

SC7537

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Adis Abeba, Ethiopia P. O. Box 3243 Telefone: 5517 700 Fax: 5517844
Website: [www. Africa-union.org](http://www.Africa-union.org)

CONSELHO EXECUTIVO

Vigésima Primeira Sessão Ordinária

9 - 13 de Julho 2012

Adis Abeba, Etiópia

EX.CL/746(XXI)

Original: Inglês

**RELATÓRIO SOBRE AS ACTIVIDADES DO
CONSELHO CONSULTIVO DA UNIÃO AFRICANA SOBRE A
CORRUPÇÃO**

ÍNDICE

RECONHECIMENTOS	6
RESUMO SUCINTO	7
ACRÓNIMOS	7
SECÇÃO I INTRODUÇÃO	8
1.1 A União Africana, transparência, boa governação e desenvolvimento em África	9
1.2 Estado da corrupção e boa governação nos Estados-membros da União Africana e impacto sobre o desenvolvimento em África	9
1.3 Objectivos, Metodologia e Estrutura do Relatório	12
1.3.1 Objectivos	12
1.3.2 Metodologia	13
1.3.3 Estrutura	13
SECCÃO II: A CONVENÇÃO DA UA SOBRE A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO	14
2.1 A Convenção da UA sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção	14
2.1.1 Âmbito e assinatura	14
2.1.2 Entrada em vigor e ratificação	14
2.1.3 Estado de ratificação da Convenção pelos Estados-membros	14
2.2 UA-ABC	15
2.2.1 Composição e organização da UA-ABC	15
2.2.2 Funções	16
2.2.3 Estabelecimento	16
2.2.4 Actividades	17

SECÇÃO III: O UA-ABC E A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO	18
3.1 Recursos	18
3.2 Implementação e Mandato do Conselho	18
3.2.1 Promover e encorajar a adopção e a aplicação de medidas anti-corrupção no Continente	18
3.2.2 Recolher e documentar informação sobre a natureza e o âmbito da corrupção e ofensas relacionadas em África	19
3.2.3 Desenvolver metodologias para a análise da natureza e do âmbito da corrupção em África, bem como a disseminação de informação e a sensibilização do público sobre os efeitos negativos da corrupção e das ofensas relacionadas	19
3.2.4 Aconselhar governos em como fazer face ao flagelo da corrupção e das ofensas relacionadas nas suas jurisdições internas	19
3.2.5 Recolher informação e analisar a conduta e o comportamento de corporações multinacionais que operam em África e disseminar essa informação pelas autoridades nacionais designadas nos termos do Artigo 18(1) da Convenção	20
3.2.6 Desenvolver e promover a adopção de códigos de conduta harmonizados de funcionários públicos	20
3.2.7 Formar parcerias com a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e organizações africanas da sociedade civil, governamentais, intergovernamentais e não-governamentais para facilitar diálogo no combate à corrupção e ofensas relacionadas	20
3.2.8 Submeter relatórios ao Conselho Executivo, numa base regular, sobre o progresso realizado por cada Estado Parte em cumprimento com as disposições da Convenção	21
3.2.9 Realizar quaisquer outras tarefas sobre corrupção e outras ofensas relacionadas que lhe forem atribuídas pelos órgãos decisórios da União Africana	21
3.3 Monitoria pelo Conselho de Assessoria da Convenção Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção em África	21

SECÇÃO IV: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO AFRICANA SOBRE A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO	22
4.1 Desafios enfrentados pelo UA-ABC no desempenho do seu mandato <i>vis-à-vis</i> os Estados-membros da UA	22
4.2 Desafios enfrentados por Estados Parte na implementação da Convenção e as melhores práticas	22
4.3 Desafios enfrentados pela UA em garantir que os seus Estados-membros cumpram com a Convenção	22
SECÇÃO V: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23
5.1 Conclusões	23
5.2 Recomendações sobre como melhorar a governação com a prevenção e o combate à corrupção em África	24
5.2.1 Recomendações à UA relativamente ao ABC	24
5.2.2 Recomendações a Estados-membros da AU e a Estados Parte à Convenção	24
5.2.3. Recomendações à UA, Estados-membros, Sociedade Civil e outros actores	25
REFERÊNCIAS	26

RESUMO SUCINTO

1. O Comité Consultivo da União Africana para a Corrupção (CCUAC – AU-ABC, ou o Conselho) foi estabelecido nos termos do Artigo 22 da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção (CUAPCC-AUCPCC) a fim de, entre outros, “promover e encorajar a adopção e a aplicação de medidas anti-corrupção no Continente”. A realização deste primordial objectivo num continente em que a corrupção é crónica e endémica não é apenas um exercício inequívoco, mas também um que deve ser prosseguido com a maior destreza.
2. A União Africana (UA) prioriza o combate à corrupção pelo continente inteiro e não nenhum exagero afirmar que o desafio da corrupção ocupa o terceiro lugar e o segundo na busca da Organização para consolidar a governação democrática e livrar a África de conflitos enternecidas que continuam a afligir as vidas de milhões de africanos. Evidentemente que as causas na origem destes conflitos estão o cancro da corrupção, que consumiu profundamente o tecido de todo os aspectos das sociedades africanas de forma tal a que a corrupção é geralmente vista como “uma forma de vida” em África.
3. Instituído em 2009, o CCUAC registou algum progresso, particularmente no que toca a articulação dos seus mandatos e a designação do *modus operandi* para engajamento com a UA e seus Estados-membros. Porém, o Conselho confrontou-se também com enormes desafios, nomeadamente o facto de volvidos quase dez (10) anos após a sua adopção apenas trinta e três (33) Estados terem ratificado a Convenção, representando simplesmente cerca de sessenta por cento do total dos Estados-membros da UA. Estes desafios minam grandemente a capacidade do CCUAC levar a cabo o seu mandato nas melhores condições.
4. O presente relatório, que o Conselho é solicitado a submeter ao Conselho Executivo da UA numa base regular, reflecte os esforços e as actividades, as perspectivas e os desafios da UA-ABC na implementação do seu mandato. Adianta também algumas sugestões sobre como melhorar a eficácia e a eficiência da UA-ABC para o cumprimento do seu mandato.
5. O relatório beneficia de uma reunião de peritos convocada pela UA-CENUA (Comissão Económica das Nações Unidas para a África) em Fevereiro de 2012, na Etiópia, para a UA-ABC, bem como outras reuniões em que vários actores e partes interessadas se fizeram representar. Por outro lado, o relatório se sustenta substancialmente no conhecimento e na apreciação de esforços individuais de vários Estados-membros individuais no combate à corrupção. Esses esforços e actividades incluem a adopção de legislações internas e o estabelecimento de quadros regulatórios e de imposição nacionais tais como, mas não limitados a, comissões anti-corrupção.

6. As tarefas da UA-ABC incluem a coordenação de actividades dos Estados-membros da UA na luta contra a corrupção. Claramente, a realização desta tão enorme tarefa a respeito de trinta e três Estados-membros que até ao presente momento ratificaram a AUCPCC implica que o Conselho estaria em condições de visitar fisicamente três Estados, compilar e analisar informação relacionada aos seus mecanismos regulatórios e conduzir entrevistas com funcionários públicos desses Estados-membros. O relatório constata que o UA-ABC precisa desesperadamente de recursos adicionais tanto em termos humanos, como materiais do que neste momento dispõe. Evidentemente, se o Conselho foi incapaz de levar a cabo as actividades necessárias para o cumprimento do seu mandato ante os Estados Parte à Convenção, apenas justifica a sua atenção e energia em encorajar a sua ratificação por todos os Estados-membros. Por outras palavras, a UA-ABC não poderá implementar efectivamente o seu mandato com o actual nível de recursos e apoio que lhes são disponíveis.

7. O relatório conclui que ao mesmo tempo que indubitavelmente o UA-ABC seja constituído por membros com as necessárias qualificações, relevantes experiências e determinação para implementar o mandato confiado ao AUCPCC, o órgão necessita de um apoio mais firme da UA, como instituição, e de Estados-membros da UA individualmente, bem como de outros actores como sejam organizações internacionais, organizações da sociedade civil (OSCs) e todas as componentes da sociedade a fim de combater a corrupção no Continente africano. O paradoxo é de que a responsabilidade pelo combate à corrupção em África reside primariamente nos governos africanos que são regularmente acusados de uma governação corrupta, mas que também devem ser confiados e felicitados pela adopção do AUCPCC. Os estados africanos não só devem assinar e ratificar o AUCPCC, como também garantir a sua incorporação nas legislações domésticas e que sejam estabelecidas agências efectivas e independentes para a sua aplicação sejam estabelecidas para a intensificação da luta contra a corrupção.

ABC	:	Conselho Consultivo sobre a Corrupção
CADHP	:	Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos
MARP	:	Mecanismo Africano de Revisão Paritária
UA	:	União Africana
AU-ABC	:	Conselho Consultivo sobre a Corrupção – União Africana
AUCPCC	:	Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção
AC-UA	:	Acto Constitutivo da União Africana
OSCs	:	Organizações da Sociedade Civil
CEP	:	Conferência de Estados Parte
CEA	:	Comissão Económica para a África
CEEAC	:	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEDEAO	:	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
UE	:	União Europeia
OBFs	:	Organizações Baseadas na Fé
FMI	:	Fundo Monetário Internacional
NEPAD	:	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
ONGs	:	Organizações Não-Governamentais
SADC	:	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
NU	:	Nações Unidas
CENUA	:	Comissão Económica das Nações Unidas para a África
UNCAC	:	Convenção das Nações Unidas sobre Anti-Corrupção
PNUD	:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

1.1 A União Africana: Transparência, Boa Governação e Desenvolvimento em África

8. Desde a sua inepção, a UA¹ tem estado empenhada na transparência, na boa governação e no desenvolvimento do continente africano. Isto é evidente pelos seus objectivos e princípios. Entre outros, os objectivos da UA são os “promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação”², para além de “promover o desenvolvimento sustentável aos níveis económico, social e cultural e a integração das economias africanas”³. “O respeito pelos princípios democráticos, pelos direitos humanos, pelo estado de direito e pela boa governação”⁴, bem como a “promoção da justiça social e a garantia de um desenvolvimento económico equilibrado”⁵ figuram entre os princípios da UA. Da mesma forma que opõe a boa governação e mina o desenvolvimento como “literalmente a antítese do desenvolvimento e do progresso”⁶, a corrupção representa um desafio e, aliás, um grande risco aos objectivos e aos princípios da UA.

1.2 Estado da Corrupção e da Governação nos Estados-membros da União Africana e seu Impacto sobre o Desenvolvimento no Continente

9. Não obstante a sua notória presença no Continente, a corrupção não é nem nativa, nem peculiar à África. Afecta todas as sociedades humanas em que há um impacto negativo sobre a qualidade de governação e da vida das populações, bem como a sobrevivência em geral.⁷ Afecta diferentemente todos os países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, democráticos ou não democráticos, ricos ou pobres. Todavia, por várias razões a corrupção em África atingiu proporções deveras preocupantes. Penetra sociedades inteiras.

10. A corrupção em África não só se tornou endémica e generalizada em África, mas na verdade uma forma inaceitável de vida pelas suas populações.⁸ É generalizada e corrosiva, afectando tanto os líderes como os seus seguidores. Não obstante, se líderes africanos são considerados corruptos, não restam dúvidas de que os seus corruptores não são apenas africanos, mas há também não africanos. Incluem líderes

¹ [Http://www.africa-union.org](http://www.africa-union.org).

² Vide o Acto Constitutivo da UA (2000/2001), Artigo 3 (g); Heyns C e M Killander (eds) *Compêndio de Documentos-chave da União Africana sobre Direitos Humanos*, Pretória: Pretoria University Law Press, 2006.

³ Idem, Artigo 3º (j).

⁴ Idem, Artigo 4º (m).

⁵ Idem, Article 4º (n).

⁶ CEA,, *Avaliar a Eficiência e o Impacto das Instituições Anti-corrupção Nacionais em África*, Dezembro de 2010, 3.

⁷ Idem, vii.

⁸ CEA, *Directrizes para o Reforço da Boa Governação Económica e Conjunta em África*, Projecto Final, Maio de 2002, 13-14.

ocidentais, homens de negócio, companhias multinacionais e mesmo governos estrangeiros que denunciam a corrupção em África. Ao longo dos últimos anos, instituições financeiras internacionais tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como organizações não-governamentais (ONGs) e iniciativas como Global Witness, Global Integrity, Transparency International, a Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa e Doing Business produziram vários relatórios, classificações e dados sobre a corrupção em África.⁹ Vários governos africanos tornaram-se hostis a essas instituições que muitas vezes os acusam de corrupção, má governação e violações de direitos humanos e fazem ouvidos de mercador às suas denúncias consideradas alarmantes. Todavia, o flagelo da corrupção não podia continuar infundamente sem se notar na medida em que o combate à corrupção se transformou num indicador da boa governação e numa das condicionalidades impostas sobre os países em vias de desenvolvimento para a obtenção de empréstimos e de outras vantagens financeiras dos países desenvolvidos através do Banco Mundial e do FMI.

11. No Acto Constitutivo da UA (AC-UA), adoptado em Julho de 2000 e que entrou em vigor em Maio de 2001, os líderes africanos comprometeram-se indirectamente a combater a corrupção na medida em que a boa governação foi claramente incorporada entre os objectivos e os princípios da UA.¹⁰

12. A Declaração sobre a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) que foi adoptada quando da primeira reunião do Comité de Implementação dos Chefes de Estado e de Governo da NEPAD realizada em Abuja, Nigéria, em Outubro de 2001, também identificou implicitamente a corrupção como um dos obstáculos ao desenvolvimento.

13. A *Declaração sobre a Democracia e a Governação Política, Económica e Conjunta* adoptada pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA em Durban, África do Sul, em Julho de 2002, identificou claramente a corrupção como o grande obstáculo à democracia e à boa governação política, económica e conjunta.

14. Na mesma conformidade, os líderes africanos comprometeram-se a “erradicar a corrupção que tanto retarda o desenvolvimento económico, como mina o tecido moral da sociedade”.¹¹ Em apoio da boa governação política, acordaram em garantir o

⁹ Vide <http://www.transparency.org>; www.afrobarometer.org; www.globalwitness.org; www.globalintegrity.org; www.doingbusiness.org; eiti.org.

¹⁰ Acto Constitutivo da UA, Artigo 3º (g) e Artigo 4º (m).

¹¹ *Declaração sobre a Democracia e a Governação Política, Económica e Conjunta*, parágrafo 8, in Heyns and Killander op cit 295.

efectivo funcionamento dos parlamentos e de outras instituições de prestação de contas, incluindo comités parlamentares e outros órgãos anti-corrupção.¹²

15. Em Julho de 2003, os Estados-membros da UA finalmente adoptaram a AUCPCC. No preâmbulo à esta Convenção, reconheceram que “a corrupção mina a prestação de contas e a transparência na gestão da coisa pública, bem como o desenvolvimento socio-económico do Continente” e que havia a necessidade de os governos e todos os segmentos da sociedade “combaterem o flagelo da corrupção”.¹³

16. A adopção da AUCPCC em 2003 serviu de evidência de que a corrupção em África não constituía uma invenção externa na medida em que líderes africanos finalmente reconheceram que esta representava um importante obstáculo ao desenvolvimento e à renascença da África que, por conseguinte, devia ser prevenida e combatida.

17. O formulário destinado à auto-avaliação de países para o Mecanismo Africano de Revisão Paritária (MARF), desenvolvido em 2004 como a primeira e a mais importante fase do MARF, reteve a AUCPCC como um dos padrões e códigos regionais a serem considerados na avaliação da boa governação em qualquer Estado-membro participante na NEPAD e subscrito no MARF.¹⁴

18. Segundo o Relatório de Governação II da Comissão Económica para a África (CEA), “a corrupção permanece o único mais importante desafio à erradicação da pobreza, a criação de um clima de investimento previsível e favorável, e o desenvolvimento socio-económico em geral.”¹⁵

19. A CEA defendeu que a corrupção continuava a aprofundar a pobreza e a impedir a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em África.¹⁶ A corrupção retarda o desenvolvimento económico e mina o tecido moral da sociedade.¹⁷ Este é um importante desafio à governação e ao desenvolvimento em África. Gera ou agrava a pobreza, bem como o subdesenvolvimento.¹⁸ Não é apenas o executivo que é corrupto, mas também a legislatura, a judiciária e a função pública. A corrupção também não poupa o sector privado. Pelo contrário, tem-se constatado que este é tão corrupto, senão por vezes mais do que o sector público. Muitas vezes o sector privado tem também ser mais clandestino quanto às suas práticas corruptas – obviamente por

¹² Idem, parágrafo 14.

¹³ Convenção Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção 2003 (<http://www.au.int/SP/ANTICOR/resources>); Heyns and Killander op cit 305.

¹⁴ *Auto-avaliação de Países para o MARF* (2004), parágrafo 2.2, in Heyns & Killander op cit 305.

¹⁵ CEA, *Africa Governance Report II*, 2009, 12.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Mangu, AMB, “Avaliação da eficácia do Mecanismo Africano de Revisão Paritária e seu impacto na promoção da democracia e boa governação política” (2007) 7, *Jornal Africano dos Direitos Humanos*, 361.

¹⁸ Idem 209.

vezes devido à “capa conjunta” – e menos possível de emendar a medidas anti-corrupção.

20. Desde o seu Relatório de Governação Africana de 2005, a CEA tem consistente denunciado a corrupção como um grande desafio ao desenvolvimento de África.¹⁹ A corrupção foi até classificada como o primeiro de entre os grandes obstáculos à governação e ao desempenho do estado em África.²⁰ Os diferentes relatórios do MARP particularizaram a corrupção como constituindo o maior obstáculo à democracia e à boa governação política, económica, social e conjunta e ao desenvolvimento em África.

21. A corrupção foi identificada como um dos obstáculos transcendentais à boa governação no Benin,²¹ Burquina Faso,²² Gana,²³ Quênia,²⁴ Ruanda,²⁵ e África do Sul.²⁶

1.3 Objectivos, Metodologia e Estrutura do Relatório

1.3.1 Objectivos

22. Este estudo tem como principal objectivo informar sobre o estado de implementação da AUCPCC pelos Estados-membros da UA em geral, e pelos Estados Parte à Convenção em particular, e indirectamente sobre o estado da corrupção em África desde a adopção da Convenção e sua entrada em vigor.

23. Incidentalmente, o relatório pretende sensibilizar a UA e seus Estados-membros em relação ao que se deve fazer para combater a corrupção que obstaculiza e agrava a pobreza, o desenvolvimento e a democracia em África.

1.3.2 Metodologia

24. Em preparação do presente relatório a ser submetido à UA, o ABC organizou uma reunião ad hoc de peritos em Adis Abeba, Etiópia, em Fevereiro de 2012, em cooperação e com o apoio financeiro da CEA, e que contou com a participação de vários membros do Conselho, peritos independentes, representantes de outras organizações internacionais e académicos interessados na matéria. Na sequência deste encontro, dois académicos africanos foram contratados como consultores

¹⁹ ECA, *Assessing the efficiency and Impact of National Anti-Corruption Institutions in Africa*, December 2010, vii.

²⁰ See ECA, *Africa's Economic Report: Africa and the Monterrey Consensus: Performance and Progress of the Continent*, ECA: Addis Ababa, 2008; Garth le Pere and Francis Ikome, “The Future of Africa's Development”, in Lundsgaarde, Erik (ed) *Africa Toward 2030. Challenges for Development Policy*, Palgrave: McMillan, 233.

²¹ MAEP, *Rapport d'évaluation No 6 de la République du Benin*, Janvier 2008, 273-291, paragraphs 904-994.

²² MAEP, *Rapport d'évaluation No 09 du Burkina Faso*, June 2009, pp 410-413, paragraphs 1052-1061;

²³ Mangu op cit 368, 376.

²⁴ Idem, 376, 379.

²⁵ Idem, 376.

²⁶ State of the Union *South Africa Report 2010* (<http://www.stateoftheunionafrica.net>), 10-12.

externos para redigir este relatório essencialmente baseado em investigação burocrática. Primeiro, os consultores tiveram que fazer uma revisão literária sobre o estado da corrupção em África (incluindo, em particular, relatórios da CEA sobre a governação em África e outros documentos relevantes tais como Indicadores de Governação do Banco Mundial e o Levantamento do Barómetro da Corrupção Global da Transparência Internacional) e compilaram a documentação que lhes proporcionou um conhecimento aprofundado do clima global do ABC (AUCPCC, Questionário de Linha de Base preenchido por Estados Parte sobre o seu cumprimento da Convenção, relatórios anteriores de reuniões do Conselho, Programas de Acção do ABC-UA para 2011 e 2012 e o Plano Estratégico 2011-2015).

25. Os peritos recorreram também a entrevistas com membros do Conselho, o pessoal do Secretariado e actores seleccionados, ao mesmo tempo que participaram na reunião *ad hoc* convocada conjuntamente pelo UA-ABC e a CEA em Adis Abeba, Etiópia, em Fevereiro de 2012 para lançar o processo da elaboração do relatório do ABC à intenção da Assembleia a ter lugar em Julho de 2012. Este relatório do UA-ABC ao Conselho Executivo baseia-se essencialmente nas suas constatações e recomendações.

1.3.3 Estrutura

26. O presente relatório de outras quatro secções: A primeira sendo a Introdução; a segunda que trata da AUCPCC e sua implementação; a terceira que se centra no AU-ABC e seu papel na implementação da Convenção; e a quarta que identifica os desafios à implementação desta Convenção. O relatório termina com a quinta secção que contém as constatações e recomendações à UA, seus Estados-membros, Estados Parte à Convenção e à sociedade africana em geral.

SECÇÃO II: A CONVENÇÃO DA UA SOBRE A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO

2.1 A Convenção da UA sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção

27. O mais importante instrumento africano na prevenção e no combate à corrupção é a AUCPCC e o seu mecanismo de implementação que é o ABC. A Convenção é vinculativa a todos os Estados-membros da UA que a ele se tornam signatários e que a ratificam. Dado que a Convenção foi adoptada antes de as próprias NU terem adoptado a sua própria Convenção, a AUCPCC sublinha claramente a urgência e a importância que a União atribui à luta contra a corrupção.

2.1.1 Âmbito e Assinatura

28. A AUCPCC contendo 28 artigos, foi adoptada pela segunda sessão ordinária da Assembleia da União realizada em Maputo, Moçambique, a 11 de Julho de 2003.

29. Segundo o seu Artigo 23.1, a Convenção foi aberta a assinatura, ratificação, ou adesão pelos Estados-membros da UA. A AUCPCC foi adoptada pelos Estados-membros da UA quando da Segunda Sessão Ordinária da União realizada em Maputo, Moçambique, a 11 de Julho de 2003.

2.1.2 Entrada em vigor e ratificação

30. A Convenção entrou em vigor a 5 de Agosto de 2006, volvidos 30 dias depois do depósito do 15º instrumento de ratificação ou adesão. Para cada Estado parte ratificante ou aderente à Convenção depois da data do depósito do 15º instrumento de ratificação, a Convenção entrou em vigor 30 dias depois deste ter depositado o seu instrumento de ratificação ou adesão.

2.1.3 Estado de ratificação da Convenção pelos Estados-membros da UA

31. Até ao presente momento, trinta e três (33) Estados-membros ratificaram o Convenção e são parte dela. Isto não significa que ela possa ser aplicada nestes Estados Parte, particularmente nos países cujo direito comum é dualista ao direito internacional em termos dos quais o Parlamento ainda necessita de domesticar a Convenção ou promulgar uma legislação dando-a efeito para a sua lei nacional. Não obstante o facto de trinta e três (33) Estados-membros terem ratificado a Convenção, esta foi domesticada em apenas alguns desses países.

2.2 O AU-ABC

2.2.1 Composição e organização do AU-ABC

32. O ABC é constituído por onze (11) membros eleitos pelo Conselho Executivo de entre uma lista de peritos da mais alta integridade, imparcialidade e reconhecida competência nas questões relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção e ofensas relacionadas, propostos pelos Estados Parte. Os membros do ABC servem na sua qualidade pessoal por um mandato de dois anos, renovável uma vez. O Conselho considera uma adequada representação do género e geográfica.

33. O ABC adopta o seu proprio regulamento interno e elege de entre os seus membros uma Mesa de Presidência constituída por um Presidente, um Vice-presidente e um Relator. Os membros da Mesa servem por um período de um (1) ano e assegura a planificação e a coordenação das actividades do ABC.

34. A Mesa pode representar o ABC e, em nome deste ultimo, pode concluir parcerias e arranjos de cooperação com outras organizações ou instituições regionais ou internacionais que prosseguem os mesmos objectivos depois, de informar a Comissão da União Africana (CUA). A Mesa do ABC é assistida pelo Secretariado Executivo que trabalha sob a supervisão do Relator.

35. O Secretariado Executivo foi estabelecido para fornecer apoio substancial, profissional, administrativo e logístico ao ABC. Em especial, organiza todas as reuniões do ABC e da Mesa. Mantém o registo de todos os documentos e toda a correspondência do ABC e leva a cabo toda a função geral de manutenção de registo relacionada às suas actividades. Presta ainda o necessário apoio técnico a membros do ABC no desempenho das suas missões. O Secretariado é chefiado por um Secretário Executivo. Foi adoptada uma estrutura organizacional que se conforma com as políticas e as directrizes gerais da UA e constituída por pessoal profissional, técnico e administrativo.

2.2.2 Funções

36. O ABC foi estabelecido como um mecanismo de seguimento da Convenção Africana. Nos termos do Artigo 22 (5) (a-i) da AUCPCC as funções do ABC são as seguintes:

- a. Promover e encorajar a adopção e a aplicação de medidas anti-corrupção no Continente;
- b. Recolher e documentar informação sobre a natureza e o âmbito da corrupção e das ofensas relacionadas em África;
- c. Desenvolver metodologias para a análise da natureza e o âmbito da corrupção em África, bem como disseminar e informação e sensibilizar o público sobre os efeitos negativos da corrupção e das ofensas relacionadas;
- d. Aconselhar governos sobre como fazer face ao flagelo da corrupção e das ofensas relacionadas nas suas jurisdições internas;
- e. Recolher informação e analisar a conduta e o comportamento de corporações multinacionais que operam em África e disseminar essa informação às autoridades nacionais designadas pelo Artigo 18 (1);
- f. Desenvolver e promover a adopção de códigos de conduta harmonizados de funcionários públicos;
- g. Edificar parcerias com a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, a sociedade civil, africana, organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais para facilitar diálogo no combate à corrupção e a ofensas relacionadas;
- h. Submeter relatórios ao Conselho Executivo numa base periódica sobre o progresso realizado por cada Estado Parte em cumprimento das disposições desta Convenção; e
- i. Levar a cabo qualquer tarefa relacionada à corrupção e ofensas conexas que lhe possam ser incumbidas por órgãos decisórios da União Africana.²⁷

2.2.3 Estabelecimento

²⁷ AUCPCC, Artigo 22.5.

37. O primeiro Conselho foi designado para o período 2009-2011 quando da 14ª Sessão Ordinária da Assembleia realizada em Adis Abeba, Etiópia, de 29 a 30 de Janeiro de 2009 (Doc. EX.CL/Dec.425 (XIV) e foi inaugurado a 26 Maio do mesmo ano, tendo o seu mandato findo em Janeiro de 2011. Um novo Conselho foi eleito a 31 de Janeiro de 2011 por um mandato de dois anos, pela Assembleia, durante a sua 18ª Sessão Ordinária realizada em Adis Abeba, Etiópia (Doc.EX.CL 652 (XVIII) para o período de 2011 to 2013²⁸.

Primeiro Conselho Consultivo (2009 – 2011)

No	Nomes	Posição	País
01	Sr. Mazou Seidou Adamou	Membro do Cons.	Níger
02	Sr.. Nabil HATTALI	Membro do Cons.	Argélia
03	Sr. Simon Pierre Nzobabela	Membro do Cons.	Congo
04	Sr.. Costantinos Berhe TESFU	Membro do Cons.	Etiópia
05	Sra. Frene Noshir GINWALA	Membro do Cons.	África do Sul
06	Sr. Leonidas HAVYARIMANA	Membro do Cons.	Burundi
07	Sra. Henriette Tall DIOP AU ABC	Membro do Cons.	Senegal
08	Sr. James Kahoza	Membro do Cons.	Uganda
09	Sra. Dorothy N. ANGOTE	Membro do Cons.	Quênia
10	Sr. Paulos Kalomho Noa	Membro do Cons.	Namíbia
11	Dr. Jane Ansah	Membro do Cons.	Malawi

Segundo e Actual Conselho Consultivo (2011 – 2013)

No	Nomes	Posição	País
01	Sra. Julie Onum-Nwariaku	presidente	Nigéria
02	Sr. Nabil Hattali	Vice-Presidente	Argélia
03	Dr. Edward G. Hoseah	Relator	Tanzânia
04	Sra. Dorothy N. Angote Muya	Membro do Cons.	Quênia
05	Dr. Jane M. Ansah	Membro do Cons.	Malawi
06	Sr. M'Pèrè Diarra	Membro do Cons.	Mali
07	Sra. Henriette Diop Tall	Membro do Cons.	Senegal
08	Dr. Joe Tony Aidoo	Membro do Cons.	Gana
09	Dr. Frene N. Ginwala	Membro do Cons.	África do Sul
10	Embaixadora	Membro do Cons.	Burundi
11	Dr. Costantinos B. Tesfu	Membro do Cons.	Etiópia

2.2.5 Actividades

38. Desde a sua inceptção em Janeiro de 2009, o AU-ABC realizou várias actividades, entre as quais as seguintes:

²⁸ [Http://www.au.int/SP/ANTICOR/about/board-members](http://www.au.int/SP/ANTICOR/about/board-members).

- A elaboração e adopção dos estatutos e regulamentos internos do Conselho;
- A elaboração e adopção do código de conduta para os membros do Conselho;
- A adopção de programas de acção para 2010 e 2012;
- O desenvolvimento e adopção do Plano Estratégico para 2011-2015;
- Relatórios ao Conselho Executivo sobre as reuniões do AU-ABC realizadas em Maio e Dezembro de 2009 e em Março e Julho de 2010.²⁹
- Missões de advocacia para encorajar a ratificação e o seguimento do questionário da linha de base de auto-avaliação: Maio – Dezembro de 2012.

SECÇÃO III: O AU-ABC E A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO

39. Uma implementação efectiva do mandato do ABC depende grandemente da metodologia adoptada e dos recursos disponíveis. Os recursos que o Conselho necessita não são apenas para o permitir recrutar pessoal e gerir o seu escritório em Adis Abeba, mas mais importante ainda para o permitir levar a cabo missões, como apropriado, a Estados-membros da UA na prossecução do seu mandato. Numa situação ideal, o AU-ABC devia ser capaz de levar a cabo missões no terreno, mesmo que limitadas, a seleccionados regionais comparados para tirar lições em primeira mão, sobre como estes implementam os seus mandatos.

40. É sobejamente sabido que comissões nacionais anti-corrupção, à semelhança dos parlamentos nacionais, realizam esse tipo de visitas, particularmente durante os períodos de consolidação. Todavia, devido aos limitados recursos o AU-ABC não foi capaz de beneficiar deste tipo de exercício.

3.1 Recursos

41. O ABC carece de capacidades e recursos suficientes para levar a cabo o seu mandato. Não está devidamente equipado em termos de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros necessários para o desempenho de todas as suas actividades. O seu Secretariado é constituído por três funcionários – um Secretário Executivo, um Funcionário Sénior da Governação e um Assistente Administrativo. Uma decisão do Conselho Executivo da UA recomendou que o Secretariado devia ser constituído de pelo menos 7 funcionários, tal como se segue:

- Secretário do Conselho;
- Funcionário de Política Sénior para Questões Jurídicas & Políticas;
- Funcionário de Política Sénior para Questões Económicas;
- Funcionário de Administração e Finanças;

²⁹Plano Estratégico do AU-ABC, 2011-2015, Versão Final, Junho de 2011, 23.

- Assistente de Escritório & Documentalista;
- Secretário Bilingue; e
- Motorista Estafeta

42. Este relatório indica que o Secretariado necessita de pelo menos 10 funcionários para operar em pleno. Deste modo, propõe-se que o futuro desenvolvimento do Secretariado inclua o seguinte:

- Um (1) Bibliotecário;
- Um (1) Especialista da TI;
- Um (1) Funcionário Subalterno;
- Um (1) Recepcionista.

43. É altamente desejável o recrutamento dos dois funcionários de política já previstos pela Decisão do Conselho Executivo particularmente tendo em conta que neste momento o Secretariado não possui nenhum investigador que faça mesmo a forma mais básica de análise documental. Ademais, o Secretariado é dotado de apenas três unidades de computadores que não dão vazão das suas necessidades do momento (membros do ABC e seus funcionários), e muito menos quando estiver com o efectivo completo.

44. No que respeita os seus recursos financeiros, o terceiro relatório de actividades do ABC submetido ao Conselho Executivo durante a Cimeira da UA realizada entre os dias 16 de Junho e 1 de Julho de 2011 em Malabo, Guiné Equatorial, revelou que ao ABC havia sido alocado um orçamento de 525.000,00 USD para 2011, com um permissível máximo de 5% no ano 2012.

45. Todavia, em reconhecimento do facto de a grande parte do orçamento de 2011 ter sido consumida pelas despesas correntes com o pessoal e reuniões do ABC, a UA incrementou o orçamento do ABC para 1.3 milhões de USD em 2012. Na verdade, este é um importante melhoramento em comparação com o ano transacto e deve permitir o Conselho levar a cabo mais actividades em implementação do seu mandato. O relatório, porém, faz notar que o incremento orçamental veio da comunidade doadora.

46. A Convenção da prevê a nomeação de membros do ABC por um período de dois anos, renováveis uma vez, que é um mandato mais curto se comparado com outros mecanismos regionais de supervisionamento.

47. A Convenção da UA dispõe também que o ABC deve submeter relatórios ao Conselho Executivo numa base regular, sem qualquer precisão quanto ao progresso realizado por cada Estado Parte no cumprimento das cláusulas da Convenção.

48. No seu Plano Estratégico de 2011-2015, o ABC identificou várias insuficiências relacionadas aos seus recursos. São insuficiências relacionadas à inadequada capacidade humana para implementar o seu mandato, insuficientes recursos financeiros e materiais e insuficientes recursos humanos no Secretariado, insuficientes parcerias a longo prazo, inadequados espaços de escritório e curta duração para os membros do Conselho.³⁰

3.2 Implementação do Mandato do Conselho

3.2.1 Promover e encorajar a adopção e a aplicação de medidas anti-corrupção no Continente

49. Neste momento, apenas 33 Estados-membros da UA ratificaram a Convenção, e menos ainda implementaram internamente o Tratado. Esta situação limita drasticamente a capacidade do AU-ABC implementar o seu mandato. Para o AU-ABC poder cumprir com o seu mandato, deverá necessariamente embarcar em visitas e exercícios de mobilização não só junto de Estados Parte à Convenção, mas outros. A promoção deve incluir a convocação de reuniões, eventos de sensibilização do público e etc. nos vários Estados Parte à Convenção. Seria também necessário o Órgão estabelecer ligação com e, em algumas instâncias, confiar em ONGs locais e a sociedade civil para ajudá-lo a ventilar o trabalho do ABC nos seus vários países.

50. Tudo isso requer uma substancial mobilização de recursos que o ABC neste momento não possui. Assim, e com base nos seus limitados recursos humanos, materiais e financeiros, o AU-ABC não fez muito para promover e encorajar a adopção e a aplicação de medidas anti-corrupção em África.

3.2.2 Recolher e documentar informação sobre a natureza e o âmbito da corrupção e das ofensas relacionadas em África

51. O ABC necessita de recolher e documentar mais informação sobre a natureza e o âmbito da corrupção e ofensas relacionadas em África. Este exercício tem como objectivo permitir o ABC rastrear o âmbito da corrupção em África, uma informação vital para a sua compreensão do que deve promover e porquê. A informação é também essencial para permitir o ABC desenvolver estratégias para a implementação de outros aspectos do seu mandato. O ABC tomou algumas medidas para recolher e documentar essa informação através do Questionário da Linha de Base enviado aos Estados Parte à Convenção. Todavia, apenas 13 dos 33 Estados-membros da UA que ratificaram a Convenção até agora responderam. Por outro lado, o ABC ainda não foi capaz de submeter os documentos e a informação recolhida a uma certa forma de análise

³⁰ *Plano Estratégico do AU-ABC, 2011-2015, Versão Final, Junho de 2011, 20-21.*

comparativa a partir da qual pode sintetizar as tendências comuns e pontos de divergência nentes esses Estados Parte. Tal análise é importante para formar uma imagem coerente e completa da natureza e do tipo da corrupção em África. Por exemplo, dessa forma será fácil saber quais das obrigações os Estados Parte prevalentemente aprovam e quais não aprovam.

52. No seu terceiro relatório ao Conselho Executivo da UA, o ABC queixou-se de que: “há vários relatórios supostamente gerados de pesquisa e que revelaram dados extremamente alarmantes sobre a natureza e o âmbito da corrupção no Continente...A África deve levar a cabo a sua própria pesquisa para autenticar ou disputar os relatórios existentes. Esta responsabilidade é confiada ao ABC pela Convenção.³¹

53. Discutivelmente, devido à deplorável falta de recursos já aludida, o ABC até agora não conseguiu levar a cabo ou comissionar tal pesquisa própria que não deverá apenas visar a verificação dos relatórios existentes, mas também produzir informação sobre a natureza e o âmbito da corrupção em África. O interesse de uma tal pesquisa autóctone é filosoficamente autoevidente: *de minimis*, um tal exercício poderá remover a profunda desconfiança e suspeita normalmente preza dados e constatações geradas do exterior.

54. A implicação nítida disso sobre os Estados-membros da UA é de que podem ser melhor persuadidos a aceitar a devastação causada pela corrupção se souberem que tal informação emana de instituições, centros académicos e ONGs africanas e não de pessoas sentadas em escritórios há milhas distantes da África. Todavia, o contrário pode também ser verdade na medida em que muitos dos dirigentes africanos que dependem do apoio externo tendem a dar mais crédito e ouvir o exterior, particularmente peritos ocidentais, ao invés dos seus próprios peritos que pouco confiam. Espere-se que com a ênfase na necessidade de pesquisa autóctone essa situação mude

3.2.3 Desenvolver metodologias para analisar a natureza e o âmbito da corrupção em África, e disseminar informação e sensibilizar o público sobre os efeitos negativos da corrupção e das ofensas relacionadas

55. O AU-ABC ainda necessita de desenvolver metodologias para examinar a corrupção em África, e disseminar informação e sensibilizar o público quanto aos efeitos negativos da corrupção e das ofensas relacionadas. O cumprimento deste mandato particular envolve o recrutamento de indivíduos com conhecimento técnico de como conduzir análise desta natureza. Uma das prioridades para 2011 e 2012 era de elevar a consciência para a Convenção e a visibilidade do ABC.³² A elevação de consciência é um aspecto central do mandato do ABC. Não é que os africanos não

³¹ AU-ABC, *Terceiro Relatório ao Conselho Executivo*, 11.

³² AU-ABC, *Plano Estratégico 2011-2012*, 36.

estejam cientes dos desastres causados às suas vidas como resultado da corrupção. O ímpeto desta sensibilização é de acordá-los para o trabalho do ABC e porque é que todos devem assumir o combate à corrupção seriamente. Porém, dados os limitados recursos que lhe são disponíveis, seria importante o ABC visar a sua mensagem a entidades da base como OSCs e Organizações Baseadas na Fé (OBFs) cujo trabalho alcança um maior número de pessoas através de meios regulares e menos onerosos (por exemplo as rezas, falar contra a corrupção em lugares como mesquitas, escolas e igrejas).

3.2.4 Aconselhar governos sobre como tratar do flagelo da corrupção e das ofensas relacionadas nas suas jurisdições internas

56. O Questionário da Linha de Base é “um importante meio para recolher os dados relevantes sobre a corrupção e avaliar o desempenho dos Estados-membros na implementação da Convenção e aconselhá-los”.³³ Apenas treze estados responderam, facto que limitou a capacidade do ABC aconselhar governos africanos sobre como fazer face ao flagelo da corrupção e das ofensas relacionadas nas suas jurisdições internas.

57. Para além do Questionário da Linha de Base, o ABC deve conceber outros meios de obter informação de governos. O facto de apenas treze dos trinta e três estados se terem preocupado em responder ao questionário, e alguns deles depois de apenas um ano, demonstra que esta é uma boa estratégia, mas não necessariamente suficiente. Certamente, algumas das informações fornecidas podem ter sido ultrapassadas na altura em que os questionários são submetidos dado o tempo que terá passado. Cabe ao ABC pensar noutros métodos possíveis que poderá adoptar para complementar o questionário. Talvez um dos métodos seria procurar informações de ONGs, OSCs e outras entidades públicas nos Estados Parte em condições de fornecer essa informação sobre o estado de corrupção nos seus países. Afinal de contas, a corrupção não é um crime oculto do olho público em África.

3.2.5 Recolher informação a analisar a conduta e o comportamento de corporações multinacionais que operam em África e disseminar essa informação a entidades nacionais designadas sob o Artigo 18(1) da Convenção

58. Tal como antes indicado, a corrupção é multifacetada. Governos estrangeiros, corporações transnacionais e multinacionais, e até organizações não-governamentais estão todos envolvidos e contribuem ao flagelo da corrupção em África. O número de corporações multinacionais que operam em África estão a crescer, o mesmo acontecendo com a sua influência sobre vários governos africanos, particularmente em países com grandes bases de economias extrativas tais como o petróleo e gaz, ouro,

³³ AU-ABC, *Terceiro Relatório ao Conselho Executivo*, 11.

diamante, etc.. O ABC deve também recolher informação e analisar a conduta e o comportamento de companhias multinacionais e transnacionais e disseminar a dita informação a entidades nacionais. À semelhança de tudo o resto, a grande insuficiência de recursos não permitiu o ABC cumprir cabalmente com o seu mandato.

3.2.6 Desenvolver e promover a adopção de códigos de conduta harmonizados de funcionários públicos

59. O ABC ainda não se lançou no processo da harmonização de códigos de conduta dos funcionários públicos capazes de ajudar na prevenção e no combate à corrupção em África nos termos da Convenção da UA. Para este processo surtir os resultados desejados sempre que levado a cabo, torna-se pertinente, primeiro que tudo, que todos, senão a grande maioria dos Estados-membros da UA ratifiquem a AUCPCC e promulguem legislações nacionais para a sua implementação.

3.2.7 Edificar parcerias com a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, a Sociedade Civil Africana, organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais para facilitar diálogo na luta contra a corrupção e ofensas relacionadas

60. O ABC já interage com a Comissão Africana e deve também fazê-lo com o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos. Faz também uma interacção directa com os Estados-membros da UA através do Questionário da Linha de Base e visitas para promover a implementação e a ratificação da Convenção. Indirectamente, esta interacção é feita através da UA e o Conselho Executivo ao qual submete relatórios sobre as suas actividades.

61. Todavia, não pode vencer a luta contra a corrupção por si só. Tal como o ABC articula no seu Plano Estratégico de 2011-2015:

Os parceiros ao desenvolvimento apenas se envolvem no desenvolvimento das capacidades de actores que lutam contra a corrupção, através de apoio técnico ou financeiro. Apoiam também políticas e programas através de diálogos de políticas e mobilização política. Para além disso, partilham lições tiradas das suas próprias experiências e de outros países na criação de sistemas e instrumentos para combater a corrupção e impor a boa governação.

62. O ABC necessita de contemplar um diálogo construtivo e constante e edificar parcerias não só com governos africanos, considerando o seu papel proeminente na luta contra a corrupção aos níveis nacional e regional, mas também com OSCs, organizações intergovernamentais e ONGs africanas. Se o diálogo com governos de Estados-membros da UA, incluindo os que aderiram à ou ratificaram a Convenção é difícil, é ainda mais difícil com as OSCs e ONGs pelo facto de o ABC precisar de mais

recursos para se engajar com elas. Muitas delas até nem sabem da existência da Convenção e do ABC.

3.2.8 Submeter relatórios ao Conselho Executivo numa base regular sobre o progresso realizado por cada Estado Parte em cumprimento das disposições da Convenção.

63. Desde o seu estabelecimento em 2010, o ABC tem apresentado regularmente os seus relatórios à UA através do Conselho Executivo. Relatórios anteriores apenas faziam alusão às suas actividades internas. Este é provavelmente o primeiro relatório exaustivo sobre o progresso realizado pelos Estados Parte em cumprimento das disposições desta Convenção.

64. Uma das prioridades para 2011-2012 foi a de “apoiar a implementação da Convenção, particularmente ao nível de ratificação” e elevar a consciência ao nível dos Estados-membros da UA quanto à importância da Convenção e sua ratificação a fim de combater a corrupção no Continente.³⁴ Este trabalho deve ser feito através de visitas do ABC aos 22 Estados-membros que ainda não ratificaram a Convenção para convencê-los a fazê-lo. É pouco provável que as mesmas possam ser realizadas a todos esses Estados considerando os modestos meios financeiros e humanos à disposição do ABC. Por outro lado, na ausência de uma vontade política comum dos líderes africanos, essas visitas do ABC, mesmo que realizadas, poderão não resultar na ratificação da Convenção pelos 22 Estados-membros que não o fizeram até ao presente momento.

3.2.9 Realizar qualquer outra tarefa relacionada à corrupção e ofensas conexas que lhe forem incumbidas pelos órgãos decisórios da União Africana

65. Os órgãos decisórios da UA podem solicitar a AU-ABC para realizar outras tarefas relacionadas à corrupção e ofensas conexas. Nesta conformidade, a adopção do Plano Estratégico 2011-2015 foi encorajada pelo Conselho Executivo.

3.3 Monitoria da Convenção Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção em África, pelo Conselho Consultivo

66. Discutivelmente, sendo um mecanismo de seguimento à implementação da AUCPCC, a sua principal função é a de monitorar a observação desta Convenção, pelos Estados Parte. Esta função de supervisionamento ainda não tem sido plenamente levada a cabo devido à falta de recursos no AU-ABC. Ao não responderem ao Questionário de Linha de Base, os Estados Parte não ajudaram o ABC no desempenho da sua função de monitoria.

³⁴ AU-ABC, *Plano Estratégico 2011-2012*, 36.

SECÇÃO IV DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DA UNIÃO AFRICANA SOBRE A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO

4.1 Desafios enfrentados pelo AU-ABC no cumprimento do seu mandato ante os Estados-membros da UA

- Falta de uma vontade política firme dos líderes africanos para aderirem à, ratificarem e observarem a Convenção;
- Falta de suficientes recursos humanos, materiais e financeiros para o AU-ABC levar a cabo o seu mandato;
- Falta de visibilidade do AU-ABC;
- Falta de informação, no AU-ABC, sobre o estado da corrupção e seu impacto sobre o desenvolvimento de África;
- Desafios relacionados à aplicação de outros instrumentos jurídicos da UA.

4.2 Desafios enfrentados por Estados Parte na implementação da Convenção e melhores práticas

67. A falta de vontade política dos líderes africanos em domesticarem a Convenção. Admissivelmente, a corrupção é uma questão altamente sensível e que toca virtualmente todos os ramos de governos em África. Por conseguinte, não surpreende que haja muito pouco interesse entre os Estados Africanos em ratificarem a Convenção da UA sobre a Corrupção, e onde isso aconteça domesticá-la, uma medida constitucional necessária em alguns países onde tratados não são automaticamente incorporados nas leis locais. Mesmo em países com tradição monista – onde tratados, uma vez ratificados são incorporados nas leis locais – o executivo muitas vezes encontra formas que tratados que eles não vêm favoravelmente recebam menos atenção e encontrem vários bloqueios ao nível de implementação.

- O relatório constata que virtualmente todos os Estados Parte à Convenção que responderam ao Questionário da Linha de Base administrado pelo AU-ABC, ainda não implementaram a Convenção em certas áreas, nomeadamente (a) a adopção de medidas para garantir que os proventos das práticas ilegais e corruptas não sejam usados para financiar partidos políticos; (b) a incorporação do princípio da transparência no financiamento de partidos políticos; e (c) a declaração de bens por funcionários públicos. Obviamente, todas estas questões têm uma relação com o financiamento de partidos políticos, incluindo das eleições que trouxe ao poder os próprios governos que ratificaram o Tratado e os que o vão implementar. Não obstante, em outros aspectos tais como a criminalização do crime da corrupção para o público em geral, desde que esta

não afecte o financiamento de partidos, os Estados Parte à Convenção têm sido mais impetuosos na implementação.

- A falta da institucionalização dos valores democráticos, do estado de direito e da boa governação. Nem todos os países africanos abraçam a democracia e, mais recentemente, tem-se verificado o ressurgimento de golpes militares e a síndrome de 'sit-tightist'. Estes governos não democráticos são muito mais propensos para usarem a corrupção e patrocínio para se manterem no poder, do que as suas contrapartes democráticas. E relatório faz notar que a atitude dos Estados Parte não democráticos perante a implementação da Convenção é nitidamente diferente da dos Estados Parte democráticos em termos de vontade política.
- A não implementação da Convenção e o incumprimento das suas disposições pelos Estados Parte. Apesar da evidência de que alguns Estados Parte à Convenção tomaram medidas que reflectem algumas das disposições da Convenção nos seus sistemas internos, constata-se uma não implementação generalizada da Convenção em larga escala.
- A não apresentação de relatórios pelos Estados Parte e mecanismos anti-corrupção ao AU-ABC, sobre a implementação da Convenção. Uma efectiva implementação do mandato do AU-ABC na monitoria do cumprimento da Convenção pelos Estados Parte, requer que estes últimos, ao abrigo do Artigo 22(7), faça um relatório sobre o progresso realizado na implementação da Convenção, dentro de um ano e, após isso, as suas autoridades nacionais devem submeter relatórios pelo menos uma vez por ano ao ABC. Esta disposição não está a ser cumprida.

4.3 Desafios enfrentados pela UA em garantir que os seus Estados-membros cumpram com a Convenção

- A UA enfrenta vários desafios próprios. Possui menos recursos do que necessita para assistir os seus Estados-membros, particularmente os são menos dotados, para implementarem a Convenção. A implementação da AUCPCC implica várias medidas que incluem o proporcionamento de formação e exercícios de reforço de capacidades aos Estados-membros. Com o sobejamente conhecido desafio em recursos, a UA não tem sido capaz de prestar mesmo a mais básica dessa tão merecida assistência aos seus Estados-membros;
- Contrariamente à Convenção das NU, que se aplica a organizações internacionais, incluindo as NU elas próprias, a AUCPCC não se aplica à UA. Enquanto uma organização internacional, a UA, evidentemente, tem os seus próprios processos e procedimentos de auditoria, a não aplicabilidade para si, de uma Convenção que ela deseja aplicar aos seus Estados-membros pode

inspirar pouco encorajamento desses Estados-membros. O facto de não haver qualquer disposição na Convenção que se aplique a organizações internacionais pode, por conseguinte, minar a autoridade da UA para advogar pelos Estados-membros em volta da Convenção. Consequentemente, a UA introduzir uma emenda na Convenção para que esta possa ser aplicável a si própria e às comunidades económicas regionais pelo Continente inteiro. Muito provavelmente remover o “sentimento Orwelliano” sobre a Convenção

- A falta de um efectivo mecanismo de imposição. A responsabilidade do AU-ABC é a de promover o monitorar o cumprimento da Convenção, e não impô-la. Assim sendo, e à semelhança de quaisquer outros tratados internacionais adoptados pela UA, a imposição é unicamente da responsabilidade da organização. Tal como se apresenta neste momento, a AUPCC não prevê nenhuma disposição para sanções contra seus violadores. Ao mesmo tempo que ela prevê cooperação e assistência mútuas no seio dos Estados-membros, particularmente em relação à detecção e extradição, não se pronuncia sobre onde os governos de Estados Parte violam o Tratado. Assim, tal como se apresenta a Convenção permite os Estados Parte a punirem seus nacionais ou nacionais estrangeiros que cometem crimes proibidos por esta Convenção; não confere poderes à UA para penalizar qualquer Estado Parte à Convenção que viole as suas obrigações. O Artigo 2(c) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção define: por “funcionários públicos” aos quais a Convenção se aplica, incluindo “Funcionário de uma organização pública internacional” entende-se um funcionário público internacional ou qualquer outra pessoa autorizada por essa organização a servir em nome dela”. Pelo contrário, o Artigo 1º (9) da Convenção da UA não inclui funcionários de organizações públicas internacionais na categoria de “funcionários públicos”
- A Convenção da UA não prevê uma Conferência de Estados Parte (CEP) que, à semelhança da prevista pelo Artigo 63 da Convenção das NU, podia ajudar a “melhorar a capacidade dos, e cooperação entre Estados Parte na realização dos objectivos estipulados nesta Convenção e promover e rever a sua implementação”. Esta é uma omissão crítica na medida em que a CEP desempenha um papel vital na implementação de uma convenção desta natureza. Um tal órgão servirá de um mecanismo de supervisionamento sob os auspícios da UA. Enquanto o AU-ABC promove e coordena medidas de implementação pelos Estados Parte, a CEP, entre outros aspectos, pode adoptar medidas tendentes a reforçar a implementação da Convenção. Pode também adoptar decisões de longo alcance em termos de imposição. A CEP é normalmente um órgão constituído por Estados Parte à Convenção, o que a torna um órgão magno na vida da convenção. Nos termos da Convenção das NU, o Secretário-geral das UN convoca a CEP durante o primeiro ano, após o que este último se reúne regularmente numa base autónoma. Na ausência da

CEP, a UA furta-se de um mecanismo vital para melhorar a implementação da Convenção pelos seus Estados-membros.

- A edificação de parcerias com outras organizações governamentais, intergovernamentais e da sociedade civil a fim de promover o diálogo na luta contra o flagelo da corrupção como um problema da sociedade. A UA deve, por conseguinte, engajá-las no combate à corrupção.

SECÇÃO V: CONCLUSÕES E RECMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

68. A boa governação figura proeminentemente entre os objectivos e os princípios da UA como chaves à democracia, ao desenvolvimento e à renascença africana. Desde a criação da UA, os líderes africanos admitiram que a corrupção constitui um importante desafio à boa governação em África e que, por conseguinte deve ser prevenida e combatida em todas as esferas e por todos os meios. A *Declaração da NEPAD, o MARP e a Declaração sobre a Democracia, a Governação Política, Económica e Conjunta*, todas elas condenam a corrupção. A mais forte condenação do flagelo da corrupção advém da adopção da Convenção da UA de 2003 que entrou em vigor em 2009 e que estabeleceu o ABC e o seu mecanismo de seguimento.

69. Apesar de algum progresso realizado e das boas práticas experimentadas aqui e ali, as raízes do flagelo permanecem sólidas e todos os relatórios de organizações nacionais e internacionais apontam para o facto de o estado da corrupção estar a deteriorar-se.

70. Por outro lado, a vontade política demonstrada por líderes africanos quando adoptaram o Acto Constitutivo da UA, as Declarações da NAPAD e do MARP, e quando adoptaram a AUCPCC e estabeleceram o ABC diminuiu. Apenas pouco mais de metade dos Estados-membros da UA ratificaram a Convenção.

71. Ainda menos Estados Parte domesticaram a Convenção e cumpriram com as suas disposições. Até ao presente momento quase metade de líderes africanos provaram relutância em ratificar a Convenção e mesmo mais relutância em domesticá-la e implementar quadros regionais e internacionais “porque poderão circunscrever o seu acesso à riqueza e fechar as vias de recursos públicos”.³⁵ A CEA foi correcta em afirmar que “embora vários países africanos tenham ratificado a Convenção das NU e a AUCPCC, o seu acometimento às mesmas permanece mais formal do que substancial”.³⁶ O ABC deve submeter relatórios regulares ao Conselho Executivo sobre o progresso realizado pelos Estados Parte no cumprimento da Convenção.

³⁵ CEA, *Relatório da Governação de África II*, 2009, 214.

³⁶ *Idem*, 213-214.

72. Ciente do pouco progresso que a UA realizou na imposição da sua Convenção, e pelos Estados Parte no cumprimento das suas disposições, a Assembleia da UA solicitou que o ABC submetesse um relatório sobre o cumprimento desta Convenção, os desafios enfrentados e como estes podiam ser ultrapassados, durante a sua reunião escalada para 2012 e que inaugura a segunda década da sua existência. Nesta conformidade, o relatório conclui com as recomendações adiante, sobre como melhor combater o flagelo da corrupção, promover a boa governação e desenvolver e libertar uma renascença africana que é obstaculizada pela corrupção.

5.2 Recomendações sobre como melhorar a governação prevenindo e combatendo a corrupção em África

5.2.1 Recomendações à UA relativamente ao ABC

- A prevenção e o combate à corrupção em África e o seguimento à implementação da Convenção por Estados-membros da UA parte à mesma, requer suficientes capacidades e recursos que o ABC até agora não possui. O ABC está insuficientemente equipado em termos de recursos humanos, materiais e financeiro necessário para levar a cabo todas as suas actividades. Com efeito, a UA deve considerar dotá-lo de orçamento adequado e equipa-lo com recursos humanos apropriados, recursos materiais e financeiros, ao mesmo tempo considerando também o reforço das capacidades dos seus membros.³⁷
- Ao mesmo tempo que o ABC tenciona angariar fundos de diferentes fontes, este é um desenvolvimento um tanto ou quanto infeliz. Em primeiro lugar, o ABC devia concentrar o seu tempo e sua energia na implementação do seu mandato. Considerando que os seus membros apenas têm um mandato de um mandato renovável uma vez, isto coloca enormes constrangimentos sobre o mesmo. Em segundo lugar, e mais preocupante ainda, a busca de fundos de várias fontes pode ter um impacto negativo sobre o trabalho do ABC e comprometer tanto a sua independência, como a sua integridade. A corrupção é um vício muito sensível. Um organismo dedicado à sua erradicação nunca deve estar esfomeado de fundos, com a indesejável consequência que a acompanha, de mãos dadas, até às várias entidades contra as quais pode, um dia, constatar que são responsáveis por alguns dos mais graves incidentes de corrupção no Continente.
- No que toca os seus recursos financeiros, o actual nível das finanças do ABC é razoável, embora com o tão necessário reforço do pessoal do seu Secretariado haja a necessidade de incrementar o orçamento na mesma conformidade. Os

³⁷ AU-ABC, *Plano Estratégico 2011-2015*, 20.

recursos da UA são demasiado exíguos e uma considerável parte destes provêm de contribuições de parceiros internacionais e doadores, muitos dos quais ligados a áreas específicas do seu interesse particular. Contudo, as finanças do ABC aceitavelmente suficientes para garantir o sucesso da sua missão. A falta de financiamento adequado dos organismos anti-corrupção, particularmente um que é incumbido de um objectivo continental, não só risca pôr em causa a integridade da Convenção, como também suscita questões quanto à seriedade da sua missão. O ABC devia ser um dos mecanismos/órgãos melhor financiados da UA considerando que as suas funções tocam toda e qualquer acção da União e dos seus Estados-membros. A UA estaria a transmitir um forte sinal do seu empenhamento ao combate à corrupção garantindo um nível realístico de financiamento do ABC a todo o momento.³⁸

- A UA pode considerar rever a Convenção por forma a prever o seguinte:
 - A nomeação dos membros do ABC por um período mais longo do que os dois anos, à semelhança de outros mecanismos de supervisionamento, para lhes dar mais tempo no cumprimento do seu mandato; e
 - A submissão de um relatório do ABC ao Conselho Executivo, numa base anual, e não só numa base regular, sobre o progresso realizado por cada Estado Parte em cumprimento das disposições da AUCPCC.

5.2.2 Recomendações aos Estados-membros da UA e a Estados Parte à Convenção

- A UA deve solicitar a todos os seus Estados-membros a aderirem à AUCPCC, ratificá-la e domesticá-la, para os que ainda não o fizeram, a fim de demonstrarem que estão realmente sérios na luta contra a corrupção em África em geral, e nos seus respectivos países em particular;
- Considerando que há países que apenas assinaram e ratificaram a Convenção, a UA deve convidá-los a domesticá-la e torna-la aplicável ao nível interno para garantir que a corrupção, sob todas as suas formas, seja criminalizada e que os seus actores trazidos à justiça na mesma conformidade;
- Os Estados Parte à Convenção devem ser convidados a cumprir e apresentar relatórios ao ABC para que este, por sua vez, possa responder à UA reagindo ao Questionário da Linha de Base. O terceiro relatório do ABC revelou que até Abril de 2012, apenas 10 dos 31 Estados Parte haviam respondido ao Questionário da Linha de Base que lhes fora enviado em Dezembro de 2010, nomeadamente o Congo, Gana, Malawi, Namíbia, Ruanda, Sierra Leone,

³⁸ AU-ABC, *Terceiro relatório*, parágrafos 12 & 13.

Tanzânia, Togo e Zâmbia. A África do Sul, o 10º Estado Parte a responder, apenas o fez em Março de 2012, ou seja volvido mais de um ano. A UA deve apelar para que os Estados Parte respondam a fim de ajudar o ABC a cumprir com o seu mandato e avaliar o nível e o cumprimento da Convenção pelos Estados Parte.

5.2.3. Recomendações aos Estados-membros, à Sociedade Civil e a outros Intervenientes

- Segundo o Relatório sobre a Governança Africana (2005), a corrupção é “o mais grave problema nacional com que os países africanos se confrontam”.³⁹ Agudiza a pobreza e o subdesenvolvimento. Este é um grande problema de sociedade que afecta todos os sectores da vida, seja político, socio-económico, cultural ou de governação conjunta. A Corrupção é um monstro, um “leviatão”. Para preveni-lo e combatê-lo, o ABC deve ser autonomizado no sentido de edificar e reforçar parcerias com outras instituições da UA tais como a Comissão Africana e o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, com OSCs africanas aos níveis nacional e regional, bem como com organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais.
- Volvidos quase dez anos depois da sua adopção, e quatro depois da sua entrada em vigor, a Convenção ainda está por ser promovida entre as populações africanas. Isso não obstante, a apropriação popular resultante de tal promoção, é crítica na luta contra a corrupção em África. Consequentemente, torna-se importante, e aliás urgentemente necessário a UA, OSCs, ONGs e outros interessados assistirem o AU-ABC na mobilização e sensibilização das populações africanas em torno da campanha de combate à corrupção. Ao mesmo tempo que a consagração ou a determinação de um dia, pela UA, para destacar a devastação causada corrupção, o combate à corrupção em África é uma coisa quotidiana. É uma missão que todo e qualquer membro da sociedade deve apoiar.

³⁹ See ECA, *Assessing the Efficiency...* vii; ECA, *African Governance Report I (AGR I) 2005*, Addis Ababa: ECA.

REFERÊNCIAS

African Convention on Preventing and Combating Corruption, 2003

AU-ABC, *2011-2012 Strategic Plan*, Final version, June 2011

AU-ABC, *Third Report to the Executive Council of the African Union Advisory Board on Corruption to the PRC & Executive Council*, 26th June to 1st July 2011 in Malabo, Equatorial Guinea

Country Self-assessment for the APRM, 2004

ECA, *Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*, November 2005

ECA, *Assessing the Efficiency and Impact of National Anti-Corruption Institutions in Africa*, December 2010

ECA, *Guidelines for Enhancing Good Economic and Corporate Governance in Africa*, Final Draft, May 2002

ECA, *Africa's Economic Report, Africa and the Monterrey Consensus: Performance and Progress of the Continent*, ECA: Addis Ababa, 2008

ECA, *African Governance Report I (AGR I) 2005*, Addis Ababa: ECA.

ECA, *Africa Governance Report II 2009*, Oxford University Press, 2009

Garth le Pere & Francis Ikome, "The Future of Africa's Development and Global Governance", in Lungsgaarde, Erik (ed), *Africa Toward 2030: Challenges for Development Policy*, Palgrave: M.C. Milan, 224-255

Heyns C and M Killander, (eds), *Compendium of Key Human Rights Documents of the African Union*, Pretoria: Pretoria University Law Press, 2006.

MAEP, *Rapport d'évaluation No 09 du Burkina Faso*, June 2009

MAEP, *Rapport d'évaluation No 6 de la République du Bénin*, January 2008

Mangu, AMB, "Assessing the effectiveness of the African Peer Review Mechanism and its impact on the promotion of democracy and good political governance" (2007) 7, *African Human Rights Law Journal*, 367-387.

State of the Union *South Africa* Report 2010 (<http://www.stateoftheunionafrica.net>)

[Http://www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)

[Http://eiti.org](http://eiti.org)

[Http://www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[Http://www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

[Http://www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)

[Http://www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

2012

Report on the activities of the African Union advisory board on corruption

African Union

African Union

<http://archives.au.int/handle/123456789/4259>

Downloaded from African Union Common Repository