiance et un partenariat solide avec la Commission pour garantir les droits et les libertés énoncés dans la Charte.

## TITLE AND ABSTRACT IN ENGLISH

### **Periodic reporting: a compromise for the realisation of the rights and freedoms guaranteed by the African Commission on Human and Peoples' Rights?**

**ABSTRACT:** This article focuses on the commitment by states to submit periodic reports on the measures taken to give effect to the rights and freedoms guaranteed by the African Charter on Human and Peoples' Rights (African Charter). It considers the trajectory, scope of application, objectives, advantages of state reporting, as well as the menace of non-submission of reports. The article starts with the analysis of this obligation in the African regional system of human rights protection and then analyses to what extent this commitment has been observed by states with a view to effectively guaranteeing rights and freedoms. The main regional instrument analysed is the African Charter, the Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights with regard to the procedure adopted for the purpose of receiving and analysing these reports, as well as some Commission jurisprudence on the matter. The analysis reveals that, despite the commitment assumed by the states and the adoption of Guidelines for National Periodic Reports that allows a system of efficient reports and creates a channel for constructive dialogue between states and the Commission, aimed at ensuring uniformity and harmonization of information, these directives are complex and difficult to follow. Thus, the Commission aimed to combat the misconception that many States had regarding the reporting system, which led to these directives undergoing considerable changes. It is certain that, currently, many of the states that have submitted reports to the Commission have understood that this is the best vehicle to establish trust and a strong partnership with the Commission in guaranteeing the rights and freedoms provided for in the Charter.

**PALAVRAS-CHAVE:** Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, apresentação periódica de relatórios, relatório, Regulamento, *Guidelines for National Periodic Reports*

## ÍNDICE:

1	Introdução.....	72
2	Trajectoria, consagração e âmbito de aplicação .....	73

3	Objetivo fundamental dos relatórios dos estados.....	83
3.1	Vantagens da apresentação dos relatórios .....	83
3.2	Da receção e análise dos relatórios: a tramitação adotada .....	84
3.3	A não-apresentação dos relatórios .....	89
4	Conclusão.....	92

## 1 INTRODUÇÃO

Uma qualquer abordagem aos preceitos estabelecidos na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (Carta Africanaou, *alias dictus*, Carta de Banjul), se nos impõe a necessidade de reconhecer – ainda que sumariamente e antes mesmo de entrar no mérito da questão ora *sub judice*, isto é, leia-se o artigo 62.º da Carta de Banjul – previamente o grande valor documental académico, sobretudo para aqueles que se têm debruçado sobre os direitos africanos, o seu processo de integração regional, o papel da Organização da Unidade Africana (atualmente, União Africana) na moldagem e harmonização das ordens jurídicas dos Estados membros, bem assim como as especificidades dos direitos africanos,<sup>1</sup> tendo em conta as origens, a trajetória e o estado atual do documento regional na sua plenitude.

Neste encadeamento, entendemos ser mister ancorar o nosso pensamento à conceção de que este instrumento regional, referimo-nos ao diploma no seu todo, tal como as suas congêneres regionais, mais concretamente a interamericana, a europeia, a asiática e a árabe, esta última muito mais recente em data e que buscou o seu fundamento na Carta das Nações Unidas, bem como e, principalmente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), isto, claro, sem por de lado a própria conceção africana do direito e dos direitos humanos.

Sob a égide da DUDH, é evidente que a Carta Africana se inspira naquele instrumento, todavia, este entendimento poderia estar ferido de dúvidas e imergido em questões de natureza ideológicas diversas, não fosse o simples facto esclarecedor por parte do legislador africano de fazer constar no corpo preambular do instrumento a ideia de que este (ele próprio visando a defesa dos direitos fundamentais dos povos africanos) constitui uma reafirmação do compromisso assumido pelos povos africanos de ‘coordenar e de intensificar a sua cooperação e os seus esforços para oferecer as melhores condições de existência aos povos da África, de favorecer a cooperação internacional ... tendo na devida atenção’ os dois instrumentos acima referidos.<sup>2</sup>

1 Referimo-nos aos Direitos Africanos (Direito interno de cada Estado) e não ao Direito Africano (Direito regional africano) uma vez que, dado o seu universo cultural complexo, as matrizes do Direito adotado e seguido por cada Estado varia muito de sub-região à sub-região devido as influências/interferências estrangeiras sofridas pela colonização, bem como pelos costumes e tradições que as caracterizam, assim, no contexto africano, como em qualquer outro heterogêneo, não haverá uma realidade válida à todos, mas a coexistência de realidades paralelas.

2 Para 4º do Preâmbulo da Carta.

## 2 TRAJETÓRIA, CONSAGRAÇÃO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

A Carta Africana estabelece, nos termos do artigo 62.<sup>o</sup>, que cada Estado Parte compromete-se a apresentar a cada dois anos, a partir da data de entrada em vigor da Carta de Banjul, um relatório sobre as medidas legislativas ou outras tomadas com o objetivo de efetivar os direitos e liberdades reconhecidos e garantidos pela Carta.<sup>3</sup> Esta consagração (*compromisso*) corresponde ao terceiro artigo de um leque de quatro disposições (artigos 60.<sup>o</sup> à 63.<sup>o</sup>) que compõem o Capítulo IV ('Dos princípios aplicáveis'), da Parte II ('Das medidas de salvaguarda') deste instrumento regional africano.<sup>4</sup> Sobre *esta obrigatoriedade*, esclarece, e bem, Elisete Barbosa Moreira, citando Jean-Louis Atatangana Amougou, que a apresentação destes relatórios, conforme previsto no artigo, não se traduz numa inovação introduzida pela Carta Africana. Neste sentido, advoga a autora que este procedimento de influência que remonta à experiência da Organização da Nações Unidas (ONU) é algo que já está bem parametrizado e instituído – '*Depuis l'institution du système onusien, le rapport est devenu une sorte de technique de droit commun du controle de l'application des droits de l'homme*'.<sup>5</sup> Como já se viu, está consagrado na Carta Africana que os Estados Partes sujeitam-se a apresentar bianualmente estes relatórios com o objetivo final de efetivar os direitos e liberdades reconhecidos e garantidos pela Carta.<sup>6</sup> Esse compromisso, máxime, a consagração desta exigência a este alto nível, foi necessário porque, como sabemos, a elaboração e aceitação de instrumentos jurídicos de direitos humanos, *v.g.*, a Carta de Banjul, por mais importantes que sejam, são apenas a gênese no exercício essencial de promoção, proteção e restauração dos direitos humanos e dos povos. Tanto é assim que, nas palavras de Sir Dauda Jawara, o então Presidente da Gâmbia, referindo-se à Carta de Banjul, este viria a considerar '*that the instrument should not be allowed merely to collect dust on our shelves while we sat back and did nothing*

3 IAB El-Sheikh 'Preliminary remarks on the right to a fair trial under the African Charter on Human and Peoples' Rights' (s.d.), disponível em <http://hrlibrary.umn.edu/fairtrial/wrft-bad.htm> (consultado a 5 janeiro 2019) e A Danielsen *The state reporting procedure under the African Charter* (1994), 52 e F Viljoen 'State reporting under the African Charter on Human and Peoples' Rights: a boost from the South' (2000) 44 *Journal of African Law* 110-18. Ver <http://www.jstor.org/stable/1587442> (consultado a 21 março 2023).

4 Sobre a origem, estrutura e comparação da Carta Africana e outros instrumentos, R Gittleman 'The African Charter on Human and Peoples' Rights: a legal analysis' (1982) 22 *Virginia Journal of International Law* 667-714. Ver <http://www.corteidh.or.cr/tablas/4558.pdf> (consultado a 24 fevereiro 2023).

5 EB Moreira 'Artigo 62<sup>o</sup>' in P Jerónimo, R Garrido & MAV Pereira (coords) *Comentário lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (2018) 519 e ss. e J-L A Amougou 'Artigo 62.<sup>o</sup>' in M Kamto (dir) *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme* (2011) 1141.

6 Ver [https://www.achpr.org/pr\\_statereportingproceduresandguidelines](https://www.achpr.org/pr_statereportingproceduresandguidelines) (consultado a 24 fevereiro 2023).

*about it*,<sup>7</sup> ou seja, por outras palavras, não se deve permitir que um instrumento desta envergadura não tenha aplicação prática e, é através destes relatórios e outras ações e/ou mecanismos que se poderá fazer algo ao respeito. Neste sentido, pode-se ainda extrair do *Guidelines for National Periodic Reports (Guidelines)* que *[this] message of His Excellency the President of the Gambia should establish the spirit in which these reports are to be compiled. In that the reports should show not only the achievements made on the statute book but should also lucidly reveal the extent of implementation in terms of how far the rights and fundamental freedoms of the Charter are being fulfilled and how far the duties are being successfully carried out*.<sup>8</sup> Deste excerto resulta a intenção do então Presidente da Gâmbia em expressar o espírito em que esses relatórios deveriam ser elaborados, isto é, devendo demonstrar não apenas os resultados legislativos alcançados, mas também, de forma clara e objetiva, indicar o âmbito da sua implementação, i. é., o quão os direitos, liberdades e garantias consagrados na Carta Africana têm sido respeitados e quão este compromisso tem sido, em parte, implementado pelos Estados. De referir ainda que esta Diretriz para Relatórios Periódicos Nacionais viria a ser adotado pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão), em abril de 1989 (5.<sup>a</sup> Sessão Ordinária), tendo sido publicados como anexo II ao 2.<sup>o</sup> Relatório Anual de Atividades da Comissão 1988-1989.<sup>9</sup> Grosso modo, estes relatórios, de acordo com a estrutura definida pela Diretriz, devem conter:

[A]n introduction

- [I] General guidelines regarding the form and contents of reports from states on civil and political rights
- [II] General guidelines regarding the form and contents of reports on economic and social rights (including right to health and right to education)
- [III] General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted on the peoples' rights - Articles 19 to 24 of the Charter
- [IV] General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted on specific duties under the Charter
- [V] General guidelines concerning the form and contents of reports by states parties on the elimination of all forms of racial discrimination
- [VI] General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by states parties on the suppression and punishment of the crime of apartheid
- [VII] General guidelines regarding the form and contents of reports received from states parties on the elimination of all forms of discrimination against women.<sup>10</sup>

7 Ver *Guidelines* em: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=47> (consultado a 24 fevereiro 2023) e <https://ihrda.uwazi.io/en/document/94pg4ayowbgig7dro6jchm2t9?page=3> (consultado a 24 fevereiro 2023).

8 Vide [https://www.achpr.org/pr\\_statereportingproceduresandguidelines](https://www.achpr.org/pr_statereportingproceduresandguidelines) (consultado a 26 dezembro 2019).

9 FD Gaer 'First fruits: reporting by states under the African Charter on Human and Peoples' Rights' (1992) 10 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 30; disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/016934419201000103> (consultado a 8 março 2023). Ver também, A Baldé *O sistema Africanos de direitos humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (2017) 151.

10 Vide <https://ihrda.uwazi.io/en/document/94pg4ayowbgig7dro6jchm2t9?page=3> (consultado a 4 março 2023).

Numa abordagem fundamental, abrangente e rigorosa, para a submissão de relatórios *'it is suggested that the states begin with an initial general report, which would subsequently be followed by detailed periodic reports on the previous initial general report. Of course, a country with adequate resources and extensive satisfaction of all the requirements of the Charter might decide to make a voluminous, initial report showing comprehensive treatment of all the matters'*.<sup>11</sup> Isto significa que os Estados devem começar por um relatório geral inicial,<sup>12</sup> que seria posteriormente seguido de relatórios

11 *Guidelines*, para 3º da Introdução.

12 Assim, na estrutura estabelecida no *Guidelines* (Ponto I), leia-se, *General guidelines regarding the form and contents of reports from states on civil and political rights*, é definido o seguinte no *Guidelines*: '1. Reporting obligations of States Parties on the rights, duties and freedoms enshrined in the Charter regarding the legislative and other measures they have adopted to give effect to them, as expressed in article 62 of the Charter, call for preparation of periodic reports every two years from the effective date of the Charter. It is suggested that these reports be divided in A, Initial Reports; B, Periodic Reports. *Initial Reports*. 2. The purpose of these guidelines is to ensure that the reports are made in a uniform manner, reduce the need for the Commission requesting additional information and for it to obtain a clearer picture of the situation in each state regarding the implementation of the rights, fundamental freedoms and duties of the Charter. 3. Civil and political rights include the following: rights to life; prohibition of torture and ill-treatment; prohibition of arbitrary arrest or detention; arrested or detained persons to be treated with humanity; equality before the law and entitlement to equal protection before the law; freedom from slavery, servitude and forced labour; right to a fair trial; freedom of conscience, expression and assembly; right to receive and impart information; freedom of movement and residence; right to free participation in government of the country, and to equal access to public service; no imprisonment for breach of mere contractual obligation; *right to privacy; no conviction for crime which was not a crime at the time of commission; and right to non-discrimination on the basis of race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national or social origin, fortune, birth or other status. And all the other rights and duties recognised in articles 2 to 13 of the Charter*. 4. The report should be in two parts. (a) Part One: General – A brief description of the general legal framework within which civil and political rights are protected in the reporting state. The report should indicate: (i) Whether the rights, fundamental freedoms and duties in paragraph 3 (articles 2-13 of the Charter) are protected by the Constitution of the country or by a 'Bill of Rights' and whether there are provisions for derogations and in what circumstances; (ii) Whether the provisions of the Charter can be invoked before the courts, other tribunals or administrative authorities for direct enforcement or whether they have to be transformed into internal laws or regulations before they are enforceable by the authorities; (iii) What judicial, administrative or other authorities have jurisdiction affecting human rights; (iv) What remedies are available to an individual whose rights are violated; (v) What other measures have been taken to implement the provisions of the Charter. (b) Part Two – Information in relation to each of the rights, duties and fundamental freedoms mentioned in paragraph 3, articles 2-13. Here the report should give a description on the basis of applicable articles of the Charter on: (i) The legislative, administrative or other measures in force with regard to the rights, duties or fundamental freedoms; (ii) Any restrictions or limitation imposed thereon; (iii) Any factors or difficulties affecting satisfaction thereof; (iv) Any other information on the progress made on them. 5. Reports should be accompanied by copies of the principal legislative and other texts referred to in them. Where this is not possible the report should contain enough information to be understood in the absence of the text. 6. The intention is to develop a constructive dialogue between

periódicos detalhados<sup>13</sup> incidindo sobre o relatório geral inicial e/ou, dependendo do caso, o relatório imediatamente anterior. É natural que os Estados com recursos adequados e ampla satisfação de todos os requisitos da Carta de Banjul podem optar por elaborar um relatório inicial vasto e abrangente, revelando um acervo de assuntos e questões inerentes aos Estados em causa. A consequência lógica dessa ampla abordagem é que os relatórios subsequentes podem ser mais reduzidos. No entanto, recomenda-se que o *relatório inicial* seja, por assim dizer, o relatório base sobre o qual os subsequentes tomarão como referência ou que constitua o pano de fundo. No primeiro relatório, os governos descreveriam as condições básicas existentes nos seus Estados, bem como os programas fundamentais e instituições relevantes para os direitos e deveres cobertos pela Carta.<sup>14</sup> Por exemplo, em quase todos os principais tópicos da Carta de Banjul, entre outros, os Direitos Civis e Políticos; Direitos Económicos e Sociais; Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, sendo que este último está, igualmente, protegido no Protocolo de Maputo de 2003, o relatório inicial deve começar por descrever as previsões constitucionais, legais, regulamentares e outras disposições estatutárias concernentes, os programas e outras medidas destinadas a atender às preocupações da Carta.<sup>15</sup> Neste sentido e, em conexão com as orientações constantes do *Guidelines*, se pode ler que *'[in] the following periodic reports, the governments would indicate the measures taken (if these were*

*states and the Commission in regard to the implementation and thereby contribute to mutual understanding, friendly and peaceful relations between states'*.

- 13 Sobre a estrutura, leia-se, *General guidelines regarding the form and contents of reports from states on civil and political rights*, é definido o seguinte para os relatórios periódicos: 'Periodic Reports. 7. The aim of these reports is to complete the information required concerning each of these rights, duties and fundamental freedoms. These reports would also be in two parts: (a) Part One – Information concerning the general framework within which the civil and political rights recognised by the Charter are protected in the reporting state. (b) Part Two – Information on each of these rights, duties and fundamental freedoms in relation to appropriate individual articles of the Charter. 8. The contents of the report should bring out the following: (a) Completion of the information before the Commission as to the measures adopted, taking account of questions raised in the Commission on the examination of any previous report including in particular additional information as to questions not previously answered or not fully answered; (b) Information taking into account general comments which the Commission has made and transmitted to the reporting state, which general comments may also have been sent to the Assembly of Heads of State together with copies of the reports received from States Parties; (c) Information on changes made or proposed to be made in the laws and practices relevant to the Charter; (d) Information on action taken as a result of experience gained in co-operation with the Commission; (e) Information on factors affecting and difficulties experienced in the implementation of the Charter; (f) Information on progress made since the last report of fulfilment of the Charter. 9. The aim of the exercise is to show the degree of actual satisfaction of the rights, duties, and freedoms of the Charter; the reporting obligation therefore extends to the practices of the courts and administrative organs of the State Party, and other relevant facts. 10. The report is to be sent with copies of principal legislative and other texts mentioned in it'.

14 *Guidelines*, para 4º da Introdução.

15 *Idem*.

already reported on close reference to those previous reports would suffice), the progress made in achieving the observance of the rights and duties of the Charter, and spell out the difficulties limiting success which they encountered in their efforts. A report on the new measures such as new legislation, new administrative decisions or judicial judgements passed to uphold these rights since the submission of the initial report would also be added'.<sup>16</sup> Daqui podemos extrair, grosso modo, que os relatórios periódicos subsequentes seguirão de perto os tópicos discutidos nos relatórios iniciais (e, igualmente, os relatórios que os precedem), refletindo sobre as novas medidas, as novas legislações, as novas decisões administrativas ou judiciais aprovadas para garantir os direitos consagrados da Carta Africana.<sup>17</sup>

A Carta Africana, porém, não indica o órgão competente perante o qual devem estes relatórios ser apresentados.<sup>18</sup> Neste âmbito, a Comissão, numa interpretação extensiva das suas competências, amparada pelos artigos 45.º e 46.º da Carta, requereu que lhe fosse confiada essa tarefa.<sup>19</sup> Com efeito, na sua 3.ª Sessão Ordinária, ocorrida em Libreville, Gabão, entre os dias 18 e 28 de abril de 1988, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos recomendou à Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da OUA para decidir atribuir à Comissão 'o mandato de examinar os relatórios para fornecer uma orientação geral quanto à sua forma e substância'.<sup>20</sup> Esta recomendação viria a ser aprovada e acolhida pela 24.ª Sessão Ordinária da Assembleia da UA de Chefes de Estado e de Governo,<sup>21</sup> realizada entre os dias 25 e 28 maio de 1988, em Addis Ababa, Etiópia e, desde então, a Comissão passou a receber e a examinar os relatórios dos Estados Partes apresentados ao abrigo do artigo 62.º da Carta de

16 *Idem.*

17 Resulta (e bem) do Guidelines que '[in] submitting the reports, it will facilitate their consideration if copies of the principal laws, regulations, collective agreements and judicial decisions mentioned in them are also forwarded'. Note-se que, 'in preparing these guidelines the provisions of articles 50 and 61 of the Charter have been the lighthouse directing the course followed and determining the substance included in this document. In this regard heavy reliance has been placed on international law of human and peoples' rights, the Charter of the United Nations and that of the Organization of African Unity, the Universal Declaration of Human Rights and other instruments of the United Nations and its Agencies accepted by African states. Purely African instruments and other written materials, which could be obtained, African practices, not at variance with international norms on human rights and other sources envisaged by the Charter have also been tapped in the preparation of this paper.' (paras 5 e 6). Sobre o artigo 61.º da Carta Africana, ver J Gentil 'Artigo 61º' in Jerónimo, Garrido e Pereira (n 6) 498 e ss. e 'Princípios aplicáveis' in P Pinto de Albuquerque (org) *Comentário da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Protocolo Adicional* (2020) e M Kamto 'Artigo 61º' in Kamto (n 6) 1117-1140.

18 M Mutua 'The African human rights system: a critical evaluation' (2000) 20. Texto disponível em: [https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=other\\_scholarship](https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=other_scholarship) (consultado a 6 março 2023).

19 Gaer (n 10) 29-42.

20 Ver [https://www.achpr.org/pr\\_statereportingproceduresandguidelines](https://www.achpr.org/pr_statereportingproceduresandguidelines) (acessado a 24 fevereiro 2023).

21 Ver Resolução em <https://au.int/en/decisions/assembly-heads-state-and-government-twenty-fourth-ordinary-session> (consultado a 24 fevereiro 2023).

Banjul. Com isto, a Comissão pretendia que esse sistema de relatórios periódicos criasse um canal para o diálogo construtivo entre os Estados e a própria Comissão em matéria de direitos humanos e dos povos.<sup>22</sup> Conforme se pode ver, ficou estabelecido/recomendado desde a 3.<sup>a</sup> Sessão Ordinária da Comissão Africana de 1988, que seria da competência deste órgão, a Comissão, a análise e correspondentes observações dos relatórios apresentados e, por forma ‘a clarificar e simplificar a redação dos relatórios, e dada a amplitude deste artigo’, a Comissão viria a emitir a Diretriz,<sup>23</sup> com o objetivo de assegurar a uniformização e harmonização da informação remetida. Apesar dos esforços, estas Diretivas foram consideradas complexas e difíceis de seguir.<sup>24</sup> No entanto e, para uma melhor compreensão do alcance desta Recomendação (ACHPR/Recom.3 (III) 88: *Recommendation on Periodic Reports*), transcrevemos na íntegra o seu texto original:

*The African Commission on Human and Peoples’ Rights, meeting in its Third Ordinary Session in Libreville, Gabon, from 18 to 28 April 1988;*

*Having carefully examined the African Charter on Human and Peoples’ Rights and, particularly, its Article 62 which stipulates:*

*‘Each State Party shall undertake to submit every two years, from the date the present Charter comes into force, a report on the legislative or other measures taken with a view to giving effect to the rights and freedoms recognised and guaranteed by the present Charter’;*

*Considering that this provision of the Charter contains only the obligation which is that of a State Party to submit the report;*

*Considering that the Charter does not stipulate to which authority or body the periodic report should be directed;*

*Considering that the Charter has not specifically entrusted to the Commission with the responsibility to consider the periodic reports on Human Rights;*

*Considering further that it is difficult to see which other organ of the OAU could accomplish this work;*

*Considering that the African Commission on Human and Peoples’ Rights is the only appropriate organ of the OAU capable not only of studying the said periodic reports, but also of making pertinent observations to States Parties, after providing them with general guidelines on the form and contents of the reports which they should submit, pursuant to Article 62 referred to above:*

- 22 Os Estados Partes são convidados a informar sobre as medidas que adotaram e os progressos alcançados na consecução dos objetivos da Carta, bem como indicar quaisquer fatores e dificuldades que afetem o grau de cumprimento. Neste capítulo, a Comissão, fornece sugestões, conselhos e outra assistência para o cumprimento dos requisitos da Carta. Como veremos, um dos principais objetivos do sistema da Comissão em relação aos relatórios dos Estados é estabelecer um quadro que proporcione um diálogo construtivo entre a Comissão e os Estados. Este diálogo, contudo, não é o objetivo final do sistema, mas um instrumento para atingir outros objetivos. Assim, quando for estabelecido o canal para o diálogo, este poderá ser usado no reforço dos mecanismos de promoção e proteção dos DH e dos povos. Nestes termos, os Estados e a Comissão são parceiros de um objetivo comum, que é a promoção e proteção dos direitos previstos na Carta.
- 23 Ver <http://hrlibrary.umn.edu/africa/resolutions/rec3.html> (consultado a 24 fevereiro 2023).
- 24 Moreira (n 5) 519 e ss. Sobre esta e outras Resoluções da Comissão, ver <http://hrlibrary.umn.edu/africa/resolutions.html> (consultado a 8 março 2023).

RECOMMENDS that the Assembly of Heads of State and Government:

1. Mandate the General Secretariat of the OAU to receive the said reports and communicate them to the Commission without delay;
2. Specifically entrust it with the task of examining the periodic reports submitted by the States Parties pursuant to Article 62 and other relevant provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights;
3. Authorise it to give the States Parties general guidelines on the form and the contents of the said periodic reports.<sup>25</sup>

É, como se pode observar, manifestamente evidente que um dos meios mais eficazes através dos quais a Comissão pode garantir a promoção e proteção dos direitos humanos e dos povos, consiste no procedimento ou sistema de relatórios dos países africanos partes da Carta de Banjul. É assim que, nos termos do artigo 1º da Carta,<sup>26</sup> os Estados-Parte se comprometeram a adotar medidas legislativas e outras para efetivar os direitos aí consagrados e é, com igual ânimo que, nos termos do artigo 62.º, estes Estados encontram-se obrigados a apresentar os relatórios (primeiro, os iniciais e depois bianualmente) para explicitar a forma como implementaram o artigo 1º deste mesmo instrumento regional, isto é, as medidas legislativas e outras que tenham adotado para dar cumprimento à Carta. A Comissão, na sua apreciação sobre esta matéria, tem defendido o dever do Estado de garantir o cumprimento da Carta Africana. A propósito, no caso de 1995 *Commission Nationale des Droits de l'Homme et Libertés v Chade*, Comunicação 74/92, a Comissão salientou que caso um 'Estado deixe de garantir os direitos consagrados na Carta Africana, isso pode constituir uma violação, mesmo se o Estado ou os seus agentes não sejam a causa imediata da violação' (Para 20).<sup>27</sup> No caso de 1995 *Civil Liberties Organisation v Nigéria*, Comunicação 129/94, em que se discutiu a revogação dos efeitos da Carta pelo Governo nigeriano, através de legislação interna do país, a Comissão alegou a irregularidade dessa revogação, deliberando que a Carta Africana continua a vigorar desde que este continuasse a ser Estado-Parte desta (paras 17 e 20).<sup>28</sup> Posto isto, é necessário dizer que os organismos de fiscalização dos direitos humanos usam este procedimento de relatórios para avaliar os progressos alcançados pelos seus membros no cumprimento das suas obrigações.<sup>29</sup> É assim que, para facilitar este procedimento, na sua 4.ª Sessão Ordinária, realizada em outubro de 1988, a Comissão viria a adotar as já referidas orientações gerais relativas à forma e ao conteúdo dos relatórios periódicos (e os iniciais), detalhando o tipo de informação exigida pela Comissão.

25 Desta *Recomendação* resulta, grosso modo, em: Mandatar a Secretaria-Geral da OUA para receber os referidos relatórios e comunicá-los imediatamente à Comissão; Conferir à Comissão a tarefa de examinar os relatórios dos Estados Partes em conformidade com o artigo 62º e outras disposições relevantes da Carta e, Autorizar a Comissão a fornecer as diretrizes gerais aos Estados sobre a forma e o conteúdo dos referidos relatórios. Ver <http://hrlibrary.umn.edu/africa/resolutions/rec3.html> (consultado a 3 março 2023).

26 Artigo 1º da Carta.

27 Ver <http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/74-92.html> (consultado a 11 abril 2023).

28 Ver <http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/Comm129-94.pdf> (consultado a 11 abril 2023).

Estas Diretivas viriam a ser objeto de críticas pela doutrina, ‘na medida em que em vez de esclarecerem e simplificarem o processo de submissão de relatórios dos Estados, tornavam o processo complicado e pouco apelativo’.<sup>30</sup> É assim que, no sentido de auxiliar os Estados no cumprimento do seu compromisso relativamente à apresentação periódica de relatórios e, em complemento às Diretivas anteriores, a de 1988,<sup>31</sup> que a Comissão Africana,<sup>32</sup> na sua 23.<sup>a</sup> Sessão Ordinária, ocorrida em abril de 1998, veio a adotar as *Diretivas para Relatórios Periódicos Nacionais* (‘Diretivas simplificadas’) visando esclarecer ainda mais o âmbito e o conteúdo dos relatórios dos Estados-Partes. Com a adoção destas diretivas, a Comissão tinha ainda o objetivo de combater a conceção errada que muitos dos Estados Partes da Carta tinham de que o sistema dos ‘Relatórios dos Estados é um fórum para constrangê-los’,<sup>33</sup> humilhando-os diante dos outros Estados-Parte com a segregação entre ‘Estados Cumpridores’ e ‘Estados Não-Cumpridores’. Mas o certo é que, aqueles que apresentaram relatórios perante a Comissão têm compreendido que este é o melhor mecanismo a favor dos Estados para estabelecerem confiança e uma forte parceria com a Comissão. Segundo a Comissão, através dos relatórios, pretende-se criar ‘um canal de diálogo construtivo com os Estados no que se refere aos direitos humanos e dos povos. Os Estados são convidados a prestar informações relativamente às medidas que adotaram e o processo por eles feito na realização dos objetivos da Carta, e ainda a indicar quaisquer fatores de dificuldades que afetam o seu grau de cumprimento. Por seu turno, a Comissão fornece sugestões, conselhos

29 Neste sentido, ver a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica), artigos 41º e ss. Sobre o sistema internacional dos DH e o sistema interamericano, ver <http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/onu/sddh/> (consultado a 5 abril 2023) e BM Giannella e BR Castanheira ‘Mecanismos de implementação dos direitos humanos no âmbito da ONU e da OEA’ (1998) *Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade* 167-199. Ver <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratao2.htm> (consultado a 6 fevereiro 2020).

30 Baldé (n 9) 155 e Mutua (n 18) 15.

31 As orientações adotadas em 1988 identificam como objetivo dos *Relatórios* ‘... o desejo urgente ... de criar um canal para um diálogo construtivo’. Foi este o entendimento retirado e acolhido pelo presidente da Comissão, Dr. Eu Badawi (na 9.<sup>a</sup> Sessão Ordinária da Comissão por ocasião do exame relatório da Líbia, o primeiro relatório apresentado à Comissão) quando afirmou que a discussão ‘não iria ser como um confronto ... mas como um diálogo no âmbito da cooperação. As perguntas a serem dirigidas aos representantes do Estado(s) não devem ser entendidas como um desafio para o Estado(s), mas como uma crítica positiva ou um diálogo positivo que visa a realização dos factos e da legislação do Estado (s)’. Ver [https://www.achpr.org/pr\\_statereportingproceduresandguidelines](https://www.achpr.org/pr_statereportingproceduresandguidelines) (consultado a 24 fevereiro 2023).

32 Ver <https://achpr.au.int/en/states/reporting-procedures> (consultado a 5 abril 2023).

33 Baldé (n 9) 155 e Heyns e Killander, *Compêndio de documentos-chave dos direitos humanos da União Africana* (2008) PULP 133 e ss. Com estas diretivas, pretendia-se, orientar os Estados para a produção e elaboração dos seus relatórios, evitando o que sucedeu com os relatórios apresentados por Gana e Egito, assim, aponta Mutua que ‘The initial report of Ghana, for example, was only a scant five pages while that of Egypt, although a voluminous fifty pages, only described abstractly some legislation without commentary on the state of human rights conditions on the ground’ (n 18, 21). Ver Viljoen (n 3) 110-118.

e outra assistência relacionados com a satisfação dos requisitos constantes da Carta'.<sup>34</sup> Os relatórios visam assim reforçar o mecanismo de proteção e promoção de DH's, atribuindo um papel preponderante aos Estados no processo, permitindo assim o exercício da sua dupla-função: i) 'fiscalizar a implementação dos preceitos da Carta Africana por referência ao seu ordenamento jurídico interno' por um lado e, ii) 'identificar as áreas que continuam a representar um desafio para a promoção de direitos humanos e relativamente às quais os Estados poderão receber apoio da Comissão Africana no sentido de fazer face a esses desafios',<sup>35</sup> por outro lado.

A título complementar, importa ainda dizer que, para além do requisito de apresentação de relatórios previsto no artigo 62º da Carta Africana, conforme mencionado supra, o artigo 26º do Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos das Mulheres (*alias dictus*, Protocolo de Maputo)<sup>36</sup> vem, no mesmo sentido, estabelecer que 'os Estados Partes deverão [...] nos seus relatórios periódicos apresentados [em conformidade] com o Artigo 62º da Carta Africana, indicar as medidas legislativas e outras tomadas para a plena realização dos direitos aqui reconhecidos' e, com o propósito de 'orientar os Estados Partes na elaboração de relatórios',<sup>37</sup> promovendo assim as melhores práticas no processo de elaboração destes, a Comissão Africana adotou um conjunto de diretrizes gerais e específicas para o efeito.

Sabemos, conforme sugere Moreira e em concordância com a própria redação do artigo 62.º da Carta de Banjul, que existe uma obrigação de apresentação de medidas legislativas concretas, ao contrário de outros instrumentos jurídicos, os quais apenas exigem a apresentação de medidas. Evidentemente que toda a situação política africana aquando da adoção do texto acabou por influenciar a redação do texto da Carta. Existia uma certa urgência na implementação de medidas legislativas concretas, com capacidade efetiva para a implementação e proteção dos direitos e liberdades' contidos na Carta Africana.<sup>38</sup> Continua a autora, alegando (e bem) que uma 'mera apresentação de relatórios bianuais não resolve todos os problemas, acabando [mesmo] por criar outros. Ainda muito fica por esclarecer, pois, ao contrário do estabelecido no Pacto Internacional sobre os

34 Ver <https://achpr.au.int/en/states/reporting-procedures> (consultado a 24 fevereiro 2023) e Baldé (n 9) 155 e Mutua (n 18) 21.

35 Baldé (n 9) 155-156.

36 O Protocolo de Maputo, documento que integra a CADHP, foi adotado em 2003 pela UA, em Maputo, Moçambique. A propósito, sugere Mutua que, lido em conjunto com outras disposições, a Carta parece não deixar espaço para tratamento discriminatório contra as mulheres e para dissipar quaisquer dúvidas e oportunismo de interpretação em questões de género, a Carta deve ser complementada por um protocolo opcional para tratar as questões de direitos em toda a sua complexidade e dimensões. Mutua (n 18) 11 e R Murray 'Report of the 1996 Sessions of the African Commission on Human and Peoples' Rights' (1993) 18 *Human Rights Law Review* 6, 19.

37 Ver <https://achpr.au.int/en/states/reporting-procedures> (consultado a 3 março 2023).

38 Moreira (n 5) 519 e ss.

Direitos Civis e Políticos, de 1966,<sup>39</sup> este artigo define o início do procedimento, a obrigatoriedade do mesmo, no entanto, não faz menção das entidades competentes para receberem e examinarem os respetivos relatórios, quais os prazos a serem cumpridos – tanto para a entrega dos relatórios como para a receção das sugestões ou comentários –, nem qual o objetivo do resultado final'.<sup>40</sup> Neste sentido, sugere Mutua que '[the] Charter does not say to what body the reports are to be submitted, whether, how, and with what goal the reports should be evaluated, and what action should be taken after such evaluation. The Commission, not surprisingly, has filled in these gaps by borrowing heavily from other treaty bodies'.<sup>41</sup> No entanto, cremos que hoje, algumas das questões suscitadas pelos autores, pelo menos na prática, encontram-se resolvidas. Note-se que, independentemente de estar (ou não) definido a entidade que vai receber o relatório estadual, constatamos que o seu destinatário será a Comissão e confirmaremos adiante que será também esta entidade que os examinará. Os objetivos do resultado final será, a nosso ver, entre outros, certamente contribuir ao nível regional para o melhor respeito possível dos Direitos Humanos no continente (o que permite que os Estados identifiquem as medidas a adotar em função das Observações Finais), dando desta forma cumprimento ao disposto no artigo 45º da Carta Africana, ou seja, o

39 Cf. o artigo 40.º, 'Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a apresentar relatórios sobre as disposições que tenham adoptado e que tornem efectivos os direitos reconhecidos no Pacto e sobre a evolução realizada no que se refere ao gozo desses direitos: a) No prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente Pacto no que diz respeito aos Estados-Signatários interessados; b) Seguidamente, cada vez que o Comité o solicitar. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral das Nações Unidas que os transmitirá ao Comité para análise. Os relatórios indicarão os factores e dificuldades, se os houver, que afectam a aplicação do presente Pacto. O Secretário-Geral das Nações Unidas, após consulta ao Comité, poderá transmitir aos organismos especializados interessados, cópias dos extractos dos relatórios que sejam da sua competência. O Comité estudará os relatórios apresentados pelos Estados-Signatários no presente Pacto. Transmitirá os relatórios e comentários gerais que considere oportunos aos Estados-Signatários. O Comité poderá também transmitir ao Conselho Económico e Social esses comentários, juntamente com cópia dos relatórios que tenha recebido dos Estados-Signatários no Pacto. Os Estados Signatários poderão apresentar ao Comité observações sobre qualquer comentário efectuado de acordo com o parágrafo 4 do presente artigo'.

40 Além do mais, e dado o conteúdo amplo deste artigo, podendo os relatórios versar sobre quaisquer 'direitos e as liberdades reconhecidas e garantidas pela presente Carta', a tarefa de redação afigura-se difícil e demorada, não só devido à sensibilidade e dificuldade da questão, mas também do ponto de vista administrativo e burocrático – 'in fact, a good report under the Charter is as time and resource consuming as the preparation of all six reports to the UN treaty bodies put together'. Cf. EB Moreira (n 5) 519 e ss. e TS Bulto 'Beyond the promises: resuscitating the state reporting procedure under the African Charter on Human and People's Rights' (2006) 12 *Buffalo Human Rights Law Review* 64.

41 Ver também Mutua (n 18) 20.

exercício da dupla-função da Comissão: a de promoção e a de proteção dos direitos humanos.<sup>42</sup>

### 3 OBJETIVO FUNDAMENTAL DOS RELATÓRIOS DOS ESTADOS

Tal como já referido, uma das finalidades primordiais do sistema da Comissão dos relatórios dos Estados é o de estabelecer um quadro institucional para um diálogo construtivo entre a Comissão e os Estados. Este diálogo, contudo, não é o objetivo final do sistema, mas um meio e/ou instrumento para atingir outras finalidades a jusante, que se traduz na não-violação das disposições da Carta. Quando tiver sido estabelecido o canal para o diálogo, este pode ser usado no reforço dos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos e dos povos. Tal como referido pela Comissão na Diretriz, os Estados e a própria Comissão são ambos parceiros de um objetivo comum, que é a promoção e proteção dos direitos previstos na Carta de Banjul. Nestes termos, quando um Estado realiza este objetivo partilhado, torna-se muito fácil a interação entre este e a Comissão.

#### 3.1 Vantagens da apresentação dos relatórios

Os relatórios dos Estados permitem que a Comissão Africana tenha uma melhor compreensão dos tipos de problemas enfrentados pelos Estados Partes para efeitos de uma melhor concretização das disposições da Carta de Banjul, isto é, uma tentativa de transformar em realidade as previsões deste instrumento regional e, nesta perspetiva, permite a Comissão desenvolver medidas que possam ser tomadas para resolver os problemas e promover a efetiva realização, garantindo

42 Conforme sugere MAR Nascimento 'O acesso do indivíduo às instâncias de proteção do Sistema Africano de Proteção dos Direitos do Homem e dos Povos' (2012) 9 *Revista de Direito Internacional* 107 e 108, a Comissão 'possui dupla função: a de promoção e a de proteção. No que tange à primeira, materializa-se por meio de visitas dos membros da Comissão aos países africanos, incluindo a pesquisa e a difusão de informações por intermédio de seminários e simpósios, de produção de relatórios, de incentivo das autoridades nacionais e locais, de instituições de direitos humanos, de formulação de princípios para resolver problemas jurídicos em matéria de direitos humanos e de cooperação com instituições africanas e internacionais de direitos humanos. No que concerne à função de proteção, ela ocorre, mormente, por duas vias: os relatórios dos Estados e as comunicações interestatais e individuais'. Neste sistema, os Estados se comprometem a apresentar bianualmente um relatório sobre as de ordem legislativa ou outra, tomadas com vista a efetivar os direitos e as liberdades reconhecidas e garantidas pela Carta. O Regulamento da Comissão determina a forma e o conteúdo destes relatórios, espelhando as lições de outros organismos de DH. Conforme aponta Mutua, as orientações foram complementadas com as Diretrizes Gerais, um documento inédito que foi enviado, em 1990, aos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Partes, sendo estas diretivas um resumo das orientações. Ver ainda M Mutua 'The African Human Rights Court: a two-legged stool?' (1999) *Human Rights Quarterly* 342-363. Ver [https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1566&context=journal\\_articles](https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1566&context=journal_articles) (consultado a 6 março 2023).

assim, no capítulo referente à fiscalização e implementação da Carta, um maior e eficaz controlo institucional. Entendemos que, se na sequência da análise de um relatório, a Comissão considerar que um Estado-Parte não cumpriu integralmente com a sua obrigação, poderá este órgão dirigir todas as observações gerais que julgue necessárias e pertinentes ao Estado em causa, ou seja, poderá fornecer sugestões, conselhos e assistência na concretização das exigências da Carta de Banjul.

Este sistema de relatórios bianuais ‘permite aos Estados verificarem constantemente toda a máquina do governo uma vez que obriga as instituições governamentais relevantes, de todos os departamentos e ministérios, a avaliar as normas legais, procedimentos e práticas vis-à-vis as disposições garantidas na Carta’.<sup>43</sup> Por seu turno, no capítulo da identificação de dificuldades, a Comissão tem entendido e recomendado que o relatório dos Estados deve indicar as medidas tomadas para implementar as disposições da Carta, por um lado e, os fatores e as dificuldades que bloqueiam a implementação efetiva da mesma, por outro lado. A Comissão afirma ainda que é relevante que o Estado em questão preste uma particular atenção ao sistema, não devendo, por isso, destacar apenas os aspetos positivos da sua legislação, devendo reconhecer, igualmente, as dificuldades e obstáculos. Este fato permite, numa perspetiva, que a Comissão compreenda melhor as circunstâncias especiais do Estado e, noutra, ajuda o Estado a melhor se relacionar e a entender a perspetiva da Comissão e o quadro no qual as disposições da Carta de Banjul devem ser aplicadas. Com efeito, o Estado Parte e a Comissão, em conjunto, devem promover a cooperação para melhor diagnosticar os problemas e encontrar possíveis soluções mais adequadas. Este sistema de relatórios dos Estados autoriza a Comissão a recolher informações sobre as experiências comuns dos Estados, as boas e más práticas, por forma a que estes países possam trocar experiências e aprender uns com os outros mediante essa articulação de informações.

### **3.2 Da receção e análise dos relatórios: a tramitação adotada**

A recomendação solicitando à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA que confira o mandato à Comissão para examinar os relatórios dos Estados requer que ‘o Secretariado da OUA receba os referidos relatórios e os comunique à Comissão sem demora’.<sup>44</sup> Na prática, acontece o contrário, isto é, a maioria dos Estados envia os seus relatórios diretamente ao Secretariado da Comissão.<sup>45</sup> Contudo, àqueles que são enviados ao Secretariado da OUA são também remetidos ao Secretariado da Comissão. Portanto, conforme entende Baldé, os Estados Partes da Carta Africana ‘podem submeter os

43 Ver Gaer (n 9) 35.

44 Ver ACHPR /Recom.3(III)88: *Recommendation on Periodic Reports* (1988).

45 Ver antiga Regra 73(2) do RIC do 2010 e atual Regra 78(2).

relatórios tanto através do Secretariado da União Africana como diretamente, através do Secretariado da Comissão'.<sup>46</sup> O procedimento dos Relatórios dos Estados está dividido em três importantes fases: i) a receção dos relatórios, ii) a sessão pública de discussão e, iii) o acompanhamento da implementação das observações finais da Comissão. É, pois, o Regulamento Interno da Comissão (Regulamento e/ou RIC)<sup>47</sup> que trata desta matéria e prevê, igualmente, as medidas a serem implementadas em caso de não apresentação de relatórios pelos Estados.

Nestes termos, após a receção de um relatório, fase primeira, o Secretariado da Comissão analisa e informa (submetendo cópia dos relatórios) a todos os Comissários. Uma vez recebidos, a Secretaria da Comissão publica os relatórios no sítio da Comissão, indicando a data agendada para a discussão pública.<sup>48</sup> A Regra 66(1)(2) do Regulamento, cuja epígrafe é *Distribution of reports and other official documents*, estabelece, por um lado, que '*Reports, decisions, session documents and all other official documents of the Commission and its subsidiary mechanisms shall be for general distribution unless the Commission decides otherwise*' e, por outro lado, que os '*Reports and additional information submitted by States Parties under Article 62 of the African Charter shall be for general distribution in the working languages of the African Union and shall be posted on the Commission's website as soon as they are received at the Secretariat of the Commission*'. Nesta senda, como princípio geral, *[the] Commission may invite any State Party, institution, organisation or person capable of enlightening it to participate in its sessions without voting rights*' (Regra 67 do RIC). Estas disposições e outras inseridas neste instrumento interno da Comissão (*v.g.*, Regras 68 e seguintes e Regra 79)<sup>49</sup> permitem-nos concluir que instituições proeminentes de Direitos Humanos<sup>50</sup> e as ONG's dos Estados que submetam os relatórios, tanto devem ser informados como também lhes devem ser enviadas cópias do relatório. Daqui se depreende que os relatórios periódicos apresentados pelos Estados Partes da Carta devem ser

46 Baldé (n 9) 156.

47 Conforme consta do RIC 2020, 'The Rules of Procedure were adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights during its 2nd Ordinary Session held in Dakar (Senegal) from 2 to 13 February, 1988, revised initially during its 18th Ordinary Session held in Praia (Cabo-Verde) from 2 to 11 October 1995 and during its 47th Ordinary Session held in Banjul (The Gambia) from 12 to 26 May, 2010' and once again during its 27th Extra-Ordinary Session held in Banjul (The Gambia) from 19 February to 4 March, 2020. Ver <https://achpr.au.int/en/rules-procedure> (consultado a 7 abril 2023).

48 Ver antiga Regra 74(1) e atual Regra 79, ambas do Regulamento.

49 O RIC de 1995 pode ser consultado em: <https://ihrda.uwazi.io/ar/entity/51272xerobe> (consultado a 1 março 2023). A Regra 74(2) do RIC de 2010, em corroboração com a atual redação de 2020, estabelecia que as '*Institutions, organizations or any interested party wishing to contribute to the examination of the Report and the human rights situation in the country concerned, shall send their contributions, including shadow reports, to the Secretary at least 60 days prior to the examination of the Report*' e o n.º 3 vem dizer que '*The Secretary may also invite specific institutions to submit information relating to the state report within a time limit that he/she may specify*'.

50 Por exemplo, a Amnistia Internacional e a Comissão Internacional de Juristas.

documentos para distribuição geral, na medida em que estas instituições de direitos humanos são convidadas a fornecer à Comissão informações e/ou questões sobre instituições de Direitos Humanos dos seus Estados.<sup>51</sup> Este particular permite que as ONG's produzam *contra-relatórios* (relatórios-sombra) ou recomendem perguntas à Comissão que poderiam ser feitas aos representantes dos Estados (Regra 79(3)(4), do Regulamento).<sup>52</sup> Dito de outro modo e, de acordo com a Regra 80(4) do respetivo Regulamento, *[during] the consideration of the Report submitted by a State Party in accordance with Article 62 of the Charter, the Commission shall explore all the pertinent information relating to the human rights situation in the State concerned, including reports by international, regional and national human rights organs as well as statements and shadow reports from National Human Rights Institutions and non-governmental organisations*.

Na discussão pública dos relatórios, entendida como a fase segunda, o exame dos relatórios periódicos dos Estados é, em regra, feito em sessões públicas da Comissão. Este princípio resulta do consagrado na Regra 27 do Regulamento que estabelece que as *[sessions] of the Commission shall be held in public*, só não será deste modo se *'the Commission decides otherwise or if it appears from the relevant provisions of the Charter that the meeting shall be held in private'*,<sup>53</sup> ou seja, o mesmo é dizer que as sessões da Comissão e dos seus órgãos auxiliares serão realizadas em público, exceto se a Comissão decidir de outro modo ou se, em resultado das disposições relevantes da Carta, for determinado que a reunião seja realizada em privado. Note-se que, nestas sessões, apenas os comissários podem fazer perguntas aos representantes do Estado cujo relatório esteja a ser objeto de exame.<sup>54</sup> Esta ideia é corroborada pela Regra 80(2) do Regulamento que consagra que os representantes dos Estados Partes *'shall respond to the questions prepared by the Commission, as well as to questions from the members of the Commission and provide, when necessary, any other information requested before, during or after the session. Should such questions or requests be formulated before the*

51 O Secretariado, com todas as informações à sua disposição, prepara as perguntas que seriam feitas ao representante do Estado. As perguntas não são necessariamente limitados à informação no relatório. As perguntas são transmitidas ao Estado e a todos os Comissários, pelo menos, seis semanas antes da data da sessão em que o relatório vai ser examinado. Uma carta, juntamente com a lista de perguntas preparadas pelo Secretariado, é enviada ao Estado solicitando-lhe a presença na sessão de um funcionário altamente qualificado(s) para apresentar o relatório. É muito importante que os Estados enviem representantes capazes de responder às perguntas que lhe vão ser feitas no momento. O Secretariado também contacta especificamente o Comissário responsável pelas actividades promocionais no país em causa que, em circunstâncias normais, vai ser o relator a liderar a discussão sobre o relatório, e fornece-lhe qualquer informação adicional sobre o mesmo. V. as antiga Regra 32 e ss. e atual Regra 33 e ss. do Regulamento.

52 Baldé (n 9) 156-157. Ver também [https://www.achpr.org/pr\\_history](https://www.achpr.org/pr_history) (consultado a 1 março 2023).

53 Sobre as Sessões (Ordinária e Extraordinária) da Comissão, ver Regra 28 do Regulamento.

54 Ver <https://www.achpr.org/reportingprocedure> (consultado a 2 março 2023).

*session States Parties may be requested to reply in writing within a period expiring before that session*.<sup>55</sup> Neste encadeamento, o Secretariado da Comissão, na posse de todas as informações relevantes, é a autoridade que prepara as perguntas a serem feitas ao representante dos Estados durante a discussão pública, todavia, estas questões são enviadas ao Estado e aos Comissários pelo menos seis semanas antes da sessão pública de discussão.<sup>56</sup> Nestas sessões, a discussão não se resume aos dados apresentados no relatório pelos Estados, tendo a Comissão a faculdade de fazer uso de outras informações, designadamente, dos relatórios-sombra e comunidade das ONG's, instituições nacionais, regionais e internacionais de direitos humanos e outros organismos (Regra 80(4) do Regulamento).

Após a conclusão do exame do relatório do Estado, entende-se fase terceira, a Comissão Africana emite as suas observações finais. Aí se define que a Comissão *'shall formulate Concluding Observations after consideration of the report of a State Party. Concluding Observations should be adopted at the Ordinary Session following the consideration of the State Report. However, the adoption of such Report shall under no circumstances exceed two sessions from consideration of the State Report'* (Regra 82(1)). Nestas Observações Finais do relatório, a Comissão deve especificar as questões de caráter urgente e que requerem uma atenção especial e imediata do referido Estado, indicando já a data de apresentação do relatório seguinte. Neste sentido, note-se que *'[the] 2nd to 10th Consolidated Periodic Report of the United Republic of Tanzania was received at the Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights ... in 2008 and was considered at the 43rd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights ... which took place in Ezulwini, Kingdom of Swaziland, from 7 to 22 May 2008'*, a Comissão, nas *'[c]oncluding Observations and Recommendations'* deste relatório recomenda, entre outros, Tanzânia a *'[Para 27] Work closely with NGOs, civil society organisations, and other human rights actors to ensure the enjoyment of the rights and freedoms enshrined in the African Charter. [Para 28] Immediately abolition corporal punishment as it constitutes a violation of Article 5 of the African Charter. [Para 29] Abolish the death penalty'*.<sup>57</sup> Daqui podemos constatar a relevância da apresentação destes relatórios e, com efeito, a formulação das observações finais. De

55 Este artigo vem estabelecer ainda que *'If a State Party fails to send a representative to the session of the Commission at which its report is to be examined, consideration of the report shall be rescheduled for the next session. If, at the said session, the concerned State Party, after due notification, fails to send a representative, the Commission may consider the State Report'*.

56 É igualmente designado o relator especial para a discussão e, em regra, é o Comissário responsável pelas atividades promocionais no Estado em causa. Após o envio da lista de perguntas ao Estado, o Secretariado informa o Estado da data agendada para a discussão e requer o envio de um representante para participar na sessão, embora aconselhável e preferível, o RIC não obriga os Estados a enviar representantes. Em caso de não envio de representantes, a discussão pública será remarcada para a sessão seguinte (Ver n 56).

57 Recomendação disponível em: <https://achpr.au.int/index.php/en/concluding-observation/concluding-observations-and-recommendations-tanzania-2nd-10th-periodic-rep> (consultado a 9 março 2023).

salientar ainda que os membros da Comissão no exercício da sua função promocional (*v.g.*, visitas e encontros de trabalho, etc.) devem incluir na agenda a fiscalização e a monitorização da implementação destas observações conclusivas da Comissão (Regra 83 do RIC). Uma vez adotadas pela Comissão estas passam a figurar no Relatório de Atividades da Comissão da sessão em que foram acolhidas e publicados no site deste órgão e enviadas ao Estado no prazo máximo de trinta dias (Regra 82(3) do RIC).<sup>58</sup> Nesta temática e, com particular referência ao âmbito de acompanhamento da implementação das observações e medidas resultantes do exame dos relatórios dos Estados sugeridas pela Comissão, este órgão regional terá a incumbência de enviar toda a documentação produzida<sup>59,60</sup> à Conferência da UA. Neste sentido, podemos ler no documento interno da Comissão, cuja epígrafe é: *Follow-up of implementation of Concluding Observations*, que '[in] the Concluding Observations, the Commission shall specify, if necessary, the issues that require particular attention on the part of the State Party. The date of the presentation of the next Periodic Report by the State Party shall be included in the Concluding Observations [1]. The Members of the Commission shall ensure the follow-up on the implementation of the recommendations from the Concluding Observations within the framework of their promotion activities to the States Parties concerned. Members may request or

- 58 *Apud*, Baldé (n 9) 158. Note-se que, nesta matéria, a prática da Comissão alterou uma vez que, no passado, após a apresentação dos relatórios, seguia-se uma reunião privada para discutir as recomendações. Conforme sustenta a autora em consonância com a Regra 77(3) (atual Regra 82(3)), 'É importante salientar que a prática da Comissão mudou. Anteriormente a após a apresentação dos relatórios, seguia-se uma reunião privada para discutir as recomendações. Para alguns membros da Comissão, esta regra constituía uma vantagem na medida em que permitia criar um ambiente de diálogo 'ao mesmo tempo conferindo à Comissão um pouco de privacidade para se fazerem alguns comentários entre os Comissários'. No entanto, esta prática foi objecto de crítica'.
- 59 Entendemos, pois, tratar-se das Observações Finais e os Relatórios dos Estados, onde se poderia também incluir os Relatórios Sombras.
- 60 Ainda sobre o 'acompanhamento posterior dos relatórios', como vimos, é entendimento generalizado que após a análise dos relatórios dos Estados-Partes, a Comissão, grosso modo, deve enviar uma carta de acompanhamento ao Estado em questão, resumindo o que foi examinado e colocando por escrito as perguntas que não foram respondidas satisfatoriamente, se as houver. Sobre esta matéria ver o Capítulo II, Regra 73 e ss. do RIC de 2010, com as devidas adaptações ao atual instrumento. Este regime não é inovador, pois já resultava da Regra 85(3) do RIC de 1995, onde se exigia que 'se, após a análise do relatório, e as informações apresentadas pelo Estado (...), a Comissão decidir que o Estado não cumpriu as suas obrigações nos termos da Carta, pode analisar todas as observações gerais do Estado em causa que julgar necessárias'. A partir daí, o Estado será então convidado a apresentar ao Secretariado da Comissão qualquer informação adicional que esta possa precisar. A Comissão pode, se necessário, fixar um prazo para a apresentação das observações por parte dos Estados. Com igual mérito, a Regra 86(2) afirma que a 'Comissão pode também transmitir à Assembleia as observações (...) acompanhadas pelas cópias dos relatórios que recebeu dos Estados (...) bem como dos comentários fornecidos por estes últimos, se possível'. Não há nenhuma regra específica quanto à forma que os Estados em causa devem seguir para apresentar as informações adicionais. Em alguns casos, *e.g.*, foram solicitados àqueles a inclusão das informações no relatório seguinte, enquanto que noutros casos, foram convidados a apresentar as informações adicionais sem demora, numa carta separada. Ver Heyns & Killander (n 33) 112 e ss.

*take into account contributions by interested parties or invited institutions, on the extent to which those recommendations have been implemented [2]. The Commission shall reference any Concluding Observations in its Activity Reports to the Assembly pursuant to Rule 63(1) of the present Rules [3]* (Regra 83 do RIC). Daqui, podemos observar o papel preponderante (e determinante) que a Comissão exerce em todo este processo, vislumbrando garantir, desta forma, o cumprimento mais escrupuloso e fiel do que está estabelecido na Carta.

Um outro aspeto digno de realce, ocorre aquando do exame do relatório sem representantes do Estado. Nestes termos, quando um relatório é submetido ao Secretariado, é igualmente enviado uma carta ao Estado, informando este da sessão em que o relatório será analisado e, com efeito, convidando o Estado em causa a enviar um representante de alto nível e de elevado conhecimento técnico para a referida sessão para apresentar o relatório.<sup>61</sup> Em rigor, o Regulamento não obriga os Estados a enviarem representantes como condição *sine qua non* para a análise e consideração dos relatórios. A Regra 80(1) do Regulamento dispõe é que os *'States Parties shall be represented in the sessions of the Commission at which their reports are to be considered'*, o que significa dizer que os representantes dos Estados Partes da Carta podem (mas, a nosso ver, devem) participar nas sessões da Comissão nas quais os seus relatórios serão apresentados ou discutidos. Tal facto deve-se, diferentemente do acontecia anteriormente, onde a Comissão tinha adotado como prática o não exame dos relatórios se não houvesse representantes dos Estados Partes, a decisão da Comissão extraída na sua 23.<sup>a</sup> Sessão Ordinária, que estabeleceu que, se após duas notificações ao Estado para enviar um representante para apresentar o seu relatório e não houver qualquer resposta deste, a Comissão deve prosseguir, nesta segunda sessão, com o exame do relatório e encaminhar os comentários para o Estado em causa (Regra 80(3) do RIC).

### 3.3 A não-apresentação dos relatórios

A Regra 81 do Regulamento prevê as situações em que os Estados Partes da Carta de Banjul não apresentem os relatórios. Neste caso, o Secretário deve, em cada sessão ordinária, informar previamente a Comissão das situações de não submissão de relatórios ou informações adicionais, isto para que a Comissão possa, através do seu Secretário, enviar um ofício aos Estados em causa. Assim, é estabelecido nesta Regra que a Comissão deverá, no início de cada ano, informar os Estados Partes que não tenham cumprido atempadamente com as suas obrigações ao abrigo do artigo 62.<sup>o</sup> sobre os prazos para a apresentação

61 Apenas os comissários podem fazer perguntas aos representantes do Estado e não há um prazo limite para os representantes do Estado fazerem a apresentação. Após a apresentação, o relator coloca questões aos representantes, podendo outros comissários levantar questões adicionais ou complementares. A orientação das questões não se limita às perguntas elaboradas pelo Secretariado.

de relatórios e a data do cumprimento.<sup>62</sup> Assim, conforme a redação do Regulamento, ainda não traduzido para a língua oficial portuguesa (um dos idiomas oficiais da Comissão), *‘[the] Commission shall, at the beginning of each year, inform the States Parties which are not up to date with their obligations under Article 62 of the deadlines of their submission of their reports and the date at which they are expected to comply’*. Nestes termos, se após o aviso, o Estado Parte continuar a não apresentar o relatório ou a informação solicitada, a Comissão deve mencionar esse fato no seu relatório anual à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União Africana. De salientar ainda que no final das sessões de trabalho, em anexo ao seu relatório de atividades, a Comissão publica uma lista atualizada que ilustra o estado da apresentação de relatórios periódicos dos Estados. Esta lista contém os nomes dos Estados que apresentaram os seus relatórios, o número de relatórios apresentados, os relatórios em falta, e os nomes dos Estados que não apresentaram qualquer relatório.<sup>63</sup>

Neste capítulo importa sublinhar também que ‘apesar da relevância deste mecanismo a maior parte dos Estados Partes da Carta não cumpre com a suas obrigações. Na verdade, de momento, apenas 13 países têm cumprido com o compromisso de apresentação periódica dos relatórios’,<sup>64</sup> de entre eles, porém, com alguma ausência de rigor observada pelos Estados mais cumpridores, apenas dois países africanos lusófonos, sendo eles: República de Angola e República de Moçambique.<sup>65</sup> Sete dos países signatários da Carta Africana, de entre os quais a Guiné-Bissau, a Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe,<sup>66</sup> ainda não apresentaram até ao momento qualquer relatório. Ao nível

62 Em conformidade com a Regra 81 do Regulamento, ver Baldé (n 9) 158.

63 O sistema dos relatórios dos Estados da Comissão é ainda uma criança. Ao contrário da Comissão de DH da ONU, a Comissão Africana examina poucos relatórios nas suas sessões. Assim, para desenvolver este sistema ainda mais, a Comissão necessita de uma maior cooperação dos Estados, das ONG’s e da sociedade civil. Ver <https://achpr.au.int/pt/states/reporting-procedures> (consultado a 3 março 2023).

64 Note-se que dos 51 Estados que ratificaram a Carta, em 2001, apenas 30 tinham apresentado relatórios à Comissão e nenhum deles foi regular. Ver <https://achpr.au.int/pt/states/reporting-procedures> (consultado a 3 março 2023).

65 Ver implementação da CADHP e os relatórios subsequentes, submetidos por Angola e Moçambique, disponível em: [https://www.achpr.org/pr\\_statereports\\_andconcludingobservations](https://www.achpr.org/pr_statereports_andconcludingobservations) (consultado a 11 fevereiro 2020). A República de Cabo verde, até a presente data, submeteu apenas o relatório inicial, tendo este relatório sido submetido em fevereiro de 1992 e foi objeto de análise em outubro de 1996.

66 Como parte da sua missão de promover e proteger os DH no continente africano, a Comissão enceta diversas atividades, nomeadamente, missões e visitas promocionais nos países signatários da CADHP, assim como também adota resoluções. Neste contexto, relativamente a São Tomé e Príncipe (STP), a Comissão, no âmbito do artigo 45(1) da Carta, visitou o país recentemente com o objetivo não só de sensibilizar para os DH prescritos na Carta, mas também para proceder a verificação *in loco* da situação destes direitos no país e dotar recomendações para um cabal cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado. Assim, a delegação da Comissão, composta pela Comissária Maria Teresa Manuela, Comissária Relatora para os DH no país e Relatora Especial para as Prisões, Condições de Detenção e Policiamento em África, e pelo Comissário Hatem Essaiem, Presidente do Comité para a Prevenção da Tortura em África,

da francofonia, apontamos, igualmente, a União das Comores<sup>67</sup> e a República do Congo. No mundo árabe (arabofonia), temos a seguinte particularidade: o Reino de Marrocos (aderiu à UA em 2017, com o compromisso apenas de respeitar os princípios consagrados na Carta Africana) e o Sudão do Sul (não integrado na região do Magrebe e não

realizaram, entre os dias 1 e 4 de outubro de 2019, a sua primeira missão no país desde a ratificação Carta em 23 de maio de 1986. Como se pode ler no *Comunicado de Imprensa* desta missão (24/09/2019), os objetivos deste encontro inclui: ‘promover a Carta Africana e outros instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos, reforçar as relações entre a Comissão e [STP], iniciar o processo para permitir à [STP] estar a par das suas obrigações no que respeita à apresentação de relatórios periódicos do Estado, colaborar com os intervenientes relevantes, trocar opiniões sobre formas e meios de melhorar o exercício dos direitos humanos no país e procurar informações sobre questões de direitos humanos de especial interesse para a Comissão’. Em sequência, após a visita a Comissão, em 04 de outubro de 2019, manifestou no seu *Comunicado* sobre esta primeira missão no país, preocupação, entre outros, ‘la non soumission par Sao Tomé-et-Principe de ses rapports initial et périodiques à la Commission depuis son accession à la Charte; la non-participation de Sao Tomé-et-Principe aux activités de la Commission, y compris à ses sessions ordinaires’, isto é, aspetos relativos a não apresentação por parte de STP dos relatórios iniciais e periódicos e a não participação do Estado nas atividades da Comissão (incluindo suas sessões ordinárias) marcaram esta visita histórica da Comissão ao país. Neste encadeamento, a Comissão fez recomendações preliminares ao país nos seguintes termos: ‘i. Tous les efforts entrepris et toutes les initiatives visant à une meilleure jouissance et protection des droits de l’homme, doivent être poursuivis et concrétisés dans les meilleurs délais; ii. La Délégation exhorte le Gouvernement à poursuivre et accentuer la lutte contre les violence domestiques, les abus contre les mineurs, le phénomène de l’alcoolisme et de la drogue ainsi que toutes autres faits néfastes aux droits humains des populations de Sao Tomé-et-Principe qui sont en rapport avec le tourisme dont les retombées doivent être effectivement dirigées vers l’amélioration des conditions de vie des populations par la création des infrastructures socio-économiques nécessaires; iii. Le Gouvernement doit résolument mettre en place un cadre normatif pour traiter des problématiques des droits humains rencontrées à Sao Tomé-et-Principe, ainsi qu’entreprendre une réforme holistique de son système judiciaire y compris ses lois désuètes datant de l’époque coloniale afin de les adapter aux réalités du moment, et les conditions de détention; iv. Le Gouvernement doit soumettre le rapport initial et les rapports périodiques de Sao Tomé-et-Principe qui restent dus, en vertu de l’article 62 de la Charte et de l’article 26 du Protocole sur les Droits de la Femme en Afrique; v. La Délégation appelle également les organisations de la société civile à continuer de soutenir la promotion et la protection des droits de l’homme à Sao Tomé-et-Principe en usant de toutes les plateformes et mécanismes disponibles, notamment la collaboration avec la Commission; vi. La Délégation appelle la communauté internationale et les partenaires internationaux à, d’une part, aider le Gouvernement à mobiliser tous les moyens financiers, humains, techniques et autres moyens logistiques nécessaires à la conduite du processus de réformes envisagées, et d’autre part, à continuer leur soutien aux efforts en cours pour garantir la promotion et la protection des droits et le développement à Sao Tomé-et-Principe’. Da leitura destas recomendações, importa para o nosso estudo concreto, concluir que a Comissão exorta o Governo o apresentar o relatório inicial e os relatórios periódicos de STP, que permanecem vencidos, nos termos do artigo 62º da Carta e do artigo 26º do Protocolo de Maputo. A Delegação também insta as organizações da sociedade civil a continuarem a apoiar a promoção e a proteção dos DH no país, utilizando todas as plataformas e mecanismos disponíveis, em particular a colaboração com a Comissão. Ver os Pontos iv. e v. das Recomendações. Comunicado disponível em [https://www.achpr.org/pr\\_pressrelease/detail?id=438](https://www.achpr.org/pr_pressrelease/detail?id=438) e [https://www.achpr.org/fr\\_pressrelease/detail?id=441](https://www.achpr.org/fr_pressrelease/detail?id=441) (consultado a 5 janeiro 2020).

67 Igualmente considerado árabe, pertencendo a Liga Árabe, todavia, não integra a região do Magrebe.

é parte da Carta Africana), razão pela qual, nunca submeteram qualquer relatório pois não se encontram vinculados ao instrumento regional. A Somália (não integrado na região do Magrebe, porém, parte da Carta Africana), tal como os países lusófonos (com exceção de Cabo Verde que submeteu apenas o relatório inicial), nunca submeteram qualquer relatório à Comissão.<sup>68</sup> Assim, trinta e três Estados signatários da Carta, incluindo Cabo Verde, encontram-se em situação de incumprimento (atraso), digamos, incumprimento parcial na temática referente a apresentação dos relatórios, sendo que muitos deles apenas submeteram o relatório inicial. Neste sentido, a Comissão, nas conclusões do seu relatório de 2014, recomenda aos Estados Partes<sup>69</sup> o cumprimento das *Diretivas referentes a Relatórios Periódicos Nacionais* no processo de elaboração e apresentação destes relatórios, sejam eles os iniciais ou periódicos.

#### 4 CONCLUSÃO

A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, no quadro do compromisso assumido pelos Estados Partes da Carta ('apresentação de relatórios') consagrado neste instrumento regional africano, emitiu, em 1988, as *Guidelines* referentes aos relatórios iniciais e relatórios periódicos com o objetivo de assegurar a uniformização e harmonização da informação a ser enviada por estes países. Porém, não a obstante a sua simplificação em 1998 e apesar dos esforços estas Diretivas são ainda consideradas complexas e difíceis de seguir. Neste sentido, 'tem havido ajustes e melhorias de modo a concretizar e facilitar a apresentação e consequente avaliação dos relatórios, mas, estranhamente, acabou por gerar uma divisão e classificação entre Estados cumpridores e Estados não cumpridores',<sup>70</sup> fato este que, a Comissão, na sua nobre função, vai tentando colmatar revelando a importância que todos estes Estados podem desempenhar, com a submissão de tais relatórios, na promoção e proteção dos direitos humanos na região por forma a que os ditos 'Estados não cumpridores' não se coibam de submeter tanto os relatórios iniciais e os periódicos. Em consequência disso, sabemos também que ainda não foram alcançados os resultados desejáveis e, ao contrário do que sucede por exemplo com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Africana também examina poucos relatórios em cada uma das suas

68 Nestes termos, somos a concluir que os Estados Anglófonos e Francófonos do continente têm tido uma melhor prestação nesta matéria.

69 Baldé (n 9) 36, 37 e 199.

70 Moreira (n 5) 521. Considera ainda a autora que Para aferir se um Estado é cumpridor, do ponto de vista formal, temos que ter em consideração o facto de o Estado ter apresentado os relatórios, se estes foram enviados dentro do prazo estabelecido e acompanhados pelos respetivos representantes do Estado. Do ponto de vista substancial, temos a avaliação do conteúdo do relatório; por exemplo, as medidas e informações prestadas nos relatórios de alguns Estados corresponderam praticamente ao oposto do relatado por algumas organizações não-governamentais. Por vezes, os representantes dos Estados não demonstram, nem a vontade, nem a capacidade para discutir de uma forma construtiva o relatório em análise'.

sessões. Trata-se de um trabalho árduo e em constante progresso, todavia, a Comissão não pode perder de vista o foco e o ânimo, pois, tal como diz Frans Viljoen: *'The danger is that the Commission may react positively to a rather imperfect report, just because it shines in comparison with totally inadequate precedents. It may also be blinded by the comparatively good quality of the report and lose sight of the inherently poor human rights record of the country in question'*.<sup>71</sup>

Com efeito, nesta tarefa, o desenvolvimento harmonioso deste sistema (que permite um maior intercâmbio e conhecimento das realidades africanas nesta matéria) dependerá necessariamente da cooperação entre a Comissão, os Estados Partes, as ONG's e a sociedade civil. A relação entre os Estados e a Comissão nem sempre foi matéria fácil, porém, tem evoluído ao longo das décadas e, se no início houve alguma resistência à cooperação por parte dos Estados, nomeadamente, à submissão de relatórios periódicos e indicação de representantes, atualmente, existe cada vez mais envolvimento dos Estados Partes. Esta evolução deve-se, entre outros, a alguma mudança de paradigma inerente ao procedimento no seio da Comissão, isto é, notória passagem de um sistema semissegredo para um sistema de maior abertura ao público; a disponibilização dos relatórios e Observações Finais no site da organização e a desmistificação da ideia de humilhação pública dos Estados que não apresentem relatórios.

Certo é que, atualmente, os Estados que apresentaram relatórios perante a Comissão têm entendido que este é o melhor caminho disponível para estabelecerem confiança e uma forte parceria com a Comissão na garantia dos direitos e liberdades previstos na Carta. Neste sentido, se pode ler no relatório combinado da República Islâmica da Mauritânia, *'submitted in accordance with Article 62 of the [African Charter] and Article 26.1 of the Maputo Protocol'*, que *'[the] Government takes this opportunity to thank all its partners who have supported the implementation of its human rights policy and expresses its readiness to consolidate its constructive dialogue and positive interaction with the African Commission'*.<sup>72</sup> isto, com o objetivo último de construir e consolidar um melhor sistema de garantia e liberdades dos DH no continente africano.

71 F Viljoen 'Review of the African Commission on Human and Peoples' Rights: 21 October 1986 to 1 January 1997' in C Heyns (ed) *Human rights law in Africa 1997* (1999) 47.

72 Ver <https://achpr.au.int/index.php/en/state-reports/combined-report-comprising-15th-16th-and-17th-periodic-reports-isl> (consultado a 9 março 2023).