

# A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MINORIAS NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A SITUAÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES NA COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC)

Almeida Machava   
Universidade de Macau 

**Contextualização:** Os ataques xenófobos na África do Sul, em maio de 2008, despertaram as preocupações com a proteção dos migrantes nos países hospedeiros em quase todo o continente africano, a avaliar pela ampla condenação dos mesmos atos pelos governos africanos. Com efeito, os ataques são vistos não só como fundados no facto de aqueles que foram atacados serem estrangeiros, mas também porque representam minorias na África do Sul. Considerando que alguns dos grupos vítimas daquelas ações xenófobas são oriundos de países que, juntamente com a África do Sul, integram a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), é importante ver como os instrumentos jurídicos e políticas regionais lidam com os direitos das minorias.

**Objetivo:** O ensaio tem como objetivo aferir em que medida dos instrumentos jurídicos da SADC fornecem uma resposta adequada às preocupações das minorias no espaço comunitário e como eles podem contribuir para a proteção dos direitos das minorias contra as tensões trazidas pelas regras das maiorias.

**Método:** O presente estudo assentou num método hermenêutico que através da interpretação dos instrumentos legais procurou obter as respostas aos problemas suscitados.

**Resultados:** Apurou-se que num contexto de integração regional a proteção das minorias resultantes da interação entre as pessoas da região deve ter nos instrumentos regionais a sua consagração, situação que não se verifica na SADC, na medida em que, no geral, os migrantes encontram-se numa situação de fragilidade quanto à proteção dos seus direitos, visto não existirem instrumentos e mecanismos regionais capazes de concretizá-los.

**Palavras-chave:** Direitos das Minorias; migrantes; integração regional; SADC.

## THE PROTECTION OF MINORITIES RIGHTS IN THE CONTEXT OF REGIONAL INTEGRATION: THE LEGAL STATUS OF MIGRANTS IN THE SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC)

**Contextualization:** The xenophobic attacks in South Africa in May 2008 raised concerns with the protection of migrants in host countries in Africa, considering the large condemnation of those acts from African governments. As a matter of fact, the attacks are seen not only as grounded on the fact that those who were attacked be foreigners but also because they represent minorities in South Africa. Considering that some of those xenophobic acts victims are from southern Africa countries, who together with South Africa belong to the Southern Africa Development Community (SADC), a regional integration organization, it is important to see how the regional legal and political instruments deal with the minorities' rights.

**Objective:** This study is aimed at assessing to which extent the SADC legal instruments offer an adequate answer to the minorities' concerns, particularly of the migrants within the Community region, and how they can contribute to the protection of the minorities' rights against the tensions brought by the majorities' rules.

**Method:** This essay consisted of a hermeneutic method that, through the interpretation of legal instruments, seeks to identify the answers to the raised questions.

**Results:** As a result, in a context of regional integration, the protection of minorities resulting from the interaction between the people of the region must be enshrined in regional instruments, a situation that does not occur in SADC, since, in general, migrants are in a situation of fragility regarding the protection of their rights, as there are no regional legal instruments and mechanisms capable of implementing them.

**Keywords:** Minorities' rights; migrants, regional integration, SADC.

## LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS MIGRANTES EN LA COMUNIDAD DE DESARROLLO DEL ÁFRICA MERIDIONAL (SADC)

**Contextualización:** Los ataques xenófobos en Sudáfrica en mayo de 2008 suscitaron preocupación por la protección de los migrantes en los países de acogida en casi todo el continente africano, medida por la condena generalizada de los mismos actos por parte de los gobiernos africanos. De hecho, los ataques se consideran no sólo como fundados en el hecho de que los que han sido atacados son extranjeros, sino también porque representan a las minorías en Sudáfrica. Teniendo en cuenta que algunos de los grupos que son víctimas de estas acciones xenófobas provienen de países que, junto con Sudáfrica, forman parte de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), es importante ver cómo los instrumentos jurídicos y políticos regionales abordan los derechos de las minorías.

**Objetivo:** El ensayo tiene como objetivo evaluar en qué medida los instrumentos jurídicos de la SADC proporcionan una respuesta adecuada a las preocupaciones de las minorías, en particular de los migrantes dentro de la Comunidad, y cómo pueden contribuir a la protección de los derechos de las minorías contra las tensiones provocadas por las normas de las mayorías.

**Método:** El presente estudio consiste en un método hermenéutico que, a través de la interpretación de los instrumentos jurídicos, busca obtener las respuestas a los problemas planteados.

**Resultados:** Como resultado, se tiene que en un contexto de integración regional, la protección de las minorías resultante de la interacción entre los pueblos de la región debe estar consagrada en instrumentos regionales, situación que no ocurre en la SADC, ya que, en general, los migrantes se encuentran en una situación de fragilidad en cuanto a la protección de sus derechos, ya que no existen instrumentos jurídicos y mecanismos regionales capaces de aplicarlos.

**Palabras clave:** derechos de las minorías; migrantes; integración regional; SADC.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a proteção dos direitos das minorias no contexto da integração regional, analisando a situação dos migrantes na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

Um dos grandes efeitos dos acordos de integração regional é de propiciar o aumento do fluxo de pessoas entre os países que integram o acordo, ou seja, através dos acordos de integração regional várias dimensões de integração entram em ação: a dimensão económica que irá traduzir-se no aprofundamento da interdependência económica entre os territórios aduaneiros partes do acordo de integração regional; a dimensão política que em geral se traduz no aprofundamento dos laços políticos e diplomáticos entre os governos desses territórios; a dimensão jurídica, que traduz a ideia de criação de um Direito Comunitário ou um Direito do espaço integrado; a dimensão sociocultural, que encerra o intercâmbio entre os povos da região; ente outras dimensões.

É comum, na decisão pela conclusão de um acordo de integração regional considerarem-se apenas as dimensões política e económica, negligenciando-se as demais, incluindo a jurídica, apesar desta desempenhar um papel importante no processo de integração, qualquer que seja o seu principal foco ou objetivos.

Apesar de estar nas pessoas a principal força motriz de um processo de integração regional em razão da sua mobilidade, é comum ignorar-se também a dimensão sociocultural, não obstante os efeitos que ela encerra, desde logo, a possibilidade de criação de minorias.

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) não foge desta tendência e preocupa-se mais com as dimensões política e económica, apesar de ser na livre circulação das pessoas que se assiste o maior dinamismo na região.

As facilidades que se vão estabelecendo para a mobilidade das pessoas na SADC têm, entre outras, criado condições para que cidadãos de um determinado país membro decidam fixar-se noutros países membros da SADC, facto também impulsionado pela “identidade” cultural que se verifica na região austral de África.

É tomando em conta esta situação que o presente ensaio discute em que medida, num contexto de integração regional, os cidadãos dos Estados da SADC, que estando noutro Estado também da SADC enquanto minorias, se acham protegidos pelos instrumentos jurídicos regionais, ou seja, o ensaio tenta explorar a dimensão sociocultural do processo de integração regional da SADC com o objetivo de avaliar em que medida os instrumentos jurídicos adoptados para a sua operacionalização podem ser fundamento da afirmação dos direitos das maiorias e das minorias, em particular dos migrantes, num contexto em que se pretende a livre circulação no espaço comunitário, ou seja, o presente estudo procura aferir

em que medida dos instrumentos jurídicos da SADC fornecem uma resposta adequada às preocupações das minorias, em particular dos migrantes no espaço comunitário e como eles podem contribuir para a proteção dos direitos das minorias contra as tensões trazidas pelas regras das maiorias.

Assente num método hermenêutico, que através da interpretação dos instrumentos legais procura obter as respostas aos problemas suscitados.

Na perspectiva proposta no presente estudo, o conceito de minoria é bastante recente, visto que a abordagem comum ou tradicional é de olhar para as minorias num contexto unitário, em que os diferentes grupos, maioritários e minoritários, são vistos como entidades que partilham uma identidade comum em termos de nacionalidade ou pertença a um território. Com efeito, é comum na literatura a discussão sobre temas como minorias linguísticas, minorias sexuais ou minorias étnicas, mas não sobre as minorias que têm na sua origem externa de um determinado Estado a sua base de constituição como grupo homogêneo, daí a relevância do estudo realizado.

## 1. O REGIONALISMO AFRICANO E A FORMAÇÃO DAS MINORIAS

### 1.1. DO CONCEITO DE MINORIAS: O CASO DOS IMIGRANTES

Do ponto de vista histórico a atenção com as minorias terá tido o seu ponto de partida no Tratado de Vestefália, de 1648, que concedeu direitos a determinadas minorias religiosas.<sup>1</sup> Depois da Primeira Guerra Mundial para além das liberdades religiosas, a questão das minorias passou a incluir a dimensão étnica ou nacional. Porém, nos dias que correm ainda existem dúvidas sobre o que se deve considerar minoria.

O conceito de minorias vem variando de tempos em tempos em razão das várias dimensões a que o mesmo se reporta,<sup>2</sup> desde a língua, religião, origem étnica, ou mesmo orientação sexual. Uma das tentativas de se estabelecer um conceito uniforme de minorias revela essas dimensões, no sentido de que elas seriam entendidas como

um grupo numericamente inferior ao resto da população de um Estado, em posição não dominante, cujos membros – sendo nacionais desse Estado – possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes das do resto da população e demonstram,

---

<sup>1</sup> MOREIRA, Vital e GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**. Coimbra: lus Gentium Conimbrigae, 2013. p. 201.

<sup>2</sup> Esta ideia está devidamente ilustrada no sentido de que “algumas minorias vivem em áreas comunitárias definidas, outras encontram-se espalhadas por um país ou mesmo por mais do que um país; algumas têm um sentido pronunciado de identidade cultural coletiva, baseado em eventos históricos, enquanto outras apenas têm um conhecimento limitado do seu legado comum; algumas têm um elevado grau de autonomia, enquanto outras estão longe de se governarem a si próprias; algumas têm um desejo mais vincado de preservarem e desenvolverem a sua cultura e traços característicos, enquanto outras não tanto” – MOREIRA, Vital; GOMES, Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 471.

pelo menos de maneira implícita, um sentido de solidariedade, dirigido à preservação da sua cultura, das suas tradições, religião ou língua.<sup>3</sup>

Com efeito, é comum hoje em dia falar-se, por exemplo, de:

a) Minorias linguísticas, para reportar-se a um grupo de indivíduos que partilham uma mesma língua que não tem grande expressão num determinado espaço geográfico.

b) Minorias religiosas, quando um grupo minoritário que confessa uma determinada religião está inserida num meio onde há predominância de outra religião.

c) Minoria étnica, quando a situação minoritária de um grupo reporta-se à sua origem étnica.

Uma particularidade desta definição de CAPOTORTI está no facto de o mesmo ter circunscrito o conceito de minorias dentro de uma mesma circunscrição territorial, ou seja, olha para as minorias numa perspectiva doméstica, circunscrito a um determinado Estado, num contexto em que os grupos minoritários partilham a mesma realidade dos grupos majoritários ou dominantes. Esta visão de CAPOTORTI reporta-se ao que a doutrina apelidou de antigas minorias ou históricas, em que “as minorias são constituídas exclusivamente por cidadãos do país em que residem, com quem têm laços históricos, estando bem estabelecidos, e nele se encontrem numa situação de minoria”.<sup>4</sup>

No entanto, com o advento da globalização e do aprofundamento da interdependência, principalmente económica, entre os diferentes territórios aduaneiros, julgamos haver uma nova dimensão de minorias que não se pode ignorar, aquela que atende à nacionalidade, ou seja, ao facto de o grupo de indivíduos em uma determinada circunscrição territorial partilhar uma mesma nacionalidade diferente da de onde se encontram,

o motivo predominante para o estabelecimento das [novas] minorias encontra-se na migração humana em larga escala devido a guerras, perseguição, dificuldades económicas e, cada vez mais, também devido às alterações climáticas. Estes movimentos podem ser forçados ou voluntários, mas todos podem conduzir ao surgimento de, por vezes, numerosas (novas) minorias.<sup>5</sup>

Nesta nova abordagem das minorias a cidadania não é apresentada como um pré-requisito, ou seja, “as pessoas que pertençam a uma minoria não têm, em termos gerais, de

---

<sup>3</sup> Francesco CAPOTORTI apud MORREIRA, Vital e GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 471.

<sup>4</sup> MOREIRA, Vital; GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 479.

<sup>5</sup> MOREIRA, Vital; GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 479.

ter a cidadania para o gozo, tanto dos direitos humanos, como dos direitos das minorias”<sup>6</sup>. É a esta dimensão que nos reportamos neste ensaio.

Com efeito, concordamos em que

os imigrantes e minorias nacionais têm muitas características em comum e as políticas a estes respeitantes frequentemente se referem a matérias similares. As minorias podem ter uma origem migratória e as violações dos direitos das minorias podem conduzir à migração forçada<sup>7</sup>.

Mas mais do que isso, as minorias decorrentes das migrações podem ter natureza voluntária e até fomentada pelo Estado de imigração. Aqui, os acordos de integração regional são o exemplo.

Através dos acordos de integração regional, os territórios aduaneiros aprofundam a sua interdependência através de vários mecanismos que colocam as pessoas no centro das relações políticas, económicas, sociais e até culturais. Quem promove a concretização dos objetivos de um acordo de integração são as pessoas, e isto faz-se principalmente através da liberdade de circulação no espaço regional.

## 1.2. O REGIONALISMO AFRICANO COMO FUNDAMENTO DA FORMAÇÃO DE MINORIAS NA ÁFRICA AUSTRAL

O colonialismo europeu no continente africano sempre teve dos povos africanos a total reprovação, na medida em que o mesmo significava a limitação dos seus direitos, em particular os socioculturais. É neste contexto que, nos finais do Século XVIII, desenvolveram-se os ideais panafricanistas que tinham no seu substrato a ideia de “a construção de visões positivas e internacionalistas acerca de sua identidade étnico-racial, entendida como comunidade negra: africana e afrodescendente”,<sup>8</sup> tendo mais tarde, já no século XX, evoluído para dimensão mais política, em que estava mais associado às “lutas de independência nacional e contra o neocolonialismo na África”.<sup>9</sup>

É neste segundo momento do panafricanismo em que emergem as ideias de “Uma África”, ou seja, o princípio de uma identidade ou cidadania africana, no sentido de que os

---

<sup>6</sup> MOREIRA, Vital e GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 480

<sup>7</sup> MOREIRA, Vital e GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**, p. 480

<sup>8</sup> BARBOSA, Muryatan Santana. Pan-africanismo: unidade e diversidade de um ideal na Présence Africaine (1956-63). In: **XXVIII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis, 27 a 31 de Julho de 2015. Disponível em: [http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427824102\\_ARQUIVO\\_Pan-Africanismo-MSB.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427824102_ARQUIVO_Pan-Africanismo-MSB.pdf). Acesso em: 20 set. 2022. p. 1.

<sup>9</sup> BARBOSA, Muryatan Santana, Pan-africanismo: unidade e diversidade de um ideal na Présence Africaine (1956-63), p. 1.

povos africanos deviam sentir-se e atuar como um povo uno e indivisível, o povo africano. Os problemas de um cidadão que estivesse na Guiné-Bissau devia ser também um problema de um indivíduo que esteja em Moçambique. Os ideais panafricanistas tinham, assim por base a ideia de uma África sem fronteiras, todo africano devia sentir-se em casa, em qualquer parte do continente. Mas mais do que isso, o Pan-africanismo apelava para um nacionalismo, cooperação política e económica, bem como à consciência histórica e cultural, principalmente no que tange às interpretações afro centristas e eurocentristas.<sup>10</sup>

O panafricanismo conduziu à criação da Organização da Unidade Africana, que no seu Preâmbulo consagrava que o crescimento e desenvolvimento (econômico) do continente passava pela integração regional.

## 2. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA SADC E A PROTECÇÃO DAS MINORIAS NACIONAIS NA ÁFRICA AUSTRAL

A Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da região austral de África havida em agosto de 1992, em Windhoek – Namíbia, marcou o início de uma nova era no processo de cooperação e aprofundamento da interdependência entre os territórios aduaneiros e povos da África Austral. Com efeito, foi nessa Cimeira que representantes de 10 países da região adoptaram e assinaram a Declaração Windhoek e o Tratado da SADC, marcando a transformação da SADCC em SADC.

Contudo, a Declaração de Windhoek e o Tratado da SADC significaram mais do que a simples reconstituição da SADCC em SADC, visto que vieram dar um estatuto jurídico à organização, que não tinha durante o período da Conferência para a Coordenação, ou seja, “the SADC Heads of State and Government [...] redefined the basis of cooperation among Member States from a loose association into a legally binding arrangement”,<sup>11</sup> com um âmbito de atuação mais alargado, visto que à dimensão socioeconómica que caracterizava a SADCC, adicionou-se a componente política e de segurança, que estava sob os auspícios do Grupo dos Estados da Linha da Frente, daí a consideração de que o Tratado da SADC marcou também o início do fim desta base de sustentação política da região.

Tendo como seu objetivo último, edificar uma região em que haverá um elevado grau de harmonização e racionalização para permitir a exploração de recursos para atingir a autossuficiência coletiva por forma a melhorar os níveis de vida da população da região, ou ainda, “com a visão de um futuro comum, numa comunidade regional que irá assegurar o

<sup>10</sup> BODDY-EVANS, Alistair. **The Origins, Purpose, and Proliferation of Pan-Africanism**. ThoughtCo, Feb. 16, 2021. Disponível em: [thoughtco.com/what-is-pan-africanism-44450](https://www.thoughtco.com/what-is-pan-africanism-44450). Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>11</sup> SADC SECRETARIAT. **SADC Major Achievements and Challenges: 25 Years of Regional Cooperation and Integration**, 2006. Disponível em: [https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-12/Achievements\\_booklet.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-12/Achievements_booklet.pdf). Acesso em: 03 mar. 2023. p. 10.

bem-estar econômico, melhoramento dos níveis e qualidade de vida, liberdade e justiça social e paz e segurança para os povos da África Austral”,<sup>12</sup> os Estados Membros da SADC atuam de acordo com cinco princípios básicos, previstos no artigo 4 do Tratado, designadamente:

- a) igual soberania de todos os Estados Membros;
- b) Solidariedade, paz e segurança;
- c) Direitos Humanos, democracia e o respeito pela lei;
- d) equidade, equilíbrio e benefício mútuo; e
- e) resolução pacífica dos diferendos.

Em geral, os princípios orientadores da SADC revelam as bases que fundaram o regionalismo africano, em particular a ideia de identidade ou cidadania africana. Com efeito, a eleição da solidariedade como um dos princípios fundamentais da organização, revela a intenção de que só através de concertação de esforços e ajuda mútua a Comunidade irá lograr atingir os objetivos para os quais foi criada, em particular o desenvolvimento de valores políticos comuns, bem como o reforço e consolidação das afinidades e laços históricos, sociais e culturais entre os povos da região austral de África, não só através da promoção do envolvimento da sociedade no processo de integração regional, mas também, e principalmente, através do desenvolvimento de políticas que, em geral, visam a eliminação dos obstáculos à livre circulação de fatores produtivos, em particular, das pessoas, conforme se pode retirar do artigo 5 do Tratado da SADC.

Para a operacionalização desta estratégia foi, em 2005, adoptado na SADC o Protocolo sobre a Facilitação da Circulação de Pessoas,<sup>13</sup> mas que até a presente data não entrou em vigor visto não terem sido ainda atingidos os 2/3 de ratificações necessárias nos termos do Artigo 36 do Protocolo.<sup>14</sup>

Nos termos do Artigo 3 do Protocolo, para além de facilitar a circulação das pessoas na região, o mesmo visa também facilitar a residência permanente e a fixação no território de um outro Estado Parte. É nosso entendimento que este objetivo irá propiciar a criação de minorias nos territórios dos Estados Membros da SADC.

Para a salvaguarda dessas minorias que a residência permanente e a fixação podem propiciar, o artigo 21 do Protocolo prevê que elas deverão gozar uma série de direitos e privilégios legalmente estabelecidos pelo Estado acolhedor, mas mais do que regular as situações futuras, o Protocolo salvaguarda os direitos adquiridos por essas minorias.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> SADC SECRETARIAT, **SADC Major Achievements and Challenges: 25 Years of Regional Cooperation and Integration**, p. 16.

<sup>13</sup> Ratificado por Moçambique através da Resolução nº 31-2005, de 8 de novembro.

<sup>14</sup> Releva aqui a referência ao facto de o Protocolo ter sido assinado por 13 dos então 15 Estados Membros da SADC, daí não se compreender a demora na sua ratificação.

<sup>15</sup> Cfr. Artigo 21 do Protocolo

Na falta de um instrumento jurídico especialmente aprovado para proteger as minorias na SADC, o Protocolo sobre a Facilitação da Circulação de Pessoas seria considerado o instrumento base para a tutela dos interesses desta classe. Ora, considerando o facto de que o Protocolo ainda não entrou em vigor, significa que na SADC há um vazio legal quanto à proteção das minorias?

A resposta não será absolutamente negativa ou positiva. Com efeito, na SADC existem outros instrumentos legais que, ainda que não especialmente direcionados à proteção dos imigrantes podem ser de referência, designadamente:

- **Protocolo sobre Emprego e Trabalho da SADC (2014)** que, dentre outros, insta os Estados partes a assegurar que os direitos fundamentais, relativos ao trabalho, emprego e proteção social são concedidos aos trabalhadores migrantes e suas famílias.<sup>16</sup>
- No âmbito deste protocolo foi desenvolvida a **Política da Migração Laboral Da SADC** para ajudar os Estados-Membros da SADC no tratamento das áreas prioritárias identificadas.<sup>17</sup>
- **A Carta da SADC dos Direitos Sociais Fundamentais**, que “estabelece as bases para assegurar que sejam garantidos os direitos básicos dos trabalhadores migrantes e os seus direitos a livre associação, negociação coletiva, acesso a segurança social e trabalho decente”.<sup>18</sup>
- **Declaração sobre a Proteção dos Refugiados da SADC, de 1998**, que reafirma o compromisso dos países da SADC com os princípios continentais e internacionais sobre a proteção dos refugiados, bem como adotar medidas, individual ou coletivamente, para lidar com questões de xenofobia contra refugiados<sup>19</sup>.
- **Plano de Ação de Migração laboral 2020-2025**, que, nas palavras da Secretária Executiva da SADC, Stergonema TAX, é uma parte integral de medidas destinadas à eliminação progressiva de obstáculos à livre circulação de capital, bens e serviços e de pessoas na região, contribuindo para a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, dando-lhes a

---

<sup>16</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSIONS FOR AFRICA. **SADC - Free Movement of Persons**, s/d. Disponível em: <https://archive.uneca.org/pages/sadc-free-movement-persons>. Acesso em: 23 mai. 2023

<sup>17</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSIONS FOR AFRICA, **SADC - Free Movement of Persons**, s/d.

<sup>18</sup> SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, **SADC Labour Migration Policy (Draft)**, 2013. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms\\_239821.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms_239821.pdf). Acesso em: 20 mai. 2023. p. 4.

<sup>19</sup> Cfr. pontos 1 e 9 da Declaração.

oportunidade para fazer um grande impacto no desenvolvimento quer dos países hospedeiros como dos de origem.<sup>20</sup>

- Quadro da Política Regional Comum da SADC para os Refugiados e Requerentes de Asilo de 2019.

Contudo, os diversos instrumentos aqui referidos pecam por serem bastante específicos (Protocolo sobre emprego e trabalho) ou genéricos (Carta), daí a sua incapacidade/ineficácia para atender a todas as situações, por um lado, ou a situações específicas, por outro lado. Aliado a isto deve-se registar a falta, na SADC, de uma estrutura orgânica capaz de garantir a sua eficácia.

Além dos instrumentos regionais, podemos ainda considerar, por um lado, os instrumentos continentais, como a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que apesar de também não se reportar especificamente às minorias poderá contribuir para a sua proteção.

Por outro lado, no plano internacional a proteção dos direitos das minorias foi, por muitos anos, associada ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que consagra no seu artigo 27 que

Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua.

Como se pode depreender da letra, o PIDCP não consagra a proteção dos migrantes, ou melhor, das minorias que se verificam em Estados em razão da nacionalidade dos indivíduos do grupo minoritário.

Atualmente, é na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, que se encontra a consagração especial dos direitos das minorias. Porém, tal como o PIDCP, a Declaração da ONU de 1992 sobre os Direitos das Minorias, olha para este grupo num contexto doméstico, ou seja, não integra o conceito de minoria o facto de serem oriundos de outros Estados.

É oportuno ter presente que o simples reconhecimento formal de uma minoria por um Estado não é um requisito para que o Estado esteja obrigado à sua proteção, é essencial que de garantir que todos os indivíduos sob a sua jurisdição gozem dos seus

---

20 SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. **SADC Adopts New Labour Migration Action Plan to Promote Skills Transfer and Match Labour Supply and Demand for Regional Integration.** 2021. Disponível em: <https://www.sadc.int/latest-news/sadc-adopts-new-labour-migration-action-plan-promote-skills-transfer-and-match-labour>. Acesso em: 20 mai. 2023.

direitos.<sup>21</sup>

Ora, os vários instrumentos referidos anteriormente, tal como outros instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, chamam para uma ação dos Estados, e a questão que se coloca é e se os Estados não agirem, como os titulares dos direitos que tiverem sido violados poderão garantir o seu cumprimento?

No quadro da SADC a demanda dos migrantes que tenham seus direitos violados limitar-se-á aos tribunais estaduais, visto que a nível regional não há uma instância de resolução de conflitos entre os Estados e os particulares. O Tribunal da SADC encontra-se suspenso e tudo indica que, a avaliar pelo Novo Protocolo sobre o Tribunal da SADC, essa instância não existirá, visto que o novo Protocolo do Tribunal apenas reserva a jurisdição do Tribunal aos casos em que estejam envolvidos os Estados, os particulares já não terão acesso ao Tribunal da SADC.

Neste caso, a solução passaria pelo recurso aos Tribunais Continentais, mais concretamente ao Tribunal Africano dos Direitos Humanos, visto que estará em causa a realização dos direitos humanos. Porém, a jurisdição desta é subsidiária, no sentido que deverão ter antes sido esgotados os meios internos de resolução do litígio e só depois se poderá recorrer ao Tribunal Africano.

Não achamos que esta solução seja a mais razoável, visto que a criação de espaços de integração regional funda-se na procura de respostas adequadas às especificidades ou afinidades dos integrantes desse espaço regional, daí que sujeitar matérias regionais a um fórum “externo” à região pode ser revelador das fraquezas internas. Para os desafios regionais devem ser desenvolvidas soluções regionais.

#### 4. NATUREZA JURÍDICA DA SADC COMO FUNDAMENTO DA “DESPROTEÇÃO” DAS MINORIAS

De um modo geral, quando se fala de natureza jurídica pretende-se explicar o princípio ou a essência de um instituto jurídico,<sup>22</sup> ou seja, ela irá corresponder ao “significado último dos institutos jurídicos, podendo ser tida como a afinidade que um instituto jurídico tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído a título de classificação”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> MOREIRA, Vital; GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos.**

<sup>22</sup> LENZI, Tié, **Natureza Jurídica**, s/d. Disponível em: <https://www.significados.com.br/natureza-juridica/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

<sup>23</sup> DINIZ, Maria Helena apud MACHADO, Grazyela Do Nascimento Sousa. **Teorias sobre os princípios jurídicos**, 1 dez. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-95/teorias-sobre-os-principios-juridicos/>. Acesso em: 23 mai. 2023.

Assim, quando procuramos a natureza jurídica da SADC pretendemos aferir a sua essência, no sentido de saber se deve ou não ser classificada como uma organização de integração regional. Nesta empreitada, é oportuno recuperar o pensamento de Gilles CISTAC,<sup>24</sup> no sentido de que as novas teorias de integração económica regional advogam que uma iniciativa de criação de um bloco de integração regional para ser bem-sucedida não pode deixar de lado a vertente jurídica, isto é, a integração económica só será bem-sucedida se for acompanhada de integração jurídica, através de instrumentos jurídicos capazes de concretizar os objetivos definidos no âmbito da integração económica.<sup>25</sup>

A ideia central é de que os acordos de integração regional devem ter uma visão global de integração, no sentido de que seguir um quadro normativo comum num espaço integrado é muito mais eficiente e facilita a expansão das atividades económicas.<sup>26</sup> Concretizando, um verdadeiro acordo de integração regional deve ter como pressupostos a integração jurídica e a supranacionalidade, consistindo a primeira num processo pelo qual se faz a transferência de competências estaduais de um Estado para uma organização internacional, dotada de poderes de decisão e de competências supranacionais;<sup>27</sup> e a segunda (supranacionalidade), como resultado a efetiva delegação de parte da soberania estadual para a entidade integrada para tomar decisões que vinculem os Estados e os seus cidadãos.<sup>28</sup>

Esses pressupostos, em particular a necessidade de uma visão jurídica num processo de integração económica, encontram suporte no facto de através de integração regional várias ordens jurídicas entrarem em contacto entre elas, havendo, deste modo, necessidade de compatibilizá-las para garantir a segurança jurídica e judiciária,<sup>29</sup> no sentido de assegurar a estabilidade das relações económicas e comerciais já consolidadas e as futuras frente à evolução do Direito, bem como a criação de uma jurisdição supranacional capaz de

---

<sup>24</sup> MACHAVA, Almeida Zacarias. SADC, Uma “Pseudo-Integração” Regional a caminho da União Aduaneira. In: **Temas de Integração**, Coimbra: Almedina, 1º e 2º Semestre de 2010, nº 29 e 30, p. 233-252, 2011, p. 246.

<sup>25</sup> CISTAC, Gilles. A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**. Escolar Editora: Maputo, 2012, p. 357.

<sup>26</sup> BOURÉLY, Nadia. **The Context for Transactional Legal Harmonization in the Americas**: A Background to the SLA/CIDA Project, s/d, p. 23. Disponível em: [www.oas.org/legal/english/osla/bourelly.doc](http://www.oas.org/legal/english/osla/bourelly.doc). Acesso em: 23 mar. 2023. p. 23.

<sup>27</sup> Vocabulaire Juridique apud CISTAC, Gilles. Os problemas da Integração Jurídica na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 219.

<sup>28</sup> RESEDÁ, Sílvia Regia Riccio. **O Direito da Integração e os reflexos na concepção de Estado-Nação**: a supranacionalidade normativa da integração regional e um novo conceito de soberania nacional. 2002. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4838/1/arquivo7146\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4838/1/arquivo7146_1.pdf). Acesso em: 03 mar. 2023.

<sup>29</sup> CISTAC, Gilles. Os problemas da Integração Jurídica na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 219.

dizer e aplicar o Direito em caso concreto e a execução das respectivas decisões.<sup>30</sup>

Analisando o processo de integração económica da SADC, Gilles CISTAC conclui por uma ausência total de técnicas integrativas bem como de uma visão global de integração, classificando a SADC como uma Pseudointegração.<sup>31</sup> De facto, se olharmos para os objetivos definidos no Preâmbulo e no artigo 5 do Tratado Constitutivo da SADC claramente poderemos concluir que o mesmo “não consagra nenhum instrumento que permite razoavelmente concluir pela existência de um real processo de uniformização das legislações dos Estados membros”,<sup>32</sup> mesmo em termos de harmonização o Tratado da SADC apenas consagra a harmonização das políticas e planos políticos e socioeconómicos dos Estados membros, conforme dispõe a alínea a) do segundo parágrafo do Artigo 5, e não de legislações. Por outro lado, até os protocolos, definidos no artigo 22 do Tratado como instrumentos privilegiados para a promoção de todo o processo de integração, pouco ou nada oferecem em termos de procurar eliminar ou mesmo diminuir as diferenças que se verificam entre as várias ordens jurídicas que entram em contacto entre si.<sup>33</sup>

Como referimos acima, um verdadeiro processo de integração pressupõe, entre outros aspectos, a limitação da soberania dos Estados membros a favor de uma instituição dotada de poderes para emitir decisões diretamente aplicáveis aos cidadãos desses Estados membros, o que aparentemente não acontece na SADC. Tal como afirmamos em outro lugar, em termos práticos, podemos afirmar que na SADC pouco foi feito para ir em busca de uma integração jurídica. Essa ausência de estratégias para uma integração jurídica para suportar a desejada integração económica faz com que a SADC seja uma organização efêmera, condenada ao fracasso e evidências para isso não faltam, basta olharmos para a apatia demonstrada por determinados Estados membros em aderir ao Protocolo Comercial.

Atualmente, aceitar de forma absoluta o que apresentamos nos dois parágrafos acima pode não ser razoável. Com efeito, as alterações ao Tratado da SADC e a adopção de alguns instrumentos jurídicos na SADC podem levar-nos a um entendimento diverso. Desde logo, uma análise ao nono parágrafo do Artigo 10 do Tratado da SADC, conforme emendado, no sentido de que as decisões da Cimeira serão vinculativas, somos levados a afirmar que o Tratado da SADC terá criado as bases para uma verdadeira integração regional.

---

<sup>30</sup> TIGER, Philippe. **Le Droit des Affaires en Afrique**: OHADA - O Direito dos Negócios em África. África; Edições “Que sais-je?”, 1999.

<sup>31</sup> CISTAC, Gilles. Como fazer da SADC uma Organização Regional verdadeiramente integrada? In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da integração Regional**, p. 298.

<sup>32</sup> CISTAC, Gilles. Como fazer da SADC uma Organização Regional verdadeiramente integrada? In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da integração Regional**, p. 298.

<sup>33</sup> Neste sentido, veja também, CISTAC, Gilles. A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da integração Regional**, p. 359.

Com efeito,

A Cimeira dispõe de poderes implícitos para tomar decisões susceptíveis de ter efeito jurídico nos Estados Membros. Por outras palavras, implicitamente, o Tratado conferiu supranacionalidade à SADC ao estabelecer que a Cimeira tem o poder de tomar decisões vinculativas. Um exemplo do carácter vinculativo das decisões da Cimeira é a decisão da Cimeira da SADC de agosto de 2015, que insistiu em que o Lesoto cumprisse a obrigação que a Cimeira lhe havia imposto de publicar no Jornal Oficial do Lesoto os Termos de Referência para o funcionamento de uma Comissão de Inquérito, tal como aprovados pela Cimeira e sem emendas pelo Lesoto. Outros exemplos de supranacionalidade: as disposições dos Artigos 4 (4) (Aplicação e Tratamento de Incentivos Fiscais) e 5(4) do Anexo 3 ao Protocolo sobre Finanças e Investimento da SADC; o poder do Comité dos Ministros da Educação de traçar as políticas e estratégias para o Subsetor de educação (Art. 12 (2) (a) do Protocolo sobre Formação e Educação); a aprovação do Quadro Regional de Qualificações pelos Ministros de Educação da SADC em setembro de 2011.<sup>34</sup>

Porém, em termos práticos, julgamos que o referido no parágrafo anterior de per se não é suficiente para afastarmos em absoluto o entendimento de CISTAC, de que a SADC não é uma organização verdadeiramente integrada, havendo necessidade de, não só tornar explícita a supranacionalidade, na medida em que, objetivamente, a vinculatividade das decisões da Cimeira referida no número 9 do artigo 10 do Tratado incide sobre os Estados em si e não sobre os cidadãos desses Estados, como também complementar a supranacionalidade com a integração jurídica.

Partilhando a visão de Cistac, de reafirmar a ideia de que a importância do Direito na economia ou num processo de integração económica, é, atualmente, incontestável, quer como condição quer como veículo dessa integração econômica.<sup>35</sup> No primeiro caso, como condição, o Direito desempenha a função de inserir a integração económica numa fórmula jurídica apropriada suficientemente precisa para assegurar a sua operacionalização,<sup>36</sup> desde logo porque a interação de vários sistemas ou ordenamentos jurídicos num espaço integrado permite-nos duvidar da efetivação dos objetivos para os quais se criou uma organização de integração regional sem se atender ao Direito para a sua concretização.<sup>37</sup> Já como veículo para a integração económica, o Direito funciona como um elemento de aproximação, por um lado, das pessoas, no sentido de que é um meio importante para o conhecimento recíproco e compreensão mútua entre os homens e, por outro lado, das economias, através de criação de

---

<sup>34</sup> Teodósio UATE durante os seminários de Direito da SADC na Faculdade de Direito da UEM, segundo semestre de 2019

<sup>35</sup> CISTAC, Gilles. A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 365 e seguintes.

<sup>36</sup> Neste sentido ETIENNE CEREXHE apud A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 365.

<sup>37</sup> CISTAC, Gilles. A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 367.

condições essenciais para o desenvolvimento de relações económicas e comerciais.<sup>38</sup>

A falta de integração jurídica na SADC é um elemento que propicia a desproteção das minorias na SADC, visto que a concepção social de que os cidadãos de outros Estados da região são estrangeiros e como tais devem ser tratados, ou seja, a falta de uma visão identitária entre os povos dos diferentes Estados Membros da SADC fragiliza a dimensão sociocultural do processo de integração regional, propiciando eventos como os episódios de xenofobia vividos na África do Sul, nos últimos anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que um processo que encerra uma dimensão económica, os acordos de integração regional são um elemento de interação entre as pessoas. Aliás, os verdadeiros impulsionadores dos acordos de integração regional são as pessoas, em virtude da mobilidade interestatal que os mesmos propiciam. É nesta perspectiva que a dimensão social desempenha um papel importante na materialização dos acordos de integração regional.

Esse fluxo de pessoas de um país para o outro serve de impulso para a formação de grupos sociais em territórios de destino, tendo a nacionalidade comum como o elemento aglutinador. Nesses países de destino, os grupos sociais formados representam minorias, para as quais se devem criar mecanismos de proteção em razão da vulnerabilidade que a sua condição de minoria cria.

Num contexto de integração regional a proteção das minorias resultantes da interação entre as pessoas da região deve ter nos instrumentos regionais a sua consagração pois, estes saberão melhor responder aos desafios que a regulação dessa proteção encerra.

No caso da SADC não encontramos essa realidade. No geral os migrantes encontram-se numa situação de fragilidade na SADC quanto à proteção dos seus direitos, visto não existirem instrumentos e mecanismos regionais capazes de concretizá-los.

Dotar a SADC de instrumentos jurídicos, que confirmam proteção às minorias resultantes da mobilidade pessoal que o processo de integração regional impulsiona, bem como de mecanismos, a todos os níveis, para atribuir efeito direto às normas regionais, no sentido de serem de aplicação direta sobre os cidadãos mostra-se fundamental para que a efetivação dos direitos dos migrantes, e não só, se torne uma realidade na SADC.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARBOSA, Muryatan Santana. Pan-africanismo: unidade e diversidade de um ideal na Présence Africaine (1956-63). In: **XXVIII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis, 27 a 31 de Julho de 2015.

---

<sup>38</sup> CISTAC, Gilles. A Integração Regional em «todos» os seus Estados: SADC e OHADA. In: CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**, p. 367-368.

Disponível em: [http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427824102\\_ARQUIVO\\_Pan-Africanismo-MSB.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427824102_ARQUIVO_Pan-Africanismo-MSB.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

BODDY-EVANS, Alistair. **The Origins, Purpose, and Proliferation of Pan-Africanism**. ThoughtCo, Feb. 16, 2021. Disponível em: [thoughtco.com/what-is-pan-africanism-44450](https://www.thoughtco.com/what-is-pan-africanism-44450). Acesso em: 10 mai. 2023.

BOURÉLY, Nadia. **The Context for Transactional Legal Harmonization in the Americas: A Background to the SLA/CIDA Project**, s/d. Disponível em: [www.oas.org/legal/english/osla/bourelly.doc](http://www.oas.org/legal/english/osla/bourelly.doc). Acesso em: 23 mar. 2023.

CISTAC, Gilles. **Aspectos Jurídicos da Integração Regional**. Maputo: Escolar Editora, 2012.

LENZI, Tié, **Natureza Jurídica**, s/d. Disponível em: <https://www.significados.com.br/natureza-juridica/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

MACHAVA, Almeida Zacarias. SADC, Uma “Pseudo-Integração” Regional a caminho da União Aduaneira. In: **Temas de Integração**. Coimbra: Almedina, 1º e 2º Semestre de 2010, nº 29 e 30, p. 233-252, 2011.

MOREIRA, Vital; GOMES Carla de Marcelino (Coord.). **Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos**. Coimbra: Lus Gentium Conimbrigae, 2013.

RESEDÁ, Sílvia Regia Riccio. **O Direito da Integração e os reflexos na concepção de Estado-Nação: a supranacionalidade normativa da integração regional e um novo conceito de soberania nacional**. 2002. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4838/1/arquivo7146\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4838/1/arquivo7146_1.pdf). Acesso em: 03 mar. 2023.

SADC SECRETARIAT. **SADC Major Achievements and Challenges: 25 Years of Regional Cooperation and Integration**, 2006. Disponível em: [https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-12/Achievements\\_booklet.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-12/Achievements_booklet.pdf). Acesso em: 03 mar. 2023.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. **SADC Adopts New Labour Migration Action Plan to Promote Skills Transfer and Match Labour Supply and Demand for Regional Integration**. 2021. Disponível em: <https://www.sadc.int/latest-news/sadc-adopts-new-labour-migration-action-plan-promote-skills-transfer-and-match-labour>. Acesso em: 20 mai. 2023.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. **SADC Labour Migration Policy (Draft)**. 2013. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms\\_239821.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-pretoria/documents/meetingdocument/wcms_239821.pdf). Acesso em: 20. mai. 2023.

TIGER, Philippe. **Le Droit des Affaires en Afrique**. OHADA (O Direito dos Negócios em África). África; Edições “Que sais-je?”, 1999.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSIONS FOR AFRICA. **SADC - Free Movement of Persons**, s/d. Disponível em: <https://archive.uneca.org/pages/sadc-free-movement-persons>. Acesso em: 23 mai. 2023.

## INFORMAÇÕES DO AUTOR

---

### Almeida Machava

PhD in Law (Economic Juridical Sciences) and Master of International Business Law at University of Macau, and the Bachelor of Law at University Eduardo Mondlane, in Mozambique. Research Assistant Professor at Faculty of Law, University of Macau. Contato: almach79@gmail.com ou almach79@gmail.com.

---

## COMO CITAR

---

MACHAVA, Almeida. A proteção dos Direitos das Minorias no contexto da integração regional: a situação jurídica dos migrantes na comunidade de desenvolvimento da África Austral (SADC). **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 29, n. 2, p. 309-325, 2024. DOI: 10.14210/nej.v29n2.p309-325.

Recebido em: 28 de mai. de 2023

Aprovado em: 13 de mar. de 2024