

EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DA COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC)

Abílio Asside Gany

(Licenciado em Direito pela Universidade Católica de Moçambique [2003]; Assessor jurídico do Governador da Província de Sofala [2012-2015], participou na Conferência Internacional sobre o Método de Ensino Aprendizagem Baseada em Problemas em Lima – Peru [2006]; participou no 16º concurso africano sobre os Direitos Humanos em África, no Senegal [2007]; Docente Universitário [UCM, UP, INIPIAGET, Academia Militar Samora Machel] e Delegado Provincial do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica de Nampula-Moçambique)

RESUMO

Neste *paper* propomo-nos a falar da Cidadania no contexto da integração Regional, um tema bastante complexo, não só pela dimensão que a cidadania hoje reflecte, mas sobretudo, por termos que falar da cidadania no contexto duma Organização que tem muito que dar em termos jurídicos.

Neste *paper* trazemos problemas encontrados dentro do tratado que institui a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), concretamente de como os cidadãos podem intervir na vida da comunidade e a falta de uma estrutura flexível que permita a intervenção do cidadão membro. Estes factos são por nós considerados adversos ao exercício da cidadania.

A SADC instituiu um Tribunal comunitário que por razões meramente políticas foi encerrado deixando para trás todas as possibilidades do cidadão comunitário exigir algo da comunidade como sua pertença.

PALAVRAS CHAVES: cidadania, SADC, Tribunal, participação e Desenvolvimento.

SUMARIO: 1. Introdução. 2. Cidadania como um contexto de Totalidade. 3. A cidadania no contexto jurídico Moçambicano. 4. A cidadania na prossecução dos objectivos da SADC. 5. O Tribunal da SADC. 6. Fórum Parlamentar da SADC. 7. Comités Nacionais. 8. O Exercício da cidadania no contexto da comunidade da SADC. 9. Conclusão. 10. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

União Africana (UA) é a organização internacional que promove a integração entre os países do continente africano nos mais diferentes aspectos. Fundada em 2002 e sucessora da Organização da Unidade Africana, criada em 1963UA promove a integração regional como forma de desenvolvimento económico. O objectivo final é a completa integração das economias de todos os países da África, numa Comunidade Económica Africana¹.

Neste momento, funcionam as seguintes organizações de integração regional:

- A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO),
- A Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC),
- A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC),
- A Comunidade da África Oriental (EAC),
- O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e
- A União Árabe do Magrebe (UMA).

Propomo-nos a falar da SADC, de como esta organização sub-regional se estrutura de forma a permitir o exercício da cidadania tendo em conta que seus membros são Estados independentes, de direito e democráticos onde a cidadania afigura-se como um direito fundamental.

Se por um lado esta Organização visa integrar as economias sem deixar de parte os aspectos culturais e sociais e' fundamental que hajam mecanismos do exercício da cidadania de forma efectiva para seja uma integração global e de todo.

O Nosso objectivo relativamente `a esta abordagem, e' chamar a consciência critica e de promoção ao exercício da cidadania quer no contexto interno dos Estados membros, enquanto soberanos, quer ao nível desta Comunidade.

Assim, trazemos problemas encontrados dentro do tratado que institui a SADC. Problemas como as formas de intervenção dos cidadãos na vida da comunidade.

Pela natureza da oportunidade de abordagem, não traremos aqui e de forma exaustiva sobre o limiar do percurso da criação da SADC onde necessariamente teríamos que abordar as transformações

¹ VASQUES, Sérgio. A integração Económica Africana, Textos fundamentais. Fim de Século. Lisboa, 1997.

políticas vividas na região que determinaram o novo modelo organizacional da SADC, ora objecto de análise no contexto do exercício da cidadania.

Um reparo sobre a ortografia deste texto sublinhe-se que Moçambique ainda não ratificou o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

2. Cidadania como um Conceito de Totalidade

A cidadania de que muito se fala, vistas as rápidas mutações por que as sociedades passam e os paradoxos que vão investindo as democracias avançadas, deve ser conceituada levando-se em consideração o **contexto social** do qual se está falando, e como isto, a mesma adquire características próprias que se diferencia conforme o tempo, o lugar e, sobretudo, as condições sócio-económicas existentes².

Sem trazermos aqui o contexto histórico do surgimento da cidadania e suas visões há que considerar que a cidadania nas suas origens tinha como pressuposto uma vivência política activa em comunidade³. A ideia da cidadania activa afirma-se historicamente com o desenvolvimento dos movimentos socialistas, com a expansão dos movimentos de massas, com a luta pela conquista dos direitos universais, é aqui onde se firma a ideia da participação política como exercício da cidadania.

A cidadania pode ser definida como sendo o exercício pleno de direitos e deveres das pessoas, num contexto onde os mesmos direitos e deveres são garantidos e respeitados, direitos estes que se estendem às liberdades políticas, sociais e económicos já estabelecidos ou não pela lei.

O conceito de cidadania está inserido na comunidade onde é exercida a tal cidadania. Esta é uma cidadania no sentido de uma filiação a uma sociedade politicamente organizada (Estado ou Organizações de Estados) e controlada por si mesma, de modo a que todos os seus membros são, ao mesmo tempo, produtores e utilizadores da organização política, administradores e legisladores⁴. Desta forma diz-se cidadão de um Estado ou de uma Comunidade aquele que goza de cidadania do respectivo Estado ou Comunidade. Daí que para Marcelo Caetano a cidadania coincide com a nacionalidade⁵

3. A cidadania no contexto jurídico de Moçambique

² André Henrique Oliani disponível em <http://www.zemoleza.com.br/trabalho-academico/sociais-aplicadas/psicologia/cidadania-como-um-conceito-de-totalidade>. Acesso em 06/03/2018

³ Referência à Grécia Antiga

⁴ TOURAINE, Alain. O que é a Democracia? Trad. Guilherme João de Teixeira, Rio de Janeiro, Petrópolis, 1996, pg 105

⁵ CAETANO, Marcelo. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, 4ª Ed., Coimbra Editora.

Antes de focarmos sobre a essência deste tema e, porque Moçambique pertence a SADC achamos legítimo abordar de forma sumaria a cidadania no nosso contexto jurídico-constitucional.

A cidadania no contexto jurídico de Moçambique passa necessariamente por considerar cidadão moçambicano todo o nacional moçambicano quer goze quer não os respectivos direitos constantes no Título II da Constituição de Moçambique, doravante CRM.

Assim, conforme a CRM, para além da nacionalidade (cf. Artigos 11 e 13 CRM), temos como pressupostos da cidadania a **igualdade** (arts 66, 67 e 73 CRM) igualdade universal e entre homens e mulheres, o **Direito de Participação na coisa Publica** como a liberdade de associação, d participação política, de formação partidária, de eleger e ser eleito (arts 30, 70, 71, 73, 77 n 1, 90 e 177 todos da CRM)

4. A Cidadania na Prossecução dos Objectivos da SADC

Entendemos nós apresentar e de forma muito breve as origens e o processo de formação da SADC.

A Conferencia de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral, SADCC, o precursor da SADC, foi estabelecida em Abril de 1980 (ano da independência do Zimbabwe) por Governos de nove países da África Austral nomeadamente Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe. Este foi o culminar de um longo percurso (desde finais de 1970) em os líderes desta região entenderam que apenas ter uma bandeira e um hino nacional não satisfazia as necessidades das pessoas por padrões melhores de vida⁶. Assim, a SADCC foi formada com quatro principais objectivos a saber:

- Reduzir a dependência dos Estados membros, particularmente em relação ao regime do *Apartheid* da África do Sul⁷;
- Implementar programas e projectos com impacto nacional e regional;
- Mobilizar os recursos dos Estados membros para a auto-sustentabilidade; e
- Assegurar a compreensão e apoio internacional.

A transformação da SADCC para SADC aconteceu em Agosto de 1992⁸, em Windhoek – Namíbia, quando os líderes desta comunidade entenderam que havia a necessidade de trocar o foco da

⁶ BRANCO, Luís Castelo. Das Razoes Politicas da SADCC as Razoes Económicas da SADC. Lisboa Edições Universidade Lusíadas, 1995

⁷ Com uma economia notória e de que se dependia muito na região

organização, *de coordenação de projectos de desenvolvimento* para uma tarefa mais complexa *para integração das economias dos Estados membros*, portanto, passou de uma associação voluntária, para uma instituição juridicamente vinculativa, cobrindo os vários sectores económicos e sociais como a energia, turismo, ambiente, terras, água, recursos minerais, emprego, cultura, informação, desporto e transportes e comunicações⁹.

A SADC engloba 15 países da região da África Austral, nomeadamente África do Sul, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe, Seicheles¹⁰.

Os objectivos da SADC, plasmados no artigo 5 do seu Tratado traçam as formas de alancar o foco traçado a quando da conferência da sua constituição, nomeadamente:

- Promover o crescimento e desenvolvimento económico, aliviar a pobreza, aumentar a qualidade de vida do povo, e prover auxílio aos mais desfavorecidos;
- Desenvolver valores políticos, sistemas e instituições comuns;
- Promover a paz e a segurança;
- Promover o desenvolvimento sustentável por meio da interdependência colectiva dos estados membros e da autoconfiança;
- Atingir a complementaridade entre as estratégias e programas nacionais e regionais;
- Promover e maximizar a utilização efectiva de recursos da região;
- Atingir a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção do meio ambiente;
- Reforçar e consolidar as afinidades culturais, históricas e sociais de longa data da região.

A SADC apresenta a seguinte estrutura¹¹:

- Cimeira dos Chefes de Estado ou de Governo
- Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança
- Conselho de Ministros
- Comité Integrado de Ministros

⁸ Este ano marca o fim do *Apartheid*, já assinalada a queda do Regime do Ian Smith da Rodésia (Zimbabwe), a independência da Namíbia, o fim da guerra civil em Moçambique e Angola, a região Austral de África apresentava-se favorável a uma integração política, economia e cultural regional pacífica, havendo espaço para **uma cidadania regional**.

⁹ Transportes e comunicações sempre esteve a cargo de Moçambique devido a sua localização geoestratégica.

¹⁰ ABOUT SADC disponível em <http://www.sadc.int/about-sadc/>. Acesso: 27/02/2018

¹¹ SADC INSTITUTIONS disponível em <http://www.sadc.int/about-sadc/Acesso>: 27/03/2018

- Comité Permanente de Altos Funcionários
- Secretariado
- Tribunal
- Comités Nacionais da SADC
- Fórum Parlamentar

5. O Tribunal da SADC

Foi estabelecido por um Protocolo adoptado a 7 de Agosto de 2000, foi criado para considerar litígios entre os estados e a SADC, entre indivíduos, organizações ou instituições e a SADC, e entre funcionários do Secretariado da SADC e a Comunidade. O Tribunal pode ouvir casos relacionados com o Tratado da SADC, o Protocolo que estabelece o Tribunal, todos os Protocolos que integram o Tratado e instrumentos adoptados pela Cimeira, pelo Conselho ou qualquer instituição ou órgão da Comunidade. Também pode emitir pareceres mediante solicitação dos Chefes de Estado e de Governo da SADC e do Conselho de Ministros. Os lesados podem apresentar os seus casos nas línguas de trabalho da SADC – Inglês, Francês e Português. Quem apresentar casos ao Tribunal deve primeiro esgotar os recursos locais ou provar que estes não existem. As decisões do Tribunal são finais e vinculativas.

O Tribunal é composto por dez membros, cinco dos quais são “regulares”, pois comparecem à apreciação da maioria dos casos apresentados. Na indisponibilidade de um deles, o Presidente do Tribunal pode convidar um outro membro para ocupar o cargo em questão. Os juízes servem um mandato de cinco anos, que é renovável. O Tribunal foi suspenso em 2010, após críticas do Governo do Zimbabué, condenado pelo Tribunal em processos movidos por agricultores que viram as suas terras confiscadas no quadro da reforma agrária levada a cabo pelo Presidente Robert Mugabe.

Mais tarde, em Agosto de 2014, adoptaram um novo protocolo para o tribunal. O novo protocolo alterou a jurisdição original do tribunal, tirando seu mandato para apreciar os processos apresentados por indivíduos contra Estados e apenas permitindo que ele apreciasse casos trazidos pelos Estados membros da SADC uns contra os outros, também chamados de disputas inter-estaduais. A adopção do novo protocolo, de fato, eliminou a possibilidade de os indivíduos se aproximarem do tribunal para reivindicar seus direitos. Deve-se notar que, antes da sua suspensão, o tribunal da SADC julgou e emitiu vários julgamentos contra alguns estados da SADC e concedeu direitos violados aos seus cidadãos.

6. Fórum Parlamentar

Os membros deste Fórum são os parlamentares nacionais dos Estados membros e tem como objectivo a promoção dos Direitos Humanos na Região, informar a SADC da visão popular sobre desenvolvimento e outras matérias que afecta os Estados membros em matérias de comum interesse.

É através do princípio democrático da representação popular que os cidadãos participam na vida política e económica dos seus Estados através dos seus mandatários nas Assembleias Nacionais e por sua vez levam os seus anseios à comunidade regional pelo Fórum Parlamentar na implementação dos objectivos da SADC.

7. Comités Nacionais

Estes Comités são compostos notavelmente pelo pelouro específico de cada Governo, sector privado e sociedade civil cuja função principal é de contribuir, ao nível nacional, na formulação de políticas regionais, estratégias, como também coordenar e vigiar a implementação destes programas ao nível nacional de cada Estado membro.

Através destes Comités, a sociedade civil, o sector privado pode participar primeiro, a partir de programas traçados ao nível nacional e seguidamente caberá a integração dos programas regionais. Este é um espaço amplo ao exercício da cidadania em que as vozes se tornam sonantes no seio da Comunidade.

8. O Exercício da Cidadania para o contexto da Comunidade da SADC

OS países da Região Austral de África são, na sua totalidade, democráticos e seus cidadãos vivem num espírito de cidadania, sem prejuízo de imperativos constitucionais e de tensão política de Estado para Estado.

Os cidadãos da região participam activamente na escolha dos líderes estaduais, na definição das políticas internas, quer por via dos seus parlamentos ou por outros fóruns públicos. **A questão que se coloca é de saber se o mesmo acontece ao nível da SADC!**

Sem correremos o risco de trazer respostas definitivas vamos definir o problema comparando com outras organizações internacionais, quer sejam supra nacionais ou intergovernamentais, como é o caso em apreço.

Afigura-se importante estabelecer uma delimitação jurídica da SADC. *SADC é uma Organização Internacional intergovernamental, com personalidade jurídica própria para agir na Comunidade Internacional como sujeito de Direito Publico e foi estabelecida por um Tratado Internacional, o Tratado da constituição da SADC.*

Há um esforço imensurável por parte dos Governos dos países membros que propicie a participação ampla da sociedade civil nesta integração mas nos parece não existir uma dimensão estrutural capaz de responder a este desafio. Se não vejamos;

Nos termos do Tratado foram criados o Fórum Parlamentar e os Comités Nacionais que, quanto a nós, são as únicas formas efectivas de participação dos cidadãos nacionais na definição de políticas na execução das mesmas, não são, em termos materiais, suficientes para falarmos da cidadania em termos comunitários.

As estruturas existentes como já nos referimos, não permitem um real envolvimento, por exemplo, da sociedade civil, como uma instituição que em parte representa os interesses dos cidadãos vistos numa dimensão informal do poder. ***Quanto de nós discutimos as políticas para a integração regional?*** Poder-se-a encontrar repousada a justificação do não envolvimento de, por um lado o desconhecimento do que seja a SADC pelas comunidades estaduais e por outro lado, o afastamento dos cidadãos por consequência do tipo de Organização que temos – que é Intergovernamental. Neste tipo de Organização tem como centro decisório os próprios Governos. E, vezes sem conta agem à margem da intervenção dos outros órgãos estaduais, podendo-se ver que, por exemplo, o Parlamento Moçambicano participa de fora crucial nos actos do Governo ao nível da sua participação em Organizações Internacionais, neste caso a SADC, no momento apenas da sua ratificação.

Apesar de ter sido já estabelecido o *SADC Parliamentary Forum*, não estamos convencidos ainda da sua capacidade de intervenção quer seja para cumprir a sua principal missão que é de criar uma convergência económica, político e social da Região e, por outro lado, ajudar e trazer um profundo ambiente de cooperação regional através da participação popular. Os vários segmentos da nossa sociedade como o empresariado, organizações de trabalhadores, organizações juvenis e outros, não se mostram reflectidos ainda nos interesses actuais da Organização.

Quando é que chegaremos a ter oportunidade de propor uma acção judicial no Tribunal da SADC por actos criminais infligidos contra emigrantes, por exemplo? O tribunal foi criado para “*garantir a*

observância e interpretação adequada das deliberações deste Tratado e de outros instrumentos subordinados, e para deliberar sobre diferendos a ele submetidos (cf. Art. 16, n1 do Tratado).

A participação directa do indivíduo visto no âmbito do Direito Internacional, neste Tribunal não se encontra estabelecida. Daqui podemos aferir que as directivas deste Tribunal tem efeito directo nos Estados (Governos) e não nos cidadãos dos Estados membros propriamente ditos. Os Estados são em regra totalmente soberanos e não relegam parte da sua soberania à Organização, pois, resultaria maior poder de intervenção nos Estados membros, consequentemente o contexto de cidadania seria maior. Veja-se por exemplo, a União Europeia, em que a participação dos cidadãos da comunidade junto do Tribunal Europeu e na eleição dos parlamentares é maior.

9. CONCLUSAO

O acesso ao direito e à justiça enfrentam uma tendência preocupante na África me geral e na África Austral em particular. Estes valores e direitos consagrados na *Magna Carta* são colocados em perigo por uma elite política que defende ideais proteccionistas individuais em nome de interesses nacionalistas que limitam o direito de acesso à justiça através dos tribunais regionais. A desvantagem disso é que os direitos fundamentais das pessoas são ameaçados à medida que a acção política destrói as instituições encarregadas de responsabilizar os Estados.

O protocolo de 2014 ainda não entrou em vigor, no entanto, tanto a suspensão como a assinatura do novo protocolo do tribunal da SADC, não só tem implicações nos direitos das pessoas, mas também alteraram completamente o cenário jurídico na medida em que os direitos dos indivíduos na região para acessar o tribunal regional nulo.

O império da lei é de suma importância para a região for prosperar. Uma maneira de fazê-lo é restabelecer um tribunal independente e imparcial ao qual um cidadão ou investidor possa remeter suas queixas e serem apreciadas.

Portanto, ainda temos muito por caminhar nesta matéria de cidadania.

Se um Estado como comunidade política tem um conjunto de direitos e deveres perante seus cidadãos, quais serão, em contraposição, os direitos e deveres da SADC perante os seus cidadãos?

10. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- VASQUES, Sérgio. A integração Económica Africana, Textos fundamentais. Fim de Século. Lisboa, 1997.
- TOURAINE, Alain. O que é a Democracia? Trad. Guilherme João de Teixeira, Rio de Janeiro, Petrópolis, 1996, pg 105
- CAETANO, Marcelo. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, 4ª Ed., Coimbra Editora
- BRANCO, Luís Castelo. Das Razoes Politicas da SADCC as Razoes Económicas da SADC. Lisboa Edições Universidade Lusíadas, 1995

Sítios Electrónicos

- André Henrique Oliani disponível em <http://www.zemoleza.com.br/trabalho-academico/sociais-aplicadas/psicologia/cidadania-como-um-conceito-de-totalidade>. Acesso em 06/03/2018
- ABOUT SADC disponível em <http://www.sadc.int/about-sadc/>. Acesso: 27/02/2018
- SADC INSTITUTIONS disponível em <http://www.sadc.int/about-sadc/Acesso>: 27/03/2018

Legislação Consultada

- Acto constitutivo da SADC e suas Emendas
- Constituição da Republica de Moçambique