

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, hoje

Fará sentido tratá-la como uma organização de direitos humanos?

Patrícia Jerónimo¹

Introdução

A interrogação que dá título a este trabalho foi inspirada em Armin von Bogdandy, que, em junho de 2000, se questionava se a União Europeia (EU) deveria ou não ser uma organização de direitos humanos. Ao tempo, discutia-se o que viria a ser a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada solenemente em Nice, em dezembro de 2000, e von Bogdandy manifestava as maiores reservas perante a possibilidade de a UE vir a assumir os direitos humanos como a sua razão de ser. Reconhecendo ser tentadora a ideia de apresentar a evolução da integração europeia como um processo marcado pela crescente centralidade dos direitos humanos na ordem jurídica da União, von Bogdandy lembrava, ainda assim, que esta começara por ser uma ordem jurídica funcional, pensada para integrar os Estados e os povos europeus sobretudo através da integração das suas economias nacionais e em que os direitos humanos haviam sido gradualmente introduzidos para limitar a discricionariedade das instituições supraestaduais, mas sem alterar os objetivos do Direito e das instituições da União, que continuavam a ser dominados pelo Mercado Comum². A colocação dos direitos humanos no lugar até aqui ocupado pelo Mercado Comum, através da adoção de uma política europeia de direitos humanos, poderia até proporcionar à União a *raison d'être* galvanizadora dos corações europeus há muito ansiada, mas – alertava von Bogdandy – uma tal transformação teria, entre outras desvantagens, a de pôr em causa o equilíbrio

¹ Professora Associada na Escola de Direito da Universidade do Minho, onde dirige o Centro de Investigação em Justiça e Governança (JusGov) e o Mestrado em Direitos Humanos. E-mail: ppmj@direito.uminho.pt. Este contributo para a homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito corresponde ao texto da comunicação apresentada no quadro da conferência *Os Desafios da CPLP à Luz do Direito Internacional Público*, que decorreu na Universidade Lusófona do Porto, no dia 19 de abril de 2018.

² Cf. ARMIN VON BOGDANDY, «The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union», in *Common Market Law Review*, n.º 37, 2000, pp. 1307-1308.

existente entre a UE e os Estados-Membros, atento o seu potencial efeito centralizador, sendo que sempre seria muito duvidosa a legitimidade da UE para impor uma política comum em matérias potencialmente muito controversas, como os direitos dos homossexuais na Irlanda ou os direitos das minoras na Córsega³. Apesar deste ceticismo face à ideia da adoção de uma política europeia de direitos humanos, von Bogdandy não deixava de admitir que a UE não poderia manter-se indiferente às condições gerais de proteção e promoção dos direitos humanos nos Estados-Membros. Os Tratados já previam, de resto, a possibilidade de o Conselho suspender direitos a Estados-Membros que violassem, de forma grave e persistente, os valores fundamentais da União (artigo 7.º conjugado com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia)⁴ e, segundo von Bogdandy, o modo como fora gerido o caso *Áustria-Haider*⁵ mostrava que a União estava disposta a levar estas disposições muito a sério⁶. Note-se, no entanto, que, quatro anos depois da publicação do texto de von Bogdandy, o Parlamento Europeu veio esclarecer que a hipótese prevista no artigo 7.º está reservada para casos extremos e não autoriza uma política de vigilância permanente dos Estados-Membros por parte da UE⁷. De então para cá, a União tem sido muito parcimoniosa no uso do artigo 7.º. Até ao momento, nenhum dos mecanismos do artigo 7.º – *preventivo e sancionatório*⁸ – foi usado contra um Estado-Membro, apesar de o mecanismo preventivo ter sido ativado pela Comissão Europeia

³ Cf. ARMIN VON BOGDANDY, «The European Union as a human rights organization?...», *op. cit.*, pp. 1308-1318.

⁴ A versão consolidada do Tratado da União Europeia foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202, de 7 de junho de 2016, e pode ser consultada em http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2 [04.11.2018].

⁵ Em 1999, as eleições legislativas austríacas deram um resultado retumbante ao Partido de extrema-direita *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), liderado por Jörg Haider, e este foi chamado a integrar o governo de coligação com o *Österreichische Volkspartei* (ÖVP). Na ausência de uma base jurídica adequada para lidar com esta ameaça aos valores da União, os líderes europeus optaram, em janeiro de 2000, por isolar diplomaticamente a Áustria, o que se revelou contraproducente e acabou por ser abandonado ao cabo de alguns meses. A nova redação do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, introduzida com o Tratado de Nice, em 2000, veio precisamente procurar responder à «questão Haider», ao passar a abranger casos em que não tenha ocorrido uma violação grave e persistente de direitos humanos, mas em que exista um risco manifesto de que tal possa vir a acontecer. Informação disponível em <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/austria-s-haider-affair-gave-the-eu-an-emergency-brake/> [04.11.2018].

⁶ Cf. ARMIN VON BOGDANDY, «The European Union as a human rights organization?...», *op. cit.*, p. 1318.

⁷ «Union intervention pursuant to Article 7 of the EU Treaty must therefore be confined to instances of clear risks and persistent breaches and may not be invoked in support of any right to, or policy of, permanent monitoring of the Member States by the Union». European Parliament legislative resolution on the Commission communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and promotion of the values on which the Union is based (COM(2003) 606 – C5-0594/2003 – 2003/2249(INI)), 20.04.2004, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P5-TA-2004-309> [04.11.2018].

⁸ O mecanismo preventivo é mobilizado para verificação de risco manifesto de violação grave dos valores fundamentais da União, enquanto o mecanismo sancionatório se traduz na verificação de violação grave e persistente dos valores fundamentais da União.

contra a Polónia, em 2017, e de o Parlamento Europeu ter votado a favor de ativar o mecanismo preventivo contra a Hungria, em 2018⁹. Este desperdício do potencial do artigo 7.º tem sido criticado na doutrina¹⁰ e não falta quem dê o preceito como simplesmente inútil, defendendo, em sua substituição, um mecanismo permanente de avaliação periódica do respeito dos valores fundamentais da União pelos Estados-Membros, semelhante à Revisão Periódica Universal (UPR) da Organização das Nações Unidas¹¹.

Todas estas considerações servem-nos de pretexto para analisar o que se passa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tendo presente a centralidade assumida pela temática dos direitos humanos nas discussões sobre a organização, desde a admissão da Guiné Equatorial como Estado-Membro, em 2014. O paralelismo justifica-se, apesar das significativas diferenças que separam as duas organizações, pelo frequente mimetismo do modelo europeu observável na prática da CPLP e incentivado por alguma doutrina¹². É o que se passa, por exemplo, com a importância atribuída à promoção da mobilidade intracomunitária – associada à ideia de uma «cidadania lusófona» ou «cidadania da CPLP»¹³ –, com a cooperação em matéria consular¹⁴, com a exigência de que os Estados candidatos à adesão (como aconteceu com a Guiné Equatorial) acolham o «acervo comunitário», etc., etc. Para além deste mimetismo, a comparação com a experiência da UE tem ainda o interesse de permitir perceber que mesmo organizações supraestaduais com um elevado grau de integração se deparam com obstáculos de monta

⁹ Informação disponível em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-direito-na-polonia-o-procedimento-do-artigo-7-o-passo-a-passo> [04.11.2018].

¹⁰ Cf., entre outros, DIMITRY KOCHENOV, «Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU», in *EUI Working Papers*, Law 2017/10, disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1 [04.11.2018].

¹¹ Cf. SERGIO CARRERA e PETRA BÁRD, «The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too late, too little, too political?», in *CEPS Commentary*, 14 de setembro de 2018, p. 4, disponível em https://www.ceps.eu/system/files/EP%20vote%20on%20Article7_0.pdf [04.11.2018].

¹² Não falta quem defenda que a CPLP deve seguir os passos da União Europeia, como pôde ouvir-se durante os trabalhos da Conferência *Os Desafios da CPLP à Luz dos Direito Internacional*, onde que apresentámos a comunicação correspondente a este texto.

¹³ No *site* da CPLP, existe uma secção intitulada «Circulação e Cidadania», onde podemos encontrar a lista dos acordos celebrados pelos Estados-Membros com vista a facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP, bem como informações a respeito do Grupo de Trabalho Alargado sobre Cidadania e Circulação e os projetos de elaboração de um Estatuto de Cidadão da CPLP. Informação disponível em <https://www.cplp.org/id-2767.aspx> [04.11.2018].

¹⁴ O Acordo de Cooperação Consular entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Lisboa, em 24 de julho de 2008, tem como objeto o estabelecimento das condições em que qualquer das Partes assegurará a assistência e proteção consular aos cidadãos nacionais das demais Partes nos locais onde estas últimas não disponham de posto consular ou equivalente acessível (artigo 2.º). O texto do Acordo pode ser consultado em <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3872> [04.11.2018].

quando procuram colocar os direitos humanos no centro da sua ação e vigiar de forma consequente o desempenho dos seus Estados-Membros neste domínio. As dificuldades enfrentadas pela União Europeia dizem muito sobre a viabilidade de semelhantes propósitos no quadro da CPLP.

Quando a Guiné Equatorial se tornou membro de pleno direito da CPLP, em 2014, foram muitas as vozes que se fizeram ouvir contra essa adesão, vindas sobretudo dos meios académicos e das organizações da sociedade civil, um pouco por todo o mundo lusófono. Questionaram a lusofonia do novo Estado-Membro¹⁵ e os seus laços históricos a Portugal¹⁶, censuraram a venalidade dos velhos Estados-Membros (interessados apenas nos recursos energéticos da Guiné Equatorial) e indignaram-se muito contra o facto de a CPLP estar a admitir no seu seio um Estado não democrático, conhecido pelo seu desrespeito aos direitos humanos, onde continuavam a verificar-se detenções por motivos políticos, a tolher-se a liberdade de expressão e a prever-se a aplicação da pena de morte (Sá, 2016: 156-157). Tudo bons argumentos, diremos nós. Simplesmente, a importância assumida neste debate pela questão da situação dos direitos humanos na Guiné Equatorial reflete, em nosso entender, a construção de expectativas irrealistas quanto à natureza e objetivos da CPLP, desajustadas ao quadro normativo da organização e à posição que esta ocupa no concerto mundial, como teremos oportunidade de ver nas páginas que se seguem.

1. Origem, natureza e objetivos da CPLP

A narrativa oficial da criação da CPLP atribui a iniciativa ao Governo brasileiro e aponta como momento decisivo e catalisador o encontro realizado, em novembro de 1989, a convite do Presidente José Sarney, entre os Chefes de Estado e de Governo de Angola,

¹⁵ A Guiné Equatorial decretara o Português como língua oficial em preparação da adesão, de forma inteiramente desligada da «performance linguística da população». Cf. ANA LÚCIA SÁ, «Guiné Equatorial e CPLP: Desafios ao futuro da Lusofonia», in *Janus 2015-16*, p. 156. Para além disso, ainda não interiorizara a sua condição de Estado lusófono na sua ordem jurídica (segundo o artigo 4.º da Constituição, as línguas oficiais continuavam a ser apenas o Castelhana e o Francês) nem na sua comunicação institucional, a avaliar pela página *web* institucional da Guiné Equatorial, que continuava a estar disponível unicamente em Castelhana e em Inglês – algo que se mantém até hoje, como pode verificar-se em <https://www.guineaecuatorialpress.com/> [05.11.2018].

¹⁶ Como explica Ana Lúcia Sá, a invocação de uma «secular presença portuguesa» na Guiné Equatorial não tem fundamento, já que a única ligação histórica a Portugal resulta do facto de as ilhas de Bioko e de Ano-Bom, hoje parte do território da Guiné Equatorial, terem pertencido a Portugal até ao Tratado de Santo Ildefonso, de 1777. Cf. ANA LÚCIA SÁ, «Guiné Equatorial e CPLP...», *op. cit.*, p. 156.

Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, de que resultaria o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, hoje sedado em Cabo Verde, incumbido de promover e difundir o idioma comum e embrião do que veio a ser a CPLP¹⁷. Esta primeira Cimeira de Chefes de Estado e de Governo dos sete países lusófonos traduziu-se, essencialmente, numa declaração política de intenções, mas com uma clara natureza jurídica, porque foi estabelecido um acordo entre os Estados de língua oficial portuguesa para a constituição de uma organização internacional e intercontinental, através da criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa¹⁸.

Durante a década de 1990, o processo conheceu vicissitudes várias, reflexo de desconfianças recíprocas difíceis de disfarçar, tendo sobrevivido muito por força do empenho do então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira¹⁹. Portugal ter-se-á mantido deliberadamente em segundo plano, para não ferir as suscetibilidades dos países africanos que ainda se mostravam relutantes na concretização do projeto, receosos das ambições neocoloniais de Lisboa²⁰. Em fevereiro de 1994, os sete Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, reunidos pela segunda vez em Brasília, decidiram recomendar aos seus Governos a realização de uma

¹⁷ Cf. CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, «Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa», in AAVV, *Portugal-Brasil Ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 411-459.

¹⁸ Cf. LUÍS FERREIRA LOPES e OCTÁVIO DOS SANTOS, *Os Novos Descobrimentos. Do Império à CPLP: Ensaio sobre História, Política, Economia e Cultura Lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 27.

¹⁹ Cf. DÁRIO MOREIRA DE CASTRO ALVES, «Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos: A CPLP – fundamentação político-cultural e os três anos e meio da história de sua formação», in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e Cidadania em Espaços Lusófonos*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1998, pp. 24-39.

²⁰ Cf. LUÍS FERREIRA LOPES e OCTÁVIO DOS SANTOS, *Os Novos Descobrimentos...*, *op. cit.*, p. 24. Estas cautelas do Estado português não obstaram, porém, a que se afirmasse (e continue a afirmar) que a CPLP, significativamente alcunhada de comunidade de sentimentos e território da língua portuguesa, foi decalcada da luso-tropicologia de Gilberto Freyre. Cf. BELA FELDMAN-BIANCO, «Portugueses no Brasil, brasileiros em Portugal: Antigas rotas, novos trânsitos e as construções de semelhanças e diferenças culturais», in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre Ser e Estar. Raízes, Percursos e Discursos da Identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002, p. 147; WOLFGANG DÖPCKE, «A CPLP – tanto inútil quanto desnecessária?», in *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, n.º 26, 2002, pp. 22-23. Em idêntico sentido, Alfredo Margarido observou: «A criação da lusofonia, quer se trate da língua, quer do espaço, não pode separar-se de uma certa carga messiânica, que procura assegurar aos portugueses inquietos um futuro senão promissor, em todo o caso razões e desrazões para defender a lusofonia. [A] ideia do ‘Império’ insistiu sempre em recusar a nossa pequenez geográfica. Verifica-se, após 1974-75, uma modificação subtil mas constante, cabendo agora à língua portuguesa – que se confunde com uma falsa língua lusa – a tarefa que foi durante muitos anos a dos territórios. Portugal passou a ser um país pequeno, mas dispo de um agente específico, a língua portuguesa, que lhe permite recuperar a sua grandeza». Cf. ALFREDO MARGARIDO, *A Lusofonia e os Lusófonos: Novos Mitos Portugueses*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2000, pp. 6 e 28. Mesmo por isso, recomendou Eduardo Lourenço, importa ter presente a pluralidade que o universo lusófono encerra e perceber, por doloroso que nos seja, que Portugal não é o único sonhador da lusofonia e que os outros a não sonharão como nós. Cf. EDUARDO LOURENÇO, *A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, pp. 112 e 165.

Cimeira de Chefes de Estado e de Governo com vista à adoção do ato constitutivo da CPLP. Os sete Ministros voltaram a reunir-se em junho de 1995, em Lisboa, tendo reafirmado a importância para os seus países da constituição da CPLP e reiterado os compromissos assumidos na reunião de Brasília. Um último encontro aconteceu em Maputo, em abril de 1996. Finalmente, ao cabo de sucessivos adiamentos, fricções e reticências²¹, os Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, reunidos em Lisboa no dia 17 de julho de 1996, adotaram a Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e aprovaram os respetivos Estatutos²².

O texto da Declaração invoca o relacionamento especial existente entre os países de língua portuguesa e a experiência acumulada em anos de profícua concertação e cooperação, afirmando o propósito de consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere a este grupo de países uma identidade própria e de contribuir para a sua progressiva afirmação internacional. O reforço dos laços de solidariedade e de cooperação que os unem justifica iniciativas concertadas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos seus povos e, no que é central à ação da CPLP, para a afirmação e divulgação cada vez maiores da língua portuguesa, vínculo histórico e património comum, meio privilegiado de difusão da criação cultural entre os povos que a falam e de projeção internacional dos seus valores culturais, bem como fundamento de uma atuação conjunta cada vez mais significativa e influente no plano mundial. Como observa José Augusto Garcia Marques, a CPLP assume-se claramente como o rosto político da lusofonia²³. Entre os objetivos a prosseguir, avultam o incentivo à difusão e

²¹ Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, «Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona», in Antunes Varela *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 Anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 55; PAULO CANELAS DE CASTRO, «A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção», in AAVV, *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 24-25; NORRIE MACQUEEN, «Re-defining the ‘African vocation’: Portugal’s post-colonial identity crisis», in *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 11, n.º 2, 2003, pp. 195-197.

²² Aprovados para ratificação pelo Estado português pela Resolução da Assembleia da República n.º 14/97. Os Estatutos foram revistos em 2001 (São Tomé), 2002 (Brasília), 2005 (Luanda), 2006 (Bissau) e 2007 (Lisboa). A IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, reunida em Maputo em 20 de julho de 2012, aprovou uma nova revisão estatutária, mas esta ainda não entrou em vigor. A versão consolidada e atualizada dos Estatutos pode ser consultada em https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf [25.10.2018].

²³ Cf. JOSÉ AUGUSTO GARCIA MARQUES, «O Direito, a Lusofonia e Macau», in *Scientia Iuridica*, tomo LVI, n.º 311, 2007, p. 423. Não deixa, no entanto, de observar-se que, ao congregarem unicamente Estados independentes (com exclusão da Galiza, Macau e Goa, por exemplo), a CPLP não coincide na íntegra com o espaço lusófono. Cf. PAULO CANELAS DE CASTRO, «A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa...», *op. cit.*, pp. 27-32; EDUARDO LOURENÇO, *A Nau de Ícaro...*, *op. cit.*, pp. 178-179. Em todo o caso, algumas das medidas adotadas no quadro da CPLP destinam-se, sem distinção, a todos os lusofalantes, como é o caso do projeto de Televisão da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (TV CPLP),

enriquecimento da língua portuguesa, o incremento do intercâmbio cultural e da difusão da criação intelectual e artística no espaço da língua portuguesa, o alargamento da cooperação na área da concertação político-diplomática, o desenvolvimento de ações de cooperação interparlamentar e o reforço dos laços humanos, de solidariedade e fraternidade entre todos os povos que têm a língua portuguesa como um dos fundamentos da sua identidade específica, através, designadamente, da promoção de medidas destinadas a facilitar a circulação dos cidadãos dos países membros no espaço da CPLP.

Os Estatutos definem a CPLP como um foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre os seus membros (artigo 1.º). A CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa e financeira (artigo 2.º). Tem como *objetivos gerais* a concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais (nomeadamente para o reforço da sua presença nos *fora* internacionais), a cooperação (sobretudo nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico²⁴) e a execução de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa (artigo 3.º). Rege-se pelos *princípios* da igualdade soberana dos Estados-Membros, da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado, do respeito pelas respetivas identidades nacionais, da reciprocidade de tratamento, do primado da paz, da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da justiça social, do respeito pela integridade territorial, da promoção do desenvolvimento e da promoção da cooperação mutuamente vantajosa (artigo 5.º)²⁵.

A criação da CPLP não suscitou grande entusiasmo junto das ex-colónias portuguesas em África²⁶ e foi recebida com algum ceticismo nos meios académicos, ainda que não tenham faltado entusiastas do modelo associativo lusófono, como Paulo Canelas de Castro, para quem a CPLP se perfilava como uma organização dinâmica e ambiciosa

apresentado em março de 2007, a ser transmitido também em Macau, Hong Kong, Goa, Índia, África do Sul, França, Espanha, Alemanha, Suíça, Holanda, Gabão, Senegal, Estados Unidos e Canadá. Cf. JOSÉ AUGUSTO GARCIA MARQUES, «O Direito, a Lusofonia e Macau», *op. cit.*, p. 436.

²⁴ Esta era a formulação inicial, adotada em 1996. Subsequentes revisões dos Estatutos vieram escamotear a importância da cooperação económica, sendo que o atual texto do artigo 3.º, alínea *b*), refere a «cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, desporto e comunicação social».

²⁵ A revisão de Brasília, de 2002, acrescentou um n.º 2 ao artigo 5.º, para estatuir que a CPLP estimulará a cooperação entre os seus membros com o objetivo de promover as práticas democráticas, a boa governação e o respeito pelos direitos humanos. Voltaremos a este ponto *infra*.

²⁶ Cf. NORRIE MACQUEEN, «Re-defining the ‘African vocation’...», *op. cit.*, pp. 195-197; LUÍS FERREIRA LOPES e OCTÁVIO DOS SANTOS, *Os Novos Descobrimentos...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

no seu escopo e nos seus objetivos, apta a assumir um crescente número de responsabilidades e aberta ao relacionamento com outras organizações e comunidades jurídicas²⁷. No campo oposto, Wolfgang Döpcke não teve pejo em afirmar que a CPLP era tão inútil quanto desnecessária²⁸. Mais circunspecto, Jorge Miranda reservou opinião quanto a saber se os Estados fundadores estariam ou não dispostos a imprimir vitalidade e dinamismo à Comunidade, mas disse-se pouco otimista devido à subsistência de graves problemas internos em alguns dos Estados-Membros e à indisfarçada atração por áreas geográficas limítrofes²⁹. No balanço dos dez anos de existência da CPLP, Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos elogiaram as virtualidades inegáveis do projeto, mas notaram estar ainda por resolver a questão de saber qual o rumo a tomar por esta Comunidade que estava a ser incapaz de se fazer reconhecer na cena política internacional³⁰. Durão Barroso, por seu turno, considerou poder afirmar-se que a CPLP provara o seu valor e tivera êxito nos objetivos que se colocara como plataforma para a concertação político-diplomática, para a cooperação económica, social, cultural, jurídica e técnico-científica e para a promoção da língua portuguesa. Durão Barroso reconheceu que a CPLP podia ter ido mais longe, mas contrapôs que o que importava era que, mesmo perante situações de crise, a Comunidade não vacilara nem fora posta alguma vez em causa a vontade dos seus Estados-Membros de a integrarem e desenvolverem³¹. No balanço dos vinte anos da CPLP, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português Augusto Santos Silva sublinhou o feito representado pela reunião, numa única estrutura cooperativa, de antigos colonizados e antigo colonizador, apenas duas décadas após a descolonização africana, e disse estar já demonstrado que a CPLP é uma «organização intergovernamental adequada, útil e produtiva» com enorme potencial³². Em idêntico sentido se pronunciou, sem surpresa, o Presidente da República português, Marcelo Rebelo de Sousa, na cerimónia comemorativa do 20.º aniversário da CPLP, ao afirmar que esta é um projeto bem-

²⁷ Cf. PAULO CANELAS DE CASTRO, «A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa...», *op. cit.*, pp. 36-44.

²⁸ Cf. WOLFGANG DÖPCKE, «A CPLP – tanto inútil quanto desnecessária?», *op. cit.*, pp. 22-24.

²⁹ A Guiné-Bissau é membro da Organização Internacional da Francofonia desde 1986, São Tomé e Príncipe desde 1995 e Cabo Verde desde 1996. Moçambique tornou-se membro da *Commonwealth* em 1995. Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 198.

³⁰ Cf. LUÍS FERREIRA LOPES e OCTÁVIO DOS SANTOS, *Os Novos Descobrimentos...*, *op. cit.*, p. 38.

³¹ Cf. JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO, «Prefácio», in Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos, *Os Novos Descobrimentos. Do Império à CPLP: Ensaios sobre História, Política, Economia e Cultura Lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. vii.

³² Cf. AUGUSTO SANTOS SILVA, “20 anos de CPLP: A melhor juventude”, in *Público*, edição de 17 de julho de 2016, disponível em <https://www.publico.pt/2016/07/17/politica/opiniao/20-anos-de-cplp-a-melhor-juventude-1738379> [10.11.2018].

sucedido (capaz de manter os três objetivos fundadores da concertação político-diplomática, da cooperação e da promoção da língua portuguesa, apesar de algumas insatisfações e expectativas não cumpridas) e um projeto com futuro, com vocação universal³³. Este e outros votos pios abundam, sem, no entanto, conseguirem verdadeiramente ocultar a tepidez com que é assumido, por todos, o abraço lusófono.

Uma explicação para esta falta de entusiasmo pode ser o facto de a CPLP se situar numa zona de intersecção entre vários processos de integração regional³⁴. Todos os Estados-Membros africanos integram igualmente a União Africana, para além de integrarem organizações regionais como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), de que fazem parte Angola e Moçambique. O Brasil tem como prioridade a pertença ao Mercosul e Portugal não disfarça a sua preferência europeia. Timor-Leste, admitido como Estado-Membro da CPLP quando se tornou independente, em 2002, tem concentrado os seus esforços diplomáticos na admissão como membro da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Como notou Álvaro de Vasconcelos, a CPLP procura afirmar-se num ambiente internacional de forte tendência para a regionalização económica e política sem lograr constituir a primeira prioridade dos seus Estados-Membros, pelo que – defendeu – melhor será que a pensemos como a rede que liga um conjunto de países integrados em grupos regionais mais ambiciosos do ponto de vista económico e político e tiremos partido desta realidade para promover as relações inter-regionais³⁵. Esta ideia de rede é, de resto, recorrente no discurso oficial do Estado português a respeito da CPLP. Considere-se, a título meramente exemplificativo, o documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, onde pode ler-se que «[a] capacidade de trabalhar em rede [é] reconhecidamente uma competência fundamental no relacionamento internacional contemporâneo. Assume deste modo uma grande relevância a capacidade de gerar, a partir de referências partilhadas, abordagens sinérgicas face a problemas comuns. É assim que a lusofonia deve ser entendida, não apenas como um espaço linguístico partilhado, mas antes como um espaço relevante para o trabalho em rede». Enquanto plataforma de cooperação interestadual, a CPLP parece ser suficientemente

³³ Informação disponível em <https://www.publico.pt/2016/07/18/politica/noticia/a-cplp-e-um-projecto-bem-sucedido-diz-marcelo-1738618> [10.11.2018].

³⁴ Cf. DÁRIO MOREIRA DE CASTRO ALVES, «Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos...», *op. cit.*, p. 26.

³⁵ Cf. ÁLVARO DE VASCONCELOS, «Desenvolvimento e Parcerias. Integração aberta e cidadania», in *Estratégia*, n.º 20, 2004.

interessante para os seus Estados-Membros para que estes não desistam dela – ainda que o real interesse dos Estados africanos e de Timor-Leste seja muito questionado³⁶ – e tem até conseguido atrair o interesse de Estados terceiros que, como a Guiné Equatorial, envidam esforços no sentido de se tornarem membros de pleno direito da organização. Isso não justifica que sobrestimemos o espaço de atuação da CPLP e o impacto que esta pode ter para os seus Estados-Membros e para a ordem jurídica internacional.

Ainda que a admissão da Guiné Equatorial como Estado-Membro da CPLP nos mereça críticas, não nos parece que ela venha verdadeiramente pôr em causa a natureza e os objetivos da CPLP. Basta ter presente que as dúvidas quanto à real implantação da língua portuguesa e quanto ao respeito pelos direitos humanos se verificam igualmente para outros Estados-Membros cuja pertença à organização é tida como inquestionável. Não são de esperar consequências terríveis para a CPLP e para o mundo desta admissão e pode ser até que a plataforma de cooperação proporcionada pela CPLP crie sinergias positivas que venham a contribuir para a melhoria da situação dos direitos humanos na Guiné Equatorial, incluindo a eliminação definitiva da pena de morte. Dir-se-á até que a ligação entre CPLP e direitos humanos saiu reforçada dos protestos contra a admissão da Guiné Equatorial, atentas afirmações como a de que os direitos humanos fazem parte do ADN da CPLP (Marcelo Rebelo de Sousa, em 2016³⁷) e os apelos a que a CPLP tenha um papel importante na proteção e na promoção dos direitos humanos (António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas, em 2016³⁸; Ferro Rodrigues, Presidente da Assembleia da República, em 2018³⁹). Convém, em todo o caso, não alimentar muitas expectativas.

2. Os direitos humanos nos textos fundadores e na ação da CPLP

Diversamente do que se passou com os tratados fundadores da construção europeia⁴⁰, os direitos humanos mereceram referências explícitas na Declaração

³⁶ Cf. WOLFGANG DÖPCKE, «A CPLP – tanto inútil quanto desnecessária?», *op. cit.*, p. 23.

³⁷ Informação disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/marcelo-direitos-humanos-sao-para-cumprir-5472327.html> [10.11.2018].

³⁸ Informação disponível em <https://www.publico.pt/2016/10/31/politica/noticia/guterres-espera-papel-positivo-da-cplp-nos-direitos-humanos-1749489> [10.11.2018].

³⁹ Informação disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/ferro-rodrigues-quer-cplp-com-discurso-politico-de-defesa-dos-direitos-humanos-9165505.html> [10.11.2018].

⁴⁰ Cf. ARMIN VON BOGDANDY, «The European Union as a human rights organization?...», *op. cit.*, p. 1307. O Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Económica Europeia, não fez qualquer

Constitutiva e nos Estatutos da CPLP. Desde logo, o preâmbulo da Declaração Constitutiva indicou os direitos humanos – a par da paz, da democracia, do Estado de Direito, do desenvolvimento e da justiça social – como «valores perenes» de que estavam imbuídos os Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe ao subscreverem a Declaração. Para além de *valores perenes* inspiradores da Declaração, os direitos humanos foram também apontados como *objetivos a prosseguir* pelos Estados subscritores, que assumiram o propósito de promover ações de cooperação e de coordenação conjuntas para assegurar o respeito pelos direitos humanos, nos respetivos territórios e em todo o mundo⁴¹. No texto dos Estatutos, no entanto, os direitos humanos não figuravam – e continuam a não figurar – entre os objetivos gerais da CPLP, elencados no artigo 3.º, ainda que possam considerar-se implícitos no objetivo de cooperação nos domínios da educação, saúde e justiça⁴², enunciado na alínea *b*) desse preceito. Na sua versão de 1996, os Estatutos faziam apenas uma menção aos direitos humanos, no artigo 5.º, alínea *e*), como princípios orientadores da CPLP, ao lado da paz, da democracia, do Estado de Direito e da justiça social⁴³. A revisão de Brasília, em 2002, acrescentou um número 2 ao artigo 5.º, para estatuir que a CPLP estimulará a cooperação entre os seus membros com o objetivo de promover as práticas democráticas, a boa governação e o respeito pelos

menção aos direitos humanos. Referências aos direitos humanos no texto dos tratados fundadores da construção europeia surgiram apenas com o Tratado de Maastricht, em 1992: no preâmbulo e nos artigos F, n.º 2, e J-1, n.º 2, do Tratado da União Europeia («Confirmando o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do [h]omem e liberdades fundamentais e do Estado de [D]ireito»; «A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-[M]embros, enquanto princípios gerais do [D]ireito comunitário»; «Os objectivos da política externa e de segurança comum são [o] desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de [D]ireito, bem como o respeito dos direitos do [h]omem e das liberdades fundamentais»); bem como no novo artigo 130.º-U, n.º 2, do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia («A política da Comunidade [em matéria de cooperação para o desenvolvimento] deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de [D]ireito, bem como para o respeito dos direitos do [h]omem e das liberdades fundamentais»). Versão portuguesa do Tratado da União Europeia consultada em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [09.11.2018].

⁴¹ Numa explicitação deste propósito, o texto da Declaração Constitutiva referiu igualmente a promoção de medidas, particularmente nos domínios pedagógico e judicial, visando a total erradicação do racismo, da discriminação racial e da xenofobia, a promoção e incentivo de medidas que visem a efetiva melhoria das condições de vida das crianças e o seu desenvolvimento harmonioso, bem como a promoção de projetos de cooperação específicos com vista a reforçar a condição social da mulher.

⁴² Objetivos explicitados com a revisão de São Tomé, em 2001. A Resolução sobre a Revisão dos Estatutos da CPLP, aprovada pelo Conselho de Ministros da CPLP, reunido em São Tomé, na sua VI Reunião Ordinária, no dia 31 de julho de 2001, pode ser consultada em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3000&M=NewsV2&PID=10872> [25.10.2018].

⁴³ Semelhante ao que hoje se verifica no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, onde os direitos humanos são elencados, ao lado da democracia e do Estado de Direito, como valores em que a União se funda.

direitos humanos⁴⁴. Esta formulação oblíqua pode ser lida como significando que a CPLP assume a promoção dos direitos humanos como um objetivo seu. Não têm faltado, de resto, arroubos retóricos para afirmar que os direitos humanos são o «objetivo central de todos os esforços de cooperação intracomunitária», como aconteceu com a Declaração de Brasília, de novembro de 2016, e novamente com a Declaração de Santa Maria, de julho de 2018⁴⁵. Não nos parece, no entanto, que a inclusão desta disposição aqui (e não no artigo 3.º) tenha sido casual, devendo ser lida como manifestação da falta de vontade política dos Estados-Membros para transformar a proteção e a promoção dos direitos humanos num objetivo geral da CPLP com efeitos jurídicos vinculativos.

Seja como for, os direitos humanos fazem claramente parte da agenda da CPLP. Uma consulta do sítio *web* da organização permite confirmar isto mesmo. A secção dedicada à *Cooperação* inclui, na subsecção intitulada *Principais Áreas de Intervenção*, uma entrada específica para os *Direitos Humanos*, para além de entradas para temas conexos como *Igualdade de Género, Educação, Saúde, Trabalho Infantil e Migrações*. A informação obtida na entrada *Direitos Humanos* é a mesma que encontramos através da subsecção *Direitos Humanos* na secção de *Notícias*, ou seja, breves apontamentos noticiosos sobre a organização de ações de formação sobre temas de direitos humanos (e.g. Direito Internacional Humanitário, tráfico de seres humanos), o lançamento do manual *Compreender os Direitos Humanos*, o I Encontro de Instituições Nacionais de Direitos Humanos da CPLP, campanhas contra a fome e para a eliminação da violência contra as mulheres, etc.⁴⁶. Ainda no domínio da cooperação, vale a pena referir que todos os documentos de estratégia disponíveis no sítio *web* fazem referência aos direitos humanos, seja pela sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio⁴⁷, seja

⁴⁴ A Resolução sobre a Revisão dos Estatutos da CPLP, aprovada pelo Conselho de Ministros da CPLP, reunido em Brasília, na sua VII Reunião Ordinária, no dia 30 de julho de 2002, pode ser consultada em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2949&M=NewsV2&PID=10872> [25.10.2018].

⁴⁵ A Declaração de Brasília foi adotada na XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, que decorreu em Brasília, Brasil, nos dias 31 de outubro e 1 de novembro de 2016, e pode ser consultada em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=4803&M=NewsV2&PID=10872> [11.11.2018]. A Declaração de Santa Maria foi adotada na XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, que decorreu em Santa Maria, Cabo Verde, nos dias 17 e 18 de julho de 2018, e pode ser consultada em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5914&M=NewsV2&PID=10872> [10.11.2018].

⁴⁶ Informação disponível em <https://www.cplp.org/id-2598.aspx> e em <https://www.cplp.org/id-4222.aspx> [10.11.2018].

⁴⁷ Declaração sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Desafios e Contribuição da CPLP, VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Bissau, 17 de julho de 2006, disponível em <https://www.cplp.org/id-2598.aspx> [10.11.2018]. Considere-se ainda a Resolução sobre a Aprovação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para o Médio Prazo, aprovado pelo Conselho de Ministros da CPLP reunido em Lisboa, na sua XII reunião ordinária, no dia 2 de novembro de 2007, disponível em <https://www.cplp.org/id-2598.aspx> [10.11.2018].

pelo seu papel como marco estruturante do «edifício técnico-jurídico para o desenvolvimento da cooperação comunitária»⁴⁸ ou como princípio diretor da cooperação na CPLP⁴⁹. Refira-se também que a Resolução sobre a Operacionalização da Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026), adotada na XXII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em Brasília, a 20 de julho de 2017, menciona explicitamente os direitos humanos, ao prever que as orientações no domínio da concertação político-diplomática incluem o aprofundamento da cooperação e da partilha de boas práticas em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos e da boa governação⁵⁰. A Declaração de Brasília, de novembro de 2016, havia precisamente sublinhado a importância de aprofundar a discussão sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos no âmbito da CPLP por meio do intercâmbio de boas práticas em direitos humanos, bem como pelo estímulo à educação em direitos humanos.

Para além disso, a CPLP tem firmado um grande número de acordos, protocolos e memorandos de entendimento com organizações e organismos internacionais a atuar no domínio dos direitos humanos – como o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem (ACNUDH), a UNESCO, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁵¹ –, tendo como objeto a cooperação, consulta mútua e troca de informações nas áreas de interesse comum, uma prática incentivada pela Declaração de Maputo, em 2012⁵². Certamente inspirado pelo Acordo entre o ACNUDH e a CPLP, de 2006, o Conselho de Ministros da CPLP, na sua XVIII Reunião Ordinária, realizada em Maputo, no dia 18 de julho de 2013, adotou uma Resolução sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos na CPLP. Nela, o Conselho de Ministros decide, entre outras coisas, reiterar o compromisso de respeitar, proteger e promover as normas internacionais de direitos humanos; incentivar os Estados-

⁴⁸ Secretariado Executivo da CPLP, *Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica de Cooperação Pós Bissau*, 2009, disponível em <https://www.cplp.org/id-2598.aspx> [10.11.2018].

⁴⁹ Secretariado Executivo da CPLP, *Cooperação na CPLP: Uma Visão Estratégica no Pós 2015*, 2015, disponível em <https://www.cplp.org/id-2598.aspx> [10.11.2018].

⁵⁰ O texto da Resolução pode ser consultado em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5193&M=NewsV2&PID=10872> [10.11.2018]. Curiosamente, a Declaração sobre a Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026), adotada na XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em Brasília, nos dias 31 de outubro e 1 de novembro de 2016, não usa a expressão «direitos humanos», ainda que convoque categorias conexas, como a justiça social, a igualdade de género, a mobilidade e a cidadania. O texto da Declaração pode ser consultado em <https://www.cplp.org/id-4176.aspx> [10.11.2018].

⁵¹ A lista dos acordos, protocolos e memorandos de entendimento pode ser consultada em <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3878> [10.11.2018].

⁵² Adotada na IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Maputo, 20 de julho de 2012, disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3462&M=NewsV2&PID=10872> [10.11.2018].

Membros a cooperarem e a participarem ativamente no mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas; encorajar os Estados-Membros que ainda não o fizeram a integrar as normas internacionais de direitos humanos na sua legislação interna; recomendar aos Estados-Membros que, na conceção e aplicação de políticas de desenvolvimento, procurem garantir uma abordagem de direitos humanos que promova a igualdade de tratamento, etc.⁵³. São também iniciativas potencialmente relevantes para a proteção e promoção de direitos humanos os acordos intracomunitários para cooperação no combate ao HIV/SIDA e à Malária/Paludismo, no domínio da juventude e do desporto, no domínio do ensino superior, etc. Os acordos intracomunitários com maiores implicações práticas para a vida das pessoas são, de qualquer modo, os celebrados (em 2000, 2002 e 2007) no domínio da circulação e da cidadania – com o objetivo de facilitar a mobilidade no espaço da CPLP – e o Acordo de Cooperação Consular, de 2008⁵⁴, ainda que estes não surjam, no quadro da narrativa da CPLP, como iniciativas dirigidas à proteção de direitos humanos.

A terminar este levantamento sumário das atividades da CPLP que se relacionam (de forma explícita ou meramente implícita) com a proteção e a promoção dos direitos humanos, cumpre ainda referir as Missões de Observação Eleitoral (MOE), constituídas pela Assembleia Parlamentar da CPLP ao abrigo do artigo 15.º, n.º 5, dos Estatutos. As MOE-CPLP integram representantes do Secretariado Executivo e dos Estados-Membros, com exceção do Estado-Membro onde se realiza o ato eleitoral. No sítio *web* da CPLP, a secção intitulada *Concertação* inclui uma subsecção para as *Missões de Observação Eleitoral*, com informações sobre as MOE-CPLP realizadas até ao momento, desde o referendo sobre a autodeterminação de Timor-Leste, de agosto de 1999, até às eleições autárquicas de Moçambique, de outubro de 2018⁵⁵. As MOE-CPLP são o que mais se aproxima das visitas ao terreno que muitos ativistas de direitos humanos desejam ver introduzidas no funcionamento da CPLP para monitorizar de perto a situação dos direitos humanos nos Estados-Membros⁵⁶. Sem surpresa, todavia, a caracterização das MOE-CPLP feita no sítio *web* da CPLP sublinha o facto de estas se basearem nos melhores

⁵³ O texto da Resolução pode ser consultado em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3012&M=NewsV2&PID=10872> [11.11.2018].

⁵⁴ A lista dos acordos intra-CPLP pode ser consultada em <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3872> [10.11.2018].

⁵⁵ Informação disponível em <https://www.cplp.org/id-2782.aspx> [10.11.2018].

⁵⁶ Considerem-se, por exemplo, os apelos feitos pelas organizações Conectas Direitos Humanos e EG Justice para que a CPLP faça uma investigação *in loco* sobre as violações de direitos humanos na Guiné Equatorial. Informação disponível em <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/cimeira-da-cplp-brasil-recusa-apurar-violacoes-de-direitos-humanos-na-guine-equatorial> [10.11.2018].

procedimentos, «em que o observador eleitoral é descrito como mera testemunha do processo eleitoral, tendo por função observar, anotar e sugerir, não devendo em circunstância alguma mediar o processo eleitoral, sob pena de colocar em risco o princípio de não ingerência»⁵⁷.

3. A CPLP e os seus Estados-Membros

Muito tem sido dito a respeito do incumprimento pela Guiné Equatorial do «roteiro de adesão» definido pela CPLP para a admissão do novo Estado-Membro⁵⁸. Mais uma vez, encontramos ecos do modelo europeu, agora, pelo aparente mimetismo dos chamados «Critérios de Copenhaga», definidos pelo Conselho Europeu para admissão dos Estados da Europa Central e de Leste. Os critérios foram identificados nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de junho de 1993 – estabilidade das instituições, democracia, Estado de Direito, direitos humanos e proteção das minorias, economia de mercado, adesão aos princípios de união política, económica e monetária⁵⁹ – e depois desenvolvidos pela Comissão Europeia nas negociações mantidas com os diferentes Estados candidatos.

A CPLP, que admitiu Timor-Leste quando este se tornou independente, em 2002, sem mais delongas⁶⁰, definiu para a Guiné Equatorial um Programa de Adesão, referido na Declaração de Luanda, de 2010, como um «programa de apoio às reformas a concretizar pela Guiné Equatorial para dar pleno cumprimento às disposições estatutárias da CPLP, particularmente no que respeita à adopção e utilização efectiva da Língua Portuguesa»⁶¹. Não nos é possível determinar o exato conteúdo do Programa de Adesão,

⁵⁷ Informação disponível em <https://www.cplp.org/id-2782.aspx> [10.11.2018].

⁵⁸ Cf. ANA LÚCIA SÁ, «Guiné Equatorial e CPLP...», *op. cit.*, p. 156.

⁵⁹ A formulação tornou-se célebre: «Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union». European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency, texto disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> [11.11.2018].

⁶⁰ Considere-se a Declaração sobre a Aceitação do Pedido de Adesão da República Democrática de Timor Leste à CPLP, adotada pelos Chefes de Estado e de Governo da CPLP reunidos em Brasília nos dias 31 de julho e 1 de agosto de 2002, disponível em <https://www.cplp.org/Files/Billeder/2002-IV-CCEG.pdf> [19.11.2018].

⁶¹ A passagem completa da Declaração de Luanda sobre a Guiné Equatorial é a seguinte: «Tendo em consideração o pedido formal da Guiné Equatorial de obtenção do estatuto de membro de pleno direito da CPLP, decidiram abrir negociações relativas ao processo de adesão conforme às normas estatutárias da

uma vez que o documento em que o Programa terá sido definido não está disponível⁶², mas referências feitas noutros documentos oficiais da CPLP, como a Declaração de Díli, de 2014, permitem presumir que nele avultam o «pleno cumprimento das disposições estatutárias da CPLP, no que respeita à adoção e utilização efetiva da Língua Portuguesa, à adoção da moratória da pena de morte, até à sua abolição, e demais acervo da CPLP no respetivo ordenamento interno da Guiné Equatorial»⁶³.

Em qualquer caso, não nos parece que o Programa de Adesão tenha alguma vez tido carácter de condição *sine qua non* da admissão, atentos os termos em que o Programa foi referido, não apenas na Declaração de Luanda, mas também na Resolução que aprovou a admissão da Guiné Equatorial como membro, em 2014, e os termos em que o Programa continua a ser referido pelos Chefes de Estado e de Governo da CPLP, quatro anos volvidos sobre aquela admissão. Recorde-se que a admissão foi aprovada «[c]onsiderando os avanços na implementação do Programa de Adesão, em particular, a adoção de uma moratória da pena de morte, com efeitos imediatos, medida que permite à República da Guiné Equatorial aproximar-se, significativamente, do núcleo de princípios fundamentais em que assenta a CPLP»⁶⁴. Refira-se, por outro lado, que os Chefes de Estado e de Governo da CPLP reunidos em Santa Maria, em julho de 2018, «[r]egistaram com satisfação os progressos feitos pela Guiné Equatorial na implementação do Programa de Adesão à CPLP e, reassumindo o compromisso do apoio à sua integração no seio da Comunidade, exortaram as autoridades equato-guineenses à prossecução das medidas nele contidas, com destaque para a abolição da pena de morte e o ensino da Língua Portuguesa». Então como agora, o Programa de Adesão é sobretudo um objetivo a alcançar pela Guiné Equatorial (com o apoio da CPLP) e os demais Chefes de Estado e de Governo da CPLP parecem contentar-se com quaisquer sinais de abertura vindos de

CPLP. Nesse sentido, mandataram a Presidência em exercício e o Secretariado Executivo da CPLP para elaborar um Programa de apoio às reformas a concretizar pela Guiné Equatorial para dar pleno cumprimento às disposições estatutárias da CPLP, particularmente no que respeita à adoção e utilização efetiva da Língua Portuguesa. Convidam a Presidência em exercício a elaborar um relatório de avaliação dos progressos realizados pela Guiné Equatorial, que será apreciado na próxima Reunião Ministerial e submetido aos Chefes de Estado». A Declaração de Luanda foi adotada pela VIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 23 de julho de 2010, e está disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2960&M=NewsV2&PID=10872> [11.11.2018].

⁶² Uma consulta no sítio *web* da CPLP permite encontrar vários documentos com referências ao Programa de Adesão, mas não o documento com o Programa de Adesão propriamente dito.

⁶³ Declaração de Díli, adotada na X Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 23 de julho de 2014, disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3463&M=NewsV2&PID=10872> [11.11.2018].

⁶⁴ Resolução sobre a Adesão da República da Guiné Equatorial à CPLP, X Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Díli, 23 de julho de 2014.

Malabo⁶⁵, ainda que a reforma constitucional necessária para a abolição da pena de morte continue por fazer.

Entretanto, a linguagem algo dúbia da «integração na Comunidade» permite sugerir que a Guiné Equatorial ainda está em curso de aproximação à CPLP, quando esta, na verdade, é já um Estado-Membro de pleno direito da organização. A mesma Declaração de Santa Maria, que tão entusiasticamente registou os progressos feitos pela Guiné Equatorial, deu conta de que os Chefes de Estado e de Governo da CPLP haviam mandatado o Secretariado Executivo a retomar as missões de avaliação e de seguimento do Programa de Adesão. Resta saber qual a base jurídica para a realização destas missões de avaliação e que consequências daí advirão, já que os Estatutos em vigor não conferem à CPLP quaisquer poderes para fiscalizar e avaliar o desempenho dos Estados-Membros, nem preveem sanções para a hipótese de os resultados da avaliação serem negativos. A Assembleia Parlamentar pode seguramente constituir missões de observação internacional para a Guiné Equatorial (como para qualquer outro Estado-Membro), ao abrigo do artigo 15.º, n.º 5, dos Estatutos, mas não parece ser disso que aqui se trata. Aliás, até ao momento, as únicas missões de observação internacional constituídas pela Assembleia Parlamentar parecem ser as Missões de Observação Eleitoral e estas têm, como já referimos, um campo de atuação muito reduzido⁶⁶.

A necessidade de um acompanhamento regular da situação interna dos Estados-Membros, para *e.g.* «identificar problemas e reforçar a capacidade da CPLP na prevenção

⁶⁵ A este respeito, considere-se, por exemplo, a Declaração de Brasília, de 2016, onde pode ler-se que os Chefes de Estado e de Governo da CPLP se congratularam com o anúncio da conclusão dos procedimentos internos de ratificação dos Estatutos da CPLP e com a entrega simbólica da respetiva carta ao Secretário Executivo da CPLP, que consolida a integração da Guiné Equatorial na CPLP e abre caminho à adoção do acervo comunitário; registaram com agrado a solicitação da Guiné Equatorial de apoio técnico à harmonização legislativa interna, decorrente da moratória à pena de morte em vigor, no sentido de a converter em abolição, em conformidade com os princípios fundamentais e valores universais comungados por todos os Estados-Membros; reconheceram os esforços empreendidos pela Guiné Equatorial na adoção plena da Língua Portuguesa, designadamente através dos órgãos de comunicação social, com destaque para a Televisão Nacional e Rádio Asonga, bem como a integração da Língua Portuguesa no currículo dos Centros Educativos; reiteraram o empenho em apoiar os esforços da Guiné Equatorial na sua plena integração na CPLP, em aspetos que possam vir a ser identificados junto dos órgãos da CPLP; e felicitaram a iniciativa da Guiné Equatorial em instituir o Prémio UNESCO/Guiné Equatorial em Ciências da Vida, que em 2015 foi atribuído a um cidadão de um Estado-Membro da CPLP.

⁶⁶ Refira-se que a CPLP enviou uma MOE às Eleições Gerais para a Câmara dos Deputados, Senado e Municipais na Guiné Equatorial, realizadas em 12 de novembro de 2017, a convite das autoridades equatoguineenses. A informação institucional sobre esta MOE está disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5490&M=NewsV2&PID=10872> [19.11.2018]. Para um eco das críticas feitas aos trabalhos da MOE, consultar, por exemplo, a notícia publicada no *Diário de Notícias*, edição de 22 de novembro de 2017, disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/missao-da-cplp-na-guine-equatorial-so-observou-o-ato-eleitoral---secretaria-executiva-8935834.html> [19.11.2018].

de conflitos, na ajuda humanitária e no apoio à consolidação das instituições»⁶⁷, tem sido assumida pelos Chefes de Estado e de Governo da CPLP nas conclusões das suas cimeiras, mas continua sem ter tradução explícita no texto dos Estatutos. No passado, a instabilidade política em São Tomé e Príncipe (2003), em Timor-Leste (2006) e na Guiné-Bissau (2009-2010, 2012) motivou pronúncias por parte do Conselho de Ministros e da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, mas estas pouco mais foram do que manifestações de preocupação, solidariedade e apoio por parte dos demais Estados-Membros e apelos ao rápido restabelecimento da ordem constitucional e da legalidade democrática⁶⁸. É certo que a situação vivida na Guiné-Bissau justificou o envio de missões diplomáticas da CPLP a Bissau, entre 2010 e 2016, mas estas missões tiveram sobretudo como finalidade a prestação de apoio às autoridades guineenses e a manutenção do estatuto da Guiné-Bissau como Estado-Membro não parece ter estado em causa, a avaliar pelo facto de a Guiné-Bissau nunca ter deixado de estar presente nas Conferências de Chefes de Estado e de Governo realizadas neste período.

Vale a pena recordar que, em bom rigor, o respeito pelos direitos humanos não é exigido pelos Estatutos como condição para a admissão como Estado-Membro da CPLP, nem para a manutenção dessa qualidade. O que os Estatutos exigem é que os Estados usem o Português como língua oficial e que adiram sem reservas aos Estatutos da CPLP (artigo 6.º, n.º 1)⁶⁹. Nada se diz quanto ao uso efetivo da língua portuguesa pelas respetivas populações. Quanto à adesão sem reservas aos Estatutos, esta implica certamente a aceitação dos princípios orientadores elencados no artigo 5.º, incluindo o do primado da paz, da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da justiça social, mas, como se sabe, a adesão ao princípio do primado dos direitos humanos não é o mesmo que a proteção e a promoção desses direitos e muito menos a garantia da sua efetividade no território dos Estados. Importa também ter presente que, apesar de,

⁶⁷ Declaração de Bissau, adotada na VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, de 17 de julho de 2006, disponível em <https://www.cplp.org/Files/Billeder/2006-VI-CCEG.pdf> [19.11.2018].

⁶⁸ Considerem-se, por exemplo, a Declaração sobre Timor-Leste, adotada na XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Bissau, em 17 de julho de 2006, texto disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2958&M=NewsV2&PID=10872> [19.11.2018]; a Declaração de Luanda, adotada na VIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 23 de julho de 2010, texto disponível em <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4447&Action=1&NewsId=2960&M=NewsV2&PID=10872> [19.11.2018]; e a Declaração sobre a situação na Guiné-Bissau, adotada na XVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, Maputo, em 19 de julho de 2012, texto disponível em <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4447&Action=1&NewsId=3462&M=NewsV2&PID=10872> [19.11.2018].

⁶⁹ Na versão original, de 1996, o n.º 3 do artigo 6.º previa que a Conferência de Chefes de Estado e de Governo definiria as formalidades para a admissão de novos membros e para a adesão aos Estatutos pelos novos membros, mas esta disposição desapareceu com a revisão de Brasília, de 2002.

felizmente, ser hoje muito amplo o consenso internacional sobre a indignidade da pena de morte (um consenso assumido pela CPLP, em 2003⁷⁰), a pena de morte continua a ser explicitamente admitida pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966, e é considerada lícita à luz do Direito internacional dos direitos humanos em todos os Estados Parte do Pacto que não tenham ratificado o Segundo Protocolo Facultativo sobre a Abolição da Pena de Morte, de 1989⁷¹.

Dir-se-á que os Estatutos deveriam ser mais exigentes na definição dos critérios de admissão dos Estados-Membros. O minimalismo do artigo 6.º é, aliás, difícil de compreender quando o regime definido no artigo 7.º para a admissão de Observadores, introduzido em 2005⁷², é muito mais desenvolvido e menciona explicitamente a exigência de respeito pelos direitos humanos. Não que esta exigência constitua uma barreira intransponível, já que a Guiné Equatorial não parece ter tido dificuldades em obter o estatuto de Observador associado em 2006...

Segundo o artigo 7.º dos Estatutos, a CPLP pode admitir Observadores com a categoria de associados ou com a categoria de consultivos⁷³. Os primeiros podem participar, sem direito a voto, nas Conferências de Chefes de Estado e de Governo e nas reuniões do Conselho de Ministros, podendo ter acesso à correspondente documentação não confidencial e ser autorizados a apresentar comunicações (n.º 3), ao passo que os segundos podem assistir a reuniões de carácter técnico e ter acesso às decisões tomadas nas Conferências de Chefes de Estado e de Governo e nas reuniões do Conselho de Ministros (n.º 5)⁷⁴. A categoria de Observador associado pode ser atribuída a Estados que,

⁷⁰ Resolução sobre Direitos Humanos e Abolição da Pena de Morte, adotada pela VIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em Coimbra, no dia 17 de julho de 2003, disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3002&M=NewsV2&PID=10872> [12.11.2018].

⁷¹ Informação disponível em <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/2ndopccpr.aspx> [12.11.2018].

⁷² A Resolução sobre o Estatuto de Observador da CPLP, aprovada pelo Conselho de Ministros da CPLP, reunido em Luanda, na sua X Reunião Ordinária, no dia 20 de julho de 2005, pode ser consultada em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3004&M=NewsV2&PID=10872> [27.10.2018].

⁷³ À data da redação deste texto, têm o estatuto de Observadores associados a República da Maurícia, a República do Senegal, a Geórgia, a República da Namíbia, a República da Turquia, o Japão, a Hungria, a República Checa, a República Eslovaca, o Uruguai, o Grão-Ducado de Luxemburgo, o Principado de Andorra, o Reino Unido, a República Argentina, a República do Chile, a República Francesa, a República Italiana, a República da Sérvia e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Informação disponível no *site* da CPLP, em <https://www.cplp.org/id-2765.aspx> [27.10.2018]. A lista dos Observadores consultivos é muito extensa, incluindo, entre outros, a Academia Brasileira de Letras, a Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP), a Associação Saúde em Português, a Fundação Calouste Gulbenkian, o Real Gabinete Português de Leitura e a União das Misericórdias Portuguesas. Informação disponível em <https://www.cplp.org/id-2766.aspx> [27.10.2018].

⁷⁴ A participação nas reuniões pode ser, no entanto, obstada a pedido de qualquer Estado Membro, nos termos do artigo 7.º, n.º 9, dos Estatutos, onde se prevê que «[q]ualquer Estado Membro poderá, caso o julgue oportuno, solicitar que uma Reunião tenha lugar sem a participação de Observadores».

embora não reunindo as condições necessárias para serem membros de pleno direito da CPLP, partilhem os respetivos princípios orientadores, designadamente no que se refere à promoção das práticas democráticas, à boa governação e ao respeito dos direitos humanos, e prossigam objetivos idênticos aos da CPLP através dos seus programas de governo (artigo 7.º, n.º 1). O mesmo vale para as organizações internacionais, os organismos intergovernamentais e as entidades territoriais dotadas de órgãos de administração autónomos que partilhem os princípios orientadores e os objetivos da CPLP (artigo 7.º, n.º 2). A categoria de Observador consultivo pode ser atribuída a organizações da sociedade civil interessadas nos objetivos prosseguidos pela CPLP, designadamente através do respetivo envolvimento em iniciativas relacionadas com ações específicas no âmbito da CPLP (artigo 7.º, n.º 4). As candidaturas a qualquer dos estatutos de Observador devem ser devidamente fundamentadas, de modo a demonstrar um interesse real pelos princípios e objetivos da CPLP (artigo 7.º, n.ºs 6 e 7).

A incongruência do tratamento normativo das questões da admissão dos Estados-Membros e da admissão dos Observadores – sugestiva de um maior cuidado na escolha destes do que na daqueles – poderá explicar-se pelo facto de a CPLP ter sido criada com um horizonte de Estados-Membros «naturais» bem definido, mas revela-se problemática perante as perspetivas de alargamento resultantes do interesse de Estados terceiros em fazerem parte da organização. O Conselho de Ministros da CPLP propôs-se responder a este e outros desafios com uma nova revisão dos Estatutos, em 2012 (ainda não entrada em vigor)⁷⁵, mas, curiosamente, deixou praticamente intacto o artigo 6.º, tendo acrescentado apenas, no n.º 1 do preceito, a referência explícita aos tais Estados-Membros «naturais» – os membros fundadores e Timor-Leste.

As diferenças de regime para os Estados-Membros e para os Observadores verificam-se também no que toca à manutenção do estatuto, ainda que aqui as diferenças possam considerar-se mais compreensíveis, já que se traduzem numa maior vulnerabilidade dos Observadores, que podem perder o estatuto, face aos Estados-Membros, que nunca o perdem. Segundo o artigo 7.º, n.º 8, a qualidade de Observador associado ou consultivo pode ser retirada, temporária ou definitivamente, sempre que se verificarem alterações das condições que recomendaram a sua concessão. A decisão final cabe ao órgão que decidiu a respetiva admissão (Conferência de Chefes de Estado ou de

⁷⁵ Resolução aprovada na XVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em Maputo, em 19 de julho de 2012, disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3462&M=NewsV2&PID=10872> [12.11.2018].

Governo, para os associados; Conselho de Ministros, para os consultivos), com base em proposta do Secretariado Executivo e após apreciação pelo Comité de Concertação Permanente.

Como referimos *supra*, os Estatutos, na sua versão atual, não conferem à CPLP poderes de fiscalização dos Estados-Membros, nem preveem a possibilidade de expulsão ou outras sanções. Nada impede que novas revisões dos Estatutos venham a introduzir poderes de fiscalização e uma tipologia de sanções para os Estados-Membros. A revisão de 2012 fez isso mesmo, ao prever, num novo artigo 7.º, com a epígrafe «medidas sancionatórias», que, em caso de violação grave da ordem constitucional num Estado-Membro, os demais Estados-Membros promoverão consultas visando a reposição da ordem constitucional (n.º 1) e que o Conselho de Ministros decidirá, com caráter de urgência, sobre as medidas sancionatórias a aplicar, que podem abranger desde a suspensão de participação no processo de decisão em órgão específico à suspensão total de participação nas atividades da CPLP (n.º 2). Segundo o n.º 3 deste novo artigo 7.º, as decisões do Conselho de Ministros sobre a suspensão de um Estado-Membro são tomadas por consenso entre os demais Estados-Membros. Os termos adotados suscitam-nos algumas dúvidas, como, por exemplo, a de saber o que deverá entender-se por «violação grave da ordem constitucional» (será que pode abranger a manutenção da pena de morte na Guiné Equatorial quando a pena de morte está prevista na Constituição?) e se a «suspensão total de participação nas atividades» equivale à expulsão. Seja como for, esta revisão de 2012 ainda não entrou em vigor e é possível que isso nunca venha a acontecer, por falta de vontade política. Basta pensar que, em 2016, quando organizações não-governamentais apelaram a que a CPLP levasse a cabo investigações *in loco* na Guiné Equatorial e que tomasse «medidas decisivas», a Presidência brasileira da CPLP rejeitou liminarmente a ideia, com o argumento de que já existem, dentro do sistema internacional de direitos humanos, instâncias com competência para monitorizar a situação de direitos humanos na Guiné Equatorial⁷⁶. Não está errado, ainda que esta opção pela não ingerência nos possa parecer demissionária ou até conivente com o regime de Obiang Nguema Mbasogo. À semelhança dos demais Estados-Membros da CPLP⁷⁷, a Guiné Equatorial é Parte de um grande número de tratados internacionais de direitos humanos. Poder-se-á

⁷⁶ Informação disponível em <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/cimeira-da-cplp-brasil-recusa-apurar-violacoes-de-direitos-humanos-na-guine-equatorial> [10.11.2018].

⁷⁷ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO (coord.), *Os Direitos Humanos no Mundo Lusófono: O Estado da Arte*, Braga, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos da Universidade do Minho, 2015.

dizer que os mecanismos de supervisão previstos nesses tratados são pouco eficientes, mas nada indica que uma eventual intervenção da CPLP – a ser admitida pelos Estatutos – pudesse produzir melhores resultados.

Conclusão

A centralidade da temática dos direitos humanos nas discussões sobre a CPLP não significa que estes se tenham convertido na razão de ser ou sequer num dos objetivos gerais da organização. Isto não é necessariamente mau. As organizações internacionais não têm de ser todas organizações de direitos humanos. Partilhamos com von Bogdandy o ceticismo face às virtudes intrínsecas da multiplicação de padrões e mecanismos internacionais de direitos humanos. Importa não perder de vista a origem, natureza e objetivos das organizações e reconhecer que nem todas têm de prosseguir objetivos inspiradores ou altos ideais (ainda que, evidentemente, não valha tudo). O papel da CPLP em matéria de direitos humanos parece ser, sobretudo, o de oferecer uma plataforma para partilha de boas práticas entre os Estados-Membros, numa lógica de influência sem ingerência. Dificilmente será de outro modo, atenta a manifesta falta de vontade política dos Estados-Membros para uma reforma de fundo dos Estatutos que viesse pôr a proteção e a promoção dos direitos humanos no centro da ação da CPLP, com a consequente atribuição de poderes de controlo sobre o desempenho dos Estados-Membros. Para além disso, uma qualquer política comum lusófona em matéria de direitos humanos sempre haveria de esbarrar, de forma ainda mais aguda do que a que se verifica para a União Europeia, nos muitos obstáculos resultantes da grande diversidade cultural entre (e dentro dos) Estados-Membros.

Braga, 20 de novembro de 2018