

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia

P. O. Box 3243

Telephone: 5517 700

Fax: 5517844

Website: www.Africa-union.org

CONSELHO EXECUTIVO

Vigésima Quinta Sessão Ordinária

20 – 24 de Junho de 2014

Malabo, Guiné Equatorial

EX.CL/851(XXV)

Original: Inglês

(Traduzido pelo MARP)

**DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE A INTEGRAÇÃO FORMAL DO
MECANISMO AFRICANO DE AVALIAÇÃO PELOS PARES
NA UNIÃO AFRICANA (MARP)**

DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE A INTEGRAÇÃO FORMAL DO MECANISMO AFRICANO DE AVALIAÇÃO PELOS PARES NA UNIÃO AFRICANA (MARP)

INTRODUÇÃO

i) Objectivo do Presente Documento sobre Questões Principais

1. De recordar que durante a sua 11ª Sessão Ordinária, realizada em Sharm El Sheik, Egito em Julho de 2008, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA tomou uma Decisão contendo, *inter alia*, uma estipulação nos termos da qual as “Estruturas do MARP, nomeadamente o Fórum do MARP, o Painel do MARP e o Secretariado do MARP, devem ser partes integrantes dos processos e estruturas da União Africana”.¹ Esta estipulação é digna de menção na medida em que providencia o quadro jurídico dos esforços que são actualmente consentidos a vários níveis do MARP com vista a integrar formalmente a instituição na União Africana.

2. Assim e no contexto dos esforços que visam operacionalizar a Decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA acima mencionada, o presente documento procura suscitar uma discussão em torno das questões que poderiam servir de base para o conteúdo da Proposta que define a forma como essa integração nos “processos e estruturas” da UA deveria assumir, assim como as suas respectivas medidas e modalidades práticas. O presente documento foi elaborado para a apreciação e adopção, em primeiro lugar, pelo Comité Técnico do Subcomité dos Quatro Pontos Focais do MARP (conforme constituído pela reunião do Comité de Selecção dos Pontos Focais realizada em Adis Abeba a 4 de Maio de 2012), antes da sua subsequente transmissão sob a forma de projecto de Proposta por seu turno ao Comité de Selecção dos Pontos Focais e subsequentemente ao Comité Plenário dos Pontos Focais; e finalmente ao órgão supremo do MARP, nomeadamente o Comité dos Chefes de Estado e de Governo Participantes da Revisão de Pares da União Africana, daqui em diante designado por “Fórum do MARP” ou simplesmente por “Fórum”. Com isso pretende-se que após a sua adopção ao mais alto nível do MARP, a Proposta seja finalmente submetida a apreciação da Conferência mais alargada dos Chefes de Estado da União Africana que congrega todos os membros da família alargada da União.

3. Esta Proposta poderá, com efeito, ser considerada como o culminar de um longo processo consultivo interno levado a cabo no seio do próprio MARP com vista a formalizar a integração do MARP e abrangendo todos os seus níveis, nomeadamente o Fórum APR, o Comité dos Pontos Focais e os seus vários subcomités, tais como o

¹ Escusado será dizer que se o Comité dos Pontos Focais, estabelecido numa base formal apenas recentemente [nomeadamente em Janeiro de 2012] através da adopção dos procedimentos operacionais existisse formalmente, uma menção para o efeito deveria ter sido feita nessa Decisão.

Comité de Selecção, o Comité dos Quatro e o Comité Técnico, assim como o Painel das Personalidades Eminentes e o Secretariado que trabalha em estreita coordenação com a Comissão da União Africana.

4. O objectivo da submissão da presente Proposta à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA é permitir que os Chefes de Estado e de Governo do Fórum engajem os seus restantes Pares, reunidos no âmbito da mais alta instância da União Africana numa troca de impressões e debate franco para que juntos possam definir em comum e de forma clara e inequívoca, os termos e as condições assim como as regras, modalidades e princípios jurídicos na base dos quais esse processo de integração deverá ser conduzido, *tomando em devida conta a perspectiva própria do MARP de que o processo de integração deve ser estruturado de tal forma a permitir simultaneamente a adesão do MARP como uma instituição autónoma no seio da União.*

5. Neste contexto, o Fórum pretende obter uma aprovação formal e definitiva da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA sobre esta matéria, através da adopção final de uma Decisão que defina o alcance e os limites da autonomia advogada.

ii) Origens históricas: A União Africana como Instituição-Mãe

6. Nos termos das suas origens como emanação da União Africana, poderá afigurar-se útil realçar não somente o facto de que o MARP goza actualmente de uma adesão voluntária de mais de metade dos Membros da União Africana,² como também de que em termos filosóficos, ele foi estabelecido indirectamente por uma decisão da OUA que foi subsequentemente endossada pela sua sucessora, a União Africana.

7. Com efeito, as referências sobre democracia e iniciativas em torno da governação política assim como da governação económica e corporativa constituíam parte integrante do programa da NEPAD adoptado pela antiga Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, durante a sua última sessão (37ª Sessão) realizada em Lusaca, Zâmbia, em Julho de 2001. Subsequentemente, na Sessão Inaugural da União Africana realizada em Durban, África do Sul em Julho do ano seguinte (2002) a nova Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA adoptou a NEPAD como Programa da UA, através de uma Declaração sobre a “Implementação da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África”³, ao mesmo tempo que exortava os Estados Membros no sentido de adoptarem a Declaração da NEPAD sobre Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa, assim como a aderirem ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares⁴. Com efeito, na referida Declaração sobre Democracia, Governação Política,

² Na verdade os membros do MARP são actualmente em número de trinta e um (31) e há indicações de que este número poderá aumentar brevemente

³ Ref, Assembly/AU/Dec.1 (1)

⁴ Ref, AHG/235[XXXVIII] Anexo II

Económica e Corporativa adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA em 2002, os Estados Membros da UA “acordaram estabelecer” o MARP na base de uma adesão voluntária.

8. O Documento de Base do MARP, conforme adoptado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA em 2002 em Durban, define nomeadamente o seguinte mandato para o MARP: “O mandato do Mecanismo Africano de Revisão de Pares é de assegurar que as políticas práticas dos estados participantes estejam em conformidade com os valores, códigos e padrões de governação política, económica e corporativa contidos na Declaração sobre Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa”.

9. Ademais, o MARP pode ser considerado como uma instituição intrínseca a UA tendo em conta que os seus objectivos, tal como definidos nos seus documentos de base anexados na Declaração acima mencionada, nomeadamente os “Objectivos, Normas e Critérios e indicadores” incluem questões que são parte integrante da agenda da própria UA ao mesmo tempo que é igualmente feita referência a uma série de instrumentos e normas jurídicas da UA, incluindo o Acto Constitutivo que estabelece a UA e outros tratados, protocolos e convenções.⁵

10. No período imediatamente subsequente a adopção da referida Decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA assinalou que continuaria atenta a evolução dos desenvolvimentos no MARP, ao adoptar uma Decisão durante a sua Cimeira realizada em Maputo, Moçambique, em Julho de 2003, na qual *inter alia* “saúda (ou saudou) os progressos feitos a respeito do MARP, em particular a adesão de um número considerável de Estados Membros da União Africana ao MARP, assim como também a nomeação de Personalidades Eminentes”; e “encoraja (encorajou) outros Estados Membros da União Africana a aderirem igualmente ao MARP”. Uma Decisão idêntica voltou igualmente a ser adoptada na Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA no ano subsequente, isto é, em 2004 quando foram notados os “progressos significativos” feitos na implementação do MARP, especialmente à luz do crescente número dos membros que aderiram ao MARP e ao facto dos processos de revisão dos países já terem sido iniciados.

11. Em conformidade com os laços históricos que unem o MARP a UA, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA mandatou o Presidente da Comissão da UA para agir, em consulta com o Presidente do Comité de Implementação dos Chefes de

⁵ Estes incluem a prevenção e resolução de conflitos; promoção e protecção dos direitos económicos, sociais, culturais e os direitos cívicos e políticos consagrados em todos os instrumentos da UA e internacionais dos direitos humanos; promoção e protecção dos direitos da criança; promoção e protecção dos direitos dos refugiados e das pessoas deslocadas; promoção das políticas macroeconómicas que suportam o desenvolvimento sustentável; combate a corrupção; aceleração da integração regional, etc. Referência é igualmente feita a instrumentos tais como a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos; Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança; Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da criança; Convenção da OUA sobre Refugiados; Tratado de Abuja que estabelece a Comunidade Económica Africana; e os Tratados, Convenções e Protocolos relevantes das CERs.

Estado [HSGIC] da NEPAD e a, *inter alia*, assinar um acordo de acolhimento provisório com o Governo da República da África do Sul para albergar o Secretariado da NEPAD (que então servia de Secretariado Interino do MARP). O Secretariado foi então considerado como gozando de estatuto jurídico próprio de um “Escritório da União Africana que opera fora da Sede da União Africana” por um período provisório de três anos ou até a altura em que as “estruturas relevantes da união Africana” fossem “plenamente operacionalizadas”

1. SEPARAÇÃO DO MARP E CONSEQUÊNCIAS PARA O ESTATUTO DO MARP

12. Poderá afigurar-se útil recordar que apesar da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA ter solicitado ao Presidente da Comissão da UA no sentido de agir, em consulta com o Presidente do HSGIC da NEPAD, para “operacionalizar” o pedido relativo a integração da NEPAD nas estruturas da UA, a Sessão Extraordinária do HSGIC sobre a NEPAD, realizada em Argel, Argélia, a 21 de Março de 2007, foi específica ao afirmar que o MARP não deveria ser incluído nesse processo particular a ser iniciado sobre a integração formal da NEPAD nas estruturas e processos da UA. Com efeito, o HSGIC realçou que o “*Mecanismo Africano de Revisão de Pares [APRM] deveria permanecer na sua configuração actual*”. Consequentemente, o MARP ficou fora desse processo. Assim, quando a integração da NEPAD na UA foi finalmente pronunciada em Janeiro de 2010 na base da Decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA,⁶ e o seu estatuto foi especificado como “órgão técnico da UA” em “substituição do Secretariado da NEPAD”, o seu mandato não fez nenhuma referência ao MARP.⁷

13. Embora, de acordo com o seu mandato, [conforme indicado na nota de rodapé 7 abaixo], a ACPN seja investida do papel de apoio e complemento na implementação das políticas e programas da UA, a responsabilidade última na implementação da agenda de desenvolvimento continental cabe a Comissão da UA.

14. Ao contrário da situação prevalecente com respeito ao MARP, poderá igualmente afigurar-se útil recordar que o principal factor que motivou o apelo em prol da integração da NEPAD nos processos e estruturas da UA, poderá muito bem ter constituído uma preocupação nessa altura devido à falta de clareza quanto aos mandatos respectivos da UA e da NEPAD, embora as várias Decisões da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA sempre tenham realçado que este “último é um Programa. A posição então articulada foi de que a Comissão da UA possuía um mandato mais alargado que incluía a promoção da integração e do desenvolvimento socioeconómico; e que era dotada de departamentos que lidam com sectores socioeconómicos específicos e que

⁶ ref. Assembly/AU/Dec.2839(xiv) intitulada “Decisão sobre a integração da Nova parceria para o Desenvolvimento de África [NEPAD] nas Estruturas e processo da União Africana, incluindo o Estabelecimento da Agência de Planificação e Coordenação da NEPAD (ACPN)”

⁷ O Mandato da NEPAD conforme estipulado na Decisão da Conferência que integra a ACPN na UA é para: i. Facilitar e coordenar a implementação dos programas e projectos prioritários no continente e nas regiões; ii. Mobilizar recursos e parceiros para apoiar a implementação dos programas e projectos prioritários de África; iii. Conduzir e coordenar a pesquisa e a gestão do conhecimento; iv monitorar e avaliar a implementação dos programas e projectos; v. Advogar em prol da visão, missão e os princípios/valores fundamentais da UA e da NEPAD.

reflectem as áreas prioritárias da NEPAD. Foi ainda argumentado que esta falta de clareza teria resultado numa sobreposição e na falta de coordenação na formulação e implementação de programas. Todavia, também foi realçado que este estado de coisas surgira devido ao facto do processo do estabelecimento das estruturas e do Programa da NEPAD ter sido conduzido na mesma altura em que a própria ainda estava em gestação.

15. Dado que parecia não haver qualquer problema quanto ao mandato do MARP em relação ao da Comissão da UA na área da governação, pode ser razoavelmente argumentado que houve consenso no seio da União em torno daquilo que teria sido a intenção dos arquitectos do MARP de que este último deveria continuar a exercer a sua responsabilidade última de executar o mandato continental no domínio da governação que aliás lhe tinha sido confiado pela UA.⁸

II. LIÇÕES APRENDIDAS PELO MARP SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA NEPAD

16. A Primeira Reunião do Comité de Selecção dos Pontos Focais realizada em Adis Abeba a 4 de Maio de 2012, assim como a reunião de seguimento do Comité Técnico realizada a 19 de maio de 2012, ambas realçaram a necessidade de se referir ao processo da NEPAD como um precedente útil para determinar as lições a tirar dessa experiência. Com efeito, pode-se argumentar que, não obstante a separação ocorrida entre a NEPAD e o MARP num determinado ponto específico das suas histórias respectivas, algumas lições podem ser tiradas e aplicadas da experiência da NEPAD para beneficiar o processo de integração do MARP na UA. Esta abordagem pode ser justificada com base no pressuposto de que certos aspectos comuns são evidentes nos processos de integração institucional de qualquer tipo, especialmente, para os casos específicos da NEPAD e do MARP, que emanaram de uma origem histórica comum e a sua migração gravita em torno de estruturas de uma organização-mãe comum, nomeadamente a União Africana. Porém, é igualmente necessário diferenciar os mandatos do MARP e da NEPAD, assim como tomar em conta as consequências que decorrem do grau de autonomia exercida pela ACPN, por um lado, e o tipo de autonomia advogada e pretendida pelo MARP, por outro. Inevitavelmente, o processo do MARP reveste-se conseqüentemente de algumas características peculiares.

17. Em termos da história do processo de integração da NEPAD, afigura-se útil recordar que a 2ª Cimeira da UA realizada em Maputo, Moçambique em Julho de 2003, adoptou uma Decisão que mandata o Presidente da Comissão da UA, em consulta com o Presidente do HSGIC, a integrar formalmente a NEPAD nas estruturas e processos da UA e a operacionalizar o processo de integração. A Decisão específica igualmente que o processo da integração seria conduzido de diversas formas, incluindo a formalização das relações entre a Comissão da UA e a ACPN, especialmente no que tange a coordenação

⁸ ver os documentos de base

e harmonização dos programas; assim como o alinhamento e harmonização das condições de serviço, regras de recrutamento e gestão financeira da ACPN com os regulamentos em vigor na Comissão da UA. Foi igualmente colocada ênfase em torno da conclusão de um acordo de acolhimento entre o Governo do país de acolhimento, a África do Sul e a Comissão da UA para cobrir aspectos relacionados com o funcionamento do então Secretariado da NEPAD. À luz do que precede, foram subsequentemente levadas a cabo diversas acções, incluindo o início de negociações sobre o acordo do acolhimento e o lançamento do processo de nomeação do Director-geral Executivo (CEO) do Secretariado da NEPAD até Julho de 2009.

18. Entretanto foram igualmente organizadas diversas reuniões, incluindo a Cimeira de Reflexão da NEPAD que teve lugar em Argel, Argélia, em Março de 2007 e a Cimeira de Avaliação da NEPAD realizada em Dakar, Senegal, a 22 de Abril de 2008. Ambas reuniões tinham como objectivo clarificar as questões e definir o rumo a seguir, visto que era a primeira vez que um processo de integração desta natureza estava a ser ensaiado na UA.

19. Até a adopção de uma Decisão final sobre a matéria, é digno de realce que o processo da migração na UA foi marcado por diversas etapas fundamentais que incluíram a tomada de posse do novo Director-geral Executivo do Secretariado da NEPAD; o uso do emblema da UA em todas as reuniões e na documentação; e o hastear da bandeira da UA nos Escritórios da NEPAD.

20. O processo incluiu igualmente as modalidade de dissociar o Secretariado da NEPAD financeiramente do DBSA e o estabelecimento de um sistema financeiro próprio com base nas regras, regulamentos, políticas e práticas em vigor na UA. Isso foi facilitado através da organização de visitas de trabalho por funcionários da UA com vista a assegurar a transferência de conhecimentos e competências práticos nesse domínio.

21. Também foi dado início a um processo de dissociação da NEPAD administrativamente do DBSA, efectivado através de visitas de trabalho similares de funcionários da UA competentes na área que visavam, *inter alia*, promover a adopção pelo Secretariado da NEPAD dos modelos de gestão dos RH em vigor na UA, incluindo os dispositivos sobre a matéria contidos nos Regulamentos e Regras dos Funcionários da UA; a adopção dos procedimentos da UA sobre folhas de vencimento; o desenvolvimento conjunto pela Comissão da UA e pelo Secretariado da NEPAD de um modelo de elaboração de contratos de prestação de serviços; a adopção dos procedimentos para viagens da Comissão da UA; a adopção das regras e procedimentos e políticas contidos no Manual da UA sobre Aquisições; e a adopção do sistema de registo e comunicação interna e correspondência da UA pelo Secretariado da NEPAD.

22. Outras questões contempladas pelo processo de integração incluíram a adopção das práticas do protocolo da UA; e a emissão de Laissez-passers da UA aos funcionários relevantes do Secretariado da NEPAD.

23. Uma outra característica peculiar do processo geral da integração da NEPAD na UA prendeu-se com a necessidade de encomendar um estudo técnico pela Comissão da UA. O estudo que foi preparado por uma Equipa de Consultores, revelou-se claramente útil e pertinente devido ao facto de que a Comissão da UA estava a trilhar um terreno desconhecido e não havia precedente ou uma experiência anterior para servir de ponto de referência.

24. Relacionado com tudo isso foi o lançamento de um processo global de consultas com base no estudo técnico já concluído e acima mencionado. Com efeito, a 12ª Cimeira da UA realizada em Janeiro de 2009, enfatizara a necessidade de realização de um tal estudo, na altura já em curso, para “ser distribuído e apreciado por todas as estruturas de governação da UA/NEPAD [isto é, o CRP, Conselho Executivo, HSGIC, Comité de Direcção da NEPAD, Presidente da CUA e Comissários] e assegurar as mais amplas e adequadas consultas possíveis antes da sua submissão a apreciação e decisão final pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA”.

III. PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS PROCESSOS DA NEPAD E DO MARP DECORRENTES DA DISTINÇÃO ENTRE A “AUTONOMIA” PRETENDIDA PELO MARP E A “FLEXIBILIDADE” ACORDADA A NEPAD

25. Durante a implementação do processo da integração da NEPAD na UA, uma das questões fundamentais em jogo foi a de determinar em que medida a estrutura da NEPAD a ser estabelecida seria autónoma. Consequentemente, as principais diferenças decorrentes de uma comparação entre os respectivos processos de integração da NEPAD e do MARP gravitam em torno da “autonomia” advogada e pretendida pelo MARP, como distinta da “flexibilidade” que foi eventualmente acordada a NEPAD. Pois que, enquanto as estruturas da NEPAD (particularmente a ACPN) receberam alguma autonomia que foi denominada em termos de “**flexibilidade**” em virtude de Decisões relevantes da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, o tipo de autonomia advogada e pretendida pelo MARP é de um grau superior. De realçar que já em Julho de 2003, quando a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA se reuniu no quadro da sua 2ª Sessão, ela mandatara ao Presidente da Comissão da UA, em consulta com o Presidente do HSGIC, no sentido de “operacionalizar” a integração da NEPAD nas estruturas e processo da UA “**tendo em conta as necessárias flexibilidades**”. De igual modo, a Decisão 283 da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA adoptada durante a sua 14ª Sessão Ordinária realizada em Janeiro de 2010 e que concluiu o processo formal da integração da NEPAD, solicitou ao Presidente da Comissão da UA no sentido de acordar a recentemente estabelecida ACPN as “**adequadas e necessárias flexibilidades para realizar o seu mandato e consequentemente manter a identidade de marca corporativa do Programa da NEPAD no seio da União Africana**”, mesmo considerando que ele exerce uma “autoridade de supervisão” com respeito a Agência.

Estatuto Autónomo do MARP

26. Entretanto, a noção em torno da concessão de um estatuto autónomo ao MARP já emergira oficialmente pois aquando da 8ª Cimeira do Fórum APR, realizada em Adis Abeba, em Janeiro de 2008, os Chefes de Estado e de Governo do Fórum do MARP recomendaram *inter alia* que a União Africana deveria tomar uma decisão formal de reconhecer o MARP como uma instituição “autónoma” da União Africana. O Fórum também descreveu o Secretariado do MARP como uma entidade “autónoma” no contexto do seu pedido de que a Comissão da UA deveria formalmente contactar o Governo da África do Sul para negociar o acordo de acolhimento.

27. Com base no pressuposto de que já existe um consenso no seio do MARP, incluindo ao seu nível supremo, em torno da autonomia da instituição, poderá afigurar-se útil recordar que a motivação para o apelo a favor de uma tal autonomia é de natureza dupla: primeiro, a natureza voluntária dos processos de adesão dos membros do MARP que deu origem a necessidade prática de criar fontes separadas de orçamento e o estabelecimento e a condução dos seus processos orçamentais independentes numa situação *de facto* que agora passou a ser uma situação *de jure*, em conformidade com os dispositivos dos Procedimentos Operacionais; e em particular o parágrafo 11 que contém dispositivos relativos à responsabilidade dos Pontos Focais para o orçamento e mobilização de recursos; e, em segundo lugar, a natureza sensível do seu mandato especial que requer dele a execução de um mandato com uma certa margem de independência que proporcione uma capacidade institucional para garantir o necessário foco e fazê-lo pesar sobre a sua implementação.

O MARP como Agência Especializada da UA

28. Com base no pressuposto de que o MARP é uma agência especializada que deve gozar de autonomia própria, foi igualmente sugerido que o MARP deveria ser considerado uma “Agência Especializada” da UA. Porém, o desafio inerente a prossecução desta rota é de que os critérios de concessão deste estatuto particular de Agência Especializada ainda não foram formalmente examinados e aprovados pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Mas em princípio, a ausência destes critérios não impede que o MARP advogue em prol da busca do estatuto de uma instituição autónoma, *sui generis*. Com efeito, o que o MARP pode e deve fazer é procurar obter a maioria das características e atributos próprios de órgãos que exercem um mandato especializado e gozam de um estatuto autónomo, como é o caso em outros sistemas internacionais fora da UA, tal como nas Nações Unidas.

29. Estas Agências Especializadas da ONU que são em número de 15, são dotados de mandatos específicos que são exercidos em nome da ONU; e variam entre instituições que gozam de autonomia completa ou agências semiautónomas, possuem os seus próprios Directores Executivos, sistema de administração e de orçamento e cada uma é estabelecida separadamente ao abrigo dos termos da sua carta ou acordo

individual. Assim, elas não requerem aprovação de qualquer órgão principal da ONU, para o seu estabelecimento. Os membros destas agências especializadas aderem igualmente numa base voluntária. Ademais, e apesar de alguns destes órgãos terem sido originalmente estabelecidos pelas Nações Unidas, o mesmo não se pode dizer em relação às outras agências especializadas. Assim, por exemplo, enquanto a União Internacional das Telecomunicações (UIT) foi estabelecida em Paris em 1865 com a designação original de União Telegráfica Internacional (antes de adoptar a sua presente designação em 1934), ela tornou-se uma Agência Especializada da ONU em 1947. De igual modo, a Organização Internacional do Trabalho [OIT], que foi criada em 1919 no âmbito do Tratado de Versalhes (que marcou o fim da primeira grande Guerra Mundial), mais tarde tornou-se uma agência especializada da então recentemente formada ONU em 1946. Por outro lado, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura [UNESCO], foi estabelecida somente em 1946, um ano depois da fundação da ONU, e somente depois da convocação de uma conferência para o efeito pela própria ONU.

30. Estes órgãos estão associados a ONU através de um acordo de “relacionamento” especial que por exemplo pode especificar uma série de características, incluindo, mas não limitado, a representação recíproca nas reuniões dos seus respectivos órgãos deliberativos da agência especializada e da ONU (tal como a Assembleia Geral no caso da ONU); propor pontos da agenda de cada um dos “órgãos deliberativos”; implementação das recomendações feitas pela ONU a agência especializada em matérias relacionadas com os seus domínios de competência e apresentar os relatórios respectivos; troca de informação e de documentação acerca das iniciativas e desenvolvimentos políticos nas suas respectivas áreas de competência; e transmissão dos relatórios solicitados pela Assembleia-geral da ONU.

IV. INTERFACE INSTITUCIONAL COM OS ÓRGÃOS DA UA E RELAÇÕES COM OUTRAS INSTITUIÇÕES DA UA

A. INTERFACE INSTITUCIONAL ENTRE O MARP E OS ÓRGÃOS DECISÓRIOS E ADMINISTRATIVOS DA UA: CONFERÊNCIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO, CONSELHO EXECUTIVO, CTEs, E COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA

31. Assim que for alcançado um acordo de princípio de que o MARP pode ser estabelecido como órgão autónomo no seio da família da UA, a tarefa que resta é de determinar o *alcance e os limites dessa autonomia* no contexto da “interface institucional” ou dos relacionamentos jurídicos que serão estabelecidos entre o próprio MARP [ou os vários níveis das suas componentes, isto é o Fórum, Pontos Focais, Painel e Secretariado] por um lado, e os Órgãos decisórios da família mais alargada da UA, nomeadamente a própria Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, o Conselho Executivo, os CTEs (ou seja as reuniões/conferências Ministeriais sectoriais), o

CRP e a Comissão da UA, nos termos do estipulado no Acto Constitutivo da União Africana. Estes órgãos da UA seriam, grosso modo, as contrapartes institucionais das componentes relevantes do MARP acima mencionadas, considerando que o parágrafo 5 dos Procedimentos Operacionais estipula que o Fórum, o Comité dos Pontos Focais e o Secretariado são as componentes “políticas e administrativas” do MARP. É igualmente digno de realce que os Procedimentos Operacionais, adoptados pelo Fórum em Janeiro de 2012, não fazem nenhuma referência a questão da existência ou dos propostos laços institucionais entre as componentes do MARP e os vários órgãos da UA.⁹

32. Ao contrário, no caso da ACPN, afigura-se útil recordar que a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, na sua 2ª Sessão em Maputo, Moçambique, em Julho de 2003, mandatou o Comité de Direcção da NEPAD, em consulta com o Presidente do HSGIC, no sentido de “estabelecer laços apropriados entre o Comité de Direcção da NEPAD e os órgãos relevantes da União Africana, incluindo o Comité dos Representantes Permanentes e o Conselho Executivo, com vista a assegurar contribuições integradas no trabalho do HSGIC”.

Interface entre o Fórum do MARP e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA

33. O órgão no seio do MARP que seria a contraparte da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA é o Fórum que em virtude do parágrafo 6 dos Procedimentos Operacionais é investido da “responsabilidade geral do MARP”.

34. Ao sublinhar a necessidade de afirmar o estatuto autónomo do MARP, poderá afigurar-se útil estabelecer uma comparação do seu proposto relacionamento com a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, por um lado, ao relacionamento entre o órgão supremo da NEPAD, nomeadamente o HSGOC (e anteriormente conhecido por HSGIC) e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, por outro. Nesse contexto, afigura-se útil recordar que a 14ª Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, realizada em Sirte, Líbia, em Janeiro de 2010, decidiu *inter alia* com base numa recomendação feita pela 21ª e 22ª sessões do HSGIC, que o HSGIC permaneceria um “Subcomité da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA”¹⁰ e a providenciar “liderança política e orientação estratégica ao Programa da NEPAD”, assim como a submeter as suas recomendações a apreciação e aprovação final pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA”. Com efeito, se referir a esta recomendação a 13ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, o então Presidente em exercício do HSGIC, o falecido Primeiro-ministro Meles Zenawi da Etiópia, realçou que o HSGIC “opera nos termos do

⁹

Com efeito, a única referência feita pelos Procedimentos Operacionais em relação a UA está contida no parágrafo 60 que estipula que o “Secretariado do MARP e os membros do Painel gozam no país de Acolhimento e no interesse do MARP, os privilégios, imunidades e facilidades que se afiguram necessárias para o exercício independente das suas missões, em conformidade com a Convenção Geral sobre privilégios e imunidades da organização da unidade Africana e da Convenção de Viena de 1961 sobre relações Diplomáticas.”

¹⁰

Mas com a mudança do nome para Comité de Orientação dos Chefes de Estado e de Governo da NEPAD

mandato conferido pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, a quem em última análise presta contas”. Ele enfatizou que o “HSGIC não toma decisão final, mas encaminha as suas recomendações a aprovação da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA”.

35. Pelo contrário, afigura-se necessário definir o relacionamento entre o Fórum e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, de tal forma que a autonomia do MARP seja preservada, enquanto ao mesmo tempo é assegurada a manutenção do elo existente entre o Fórum e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. O Fórum, nos termos do estipulado no parágrafo 8 dos Procedimentos Operacionais continuara a “reunir-se...para examinar os relatórios de avaliação [nacional], proceder a avaliação de pares”; e tomar Decisões próprias sobre a gestão e implementação do MARP”. Consequentemente, o Fórum não seria considerado um Subcomité da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA a quem deveria submeter relatórios. Antes pelo contrário, um mecanismo seria estabelecido para permitir aos Chefes de Estado e de Governo do Fórum do MARP a providenciar relatórios sobre as suas actividades, incluindo os resultados das suas Missões de Avaliação Nacional. É necessário enfatizar que a submissão destes relatórios pelo Fórum a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA seria meramente para fins de informação e não para obter aprovação ou endosso das suas actividades pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Isso serviria para reafirmar que a natureza voluntária da adesão do MARP e a garantia da autonomia da instituição. Uma das formas que poderia adoptar no contexto da sua interface com a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA e incrementar a sua integração na UA sem contudo comprometer a sua autonomia, seria uma troca regular de informação entre os dois órgãos particularmente antes e depois das suas respectivas sessões.

36. Ademais, a prática de submissão de relatórios a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA que congrega todos os Estados Membros da Organização, assegurará igualmente o fortalecimento da capacidade do MARP, através da informação, do valioso trabalho que realiza para promover práticas de boa governação em África e nos Estados Membros que ainda não aderiram ao MARP, encorajando-os assim a aderir. Com efeito, a integração do MARP na UA deverá promover um melhor entendimento sobre o MARP.

37. Uma outra medida poderia incluir a institucionalização do princípio de representação recíproca através da participação nas reuniões do Fórum pelo Presidente da Comissão da UA onde ele/ela ainda não é membro. Afigura-se útil recordar que na 11ª Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA realizada em Sharm El Sheik em Junho/Julho de 2008 foi tomada uma decisão similar com respeito ao HSGIC.

38. À luz da sugestão feita acima, afigura-se pertinente fazer referência ao documento de base anexado ao Memorando de Entendimento, nomeadamente o documento sobre

“Organização e processos do Mecanismo Africano de Revisão de Pares” que estipula que o mandato do Fórum do MARP deve incluir, *inter alia* “transmitir regularmente Relatórios do MARP as estruturas apropriadas da União Africana” e “assegurar a publicação, através do Secretariado do MARP, os Relatórios de Avaliação Nacional e os respectivos comunicados de imprensa.”¹¹

Interface entre o MARP e o Conselho Executivo:

39. Ademais, poderá afigurar-se útil clarificar a forma e a maneira em que o MARP, provavelmente através do seu Comité dos Pontos Focais (que integra Ministros entre outros representantes seniores dos Chefes de Estado e de Governo) poderia estabelecer a interface com o Conselho Executivo. Considerando o facto de que o MARP exerce autonomia nos seus processos orçamentais e na formulação e adopção dos seus programas de trabalho, poderá afigurar-se útil propor que as relações entre o Fórum e o Conselho Executivo providenciem consultas regulares entre os dois órgãos. De recordar que isso fora sugerido numa reunião do Comité de Selecção realizada em Adis Abeba, a 4 de Maio de 2012.

40. Porém, a situação em relação a ACPN é totalmente diferente. A Decisão final sobre a integração da NEPAD que foi adoptada pela 14ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA em 2010, não faz qualquer menção ou referência as suas relações *per se* com o Conselho Executivo; mas anteriormente a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA na sua 2ª Sessão Ordinária realizada em Maputo em 2003, mandatara ao Presidente da Comissão da UA para, em consulta com o Presidente do HSCIG, “estabelecer laços apropriados entre o Comité de Direcção da NEPAD e os órgãos relevantes da União Africana, incluindo o Comité dos Representantes Permanentes e o Conselho Executivo com vista a garantir contribuições integradas no trabalho do HSGIC”. Com efeito, por inerência das atribuições administrativas, financeiras e orçamentais do Conselho Executivo em relação à ACPN, esta última tem relações com o Conselho.

Relações entre o MARP e o CRP

41. De recordar que em também relação ao CRP, o Comité de Selecção defendeu a mesma posição na reunião que teve lugar em Adis Abeba a 4 de Maio de 2012, nos termos da qual o CRP não pode ser a contraparte do Comité dos pontos Focais do MARP, a maioria dos quais de nível Ministerial; e que o Conselho Executivo seria o órgão mais apropriado para servir de contraparte.

42. A questão das relações entre a ACPN e o CRP decorre essencialmente do contexto da jurisdição desta última sobre as actividades administrativas e financeiras da

¹¹ parágrafo 2.2 (f) e (g)

ACPN; mas com o MARP a situação é completamente diferente devido aos seus processos administrativos e orçamentais autónomos.

43. Teoricamente, as relações entre o CRP e o MARP só poderiam existir se o CRP tivesse jurisdição administrativa (por exemplo em relação a adopção da sua estrutura orgânica) ou financeira, no que tange a adopção do seu orçamento. Como é do conhecimento geral, o CRP tem responsabilidade pela aprovação dos orçamentos dos vários outros órgãos da UA, além da Comissão da União Africana, incluindo a ACPN, PAP, Tribunal Africano e Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Em relação à questão da aprovação do orçamento do MARP, a situação *de facto* é de que os Estados Membros do MARP, em conformidade com a sua adesão voluntária, pagam as suas contribuições estatutárias directamente ao MARO, ao invés de canalizá-las através da Comissão da UA. Consequentemente, em vez do CRP e do Conselho Executivo, o MARP, através dos Pontos Focais, goza da autoridade competente de aprovar o seu próprio orçamento e programa de trabalho que é submetido ao Secretariado do MARP e não a Comissão da UA. Esta posição é conferida apoio legislativo em virtude do parágrafo 11 dos procedimentos Operacionais que estipula que os Pontos Focais “lidam” *inter alia* com os “processos orçamentais”.

44. Poderá afigurar-se útil registar o facto de que o CRP defende a mesma posição em relação se teria ou não jurisdição sobre os processos de gestão do MARP. Assim, seria pertinente recordar por exemplo que depois de um pedido feito pelo Presidente do Painel do APR ao CRP no sentido participar de uma reunião do Subcomité do CRP sobre a Reforma de Estruturas, o Painel foi informado por escrito que após uma análise cuidadosa da sua nota, e tomando em consideração a Decisão da Cimeira Extraordinária do MARP realizada em Argel, Argélia em 2007 ficara decidido que “não tinha nenhum mandato para discutir a proposta estrutura do MARP. Assim, a questão foi retirada da Agenda. Consequentemente, não era necessário que uma delegação do MARP se deslocasse a Adis”.

45. Em contraste, o orçamento da ACPN foi integrado no orçamento geral da UA; e consequentemente o CRP examina o orçamento da ACPN antes de o submeter a apreciação do Conselho Executivo e subsequente aprovação final pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. O CRP é igualmente responsável pela apreciação e aprovação da estrutura orgânica da NEPAD antes da sua subsequente apresentação a apreciação e aprovação do Conselho Executivo.

Interface entre o Secretariado do MARP e o Painel e a Comissão da UA.

46. Os Procedimentos Operacionais estipulam no seu parágrafo 49 que o Secretariado do MARP assegura a prestação de serviços ao Painel, através da provisão de serviços de secretariado, serviços de apoio técnicos e administrativos e de coordenação geral; e que é responsável também pela preparação das reuniões do Fórum e dos Pontos Focais. É necessário clarificar se o Secretariado do MARP deve ou não ser

considerado como parte integrante da Comissão da UA. A submissão é de que, nos termos do estatuto autónomo que a instituição do MARP como um todo goza, será necessário que o Secretariado funcione com estrutura autónoma mas que preste contas aos vários níveis hierárquicos do MARP, nos termos do parágrafo 49 dos Procedimentos Operacionais acima mencionados e não a Comissão da UA *per se*.

47. Porém, afigura-se igualmente pertinente notar que um dispositivo dos Procedimentos Operacionais [nomeadamente o parágrafo 12] estipula que os Pontos Focais “são responsáveis pela supervisão do trabalho do Secretariado”; e conseqüentemente “exercem as seguintes responsabilidades”, entre outras: “recomendar ao Fórum APR, a nomeação do Director-geral Executivo do Secretariado”; e “avaliar a planificação da sucessão das principais questões de gestão e das mudanças orgânicas do Secretariado do APR”.

48. Em contraste, a Comissão da UA “supervisiona” a ACPN. De recordar a este respeito que a 14ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA adoptou uma decisão que estipula que o Presidente da Comissão da UA “exerce autoridade de supervisão” sobre a ACPN. Por outro lado e em conformidade com este princípio de supervisão pelo Presidente da Comissão da UA, o Director-geral Executivo da NEPAD foi designado com base num procedimento que envolveu a Comissão da UA e o seu Presidente jogou um papel conjuntamente com os representantes dos Estados Membros. Para começar, o Presidente da Comissão da UA e o Presidente do HSGIC, foram instruídos pela 10ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA no sentido de abrir um concurso público para preencher a vaga de Director-geral Executivo da NEPAD. O perfil de tarefas foi então acordado entre a Comissão da UA e o então Secretariado da NEPAD e publicado por ambos nos seus respectivos portais electrónicos e através dos seus Estados Membros. Após um concurso público competitivo, o Comité de Direcção da NEPAD escolheu uma empresa internacional para proceder a pré-selecção dos candidatos e a lista dos candidatos pré-seleccionados foi subseqüentemente submetida a Comissão da UA. As entrevistas foram em seguida conduzidas na Sede da Comissão da UA. O painel responsável pela condução das entrevistas integrou representantes pessoais dos cinco países que iniciaram a NEPAD e os Presidentes da Comissão da UA, HSGIC da NEPAD e UA. O candidato bem-sucedido foi aprovado e endossado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA na Cimeira seguinte.

49. Em relação à questão da harmonização das actividades entre a ACPN e a Comissão da UA e para efeitos puramente comparativos, afigura-se importante recordar que a Cimeira da UA de Maputo em 2003 havia, *inter alia* mandatado o Presidente da Comissão da UA, em consulta com o Presidente do HSCIC, no sentido de “formalizar as relações de trabalho entre a Comissão da UA e o Secretariado da NEPAD, especialmente em termos de coordenação e harmonização de programas”. A 21ª Reunião do HSGIC recomendara igualmente que as “relações de trabalho entre a

Comissão da UA e o Secretariado da NEPAD deveriam ser definidas no quadro de consultas entre os Presidentes do HSGIC e da Comissão da UA`. De realçar neste contexto que foram feitos esforços para harmonizar as actividades dos departamentos, Unidades e serviços da Comissão da UA e dos programas sectoriais da ACPN. Até agora foram realizadas duas Sessões de harmonização do Programa de trabalho em 2009 e 2011, respectivamente.

50. Partindo igualmente da experiência da NEPAD, mas tendo presente a necessidade de acordar a requerida autonomia ao MARP, recomenda-se que no contexto das relações entre MARP/CUA, haja uma representação recíproca nas reuniões de uma e de outra assim como um intercâmbio de informação sobre as suas actividades respectivas.

51. A ausência de relações formais entre o Secretariado do MARP e a Comissão da UA resultou muitas vezes na falta de intercâmbio de informação sobre programas e na duplicação de actividades. Isso gerou uma competição a volta dos parques financiamentos obtidos dos doadores. Nesse contexto, afigura-se conseqüentemente necessário que o Secretariado do MARP desenvolva mecanismos de consulta formal e de intercâmbio de informação com os níveis sectoriais ou de departamento da Comissão da UA para promover a cooperação e harmonização. Poderá afigurar-se útil mencionar que isso já tinha sido aliás previsto na altura do estabelecimento do MARP. Isto é ilustrado pelo facto de que um dos documentos de base anexados a declaração, nomeadamente o Documento sobre “Organização e Processos do Mecanismo Africano de Revisão de Pares” estipular que o Secretariado do MARP trabalhará com as unidades da Comissão da UA ou órgãos da UA, especialmente na área das avaliações técnicas.¹²

52. Com particular referência às Missões de Avaliação nacional que são conduzidas pelo Painel e apoiadas pelo Secretariado e que contam com a participação de importantes parceiros tais como a UNECA e PNUD, a Comissão da UA é encorajada a tomar parte.

53. Tendo abordado essencialmente as relações entre o Secretariado do MARP assim como o Painel por um lado e a Comissão da UA, por outro, fica subentendido que os respectivos presidentes dos Pontos Focais, Painel e do Fórum não estão impedidos de estabelecer canais de comunicação e manterem consultas com o Presidente, Vice-presidente e os Comissários relevantes da UA sempre que for considerado apropriado.

Migração dos Sistemas de Gestão do DBSA e sua Integração na UA através da Adopção de Regulamentos, Regras, Políticas e Práticas de Gestão Administrativa e Financeira

¹² parágrafo 4.3

54. Como parte integrante do processo da integração na UA, o Secretariado do MARP esta actualmente a passar por um processo de desvinculação ou de migração do Banco de Desenvolvimento da África austral, DBSA, que até agora assegurava a gestão da maioria das questões do MARP nos domínios financeiro e administrativo e consequentemente aplicava os regulamentos e procedimentos do DBSA na gestão do MARP, incluindo a emissão de contratos para os funcionários com base nos requisitos do DBSA. Para facilitar a migração do MARP dos sistemas do DBSA para os sistemas da UA, a Comissão da UA, a pedido do Secretariado do MARP, destacou uma equipa de peritos nos vários domínios da administração, em particular dos RH, gestão da folha de vencimento, *procurement*; assim como finanças, TI e operações de registo para proceder a uma avaliação das necessidades, assegurar a transferência de conhecimentos e formação no local de trabalho assim como estabelecer sistemas. O objectivo é de assegurar igualmente o envolvimento dos funcionários da UA que trabalham no domínios da auditoria, planificação estratégica e serviços do protocolo na equipa.

55. A Equipa de peritos da UA negociou com o DBSA que o dia 31 de Dezembro de 2012 [ou se possível mais cedo] será a data limite para o abandonar os mecanismos financeiros e administrativos do DBSA.

56. Entretanto, a Equipa e o Secretariado consentiram esforços com vista a deixar de aplicar os processos em vigor no DBSA, em termos de gestão dos recursos humanos até Junho/Julho de 2012, para que o MARP [que, conforme discutido acima, é dotado de fontes próprias de orçamento] possa pela primeira vez emitir os seus próprios contratos aos seus funcionários, mas na base do modelo em vigor na união Africana. De recordar que a Primeira Reunião do Comité de Selecção dos Pontos Focais, realizada em Adis Abeba, a 4 de Maio de 2012, tomou nota e deu o seu apoio a este processo conduzido conjuntamente pelo Secretariado e pela Comissão da UA e exortou no sentido da sua conclusão.

57. De igual modo, uma importante dimensão no quadro da sua integração na UA para o caso da NEPAD foi a sua adopção dos sistemas administrativos e financeiros da UA, incluindo as concomitantes regras e políticas. A esse respeito, afigura-se importante recordar que a 2ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA realizada em Maputo, em Julho de 2003, mandatara o Presidente da Comissão da UA, em consulta com o Presidente do HSGIC, no sentido de ``alinhar e harmonizar as condições de serviço, regras de recrutamento e de responsabilização com as da Comissão.``

58. Subsequentemente e na base do acordo alcançado entre a Comissão da UA o Director-geral Executivo da ACPN para facilitar a adopção pela ACPN das regras, políticas e procedimentos da UA em áreas tais como administração, finanças, recursos humanos, auditoria, TI, protocolo e *procurement*, uma equipa de funcionários dos departamentos/direcções relevantes da UA, efectuou uma visita de trabalho ao

Secretariado da NEPAD em 2010. A referida equipa procedeu a análise das necessidades nas suas respectivas áreas de conhecimentos e formulou recomendações respectivas, incluindo os requisitos em termos de estruturas e recursos humanos, assim como realizou exercícios de transferência de conhecimentos no quadro da formação no local de trabalho.

B. RELACIONAMENTO ENTRE O MARP E OS ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES DA UA QUE NÃO SEJAM A CONFERÊNCIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO, CONSELHO EXECUTIVO, CRP E COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA

59. Consideração deverá ser igualmente feita ao estabelecimento de relações entre o MARP e outros órgãos e instituições da União Africana em geral, cujos mandatos gravitam em torno da natureza multifacetada da governação e não a volta de questões relativas à política, administração e finanças e orçamento *per se*, questões essas que no contexto da UA mais alargada estão sob a alçada de órgãos de decisão e responsáveis pela administração e orçamentos, nomeadamente o CRP, o Conselho Executivo e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Com efeito, as relações entre estes outros órgãos e instituições da UA, por um lado, e o MARP por outro, não colocam necessariamente problemas em termos da sua autonomia. Porém, o estabelecimento de relações com estes órgãos com vista a enriquecer o trabalho do MARP deve ser considerado como um dos benefícios que decorrerão para este último como resultado da sua integração na UA. Estes incluem, nomeadamente a ACPN, o Conselho da UA para o Combate contra a Corrupção, o Tribunal Africano e a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e o Conselho Económico, Social e Cultural [ECOSOCC], o Conselho de Paz e Segurança, o Comité Africano dos Direitos e Bem-estar da Criança assim como as CERs.

60. O MARP, através do seu próprio Secretariado, poderá estabelecer relações ao nível funcional/operacional com estes órgãos e instituições mencionados no parágrafo precedente, através dos seus respectivos secretariados. O MARP, como instituição, pode igualmente no contexto estratégico, estabelecer canais de comunicação e de consulta com estes órgãos ao mais alto nível, através da interacção com o Comité dos Pontos Focais e com o Fórum, conforme apropriado.

61. É igualmente dino de menção que no contexto geral do encorajamento do MARP como instituição em geral para estabelecer relações com outros órgãos e instituições da mais alargada família da UA, os Procedimentos Operacionais [parágrafo 41] conferem ao Painel a responsabilidade de *inter alia* “recomendar ao Fórum uma lista de instituições ou individualidades apropriadas para conduzir avaliações técnicas e avaliações aos países”; além da sua responsabilidade principal de submeter relatórios anuais ao Fórum sobre a implementação das avaliações nacionais e formulação de recomendações ao Fórum com base nas suas avaliações periódicas.

a) Relacionamento entre o MARP e a NEPAD

62. Conforme mencionado acima, as questões em torno da autonomia do MARP não se colocam em relação aos outros órgãos e instituições, tal como a NEPAD que não são órgãos de decisão e de administração *per se* da UA, como é o caso com a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, Conselho Executivo, CRP. Contudo, os parâmetros do relacionamento entre a NEPAD e o MARP devem ser definidos para obter maior clareza sobre como é que as duas instituições da UA, que reclamam uma origem histórica comum, podem trabalhar em conjunto para facilitar a implementação dos seus mandatos complementares nas diversas áreas de governação.

63. A ACPN e o MARP podiam cooperar nos domínios da mobilização de recursos e assistência técnica, especialmente na fase de implementação da pós-avaliação nacional dos Programas de Acção/Avaliação Nacional do MARP.

64. Com referência específica ao papel do painel neste contexto, poderá afigurar-se salutar recordar as disposições dos procedimentos Operacionais que o descrevem¹³ como uma componente “especializada” do MARP e o qual com base no parágrafo 40 “assume responsabilidade nas seguintes áreas: “Revisão, sustentação e fortalecimento de relações com as partes interessadas relevantes, tais como os Países Participantes do MARP, os Parceiros estratégicos do MARP, incluindo a Agência de Planificação e Coordenação da NEPAD[NEPAD].”

b) Relacionamento entre o MARP e as Comunidades Económicas Regionais

65. Actualmente, as relações com as Comunidades Económicas Regionais [CERs], incluindo as relações aos níveis dos respectivos Secretariados parecem ser virtualmente não existentes. Considerando o papel crítico confiado pela UA as CERs como pilares da integração continental, o estabelecimento de relações formais entre o MARP e as CERs carece de ser considerado, visto que o próprio MARP está integrado na união Africana. Poderá afigurar-se importante recordar logo a partida que a questão do estabelecimento de relações entre o MARP e as CERs fora prevista. Consequentemente, um dos documentos de base do MARP, nomeadamente o Documento sobre os “Objectivos, Normas e Critérios e Indicadores para o MARP” apresenta como um dos seus objectivos a aceleração da integração regional através da participação na harmonização das políticas monetárias, comerciais e de investimentos dos estados participantes.

66. O processo de integração do MARP na UA deve igualmente permitir uma definição apropriada da forma e das modalidades de estruturação dessas relações entre os secretariados das CERs e do MARP tomando em conta o papel de vanguarda/coordenação da Comissão da UA na integração continental para garantir coerência e complementaridade com respeito as diferentes prioridades e programas nos

¹³ No parágrafo 5

respectivos níveis continental e regional. Isso reveste-se de importância primordial tendo em conta que o MARP trabalha ao nível do país com base num mandato de âmbito continental para realizar missões de avaliação ao nível nacional (dos países) e levar a cabo actividades relacionadas com a construção de capacidades.

67. A colaboração entre o MARP e as CERs gravitará em torno do mandato destas últimas em termos de coordenação dos estados membros nas suas respectivas regiões. Poderá ser incluído igualmente um dispositivo relativo ao envio de convites aos Chefes das CERs no sentido de participarem das reuniões do Fórum, onde for apropriado

c) Relacionamento com o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, Comissão dos Direitos Humanos e dos Povos, Parlamento Pan-Africano, Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-estar da Criança, Conselho de Paz e Segurança. ECOSOCC da UA e Conselho da UA para o Combate a Corrupção

68. Recomenda-se que o MARP enriqueça as suas relações com a União Africana no contexto da sua integração nesta última, através do estabelecimento de relações com outros órgãos e instituições da UA que trabalham na área dos direitos humanos, democracia e governação política. Estas incluem, nomeadamente o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, a Comissão dos Direitos do Homem e dos Povos, o Parlamento Pan-Africano, o Comité Africano dos Direitos e bem-estar da criança, o Conselho de Paz e Segurança, o ECOSOCC da UA e o Conselho da UA para o Combate contra a Corrupção. A esse respeito, afigura-se útil notar que um dos documentos de base do MARP, nomeadamente o documento sobre “Organização e Processos do Mecanismo Africano de Revisão de Pares”¹⁴ estipula que sobre “questões relativas aos direitos humanos, democracia e governação política”, o Fórum do MARP solicitará aos órgãos, comités ou unidades apropriados da União Africana que já receberam legalmente a responsabilidade/incumbência de levar a cabo uma avaliação específica e similar e com capacidade para o efeito, para que conduzam avaliações técnicas sobre os países a ser submetidos a avaliação. Em seguida, o documento enumera os seguintes órgãos: Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos; Comité Africano dos Direitos e Bem-estar da criança; Conselho de Paz e Segurança e o Tribunal.¹⁵

V. Recomendações

69. À luz de tudo o que precede, o Comité Técnico submete as seguintes Recomendações para que sirvam de base para a elaboração de uma Proposta sobre a integração do MARP. A este respeito e com vista a sua submissão para discussão no contexto do processo consultivo interno a ser conduzido no seio do próprio Comité dos

¹⁴ Que é anexado a Declaração sobre Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa, conforme adoptada pela Conferência dos Chefes de estado e de Governo da OUA (Decisão AHG/235 (XXXVII) Anexo)

¹⁵ Parágrafo 6.3

Pontos Focais, recomenda-se que a Proposta seja primeiro submetida ao Comité dos Quatro Pontos Focais e subsequentemente ao Comité de Selecção dos Pontos Focais, órgão-mãe do primeiro. Subsequentemente, a Proposta deverá ser submetida por este último ao Comité dos Pontos Focais, como componente do MARP que lidera a instituição neste exercício, para incorporar as contribuições de outras componentes do MARP, nomeadamente o Painel e o Secretariado que trabalharão em conjunto com a Comissão da UA, para assegurar que o processo de consultas seja tão exaustivo quanto possível.

70. A Proposta deve ser subsequentemente submetida ao Fórum do MARP, como instituição de mais alto nível, com vista a finalização de uma posição definitiva do MARP sobre a matéria.

71. Além disso (e salvo a assessoria a ser obtida junto da Comissão da UA relativamente ao procedimento a seguir para a submissão desta proposta a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA), a referida Proposta deverá ser submetida a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, nos termos do parágrafo 4 do presente Documento para “permitir ao Fórum dos Chefes de Estado engajar e manter consultas com os seus restantes Pares” reunidos em Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA que é a “mais alta instância da União Africana”. Isto com vista a proporcionar a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA) e ao Fórum, a oportunidade de trabalharem em conjunto para “em comum definir e de forma clara e inequívoca, os termos e as condições, assim como as regras, procedimentos e princípios jurídicos na base dos quais esta integração será levada a cabo, *tomando em devida conta a posição defendida pelo próprio MARP de que “o processo de integração deve ser estruturado de tal forma a permitir simultaneamente a adesão formal do MARP como instituição autónoma no seio da União”*”.

72. Assim, o Fórum procura obter uma decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA cujo conteúdo:

- a) Reafirme a necessidade da integração formal do MARP na UA, considerando a sua origem histórica como uma emanção da instituição-mãe, a UA, especialmente no contexto da Declaração sobre Democracia, Governação Política, Económica e Corporativa adoptada em 2002 pela própria Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA; assim como com base na Decisão mencionada no parágrafo 1 do presente relatório, nomeadamente que foi adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA em Julho de 2008 na sua 11ª Sessão Ordinária que teve lugar em Sharm El Sheik, Egipto, nos termos da qual: *as “estruturas do MARP, nomeadamente o Fórum do MARP, o Painel do MARP e o Secretariado do MARP devem ser parte integrante dos processos e das estruturas da União Africana”*. Fica subentendido que o Comité dos Pontos Focais, estabelecido formalmente em Janeiro de 2012, deveria ter sido mencionado na Decisão, se existisse nessa altura;

- b) Reconheça o MARP como órgão autónomo no seio da família da UA pelas seguintes razões, nomeadamente:
- i. Devido ao facto de ser o principal órgão da UA responsável pela execução de um mandato especial e específico na área da governação ao nível continental;
 - ii. A natureza voluntária da adesão dos membros do MARP criou uma situação única e singular que determina a necessidade de conduzir processos orçamentais separados/distintos pelos representantes dos seus Estados membros, considerando que as suas contribuições financeiras são canalizadas directamente ao MARP. Isso tem ocorrido fora do quadro regular da Comissão da UA e dos outros órgãos e instituições, tais como o PAP, o Tribunal, a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, ECOSOCC e considerado pelo CRP, Conselho Executivo e pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Esta situação que decorre de uma necessidade prática é agora *de jure* em virtude do facto dos Procedimentos Operacionais conferirem a responsabilidade de gestão do orçamento e de mobilização de recursos aos representantes dos Estados Membros do MARP acima mencionados, organizados em torno de um Comité dos Pontos Focais.
 - iii. Definir os parâmetros do estado autónomo do MARP, em termos da configuração das suas diferentes componentes, incluindo os órgãos decisórios e administrativos, tais como o Fórum, os Pontos Focais e o Secretariado devem assegurar a interface com os vários outros órgãos congéneres da UA em geral, especificamente os órgãos decisórios e administrativos tais como a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, o Conselho Executivo, os Comités Técnicos Especializados (CTEs), o CRP e a Comissão, conforme discriminado a seguir:
 - **Relacionamento entre o Fórum do MARP e a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA:** o Fórum do MARP não deve ser estabelecido como um subcomité da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA para que possa ser instado a submeter recomendações à apreciação e aprovação da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Isto contrastaria com o HSGOC da NEPAD que como subcomité da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA é chamado a submeter recomendações a apreciação e aprovação final pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Porém, a fim de assegurar a manutenção do elo que liga o MARP a UA em geral, poderá afigurar-se útil estipular na Decisão a ser
-

adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA que será introduzido um dispositivo que solicita ao Fórum no sentido de providenciar relatórios regulares sobre as suas actividades, incluindo os resultados das suas Missões de Avaliação Nacional. A Decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA deve especificar que isso seria somente para fins de obter informação e não necessariamente para obter aprovação da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. Isso já constitui uma base jurídica em virtude do facto de um dos documentos de base do MARP relativos a Organização e Processos estipular que o MARP deve “transmitir regularmente os seus relatórios as estruturas apropriadas da União Africana”. Esta prática, se for estabelecida, abrirá uma janela de oportunidade para o MARP realizar as suas actividades públicas. Por outro lado, o suporte jurídico é providenciado no mesmo documento de base acima indicado através da estipulação nos termos da qual o Secretariado deve mandar publicar os Relatórios de Avaliação Nacional. É igualmente recomendado que a Decisão deve providenciar a realização de consultas e o intercâmbio de informação entre os dois órgãos durante os períodos intercalares entre as respectivas sessões.

- **Relacionamento entre o MARP e os Pontos Focais do MARP e os CTEs:** O Conselho Executivo na sua actual configuração que integra os Ministros dos Negócios Estrangeiros/Relações Exteriores da grande família dos Estados Membros da União Africana em geral, adopta o programa de trabalho e o orçamento dos outros órgãos e instituições da União Africana, nos termos da proposta submetida ao Conselho pelo CRP. Isso é distinto do sistema em vigor no MARP onde a aprovação do seu orçamento e plano de trabalho é da competência do Comité dos Pontos Focais. Porém, ainda é possível prever situações em que possa afigurar-se útil para os Pontos Focais do MARP estabelecerem consultas com as suas contrapartes Ministeriais no Conselho Executivo e mesmo junto dos Comités Técnicos Especializados sectoriais, em caso de necessidade.
 - **Relacionamento entre o MARP e o CRP:** Se o orçamento do MARP estivesse integrado no orçamento global da UA, faria sentido falar de um relacionamento entre o MARP e o CRP. Contudo, e conforme explicação apresentada no parágrafo imediatamente acima, este não é o caso; e conseqüentemente apesar não ser possível prever um relacionamento entre os Pontos Focais do MARP e o Conselho Executivo em termos de processos orçamentais, o mesmo acontece para as relações entre os Pontos Focais do MARP e o CRP. Ademais, enquanto é possível prever relações puramente de índole consultivo
-

entre os Pontos Focais do MARP e o Conselho Executivo, isso poderá não ser possível no caso do CRP porque, contrariamente a UA em geral, o MARP não é dotado de um órgão onde os Estados Membros são representados ao nível de Embaixadores. Consequentemente, não seria prático providenciar o estabelecimento de relações entre o MARP e o CRP.

Poderá igualmente afigurar-se útil notar o facto de que o CRP poderá defender uma posição similar de se teria ou não jurisdição administrativa e financeira sobre o MARP. Assim, seria pertinente recordar por exemplo que depois de um pedido feito pelo Presidente do Painel do APR ao CRP no sentido participar de uma reunião do Subcomité do CRP sobre a reforma de Estruturas, o Painel foi informado por escrito que após uma análise cuidadosa da sua nota, ficara decidido que “não tinha nenhum mandato para discutir a proposta estrutura do MARP. Nesta conformidade, a questão foi retirada da Agenda. Consequentemente, não era necessário que uma delegação do MARP se deslocasse a Adis”.

- **Relacionamento entre o Secretariado do MARP e a Comissão da UA:** O estatuto do Secretariado do MARP como estrutura autónoma deve ser considerado como pedra angular da autonomia da instituição que é o MARP em geral. Os Procedimentos Operacionais estipulam que o Secretariado do MARP é responsável pela preparação das reuniões do Fórum e dos Pontos Focais, assim como providenciar serviços de secretariado e de apoio técnico e administrativo e de coordenação dos trabalhos do Painel. Pode argumentar-se que se o Secretariado é considerado como prestando contas a Comissão da UA, CRP e ao Conselho Executivo além de cumprir as directivas/instruções dos Pontos Focais, assim como apoiar os trabalhos do Painel, a autonomia do MARP em geral, em termos do exercício do seu mandato politicamente sensível, seria comprometido. Consequentemente, não seria necessário submeter-se as instruções do Presidente da Comissão da UA, como é o caso no contexto do actual relacionamento entre a Comissão da UA e a ACPN. A 14ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA adoptou uma decisão que estipula que o Presidente da Comissão da UA exerce “poderes de supervisão” sobre a ACPN. A Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA decidiu igualmente em 2008 que o Presidente da Comissão da UA deve assegurar a ACPN “adequada e necessária flexibilidade para realizar o seu mandato e consequentemente manter a identidade de marca corporativa do programa da NEPAD no seio da União Africana”. A “flexibilidade” acordada a ACPN não está a par com a “autonomia”
-

advogada e pretendida pelo MARP. Os Procedimentos Operacionais estipulam que os Pontos Focais têm a responsabilidade de formular uma recomendação ao Fórum sobre a nomeação do Director Executivo do Secretariado.

Entretanto, o entendimento é de que a integração do MARP na UA implica igualmente encorajar a coordenação e harmonização de programas e actividades entre o Secretariado do MARP e a Comissão da UA. Também inclui a harmonização das regras e políticas relacionadas com as condições de serviço, recrutamento e outras áreas de gestão administrativa bem como as áreas relacionadas com a gestão financeira do MARP em conformidade com as regras e regulamentos em vigor na Comissão da UA. Por outro lado a integração envolve igualmente a concessão de imunidades diplomáticas e outros privilégios aos funcionários do Secretariado do MARP, em conformidade com a Convenção Geral sobre Privilégios e Imunidades da OUA, nos termos do definido no Acordo de Acolhimento a ser negociado entre a Comissão da UA e o país de acolhimento.

Relações entre o MARP e Outros Órgãos e Instituições da UA

73. A Decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA deve encorajar o MARP a estabelecer relações (que actualmente não existem) com outros órgãos e instituições da União Africana em geral: Estes são órgãos e instituições com mandatos que gravitam em torno da natureza multifacetada da governação em África e não necessariamente sobre questões relacionadas com aspectos da política, administração e finanças e orçamentos que incumbem aos principais órgãos da UA em geral responsáveis pelas questões de política, administração e orçamento. Se forem estabelecidas relações entre o MARP e os órgãos não políticos e administrativos, a autonomia do MARP não seria posta em causa. Antes pelo contrário, estas relações devem providenciar uma oportunidade ao MARP para implementar o seu mandato continental e enriquecer o seu trabalho na área específica da governação em África; e isso pode ser considerado como um dos benefícios da sua integração na UA. Esses órgãos incluem, nomeadamente:

- i) A **APCN**, tendo em conta o potencial que já existe no domínio da mobilização de recursos e assistência técnica, especialmente no contexto das Missões de revisão aos países e a implementação dos Programas de Acção Nacionais. Com efeito, o documento de base acima mencionado exorta o Painel no sentido de rever, sustentar e fortalecer relações com todas as partes interessadas, incluindo a APCN;

- ii) O **Conselho de Paz e Segurança**, tendo em conta os fortes laços entre Paz e Segurança e governação, especialmente na área da prevenção de conflitos e consolidação da paz na era pós-conflito;
- iii) **Os órgãos e instituições que trabalham nas áreas dos direitos humanos, democracia e governação política, tais como o Tribunal Africano, PAP, Conselho da União Africana para o Combate contra a Corrupção, ECOSOCC, o Comité Africano dos Direitos e do Bem-estar da Criança:** O Documento de Base do MARP sobre organização e processos estipula que nas “questões relativas aos direitos humanos, democracia e governação política”, o Fórum do MARP solicitará aos “órgãos, comités ou unidades apropriados da União Africana que já foram legalmente mandatados e responsabilizados no sentido de realizarem avaliações específicas e similares e reúnem capacidade para o efeito, no sentido de levarem a cabo avaliações técnicas nos países a ser revistos”.
- iv) **as CERs**, considerando que virtualmente não existem quaisquer relações entre o MARP e estes órgãos regionais que receberam o papel crítico de agir como pilares do processo de integração Africana. O estabelecimento de relações com estes órgãos seria feito em conformidade com os dispositivos relevantes/pertinentes do documento de base sobre os objectivos, normas, critérios e indicadores acima mencionado que menciona como um dos objectivos a aceleração da integração regional através da participação na harmonização das políticas monetária, comercial e de investimento dos estados participantes.

2 de Junho de 2012

2014

Issues paper on the formal integration of the African peer review mechanism (APRM) into the African Union

African Union

African Union

<http://archives.au.int/handle/123456789/4580>

Downloaded from African Union Common Repository