



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.5.2001
COM(2001) 252 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E
DA DEMOCRATIZAÇÃO NOS PAÍSES TERCEIROS**

1.	Introdução	4
2.	Uma abordagem mais coerente e integrada por parte da UE.....	7
3.	Integração dos direitos humanos e da democratização no diálogo e na cooperação.....	10
3.1.	Diálogo com países terceiros	10
3.1.1	Diálogos regionais e bilaterais e acordos de parceria e de cooperação.....	10
3.1.2	Abordagens para o diálogo	12
3.1.3	Diálogo com a sociedade civil	13
3.2.	Reforço da promoção dos direitos humanos e da democracia nos programas de assistência da CE.....	13
4.	Iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem (IEDDH)....	15
4.1.	O valor acrescentado da IEDDH.....	17
4.2.	Definição de uma estratégia para a IEDDH.....	18
4.2.1.	Prioridades temáticas.....	18
4.2.2	Países prioritários	21
4.2.3	Flexibilidade.....	22
4.3.	Cooperação com as Nações Unidas e outras organizações internacionais	22
5.	Uma Agência europeia dos direitos dos Homem?.....	23
6.	Conclusões	24
Anexo 1	Diálogo com as regiões geográficas	
Anexo 2	Pontos de acção	
Anexo 3	Lista de abreviaturas	

1. INTRODUÇÃO

Na última década, a Comissão Europeia (CE) aprovou uma série de comunicações relativas aos direitos humanos e à democratização¹. A presente comunicação não tem por objectivo redefinir a política de fundo nesta matéria, mas sim procurar situá-la no contexto da abordagem estratégica global da Comissão no domínio das relações externas para os próximos anos. As mudanças verificadas a nível da situação externa, bem como as reformas internas da Comissão, exigem uma reorientação das estratégias em matéria de direitos humanos e de democracia, em especial com vista a assegurar que estas questões integram todas as políticas, programas e projectos da Comunidade. A atribuição de prioridades, a focalização, a execução e o impacto constituem os principais aspectos analisados no presente documento. A Comissão quer ser julgada com base no seu desempenho a nível da concretização dos objectivos políticos da UE, constituindo a presente comunicação uma via nesse sentido.

A base para a acção da União Europeia (UE) é inequívoca. A União Europeia procura apoiar a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos (civis, políticos, económicos, sociais e culturais), tal como reafirmado na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos realizada em Viena em 1993. A UE apoia também o princípio de que os direitos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais, tal como reafirmado na Declaração de Pequim e Plataforma de Acção de 1995. A protecção destes direitos, juntamente com a promoção da democracia pluralista, da garantia de Estados de direito eficazes e da luta contra a pobreza, encontram-se entre os objectivos fundamentais da União Europeia. O Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, reafirma no seu artigo 6º que a União Europeia "*assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros*", sublinhando ainda no artigo 49º que o respeito destes princípios é igualmente exigido aos países candidatos à adesão à União Europeia. Introduz ainda no artigo 7º um mecanismo destinado a aplicar sanções às violações graves e persistentes aos direitos humanos por parte dos Estados-Membros da UE. Este mecanismo foi reforçado pelo Tratado de Nice, celebrado em Dezembro de 2000, que alarga o objectivo da promoção do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, aplicado no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, a todas as formas de cooperação com países terceiros (artigo 181º-A do Tratado CE).

A acção da Comissão no domínio das relações externas orientar-se-á pelo cumprimento dos direitos e princípios previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, oficialmente proclamada na Cimeira de Nice de Dezembro de 2000, posto que tal respeito promoverá a coerência entre as abordagens interna e externa da UE. A Carta torna mais visível para os cidadãos da UE a importância primordial e a relevância dos direitos fundamentais, através da codificação de elementos originários de diversas fontes, tais como a Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem, as tradições constitucionais comuns e os instrumentos internacionais.

¹ A União Europeia e os aspectos externos da política dos direitos do Homem, COM (95) 567 final; A tomada em consideração do respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos nos acordos entre a Comunidade e os países terceiros, COM (95) 216 final; Democratização, Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos e boa governação: desafios da parceria entre a União Europeia e os Estados ACP, COM (98) 146 final; Luta contra o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo nos países candidatos, COM (99) 256 final; Comunicação da Comissão sobre a assistência e a observação eleitorais na UE, COM (2000) 191 final.

A União Europeia está bem situada para promover a democracia e os direitos humanos, procurando ainda continuamente melhorar a sua própria governação democrática. A Comissão irá adoptar em breve um Livro Branco na matéria. Os quinze Estados-Membros da União Europeia são democracias que aderem aos mesmos princípios baseados no Tratado na condução das suas políticas externa e interna, o que constitui uma situação única entre os actores internacionais e confere à UE um peso político e moral substancial. Além disso, na sua qualidade de interveniente económico e político de dimensão diplomática mundial que dispõe de um orçamento substancial para a assistência externa, a UE possui uma influência e uma autoridade que pode empregar em benefício da democratização e dos direitos humanos.

Desde 1992, a CE inclui em todos os seus acordos com países terceiros uma cláusula em que identifica o respeito pelos direitos humanos e pela democracia como "elementos essenciais" das suas relações com a UE, cláusula que se reveste de um carácter único no âmbito de acordos bilaterais. Esta abordagem foi aprofundada no Acordo de Cotonou assinado com os países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) em Junho de 2000, o qual se baseia no respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos, pelo Estado de direito e pela boa governação. A abordagem em questão representa uma etapa fundamental no desenvolvimento das políticas da União Europeia em matéria de direitos humanos.

Em Novembro de 2000, o Conselho e a Comissão adoptaram uma importante declaração conjunta relativa à política de desenvolvimento da Comunidade Europeia², que foi bem acolhida pelo Parlamento Europeu (PE). Juntamente com a reforma da gestão da assistência externa, esta declaração representa um novo quadro para a execução da política de desenvolvimento da CE. Esta nova política de desenvolvimento baseia-se firmemente no princípio do desenvolvimento humano e social sustentável, equitativo e participativo, constituindo a promoção dos direitos humanos, da democracia, do Estado de Direito e da boa governação parte integrante dela.

A redução da pobreza, principal objectivo da política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, apenas poderá ser concretizada de uma forma sustentável onde existam democracias participativas operacionais e governos responsáveis. Os governos corruptos e autocráticos têm uma grande tendência para utilizar abusivamente a assistência ao desenvolvimento na manutenção da repressão ou no enriquecimento pessoal dos seus membros à custa das suas populações, podendo ainda gerar conflitos e instabilidade nas suas regiões. Os governos democráticos e pluralistas, que respeitam os direitos das minorias, são menos susceptíveis de recorrer ao nacionalismo, à violência ou à agressão, quer a nível interno, quer contra os seus vizinhos ou em regiões ainda mais afastadas. Os conflitos e a instabilidade acarretam grandes custos em termos humanos, podendo ainda repercutir-se sobre a UE, na sua qualidade de maior doador a nível mundial e de destino preferido para a imigração.

O processo de globalização é um instrumento potencial de liberdade, justiça e prosperidade, embora apresente igualmente um lado negativo. Existe o perigo de a globalização vir a ter um efeito negativo sobre o bem-estar dos grupos mais pobres e mais vulneráveis do mundo, de nem todos os países e populações poderem vir a aproveitar os seus benefícios potenciais e de conduzir a uma uniformização dos valores culturais. É necessário conceder uma atenção especial aos direitos dos grupos vulneráveis e ao reforço das capacidades daqueles que se encontram em risco de exclusão, caso se deseje evitar que o processo de globalização venha a

² Declaração conjunta sobre a política de desenvolvimento da CE, Conselho e Comissão, 10 de Novembro de 2000, disponível no seguinte endereço Internet: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

aumentar a divisão entre os milhares de milhões que dela beneficiam e aqueles que são abandonados à sordidez e à miséria. A União Europeia tem um papel a desempenhar na elaboração de respostas concretas a estas questões. Através da sua política de democratização e de promoção dos direitos humanos, poderá contribuir para que a globalização seja um processo realmente abrangente.

A UE deverá ainda incentivar outros intervenientes a nível mundial, tais como as empresas multinacionais, a participarem integralmente na promoção do respeito pelos direitos humanos a nível mundial e a usarem a sua influência, frequentemente considerável, nos países em desenvolvimento para apoiar, e não debilitar, os esforços realizados por estes países no sentido da obtenção de um desenvolvimento sustentável. Tal coincide com os interesses das próprias empresas: países estáveis e sociedades livres são os melhores locais para investir e desenvolver actividades empresariais. Assim, a promoção dos direitos humanos e da democracia constitui igualmente um complemento essencial ao apoio da UE ao comércio multilateral e à facilitação do investimento.

A declaração conjunta sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia sublinha a importância de concentrar a cooperação para o desenvolvimento da CE sobre determinados sectores, identificando o reforço institucional (em especial a nível da democracia e da boa governação) como um domínio estratégico para as actividades da Comunidade. Identifica ainda a promoção dos direitos humanos, a igualdade entre homens e mulheres e os direitos das crianças como princípios a inserir de forma prioritária no âmbito das actividades de cooperação. Esta declaração política, juntamente com a reforma da gestão da assistência externa actualmente em curso, representa um novo quadro para as actividades da Comissão Europeia em matéria de apoio aos direitos humanos e à democratização.

A presente comunicação identifica **três** domínios em que a Comissão pode efectivamente agir:

- Promoção de políticas coerentes e integradas em apoio dos direitos humanos e da democracia. Trata-se de garantir a coerência entre as políticas da Comunidade Europeia e entre estas e as outras acções desenvolvidas pela UE, em especial no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Diz igualmente respeito à promoção de uma acção coerente e integrada por parte da UE e dos Estados-Membros, em especial a nível da promoção e do tratamento prioritário dos direitos humanos, através da concessão de ajuda ao desenvolvimento e de ajudas oficiais de outro tipo;
- Atribuição de uma prioridade mais elevada aos direitos humanos e à democratização nas relações entre a União Europeia com países terceiros e adopção de uma abordagem mais dinâmica, em especial através da utilização das oportunidades oferecidas pelo diálogo político, pelo comércio e pela ajuda externa;
- Adopção de uma abordagem mais estratégica no âmbito da iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem (IEDDH), que faça corresponder os programas e projectos na matéria aos compromissos da UE em matéria de direitos humanos e de democracia.

Por conseguinte, a presente comunicação concentra-se essencialmente, embora não exclusivamente, no papel desempenhado pela ajuda externa da Comunidade Europeia na promoção dos direitos humanos e da democratização. Responde ainda ao pedido incluído nas conclusões do Conselho Europeu de Colónia de examinar a possibilidade da criação de uma agência europeia para os direitos humanos e a democracia.

Os Capítulos 2 e 3 centram-se sobre outros países que não os considerados como candidatos à adesão à UE. No que se refere aos países candidatos, aplica-se a abordagem desenvolvida na Agenda 2000 com base nos critérios para a adesão estabelecidos em 1993 pelo Conselho Europeu de Copenhaga³. Esses critérios exigem que o país candidato assegure a existência de "*instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e a sua protecção*". O cumprimento dos critérios políticos de Copenhaga constitui uma condição prévia à abertura das negociações para a adesão.

2. UMA ABORDAGEM MAIS COERENTE E INTEGRADA POR PARTE DA UE

A natureza horizontal da questão da democratização e dos direitos humanos exige esforços consideráveis destinados a assegurar uma acção integrada e coerente⁴. As actividades da Comunidade não podem ser consideradas sem ter em conta as outras acções da União Europeia. O Conselho solicitou ainda o "*reforço da coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros*"⁵ a fim de aumentar a sinergia entre as acções da Comunidade e as dos Estados-Membros.

A UE recorre a uma ampla gama de instrumentos para promover os objectivos do respeito pelos direitos humanos e da democratização no âmbito das relações externas. Estes, por seu turno, derivam do empenho da UE em promover os direitos fundamentais, tal como reafirmado pela proclamação da Carta. Alguns destes instrumentos fazem parte da diplomacia e da política externa tradicionais, tais como as iniciativas e as intervenções em fóruns das NU, bem como as sanções. Outros incluem instrumentos de cooperação financeira, acompanhados de diálogos bilaterais, que os completam. Outros são ainda mais inovadores e com um potencial por explorar, nomeadamente, os instrumentos da Comunidade em domínios políticos como o ambiente, o comércio, a sociedade da informação e a imigração, que são suficientemente amplos para incluir os objectivos da democratização e da protecção dos direitos humanos. Estes instrumentos deverão ser utilizados de uma forma integrada, a fim de garantirem sinergias e coerência, bem como a utilização mais eficiente possível dos recursos destinados a promover o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos humanos e a democratização a nível mundial. A Comissão, que partilha com o Conselho a obrigação prevista no Tratado (artigo 3º do Tratado da UE) de assegurar a coerência do conjunto das suas actividades no domínio das relações externas, deverá trabalhar por forma a garantir que estes diferentes instrumentos são utilizados de forma coerente e eficaz. Este esforço terá de ser feito tanto a nível interno como em cooperação com os principais parceiros institucionais da Comissão, isto é, o Parlamento Europeu e o Conselho.

A plena participação do Parlamento Europeu nas políticas prosseguidas neste domínio ajuda a garantir uma legitimidade democrática reforçada. O PE desempenha um papel activo no levantamento de questões, na realização de debates e na redacção de resoluções em domínios

³ A abordagem adoptada na Agenda 2000 foi inicialmente limitada aos 10 países candidatos da Europa Central e Oriental. Contudo, na sequência do Conselho Europeu de Cardiff de Junho de 1998, foi alargada a Chipre, à Turquia e, posteriormente, a Malta, quando este país decidiu reactivar a sua candidatura à adesão em Fevereiro de 1999.

⁴ O relatório do *Comité des Sages* também argumentou a favor de uma política dos direitos humanos informada, coerente e credível por parte da UE. "Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000" (Liderar pelo exemplo: uma agenda de direitos humanos para o ano 2000) – Instituto Universitário Europeu (Outubro de 1998 – relatório encomendado pela CE por ocasião do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, disponível no seguinte endereço Internet: <http://www.iue.it/AEL/events.htm>).

⁵ Conclusões do Conselho Assuntos Gerais, 9.10.2000.

relacionados com os direitos humanos, efectuando ainda missões periódicas a países terceiros. Através das suas delegações interparlamentares, desempenha um papel significativo no incentivo ao desenvolvimento de instituições parlamentares democráticas em países terceiros. Mantém ainda contactos regulares com organizações para a protecção dos direitos humanos e com defensores dos direitos humanos.

O melhor método que a Comissão tem para assegurar que as suas abordagens e as do PE são integrais e coerentes é através de um intercâmbio periódico de pontos de vista, bem como da projecção das prioridades do Parlamento na sua abordagem, sempre que adequado. Na sequência da comunicação da Comissão sobre a assistência e a observação eleitorais na UE, a Comissão e o Parlamento deram início a um reforço da cooperação, em especial através da participação de Membros do Parlamento Europeu (MPE) nas missões de observação da UE. Os contactos existentes deverão ser intensificados. A Comissão irá promover a participação do Parlamento na discussão das prioridades de programação da assistência externa relacionada com os direitos humanos e a democratização; além disso, prestará ao Parlamento informações periódicas sobre as actividades empreendidas e uma avaliação sobre a concretização dos seus objectivos.

No que se refere ao Conselho e aos Estados-Membros, a Comissão encontra-se numa posição única para promover a coerência entre as actividades da Comunidade, as actividades da UE e as actividades dos Estados-Membros. Por exemplo, embora seja necessária uma decisão da Comunidade para criar uma missão de observação eleitoral da UE, a Comissão deverá assegurar que tais decisões são compatíveis com as prioridades políticas da UE e da PESC. A Comissão assegura ainda, através das suas contribuições para as discussões no Conselho e da definição de posições em fóruns internacionais para os direitos humanos, que estas reflectem as acções da Comunidade e da PESC. A Comissão presta ainda uma contribuição comunitária para a redacção do Relatório Anual da União Europeia sobre os Direitos do Homem, estabelecido em 1999.

A própria abordagem do Conselho em matéria de política de direitos humanos e de democratização pode ser fragmentada, uma vez que se dirige a essas questões tanto em termos geográficos como temáticos e quer no âmbito da CE, quer da PESC. A Comissão partilha com a Presidência e os Estados-Membros a responsabilidade de assegurar a coerência destas posições.

A Comissão preside ainda os comités de Estados-Membros encarregados da definição das estratégias e, em certos casos, dos projectos individuais ao abrigo dos instrumentos de cooperação da Comunidade, nomeadamente, Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes (TACIS), Ásia e América Latina (ALA), Mediterrâneo (MEDA) e iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem (IEDDH). A Comissão deve assegurar que a abordagem adoptada nestes comités é coerente com as posições adoptadas pelo Conselho no âmbito da PESC e com as dos outros comités, devendo ainda estar atenta às possibilidades de promoção da coerência, assegurando, por exemplo, que os comités têm conhecimento de todos os documentos políticos e de programação com um impacto no seu domínio de interesses, e garantindo ao mesmo tempo que as decisões só são adoptadas pelo organismo adequado. A Comissão promoverá o intercâmbio recíproco de informações em matéria de política, programas e projectos no domínio dos direitos humanos e da democracia, a fim de proporcionar a utilização das melhores práticas, de otimizar a utilização de recursos humanos e financeiros limitados e de maximizar o impacto de projectos no terreno.

De acordo com as conclusões em matéria de assistência externa do Conselho Assuntos Gerais (CAG) de Outubro de 2000, as Delegações da Comissão deverão promover, em relação a cada país, a coerência e a complementaridade das acções desenvolvidas, através de uma coordenação no local e de um intercâmbio de informações periódico e recíproco sobre os programas e projectos de cooperação da CE e dos Estados-Membros relativos aos direitos humanos e à democratização. Tais intercâmbios não deverão limitar-se a projectos, devendo alargar-se a questões temáticas e políticas relevantes para o país em questão.

A adopção, em Maio de 2000, do quadro de cooperação comunitária para os documentos de estratégia por país⁶, proporciona actualmente uma base estratégica para esta coordenação. Apresenta ainda utilidade para a manutenção pela própria Comissão de uma abordagem mais coerente e integrada a nível mundial em matéria de promoção dos direitos humanos e da democratização, recorrendo para tal aos diversos instrumentos financeiros disponíveis. As actividades anteriores foram por vezes criticadas por serem fragmentadas e incoerentes, mesmo entre países e regiões. Os documentos de estratégia por país incentivam uma abordagem mais sistemática, ao exigirem uma análise da situação de cada país em matéria de direitos humanos, de democratização e de Estado de direito.

Para além da sua abordagem em relação aos programas de cooperação, a Comissão, em conformidade com o seu compromisso de respeitar a Carta da UE, assegurará que, na definição de outras políticas, serão sempre evitados quaisquer efeitos negativos sobre os direitos humanos e a democratização, e que, sempre que possível, as políticas serão adaptadas por forma a terem um impacto positivo sobre estes aspectos. Os domínios políticos objecto de uma focalização especial serão, em princípio, a **Justiça e os Assuntos Internos**, incluindo a **imigração e o asilo**, e a **luta contra a criminalidade organizada, a política social, o ambiente, a investigação, a cultura e a sociedade da informação**. Será desenvolvida uma metodologia de avaliação do impacto baseada na experiência internacional, incluindo a utilizada para promover a igualdade entre homens e mulheres.

O **comércio** e o **investimento** são domínios em que nos últimos anos se registaram diversas iniciativas destinadas a promover os direitos humanos, em especial nos países em desenvolvimento. O Parlamento Europeu participou de forma especialmente activa neste debate⁷. Os outros intervenientes importantes são os parceiros sociais (empresas, sindicatos) e as organizações da sociedade civil. Os sindicatos são frequentemente as organizações com um maior número de membros nos países parceiros, encarregando-se do controlo das normas laborais internacionais, incluindo a liberdade de associação. A UE está persuadida de que o respeito pelos direitos sociais e pelas normas laborais conduz a um desenvolvimento social e económico durável e equitativo. Assim, prossegue uma abordagem positiva, promovendo o desenvolvimento social através de incentivos e de medidas de reforço institucional, em vez de recorrer à aplicação de sanções. A CE dispõe do seu próprio instrumento na "cláusula de incentivo social" do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG), que prevê a extensão das preferências adicionais aos países que respeitam determinadas normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁸. O acordo de Cotonou incentiva a cooperação nos domínios

⁶ Documento de trabalho da Comissão "Cooperação da Comunidade: quadro para os documentos de estratégia por país", SEC(2000)1049, em especial Secção B3 da secção dedicada à análise política, http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm.

⁷ Relatório do PE (Howitt) A4-0508/98 sobre as normas da UE para as empresas europeias que operam nos países em desenvolvimento: para um Código de Conduta Europeu

⁸ Regulamento (CE) n° 2820/98 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1998, relativo à aplicação de um sistema plurianual de preferências pautais generalizadas durante o período compreendido entre 1 de Julho de 1999 e 31 de Dezembro de 2001, JO L 357 de 30.12.1998, p. 1 a 112.

do comércio e das normas laborais fundamentais. A Comissão tem ainda participado activamente nos debates realizados no âmbito da OIT em matéria de normas laborais fundamentais e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) no que se refere ao papel das empresas multinacionais.

A Comissão apoia muitas das iniciativas desenvolvidas por outras organizações em matéria de responsabilidade social das sociedades (RSS) e tenciona adoptar um Livro Verde na matéria em Junho/Julho de 2001. Este documento procurará recolher os pontos de vista sobre qual o valor acrescentado de uma abordagem da UE destinada a promover todos os aspectos da RSS, incluindo a sua dimensão externa.

3. INTEGRAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA DEMOCRATIZAÇÃO NO DIÁLOGO E NA COOPERAÇÃO

Para ser eficaz, o respeito pelos direitos humanos e pela democracia deverá constituir uma parte integrante, ou uma consideração fundamental, de todas as políticas externas da UE. Tal implica incluir estas questões no planeamento, concepção, execução e controlo de políticas e de programas, bem como no diálogo prosseguido com os parceiros, tanto pela Comissão como pelo Conselho.

3.1. Diálogo com países terceiros

Os Estados são os principais responsáveis pela defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, devendo prestar contas aos seus cidadãos, à comunidade internacional e às NU pelo não respeito dos direitos humanos nos seus países. A melhor forma de realizar mudanças é através de uma parceria activa e construtiva com os governos, baseada no diálogo, no apoio e no incentivo, a fim de melhorar o entendimento e o respeito mútuos e de promover uma reforma sustentável. Contudo, uma condição prévia para o êxito desta abordagem consiste no facto de os Estados em questão estarem genuinamente dispostos a cooperar. Sempre que possível, a UE deverá prosseguir esta abordagem, embora reconhecendo que, em determinados casos, o país terceiro poderá não estar verdadeiramente empenhado em prosseguir a mudança através do diálogo e de consultas, sendo as medidas negativas mais adequadas nestes casos. É nesta base que são concluídos os acordos da UE contendo "elementos essenciais" e "cláusulas de suspensão". A UE investiga todas as possibilidades de realizar progressos, antes de recorrer às sanções.

3.1.1 Diálogos regionais e bilaterais e acordos de parceria e de cooperação

A UE mantém um diálogo político com níveis diferentes de formalidade com todos os países com os quais tem relações. Em muitos casos, o diálogo em matéria de direitos humanos e democracia é assegurado pela cláusula relativa aos "elementos essenciais", incluída desde 1992 em todos os acordos com países terceiros, e que se aplica actualmente a mais de 120 países⁹. Mesmo quando o acordo em vigor não preveja esta cláusula, o diálogo político deverá reflectir as disposições do Tratado em matéria de direitos humanos e de democracia. O Anexo 1 apresenta mais pormenores relativos aos acordos para o diálogo com regiões geográficas.

⁹ Em 1995, o Conselho aprovou uma cláusula-modelo. A abordagem da Comissão encontra-se delineada na sua comunicação relativa à tomada em consideração do respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos nos acordos entre a Comunidade e os países terceiros (COM (95) 216 final).

As cláusulas relativas aos "elementos essenciais" estipulam que o respeito pelos direitos humanos fundamentais e pelos princípios democráticos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) constitui uma parte essencial das políticas externas das partes, bem como um "elemento essencial" do acordo. Nos acordos mais recentes, esta cláusula é reforçada por uma disposição final relativa à não execução do acordo, que obriga as partes a consultarem-se mutuamente antes de recorrerem à adopção de "medidas", excepto em situações de urgência excepcional. Uma declaração interpretativa, ou a própria cláusula, esclarece que as situações de urgência especial incluem a violação de um "elemento essencial" do acordo. As medidas podem incluir, *inter alia*, a suspensão de contactos de alto nível e a introdução de alterações aos programas de cooperação, incluindo o adiamento de novos projectos ou a utilização de canais de distribuição diferentes. A UE poderá, nomeadamente, suspender a cooperação com determinados governos e continuar ao mesmo tempo a conceder apoio às populações locais, através de projectos executados por organizações da sociedade civil.

Contudo, a insistência da UE no sentido da inclusão de cláusulas relativas aos elementos essenciais não aponta para uma abordagem negativa ou punitiva, tendo antes por objectivo a promoção do diálogo e das medidas positivas, tais como o apoio conjunto à democracia e aos direitos humanos, à acessão, à ratificação e execução de instrumentos internacionais no domínio dos direitos humanos onde estes sejam necessários, bem como à prevenção de crises mediante a instituição de relações coerentes e duradouras. O diálogo em matéria de direitos humanos que estas cláusulas permitem deverá ser recíproco, devendo a UE aceitar a discussão de questões relativas aos direitos humanos e à democratização dentro das suas próprias fronteiras.

Como resultado do interesse das partes na promoção dos direitos humanos, o diálogo deverá também ser utilizado para proceder ao intercâmbio de pontos de vista sobre questões temáticas, que poderão não constituir uma preocupação no que se refere ao país em questão, tais como a pena de morte, a tortura, o racismo, a xenofobia e os direitos humanos das mulheres, a fim de, nomeadamente, construir coligações e conceder apoio às posições da UE em fóruns internacionais, incluindo no âmbito das NU. O diálogo poderá ainda proporcionar um intercâmbio de pontos de vista útil sobre a situação em matéria de direitos humanos noutros países terceiros, em especial se os parceiros dispuserem de mais competência e de melhores conhecimentos sobre o assunto.

A Comissão considera que uma inclusão mais sistemática das questões relativas à democracia e aos direitos humanos no diálogo político dará uma maior substância às cláusulas relativas aos elementos essenciais, e permitirá a ambas as partes identificarem quais as medidas mais capazes de garantirem a estabilidade política e económica. Um dos elementos da estratégia de prevenção de conflitos da UE é o diálogo a longo prazo sobre os direitos humanos e a democratização¹⁰. Este diálogo poderá desempenhar uma função de alerta precoce, chamando a atenção, numa fase inicial, para os problemas que poderão levar a conflitos violentos no futuro e contribuindo para a sua resolução.

Em todos os seus diálogos com países terceiros (diversos dos países candidatos, que dispõem de um estatuto especial), a Comissão procurará, no futuro, assegurar que as discussões abrangem questões de interesse relativas aos direitos humanos e à democracia, sempre que tal não seja ainda o caso. Isto é aplicável tanto ao próprio diálogo político da Comissão,

¹⁰ Comunicação sobre a prevenção de conflitos de 11 de Abril de 2001 (COM (2001) 211).

incluindo aquele que é conduzido através das suas Delegações, como ao diálogo realizado numa base institucionalizada (a nível da Tróica, dos Conselhos de Associação, etc.).

3.1.2 *Abordagens para o diálogo*

As discussões entre a Comissão e os países parceiros deverão dedicar-se, em especial, ao estabelecimento de programas de assistência comunitários. O diálogo deverá incentivar os governos dos países parceiros a prosseguirem os objectivos da paz e da estabilidade como parte integrante dos seus planos de desenvolvimento, bem como a identificarem quais as possibilidades que a assistência da CE tem de contribuir para esses objectivos. No âmbito do diálogo, deverá examinar-se qual a forma de prosseguir com a ratificação dos instrumentos em matéria de direitos humanos fundamentais e de outros acordos internacionais baseados nos direitos (por exemplo, convenções da OIT e Convenção sobre a Diversidade Biológica), bem como proceder à sua aplicação efectiva, considerando ainda a forma de dar seguimento às recomendações das NU. Tal reflecte a prioridade que a CE atribui ao reforço institucional, à boa governação e ao Estado de direito.

A análise da situação em matéria política e de segurança incluída nos documentos de estratégia por país proporciona um ponto de partida. O quadro comum para os documentos de estratégia por país requer que tal situação seja considerada num contexto amplo, incluindo a dimensão regional, a situação em termos de direitos humanos (incluindo os direitos económicos, sociais, civis e políticos) e os factores culturais e sociais relevantes com uma incidência directa no processo político e susceptíveis de gerar situações de conflito e instabilidade. Poderão incluir questões relativas à participação democrática (incluindo o sufrágio universal, as eleições livres, a estrutura multipartidária, a igualdade de acesso à actividade política e a participação no processo de tomada de decisões), aos direitos humanos (incluindo a adesão a tratados e convenções em matéria de direitos humanos e a sua execução, a protecção das liberdades cívicas, incluindo as liberdades de expressão e de reunião, e o funcionamento eficaz do controlo do respeito pelos direitos humanos) e ao Estado de direito (incluindo um sistema judicial independente e eficaz, um quadro jurídico transparente, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, a sujeição da polícia e da administração pública à lei e a execução das obrigações contratuais).

Para poderem obter êxito, os diálogos deverão incluir a fixação, em cooperação com os parceiros, de determinados objectivos, em função das circunstâncias locais. A fixação de objectivos é necessária para que a UE e o país parceiro possam medir os progressos realizados ao longo do tempo. Estes objectivos poderão incluir a ratificação de instrumentos internacionais, a resolução pacífica de conflitos actuais ou potenciais, ou a introdução de melhorias concretas no que diz respeito aos direitos humanos dos grupos vulneráveis. Existem alguns pontos de referência internacionalmente aceites, por exemplo, os fixados pela OIT, pelas NU e pelo Conselho da Europa. Sempre que adequado, a Comissão basear-se-á nestes pontos de referência e, caso se verifiquem novos desenvolvimentos, avaliará a sua utilidade. Contudo, a UE deverá evitar a utilização mecanicista de indicadores, bem como a comparação ou a classificação dos desempenhos dos países, uma vez que cada situação é diferente. As tendências são mais importantes do que as situações momentâneas. O objectivo da UE deverá consistir na prossecução de uma abordagem coerente entre países e regiões e em evitar duplos critérios.

O diálogo deverá ser transparente. A Comissão avaliará o impacto do seu diálogo e das actividades conexas, e disso informará os Estados-Membros e o Parlamento Europeu.

3.1.3 Diálogo com a sociedade civil

A sociedade civil presta uma contribuição importante para a elaboração da política em todas as regiões com as quais a UE mantém relações. O acordo de Cotonou concede formalmente um papel reforçado à sociedade civil, incluindo as ONG. A Comissão basear-se-á nas experiências de que dispõe e continuará o diálogo em matéria de direitos humanos e de democratização com a sociedade civil e as ONG, tanto através das suas Delegações como em Bruxelas, incluindo através das reuniões do grupo de contacto para os direitos humanos no Parlamento Europeu.

Estes intercâmbios de pontos de vista proporcionam informações úteis para ambas as partes, reforçando ainda a compreensão mútua entre estas, e deverão realizar-se no âmbito da abordagem global da Comissão para o diálogo com a sociedade civil. O diálogo com os responsáveis pela concepção política da Comissão deverão ser facilitados, nomeadamente, através de uma maior transparência por parte da Comissão na elaboração das suas políticas e de uma maior utilização da Internet. A nível local, a Comissão utilizará a sua função de coordenadora para realizar mesas redondas ocasionais com a sociedade civil e os Estados-Membros, que poderão abranger questões políticas e identificar áreas em que a CE e os Estados-Membros podem apoiar o reforço da sociedade civil.

Nas suas conclusões de Dezembro de 1998, o Conselho apelou à realização de uma *"reflexão sobre a utilidade de criar uma instância de debate periódico sobre os direitos humanos, com a participação de instituições da União Europeia e de representantes das instituições académicas e ONG"*. Foram realizados até à data três fóruns em cooperação com a presidência do Conselho¹¹, estando prevista a realização de um quarto fórum em Maio de 2001.

A Comissão considera que estes fóruns têm desempenhado uma função útil, e que este instrumento, devidamente estruturado, poderá constituir o elemento central para o diálogo da UE com as ONG em matéria de direitos humanos e de democratização. Contudo, é sem dúvida possível melhorar a eficácia e a representatividade do fórum (por exemplo, através de uma maior participação da sociedade civil), bem como tornar mais claras as suas finalidades. Assim, a Comissão avaliará os fóruns realizados até à data e, com base nesta avaliação, consultará o Conselho, o Parlamento Europeu e as próprias ONG quanto à melhor maneira de prosseguir. A Comissão apresentará sugestões sobre o papel do fórum na execução da abordagem prevista na presente comunicação.

3.2. Reforço da promoção dos direitos humanos e da democracia nos programas de assistência da CE

Os programas de assistência externa da Comunidade Europeia (PHARE, TACIS, ALA, MEDA, CARDS) contribuem conjuntamente com cerca de 5 mil milhões de euros por ano, que vêm acrescer aos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento para os países da África, das Caraíbas e do Pacífico (13,5 mil milhões de euros ao abrigo do 9º FED entre 2000

¹¹ Fórum de discussão da UE, Bruxelas, 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 1999 – Conferência da UE sobre os direitos humanos *"The EU and the Central Role of Human Rights and Democratic Principles in Relations with Third Countries"* (A UE e o papel central dos direitos humanos e dos princípios democráticos nas relações com os países terceiros), Veneza, 25 a 28 de Maio de 2000 – Fórum dos direitos humanos da UE, Paris, 13 de Dezembro de 2000, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

e 2007)¹². Esta assistência é concedida, *inter alia*, para a promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito, através de programas centrados essencialmente, embora não exclusivamente, na assistência canalizada através dos governos e, em grande parte, destinada a lidar com as causas profundas da pobreza.

Com excepção do FED (que opera ao abrigo do acordo de Cotonou), os programas baseiam-se em regulamentos do Conselho que identificam expressamente os direitos humanos e a democracia como princípios ou prioridades, embora apresentem variantes quanto à forma de o fazerem. A política de desenvolvimento da CE dirige-se igualmente às causas profundas da pobreza, baseando-se no princípio do desenvolvimento social e humano sustentável, equitativo e participativo.

Os instrumentos financeiros em benefício dos países candidatos (em especial o programa PHARE) proporcionam uma base sólida para a concessão de um tratamento coerente aos problemas relacionados com os direitos humanos e a democracia. No que se refere aos outros instrumentos, a Comissão irá reforçar o impacto positivo dos programas de assistência da CE em matéria de respeito pelos direitos humanos (incluindo os direitos económicos, sociais e culturais) e de democratização, através das seguintes medidas:

- Inclusão destas questões no diálogo realizado para a elaboração das estratégias por país relativas à concessão de assistência por parte da CE (tal como referido no ponto 3.1.2 *supra*);
- Orientação das estratégias por país para intervenções sectoriais ou horizontais, a fim de melhorar a situação global em termos de governação e de utilizar de forma complementar toda a gama de instrumentos comunitários disponíveis, incluindo a IEDDH (ver *infra*), na promoção dos direitos humanos e da democratização;
- Apoio à participação da sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento da CE, em conformidade com a abordagem do acordo de Cotonou, e reforço das capacidades dos intervenientes da sociedade civil empenhados no diálogo e na execução de programas;
- Adopção de medidas concretas destinadas à utilização de abordagens participativas na concepção de programas, bem como à avaliação, ao controlo e ao reforço do impacto dos projectos e programas individuais sobre os direitos humanos;
- Tomada em consideração do desempenho no domínio dos direitos humanos (incluindo os direitos económicos, sociais e culturais), da democracia e do Estado de direito aquando da decisão das afectações para cada país no âmbito dos principais programas de cooperação.

A Comissão examinará ainda a possibilidade de avaliar de forma sistemática o impacto dos projectos de cooperação sobre a situação a nível dos direitos humanos e da democratização, de maneira a evitar os efeitos negativos e a aumentar os positivos. Analisará também as experiências dos Estados-Membros, das organizações internacionais e dos outros doadores, bem como a abordagem adoptada por si própria para a avaliação do impacto sobre as questões relativas ao género e ao ambiente. Mesmo nos casos em que estas avaliações do impacto não sejam exequíveis, os funcionários da Comissão que trabalham com programas de assistência

¹² A título de exemplo, foram concedidos 182 milhões de euros a partir de programas do FED em apoio directo dos direitos humanos e da democracia em 1997- 2000, e 115 milhões adicionais em apoio da assistência e da observação eleitorais entre 1996 e 1999, 71 milhões dos quais em África (alguns ao abrigo do FED).

necessitam de formação e de uma maior sensibilização para as questões relativas aos direitos humanos e à democratização, a fim de aplicarem a nova abordagem acima definida.

No âmbito da sua cooperação com os países da África, das Caraíbas e do Pacífico, a Comissão já começou a tomar em consideração os progressos realizados a nível da execução das reformas institucionais nos domínios dos direitos humanos, da democracia, do Estado de direito e da boa governação como elementos da definição dos montantes a afectar aos países individuais ao abrigo do envelope financeiro total do FED. A comunicação intitulada "Conferir um novo impulso ao processo de Barcelona" declarou que seria adoptada a mesma abordagem em relação ao programa MEDA. Trata-se de uma importante medida para incentivar os governos a agirem, e a Comissão irá alargá-la a outras regiões, a fim de promover uma abordagem coerente a nível mundial e de incentivar os Estados-Membros a procederem da mesma forma.

A ajuda humanitária concedida pelo Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO) tem por objectivo atenuar o sofrimento humano, estabelecendo o Regulamento nº 1257/96 de forma inequívoca que "as decisões de concessão de ajuda humanitária devem ser tomadas de forma imparcial, exclusivamente em função das necessidades e interesses das vítimas". Assim, a ajuda humanitária da CE é concedida a todas as vítimas de crises, de forma incondicional, imparcial e independente de convicções políticas, não se encontrando ainda subordinada ao respeito pelos direitos humanos no país beneficiário.

Contudo, a Comissão, através do ECHO, tem a obrigação de assegurar que as actividades humanitárias propriamente ditas respeitam e contribuem para a protecção dos direitos humanos das vítimas de conflitos armados. Verifica-se igualmente a emergência de um consenso entre as ONG humanitárias e as organizações internacionais de que a integração da análise dos direitos humanos na primeira fase da programação das actividades humanitárias poderá aliviar eventuais efeitos laterais negativos e, possivelmente, contribuir até para a protecção dos direitos das vítimas.

Por conseguinte, a Comissão deu recentemente início à iniciativa "*human rights approach to humanitarian assistance*" (Para uma abordagem de defesa dos direitos humanos na ajuda humanitária da Comissão Europeia), que abrange dois aspectos: financiamento das actividades de protecção humanitária em caso de emergência e primazia das considerações em matéria de direitos humanos no âmbito da assistência humanitária. Quer isto dizer que, a partir de 1 de Fevereiro de 2001, os parceiros que apresentem projectos humanitários para financiamento pelo ECHO deverão explicar em que medida as suas operações incidirão sobre a situação em matéria de direitos humanos no terreno.

4. INICIATIVA EUROPEIA PARA A DEMOCRACIA E A DEFESA DOS DIREITOS DO HOMEM (IEDDH)

No âmbito do capítulo B7-7 do orçamento, denominado desde 1994 "Iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem" (IEDDH), são anualmente disponibilizados cerca de 100 milhões de euros para o apoio de acções em matéria de direitos humanos, democratização e prevenção de conflitos, a executar principalmente em parceria com ONG e organizações internacionais. A base jurídica é assegurada pelos Regulamentos 975/99 e 976/99¹³.

¹³ Regulamentos (CE) nº 975 e nº 976/99 do Conselho, de 29 de Abril, JO L 120 de 8 de Maio de 1999.

A IEDDH tem sido objecto de vários relatórios do PE¹⁴ e de avaliações¹⁵, que têm em geral reconhecido a contribuição positiva da CE para a defesa dos direitos humanos e o desenvolvimento do processo democrático nos países terceiros. Todavia, referiram igualmente que o impacto da ajuda comunitária tanto através da IEDDH como dos principais programas de assistência é reduzido devido à escassa concentração em prioridades, bem como ao carácter pouco duradouro das acções. Esses relatórios sugeriram que o impacto da iniciativa poderia ser consideravelmente reforçado através de uma visão mais estratégica da utilização dos instrumentos à disposição da Comunidade para apoiar os objectivos em matéria de direitos humanos e democracia. Foi também criticada a gestão do programa.

A Comissão deu já início à reforma da programação e aplicação da IEDDH e a reforma global da assistência externa da CE melhorará significativamente a sua eficácia. A gestão da IEDDH foi tornada mais transparente, nomeadamente através da publicação periódica de relatórios sobre as acções financiadas¹⁶ e do estabelecimento de linhas directrizes, de regras de apresentação normalizadas e de documentos de avaliação dos projectos que estabelecem claramente a forma de avaliação e selecção das propostas de projectos.

Na sua futura aplicação da IEDDH, a Comissão utilizará a experiência adquirida ao longo dos últimos anos, baseando-se no vade-mecum da Comissão (1998) sobre a gestão das subvenções que fixa os procedimentos principais a aplicar na atribuição e na posterior utilização de fundos orçamentais. Este documento estabelece, nomeadamente, que a disponibilização de subvenções deve ser amplamente divulgada e que os objectivos deverão ser atingidos através da definição clara do propósito das subvenções, na sequência dos objectivos políticos e do impacto desejado.

Actualmente, a aplicação da IEDDH é efectuada através de três instrumentos, que continuarão a constituir a base da abordagem da CE:

- **convites à apresentação de propostas**, incluindo a publicação no Jornal Oficial e na página web da Comissão.
- **micro-projectos** (<50 000€ ao longo de 12 meses), geridos pelas delegações da Comissão e atribuídos através de convites à apresentação de propostas a nível local. Os micro-projectos deverão ser alargados a um maior número de delegações, dado que estas verão a sua capacidade de gestão reforçada no âmbito da reforma da assistência externa.

¹⁴ Relatório Lenz sobre a criação de uma estrutura de coordenação única no seio da Comissão Europeia para os problemas dos Direitos do Homem e a democratização, PE 220.735/fin, 4.12.97; Relatório Imbeni sobre um relatório da Comissão relativa ao execução das acções de promoção dos Direitos do Homem e da Democratização (Ano de 1995), Com(96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/fin, 2.12.97; Relatório Roubatis sobre o COM(95) 0567 – C4 – 0568/95, PE228.009fin. 6.11.98;

¹⁵ Ver <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>, incluindo: Avaliação de aspectos da ajuda ao desenvolvimento da UE para a região MED, COWI, Dinamarca, Novembro de 1998; Avaliação da ajuda comunitária relativa às acções positivas no domínio dos direitos humanos e da democratização nos países ACP, 1995 – 1999; Franklin Advisory Services, Agosto de 2000. Avaliação dos programas para a democracia PHARE e TACIS: Instituto Europeu (Sussex)/ISA Consult/GJW, Novembro de 1997. Ver também o Relatório especial do Tribunal de Contas Europeu 12/00 sobre a gestão pela Comissão do apoio da União Europeia ao desenvolvimento dos direitos humanos e da democracia em países terceiros (JO C230, 10.008.2000).

¹⁶ "A execução de medidas destinadas a promover a observância dos direitos humanos e dos princípios democráticos nas relações externas (1996-1999)" COM (2000) 726 final de 14.11.00. Em Junho de 2001 será publicado um relatório circunstanciado sobre as actividades apoiadas no âmbito do orçamento 2000.

- **projectos específicos**¹⁷, realizados tendo em vista os objectivos políticos que não possam ser cobertos pelos convites à apresentação de propostas ou por micro-projectos, seleccionados de acordo com linhas directrizes transparentes e divulgadas publicamente.

A Comissão procederá igualmente a uma avaliação mais eficaz das actividades levadas a cabo e do respectivo impacto, designadamente através do intercâmbio periódico de experiências com o Comité dos Estados-Membros em matéria de direitos humanos e democracia, procedendo à análise das actividades comunitárias e bilaterais em função de sinergias e de melhoramentos. Procurar-se-á definir indicadores de impacto.

4.1. O valor acrescentado da IEDDH

Não obstante estes melhoramentos, previstos ou em vias de realização, é ainda necessário criar uma abordagem mais estratégica para a IEDDH e a sua articulação com os outros instrumentos, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas. A estratégia para a IEDDH deveria basear-se no seu valor acrescentado na promoção dos objectivos da UE em matéria de direitos humanos e democratização. Relativamente aos **outros instrumentos comunitários**, a IEDDH:

- é complementar dos programas da CE levados a cabo com os governos (FED, Tacis, ALA, MEDA, CARDS, Phare, etc.) dado que pode ser executada com vários parceiros, em especial com ONG e organizações internacionais. Além disso, representa uma forma de "fundo de capital de risco para os direitos humanos", permitindo o lançamento de iniciativas-piloto ou experimentais que poderão posteriormente ser retomadas pelos governos numa escala mais vasta;
- pode ser usada sem o consentimento do governo do país beneficiário, ou quando os principais programas da CE não estão disponíveis por outras razões, como, por exemplo, terem sido suspensos;
- constitui um complemento essencial dos objectivos da política externa e de segurança comum da UE no domínio dos direitos humanos, da democratização e da prevenção de conflitos. Em algumas regiões, representa a única base jurídica para a realização de determinadas actividades, por exemplo a promoção dos direitos políticos e civis, a observação de eleições e iniciativas para resolução de conflitos¹⁸.

O principal valor acrescentado da IEDDH em relação ao apoio de **outros doadores** nesta área é o facto de:

- ser identificada com a UE e reflectir e promover os seus valores, incluindo o multilateralismo institucionalizado, os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de direito, bem como o respeito pelas minorias;
- conceder subvenções que são vistas como um apoio político da UE, o que pode por vezes ajudar a proteger organizações da sociedade civil potencialmente vulneráveis em relação a governos repressivos;

¹⁷ Todos os projectos financiados através da IEDDH, incluindo os seleccionados através de convites à apresentação de propostas, são orientados para objectivos específicos. A utilização da expressão "projectos específicos" refere-se aos projectos financiados por iniciativa da Comissão de acordo com prioridades específicas.

¹⁸ Comunicação sobre a prevenção de conflitos, 11 de Abril de 2001 (COM(2001)211).

- poder assumir maiores riscos políticos do que o apoio proporcionado por um Estado-Membro com interesses comerciais ou políticos;
- ser vista como imparcial, especialmente em relação às iniciativas dos doadores nacionais;
- poder ser utilizada para a prossecução de iniciativas em matéria de direitos humanos e democratização numa base regional, reflectindo a própria natureza da UE enquanto organização empenhada na integração regional, bem como a existência de acordos entre a UE e agrupamentos regionais.

4.2. Definição de uma estratégia para a IEDDH

A IEDDH deve adoptar uma abordagem mais estratégica, a mais longo prazo e baseada em prioridades, de forma a reforçar o seu impacto e eficácia tendo em vista o orçamento relativamente limitado e os recursos de gestão à sua disposição. A estratégia da IEDDH basear-se-á em **três** elementos:

- (1) um número limitado de prioridades temáticas, seleccionadas com base no valor acrescentado da IEDDH e que possam ser tratadas em todos os países fora da UE. Em relação a essas prioridades, a Comissão procurará estabelecer para si própria um papel específico, não só no contexto da UE, mas também na cena internacional;
- (2) identificação de determinados países a privilegiar, escolhidos de acordo com as prioridades políticas e de desenvolvimento da UE e o valor acrescentado específico que a IEDDH pode dar para a sua realização;
- (3) o potencial de flexibilidade que permite à UE responder às necessidades urgentes e imprevistas.

As prioridades definidas através desta abordagem estratégica constituirão a base do programa anual que é apresentado ao Comité dos Estados-Membros para apreciação. Este programa é revisto anualmente e as prioridades, temáticas e nacionais, podem ser oportunamente adaptadas. O programa anual será igualmente debatido com o Parlamento Europeu e no fórum anual de debate das ONG de direitos humanos.

4.2.1. Prioridades temáticas

As prioridades deverão ser definidas em termos de **temas** ou **questões** destinados a atingir objectivos específicos a médio e a longo prazo, e não com base em **actividades**, tais como a formação em matéria de direitos humanos. As actividades constituem meios de contribuir para o tratamento de questões, mas não um fim em si mesmas. Não deverão tão-pouco ser definidas em termos de **grupos-alvo**. Se a CE pretende valorizar o impacto nos direitos de determinados grupos (por exemplo, mulheres, crianças e populações indígenas), deve abordar a questão na fase de concepção do projecto e no âmbito do método de selecção. Em especial, a Comissão deverá, em conformidade com a declaração sobre a política de desenvolvimento da CE, assegurar que a promoção da igualdade dos géneros e dos direitos das crianças constituam parte integrante de todas as prioridades temáticas estabelecidas no âmbito da IEDDH. A mesma abordagem aplica-se aos direitos das populações indígenas, de acordo com o documento de trabalho da Comissão e a resolução do Conselho, que recomendou a integração

do respeito pelos direitos das populações indígenas como um aspecto horizontal em todos os níveis da cooperação para o desenvolvimento, incluindo o diálogo político¹⁹.

A Comissão reconhece que alguns grupos, tais como as crianças e as populações indígenas, são particularmente vulneráveis. Todavia, ao privilegiar determinados objectivos em matéria de direitos humanos e de democracia, a Comunidade deveria concentrar a sua actividade na resolução das causas, e não dos sintomas, dos problemas.

Serão eventualmente incentivados projectos que apresentam uma dimensão regional, reflectindo assim o valor acrescentado da UE e de acordo com a política da UE de promoção da coordenação e integração regional.

A Comissão propõe as seguintes **quatro** prioridades temáticas para o programa IEDDH de 2002 e a médio prazo:

(1) Apoio à consolidação da democratização, da boa governação e do Estado de direito

Deverá pôr-se o acento nas actividades de colaboração com a sociedade civil para promover uma maior participação das populações em todos os níveis do processo de decisão, incluindo uma participação equivalente de homens e mulheres e de diferentes grupos (étnicos, religiosos, etc.), o desenvolvimento de processos políticos pluralistas, meios de comunicação livres, um sistema judicial independente e eficaz, o direito de liberdade de associação e de reunião, bem como o apoio a processos eleitorais incluindo a participação de observadores nacionais e da UE.

Uma sociedade civil próspera e capaz de se apoiar num sistema jurídico independente e imparcial desempenha um papel fundamental na responsabilização dos governos e na denúncia das violações de direitos humanos. O reforço do papel dos cidadãos e da sociedade civil, designadamente através da educação, da formação e da sensibilização, e a defesa eficaz de todos os direitos, incluindo os direitos sociais, económicos e culturais são complementos essenciais dos programas de assistência que a CE promove com os governos, especialmente os relativos à boa governação, ao reforço das instituições, ao Estado de direito e à redução da pobreza. O apoio da IEDDH não deverá copiar os actuais programas levados a cabo com os governos, embora as actividades realizadas possam vir a alimentar programas a realizar no futuro com os governos. Os micro-projectos geridos localmente constituem um instrumento especialmente útil para a realização desta prioridade. Nos casos em que a sociedade civil é frágil e necessita ser reforçada (como, por exemplo, em países onde vigore ou vigorasse até há pouco tempo um regime ditatorial), é improvável que as ONG locais tenham capacidade para se candidatarem ao financiamento de Bruxelas.

O apoio a medidas que favoreçam a conciliação pacífica e democrática dos interesses dos vários grupos e para a resolução de diferendos é importante para a prevenção de conflitos, da mesma forma que o é a formação em matéria de Estado de direito e, em especial, do direito humanitário.

¹⁹ Resolução do Conselho sobre as populações indígenas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade e dos seus Estados-Membros, 30 de Novembro de 1998, adoptada com base no documento de trabalho da Comissão relativo às populações indígenas de 11 de Maio de 1998 (SEC(1998)773. (A Comissão apresentará em 2001 o relatório sobre o acompanhamento da resolução).

A assistência e a observação eleitoral é uma área onde o apoio comunitário é cada vez maior, não só devido à importância fundamental das eleições para a democratização mas também como reflexo do valor acrescentado de uma presença coordenada da UE na observação eleitoral.

(2) Actividades em apoio da abolição da pena de morte

O empenhamento da UE na abolição da pena de morte foi reafirmado no artigo 2º da Carta da União Europeia. A abolição da pena de morte é uma condição preliminar para a adesão à UE. A UE prossegue uma política proeminente no âmbito das organizações e das conferências internacionais para os direitos humanos e no diálogo com todos os países, independentemente da natureza das suas relações com eles. Trata-se de uma área que está a ser liderada pela UE e onde os outros doadores são menos activos. O apoio à abolição da pena de morte deverá incluir projectos destinados a reduzir o recurso a esse instrumento, através, por exemplo, da promoção de debates a nível de governos e da sociedade civil sobre a sua ineficácia na redução da criminalidade.

(3) Apoio à luta contra a tortura e a impunidade e a favor dos tribunais internacionais e penais

O empenhamento da UE na luta contra a tortura e os tratamentos ou penas desumanos e degradantes foi reafirmado no artigo 4º da Carta da União Europeia. A UE adoptou directrizes políticas relativamente à luta contra a tortura²⁰, que deveriam ser complementadas por programas de assistência. A Comissão atribuiu recursos significativos a actividades contra a tortura, incluindo a reabilitação de vítimas da tortura, e a protecção política conferida pelo apoio comunitário pode ser importante para as ONG activas nesta área sensível. Ao procurar ser um agente da mudança, a UE deveria privilegiar tanto quanto possível a prevenção, nomeadamente através da educação no domínio dos direitos humanos das forças policiais e de outros possíveis agentes de tortura.

A UE tem sido um firme defensor da instituição de tribunais internacionais e do Tribunal Penal Internacional. A questão da impunidade é importante na prevenção e na resolução dos conflitos, e na gestão das respectivas consequências.

(4) Luta contra o racismo e a xenofobia e contra a discriminação das minorias e das populações indígenas

Trata-se de uma área em que a UE possui uma importante competência política tanto interna como externa. O Conselho de Ministros adoptou recentemente duas directivas, no âmbito do artigo 13º do Tratado CE, que prevêm a protecção contra a discriminação no trabalho e em outras áreas com base na origem racial e étnica, em religiões ou crenças, em deficiências, na idade e na orientação sexual. A Carta da UE estabelece a igualdade de todos perante a lei (art. 20º), proíbe todas as formas de discriminação (art. 21º) e impõe o respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística (art. 22º). As medidas destinadas a proporcionar oportunidades iguais e a estabelecer pontes de união entre as linhas que dividem os diferentes grupos são importantes na prevenção de conflitos. As acções realizadas no âmbito da IEDDH respeitarão a declaração e o plano de acção a adoptar na Conferência Mundial contra o racismo a ter lugar

²⁰ Conclusões do Conselho Assuntos Gerais, 9 de Abril de 2001.

em Durban em Setembro de 2001²¹. Será prestada uma atenção especial à promoção e ao apoio dos direitos das populações indígenas no âmbito da década internacional das populações indígenas mundiais (1995-2004).

As prioridades temáticas acima referidas concentram-se sobretudo nos direitos políticos e civis, dado que é aqui que a IEDDH detém um valor acrescentado especial por comparação com outros instrumentos comunitários. Não se trata de questionar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos políticos, civis, económicos, sociais e culturais, nem de atribuir uma maior prioridade aos direitos políticos e civis. Reflecte, antes, o facto de grande parte do apoio material à promoção dos direitos sociais, económicos e culturais dever ser, geralmente, canalizado através dos principais programas comunitários de assistência ao desenvolvimento (p.ex., saúde, educação e segurança alimentar). Estes instrumentos oferecem um maior valor acrescentado neste domínio, quanto mais não seja pelos recursos consideravelmente superiores que disponibilizam para resolver problemas geralmente dispendiosos. Contudo, a primeira prioridade referida acima ("democratização, boa governação e Estado de direito") inclui o apoio à sensibilização e desenvolvimento das capacidades de grupos que adoptam uma abordagem das necessidades humanas básicas e do acesso aos recursos baseada nos direitos. Os direitos sociais, económicos e culturais, enquanto objectivos dos direitos humanos, são igualmente promovidos através dos programas comunitários de cooperação para o desenvolvimento e de assistência externa (cf. 3.2).

Em apoio da estratégia da UE para a promoção da **responsabilidade social das empresas (RSE)**, devem ser tidas em conta como futura prioridade da IEDDH as actividades de apoio a essa política, como, por exemplo, o fomento de iniciativas em matéria de RSE em países terceiros ou o apoio a sindicatos e outros organismos de controlo de ONG. Contudo, é importante não alongar demasiado a lista de prioridades, a fim de manter a concentração estratégica.

4.2.2 Países prioritários

Além disso, a Comissão estabelecerá uma lista limitada de "países prioritários" sobre os quais tenciona concentrar o apoio da IEDDH, e onde as questões que não representam prioridades temáticas globais podem todavia ser apoiadas com recurso aos **projectos específicos** da IEDDH. Os países e as questões serão escolhidos principalmente com base na análise e nas prioridades inventariadas nos DEP e nas parcerias de adesão, de forma a assegurar a coerência e a complementaridade com outros instrumentos comunitários, e no estabelecimento de uma massa crítica de apoio da CE. Sempre que possível, serão postos à disposição das delegações nos países prioritários orçamentos para **micro-projectos**. A selecção como país prioritário incluirá igualmente a atribuição de uma maior prioridade aos projectos relativos a esses países no âmbito dos **convites à apresentação de propostas**.

A designação como país prioritário não significará necessariamente que o país em causa seja classificado pela UE como um dos piores prevaricadores em matéria de direitos humanos, ou onde a democracia seja menos manifesta. Será, antes, uma indicação da prioridade política atribuída pela UE ao reforço do respeito pelos direitos humanos e pela democracia nesse país, ou à prevenção e resolução de conflitos, bem como do potencial de actividade no âmbito da IEDDH para contribuir para esses objectivos.

²¹ Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada, Durban, África do Sul – 31 de Agosto -7 de Setembro de 2001. A contribuição da Comissão para esta conferência assumirá a forma de uma comunicação a adoptar em Maio de 2001.

Em alguns casos, o país será considerado como país prioritário da IEDDH devido à indisponibilidade de outros instrumentos de financiamento, ou devido a uma vontade de canalizar o apoio através do sector das ONG. Na selecção dos países prioritários, será tido em conta o equilíbrio geográfico, embora esse elemento não deva representar a preocupação principal. A Comissão será guiada principalmente pela necessidade e pela possibilidade de prosseguir uma acção eficaz no âmbito da IEDDH.

Os países prioritários serão indicados no programa anual da IEDDH e a respectiva indicação será, portanto, objecto igualmente de uma revisão anual, tendo em conta as posições e declarações da UE em organismos internacionais a fim de assegurar a coerência entre os pilares, os pontos de vista expressos pelas ONG e uma avaliação da eficácia do apoio precedente no âmbito da IEDDH.

4.2.3 Flexibilidade

Um importante elemento da estratégia da IEDDH consiste em possibilitar que a UE responda a necessidades urgentes e imprevistas que venham inevitavelmente a surgir e onde a IEDDH constitua o instrumento adequado para a realização dos objectivos da UE. Exemplos disso são as iniciativas em matéria de resolução de conflitos, as medidas positivas em apoio da consulta no âmbito do artigo 96º do Acordo de Cotonou ou as situações em que as outras formas de ajuda tenham sido suspensas. O programa anual para a IEDDH deverá prever uma certa flexibilidade orçamental para responder a essas necessidades. Os projectos que não se insiram na prioridades estabelecidas deverão, porém, corresponder claramente às prioridades estratégicas da UE.

O sistema de **micro-projectos** permitirá uma flexibilidade suplementar para responder às prioridades em matéria de direitos humanos e democratização a nível nacional. Ao fixarem as prioridades para os convites à apresentação de propostas a nível local, as delegações da Comissão deverão basear-se nas prioridades globais, embora possam ajustá-las de forma a contemplarem questões locais específicas, sobretudo se figurarem nos DEP e nas parcerias de adesão.

Esta abordagem estratégica à programação da IEDDH será debatida com o Comité de Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as ONG, tendo em vista a sua execução no âmbito do orçamento de 2002.

O prazo de vigência dos regulamentos que constituem a base jurídica da IEDDH termina em 31 de Dezembro de 2004. Esses mesmos regulamentos prevêm que a Comissão forneça ao Conselho uma avaliação das operações financiadas pela Comunidade no âmbito dos regulamentos em 2002, que pode ser acompanhada de propostas adequadas relativas ao seu futuro.

4.3. Cooperação com as Nações Unidas e outras organizações internacionais

Embora a sua vocação principal seja fornecer um apoio directo à sociedade civil através das ONG, a IEDDH constitui um importante instrumento de cooperação com as organizações internacionais. Durante vários anos foram lançados projectos conjuntos com o Conselho da Europa e a OSCE/Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos (ODIHR). Em 2000, no seguimento do acordo entre a ONU e a CE sobre os princípios aplicáveis ao financiamento de programas administrados pela ONU, a Comissão estabeleceu um programa alargado de cooperação no domínio dos direitos humanos com o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos do Homem (ACNUDH) com ênfase no apoio a conceder à Conferência Mundial contra o racismo.

A cooperação entre a Comissão e as organizações internacionais é importante para a realização dos objectivos da UE em matéria de direitos humanos e democratização. Deveria ser tornada mais eficaz e basear-se tanto na vantagem comparativa da organização como nas prioridades comunitárias fixadas no programa IEDDH. Em alguns países prioritários, organismos internacionais como a ONU e o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) podem ter acesso privilegiado às actividades em prol da melhoria da situação dos direitos humanos, tornando-se, assim, parceiros naturais da Comissão. A Comissão e as organizações internacionais deveriam colaborar de forma a assegurar que a contribuição comunitária evidencie a prioridade atribuída pela União Europeia a essas causas específicas. As decisões de co-financiamento de projectos deveriam naturalmente ser guiadas pelas mesmas considerações de necessidade, rendibilidade e sustentabilidade que se aplicam a todos os projectos levados a cabo no âmbito da IEDDH. A Comissão deverá procurar acordar estratégias de cooperação com determinadas organizações internacionais e fixar objectivos a médio e longo prazo realizáveis e realistas. Poderiam, então, ser definidos programas e projectos co-financiados coerentes com esses planos estratégicos.

Especialmente importante é a cooperação com o ACNUDH, reflectindo o valor que a UE confere à assinatura, ratificação e aplicação dos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos por parte dos países terceiros com os quais mantém parcerias, bem como ao acompanhamento das recomendações pertinentes dos organismos da ONU. A cooperação reforçada poderia envolver não só projectos, mas também apoio aos mecanismos da ONU (por exemplo, relatores especiais) sempre que estes digam respeito a questões definidas pela UE como prioritárias, contribuindo para a consolidação do quadro multilateral em que a UE está empenhada. Essa abordagem faria do ACNUDH um parceiro da CE em situações específicas e seria compatível com a Comunicação relativa à criação de uma parceria eficaz com a ONU²².

5. UMA AGÊNCIA EUROPEIA DOS DIREITOS DOS HOMEM?

O Conselho Europeu referiu-se pela primeira vez à possibilidade de instituir uma Agência Europeia dos Direitos do Homem no decurso dos preparativos do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, celebrado pelos ministros dos negócios estrangeiros da União Europeia em Viena em Dezembro de 1998. O ponto 46 das conclusões do Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999 refere o seguinte *"O Conselho Europeu toma nota do relatório intercalar da Presidência sobre os Direitos do Homem. Propõe que se analise a questão da oportunidade da criação de uma Agência da União para os Direitos do Homem e a Democracia"*.

Foram ventilados dois modelos alternativos. O relatório do "Comité dos Sages" avançou a hipótese de uma agência consultiva e/ou responsável pela comunicação de informações. Contudo, a Comissão considera que a União Europeia não têm falta de fontes de consulta ou de informações; podendo utilizar os relatórios das Nações Unidas, do Conselho da Europa e de uma série de ONG internacionais. Para além disso, ninguém possui o monopólio do conhecimento quando se trata de analisar problemas de direitos humanos ou de democratização, ou as respectivas implicações para as relações da União Europeia com um país. O verdadeiro desafio para qualquer instituição é saber utilizar as informações de uma forma produtiva e possuir a vontade política de tomar decisões difíceis. Um organismo

²² Comunicação "Criação de uma parceria eficaz com as Nações Unidas nos domínios do desenvolvimento e dos assuntos humanitários" – com adopção prevista para 2/5/2001

consultivo a mais não seria adequado ao desafio. A Comissão não tenciona, por consequência, seguir esta proposta, nem outra conexas que tem sido por vezes avançada, segundo a qual a Comissão deveria elaborar, ou encarregar uma organização para preparar, um estudo sobre a situação dos direitos humanos no mundo ordenado por países, tal como é feito pelo Departamento de Estado dos EUA.

O segundo modelo proposto é o de uma "agência executiva", que seria encarregada de seleccionar projectos em matéria de direitos humanos e democratização, conceder subvenções e supervisionar a execução. A Comissão expôs a sua posição geral sobre esta questão na Comunicação sobre a externalização da gestão dos programas comunitários²³, que inclui uma proposta de regulamento do Conselho que estabelece o estatuto de agências executivas responsáveis por determinadas tarefas na gestão de programas comunitários. Contudo, a Comissão considera que a criação de uma agência separada independente do Serviço de Cooperação EuropeAid para apoiar os direitos humanos e a democratização em países terceiros comprometeria o objectivo essencial da IEDDH de funcionar como complemento dos principais programas comunitários de assistência e apoio dos objectivos específicos da UE no âmbito da PESC. A Comissão concentrará, portanto, os seus esforços na aplicação da abordagem reforçada das políticas em matéria de direitos humanos e democratização sublinhada na presente comunicação, optando por não propor a criação de um novo organismo.

6. CONCLUSÕES

A presente comunicação constatou que a Comissão pode tornar mais eficaz o seu papel na prossecução dos objectivos da UE em matéria de direitos humanos e de democratização de três modos: através da promoção da **coerência e uniformidade** entre as políticas da UE e da CE; através da atribuição de uma maior prioridade aos objectivos dos direitos humanos e da democratização e integrando-os como **elementos fundamentais** nas relações da União Europeia com países terceiros, em especial através do diálogo político e da utilização estratégica dos seus programas de assistência técnica; e através da adopção de uma **abordagem mais estratégica** e concentrada da Iniciativa europeia para a democracia e os direitos do Homem (IEDDH).

A Comissão promoverá a coerência e a uniformidade tanto das acções da UE no âmbito dos diferentes pilares do Tratado como também entre as acções comunitárias e as dos Estados-Membros. O diálogo da Comissão com países terceiros deve prosseguir de forma integrada e coerente e basear-se em normas e instrumentos (especialmente os da ONU) internacionalmente aceites em matéria de direitos humanos.

A Comissão procurará igualmente em outras áreas da política comunitária, tais como o comércio, a imigração e o ambiente, a oportunidade de propor políticas e iniciativas que favoreçam o respeito pelos direitos humanos e a democratização, incluindo através da promoção da responsabilidade social das empresas.

A Comissão deverá assegurar a mobilização de todos os instrumentos comunitários de assistência no apoio dos objectivos em matéria de direitos humanos e de democratização. Os documentos de estratégia por país, que deverão salientar os direitos humanos, a democratização, o Estado de direito e a boa governação, constituirão o principal instrumento

²³ COM (2000) 788 final

para garantir a coerência, incluindo em relação ao próprio diálogo da Comissão com os países parceiros.

A futura abordagem da IEDDH por parte da Comissão será baseada na selecção de um número limitado de prioridades temáticas e de uma série de países sobre os quais se concentrará a sua atenção, e que serão revistos anualmente após consulta prévia dos Estados-Membros, do Parlamento e da sociedade civil. As reformas da gestão da IEDDH já em curso prosseguirão, de forma a conseguir-se uma maior transparência e eficácia e um impacto sustentável.

A Comissão prosseguirá as novas abordagens e acções definidas em consulta com o Conselho, o Parlamento Europeu e a sociedade civil, bem como com outros doadores e organizações internacionais. Quando se trata de integrar os direitos humanos e a democratização nas actividades da União Europeia, em especial nas políticas de desenvolvimento da CE, não se pode sobrestimar a importância do diálogo e das consultas com a sociedade civil. A Comissão procurará aprofundá-los e torná-los mais eficazes, designadamente através do fórum das ONG sobre direitos humanos.

A União Europeia deverá, por um lado, colaborar com os governos através do diálogo e dos programas de cooperação. Ao acentuar horizontalmente as questões de governação nas estratégias nacionais, a Comissão pode promover as reformas internas e o respeito pelos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos. Por outro lado, pode apoiar e reforçar a capacidade da sociedade civil para reivindicar mudanças. A UE pode também concentrar o seu apoio em questões particularmente relevantes, bem como otimizar o potencial não só da sua assistência mas de todas as suas políticas para promoverem o respeito por determinados direitos.

A principal responsabilidade pela democratização e pela promoção do respeito pelos direitos humanos cabe aos governos. Contudo, com base nos objectivos estabelecidos na presente comunicação, a Comissão procederá a uma avaliação periódica dos progressos efectuados e do grau de contribuição das actividades da UE para esses progressos, elaborando um relatório sobre esta matéria. **No Anexo 2 figura uma lista de pontos de acção propostos na presente comunicação.**

O Conselho, o Parlamento Europeu e os outros parceiros com quem a Comissão coopera a fim de promover o respeito pelos direitos humanos são convidados a apoiar a abordagem adoptada na presente comunicação e a colaborar com a Comissão na sua aplicação.

Anexo 1

Diálogo com as regiões geográficas

Nos casos em que se encontra institucionalizado, o diálogo reveste-se de diferentes formas. O mais avançado é aquele que se realiza com os países candidatos à adesão, que se baseia nos "critérios de Copenhaga" para a adesão estabelecidos pela UE em 1993. Nos seus pareceres sobre as candidaturas à adesão à UE dos países da Europa Central e Oriental²⁴, a Comissão analisou a situação destes países no que se refere à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos (civis, políticos, económicos e sociais). Estes pareceres abrangeram igualmente as questões do respeito pelas minorias e da sua protecção, incluindo o direito à manutenção da sua identidade cultural, do tratamento igualitário na vida económica e social e da protecção contra a hostilidade por parte da maioria da população (e mesmo da polícia). Em conformidade com a abordagem definida na Agenda 2000, a Comissão procede à avaliação dos progressos efectuados no sentido do cumprimento dos critérios de adesão nos relatórios periódicos relativos a cada país (desde 1998). Esta abordagem assegura a coerência entre os vários instrumentos e instituições da UE, bem como a coordenação com as organizações internacionais pertinentes tais como o Conselho da Europa e a OSCE. Os países que desejam aderir à União Europeia devem não só subscrever os princípios da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos (direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais) e o respeito e protecção das minorias, como pô-los em prática.

A fim de ajudar os países candidatos a resolverem as deficiências específicas apontadas nos relatórios periódicos, a Comunidade estabelece uma parceria de adesão para cada um dos referidos países. Essas parcerias de adesão definem em relação a cada país prioridades para cumprirem os critérios de adesão. Indicam igualmente a assistência financeira disponibilizada pela Comunidade em apoio dessas prioridades e as condições para poderem beneficiar. A estratégia de pré-adesão, baseada em avaliações periódicas dos progressos efectuados por cada país candidato no sentido do cumprimento dos critérios de adesão de Copenhaga, e as parcerias de adesão, incluindo assistência específica, conduziram a uma evolução positiva em todos os países candidatos, especialmente no que diz respeito aos critérios políticos de Copenhaga. Como parte desta abordagem, tem-se igualmente incentivado o desenvolvimento da sociedade civil, em especial através do ACCESS, um programa multipaíses do programa Phare, a decorrer até 2002.

Esta abordagem global tem promovido com êxito a coerência entre os diversos instrumentos da UE, bem como entre estes e as iniciativas de outras organizações, como a OCDE. Tem conduzido a uma evolução positiva em todos os países candidatos, incluindo no que diz respeito aos problemas relacionados com as minorias. Existe, contudo, uma discriminação significativa e generalizada contra a população romanichel, o que continua a exigir esforços intensificados.

O acordo de Cotonou com os Estados ACP²⁵ baseia-se em três componentes inter-relacionadas: diálogo político, comércio e investimento e cooperação para o

²⁴ 15 de Julho de 1997 (Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia).

²⁵ Acordo concluído por 20 anos entre a Comunidade e os seus Estados-Membros e os 77 países do grupo da África, das Caraíbas e do Pacífico, assinado em 23 de Junho de 2000 - 13,5 mil milhões de euros para o período inicial de cinco anos.

desenvolvimento. O acordo atribui uma prioridade elevada à promoção da igualdade entre homens e mulheres, ao apoio ao desenvolvimento institucional e à melhoria das capacidades necessárias à boa governação. O respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, pela democracia baseada no Estado de direito e pela governação transparente e responsável encontram-se explicitamente mencionados como elementos essenciais de um desenvolvimento sustentado.

O respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de direito constituem os elementos essenciais do acordo. Foi elaborado um novo procedimento para os casos de violação destes elementos, que concede um maior ênfase à responsabilidade do Estado-Membro em questão e permite uma maior flexibilidade a nível do processo de consulta. Nas situações de urgência especial (casos de violação séria de um dos elementos essenciais) serão tomadas imediatamente as medidas adequadas.

Uma das maiores inovações do acordo de Cotonou reside num compromisso mútuo no sentido da boa governação, definida como a gestão transparente e responsável de recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento equitativo e sustentável. As negociações entre a UE e os Estados ACP relativas ao conceito de boa governação resultaram numa abordagem dupla: por um lado, um compromisso no sentido da garantia da boa governação como elemento essencial e activo da parceria, objecto de um diálogo periódico e de um apoio activo por parte da Comunidade; por outro lado, um acordo no sentido de considerar os casos sérios de corrupção, incluindo os subornos a ela conducentes, uma violação desse elemento que exige a adopção de medidas destinadas a remediar a situação. Foi adoptado um procedimento específico de consulta destinado a lidar com essas situações.

O diálogo deverá desempenhar um papel fundamental na nova parceria. O acordo estabelece expressamente que serão realizadas a nível dos países avaliações periódicas conjuntas da evolução da situação relativa ao respeito pelos direitos humanos, aos princípios democráticos, ao Estado de direito e à boa governação.

A abertura da parceria ACP-CE a intervenientes não estatais constitui mais uma inovação do acordo de Cotonou. A nova abordagem ultrapassa amplamente a experiência adquirida até à data em matéria de cooperação descentralizada, envolvendo o incentivo de um diálogo genuíno em matéria de políticas de desenvolvimento e de cooperação ACP-UE. A sociedade civil será objecto de uma maior associação ao diálogo político e à avaliação do desempenho político no contexto das revisões das estratégias de ajuda aos países ACP-CE.

Na sua comunicação sobre o seguimento da cimeira do Rio²⁶, que propôs uma nova abordagem das relações UE-América Latina, a Comissão indicou a promoção e protecção dos direitos humanos como a principal prioridade no domínio político, incluindo a necessidade de novas medidas "positivas" destinadas a reforçar o respeito pelos direitos humanos, o Estado de direito e os sistemas políticos democráticos. Estas medidas incluíam a proposta de criação de um fórum de discussão UE-América Latina/Caraíbas para a promoção e a protecção dos direitos humanos, baseado nas experiências positivas adquiridas na América Central, onde foi instituído um comité de peritos independentes no âmbito do Diálogo de San José para examinar a situação dos direitos humanos. O grupo foi encarregado de apresentar um relatório com conclusões e propostas de acção para a cimeira UE-América Latina a realizar em 2002.

²⁶ COM (2000) 670 final.

A recente comunicação da Comissão "Conferir um novo impulso ao processo de Barcelona"²⁷ propôs igualmente a atribuição de maior proeminência aos direitos humanos, à democracia, à boa governação e ao Estado de Direito nas relações entre a Europa e os países mediterrânicos. A comunicação indica que estas questões deverão ser periodicamente levantadas pela UE no âmbito do diálogo político, nas reuniões da Tróica e nos Conselhos e Comités de Associação, a fim de identificar as medidas que os governos deverão adoptar para assegurar uma evolução satisfatória neste domínio. Este diálogo poderá conduzir à instituição a nível oficial de grupos de trabalho conjuntos em matéria de direitos humanos, cujo objectivo será o de estabelecer os pontos de referência concretos e os critérios objectivos que deverão ser revistos no âmbito dos diversos Conselhos de Associação. Os parceiros mediterrânicos que ainda não o tenham feito são incentivados a aderir aos instrumentos internacionais relevantes (convenções, etc.) em matéria de direitos humanos.

No que se refere aos agrupamentos regionais na Ásia, a UE mantém um diálogo político com os membros da ASEAN, que inclui reuniões ministeriais anuais, reunindo-se ainda com a SAARC a nível da Tróica. A dimensão política da ASEM permite igualmente a realização de discussões em apoio dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito. São efectuados diálogos políticos *ad hoc* numa base bilateral com países asiáticos individuais. Contudo, há que aprofundar o diálogo com os países asiáticos em matéria de direitos humanos e de democracia. A comunicação da Comissão sobre as relações da UE com a Ásia, a adoptar em 2001, versará sobre esta questão.

A União Europeia mantém desde 1997 um diálogo específico sobre direitos humanos com o governo da China, baseado nas disposições do Tratado relativas aos direitos humanos e à democracia. A avaliação que a UE faz deste diálogo foi recentemente tornada pública²⁸. A nível oficial têm lugar encontros bianuais, complementadas por seminários de peritos e projectos de cooperação destinados a promover, designadamente, os direitos das mulheres e a democracia local. Está a ser analisada a oportunidade de realizar um diálogo centrado nos direitos humanos entre a União Europeia e a República Popular Democrática da Coreia (RPDC).

O desenvolvimento das relações entre a UE e os Balcãs Ocidentais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, República Federativa da Jugoslávia (RFJ) e antiga República Jugoslava da Macedónia (ARJM)) encontra-se igualmente sujeito a condições políticas e económicas. Estas condições aplicam-se aos cinco países e constituem um elemento central da abordagem regional da UE, actualmente desenvolvida no processo de estabilização e de associação, que oferece aos países da região a perspectiva de integração nas estruturas da UE. É concedida uma importância fundamental ao cumprimento das condições relacionadas com os direitos humanos, a protecção das minorias, a boa governação e os princípios democráticos. A fim de apoiar a participação destes países no processo de estabilização e de associação, é concedida assistência ao abrigo do regulamento relativo à assistência comunitária para a reconstrução, o desenvolvimento e a estabilização (CARDS), cuja finalidade consiste na criação de um quadro institucional e legislativo que reforce, nomeadamente, a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos e das minorias. São levadas a cabo actividades complementares no âmbito da IEDDH. A nível regional, a Comunidade trabalha estreitamente com o Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa, criado em 1999 para coordenar os esforços dos principais doadores a favor dos Balcãs, e que dispõe de um grupo de trabalho dedicado ao desenvolvimento da democracia e dos direitos humanos.

²⁷ COM (2000) 497 final.

²⁸ Conclusões do CAG, 22.1.01.

A UE concluiu acordos de parceria e de cooperação (APC) com a maior parte dos países da região Tacis. O APC com a Rússia, assinado em 1994, prevê um diálogo político reforçado e institucionalizado a todos os níveis. A este acordo seguiu-se, em 1999, a estratégia comum em relação à Rússia, que define determinadas áreas prioritárias, tais como a consolidação da democracia, do Estado de direito e das instituições públicas. Na mesma ocasião, foi adoptada uma estratégia comum em relação à Ucrânia, na qual se declara, nomeadamente, o seguinte: "a União esforçar-se-á por fomentar a democracia, a boa governação, os direitos humanos e o primado do direito na Ucrânia"²⁹. As negociações para a conclusão de um APC com a Bielorrússia foram bloqueados em 1997, devido à deterioração da situação em matéria de direitos humanos, tendo a UE adoptado uma abordagem caso a caso que exige, nomeadamente, o restabelecimento das instituições democráticas na Bielorrússia. No que diz respeito ao Cáucaso e à Ásia Central, foram assinados APC com a Arménia, o Azerbaijão, o Cazaquistão, a Geórgia, o Quirguizistão e o Uzbequistão. O apoio da CE para a promoção do desenvolvimento dos direitos humanos e da democracia nos NEI é concedido a partir do programa Tacis e da IEDDH.

²⁹ Estratégia comum do Conselho Europeu, de 11 de Dezembro de 1999, em relação à Ucrânia (1999/877/PESC), JO L 331 de 23.12.99, p. 1, Parte III, Iniciativas Específicas, ponto 50.

ANEXO 2

PONTOS DE ACCÃO

I. Promover uma maior uniformidade e coerência entre as actividades da Comunidade Europeia, as outras actividades da União Europeia e dos Estados-Membros

- A Comissão deverá promover uma abordagem transparente da política em matéria de direitos humanos e democratização que seja coerente e uniforme entre países e regiões, aplique normas uniformes e utilize todos os instrumentos disponíveis.
- A Comissão promoverá a coerência entre os grupos de trabalho do Conselho cujas actividades digam respeito aos direitos humanos e os comités envolvidos na assistência externa.
- A Comissão intensificará o diálogo com o Conselho e o Parlamento Europeu de forma a incluir a discussão das prioridades políticas e programáticas relativas aos direitos humanos e à democratização (incluindo a IEDDH).
- A Comissão colaborará com o comité para os direitos humanos e a democracia e eventualmente com outros comités para avaliar as acções efectuadas e promover o intercâmbio de boas práticas e da experiência adquirida.
- As delegações da Comissão nos países terceiros incluirão sistematicamente a assistência a favor dos direitos humanos e da democratização da CE e bilateral na respectiva coordenação de toda a assistência da UE e promoverão o intercâmbio de informações para maximizar a coerência e a complementaridade das acções.
- A Comissão promoverá a coerência e porá em evidência as contradições que se venham eventualmente a manifestar entre os grupos de trabalho do Conselho cujas actividades digam respeito aos direitos humanos e os comités envolvidos na assistência externa.
- A Comissão assegurará que na formulação de todas as políticas comunitárias sejam evitados os efeitos negativos e maximizados os efeitos positivos nos direitos humanos. Para tal, a Comissão estabelecerá uma metodologia com base na experiência internacional, incluindo a utilizada para promover a igualdade dos géneros.
- A Comissão incluirá a dimensão dos direitos humanos no Livro Verde sobre a responsabilidade social das empresas a adoptar em Junho de 2001.

II. Integração dos direitos humanos e da democratização como elemento fundamental do diálogo, da assistência e de outras políticas

a) Diálogo

- O diálogo entre a Comissão e os países terceiros sobre direitos humanos prosseguirá de forma coerente e uniforme e basear-se-á em normas e instrumentos aceites a nível internacional, em especial os da ONU.
- A Comissão incluirá (sempre que não seja já o caso) os direitos humanos e a democratização no seu diálogo com os países terceiros e insistirá para que essas questões sejam incluídas em outras formas de diálogo político (Tróica, etc.). O diálogo deverá incluir questões temáticas como a pena de morte, a tortura, o racismo e a xenofobia, quanto

mais não seja a fim de constituir coligações e recolher apoio para as posições da UE em organismos e convenções internacionais, designadamente a ONU.

- A Comissão utilizará o desenvolvimento de análises comparativas e de indicadores em matéria de direitos humanos, de democratização e de governação adequados à constituição de um quadro para o diálogo com países parceiros a fim de promover a coerência e a uniformidade. A Comissão basear-se-á em especial nas normas aceites a nível internacional, tais como as estabelecidas pela OIT, pela ONU e pelo Conselho da Europa. A Comissão utilizará o diálogo para estabelecer determinados objectivos conjuntamente com os parceiros.
- A Comissão utilizará o diálogo com países parceiros sobre DEP e programas de assistência para definir formas de os direitos humanos e a democratização se tornarem elementos fundamentais e serem reforçados através dos programas comunitários, incluindo a ratificação e a aplicação efectiva dos instrumentos fundamentais sobre direitos humanos, bem como a adopção de medidas de acompanhamento das recomendações da ONU.
- O diálogo entre a Comissão e as organizações da sociedade civil será alargado e aprofundado, através do recurso aos instrumentos adequados, designadamente a Internet, e de forma a incluir todos os interessados para além das ONG relativas aos direitos humanos. A Comissão deverá reforçar a utilização da Internet para promover o diálogo com a sociedade civil.
- A Comissão continuará a desenvolver esforços para associar a sociedade civil ao diálogo político em todas as regiões, em conformidade com a abordagem já adoptada com os países ACP e o Mercosul, incluindo a promoção do diálogo e do intercâmbio de pontos de vista sobre a política e a cooperação a nível local com a sociedade civil e os Estados-Membros.
- A Comissão procederá à avaliação do impacto do diálogo e das actividades relacionadas, e em que medida permitiram a realização dos objectivos previstos, e apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros.
- A Comissão procederá à avaliação dos fóruns das ONG sobre direitos humanos organizados até agora e consultará as ONG, os Estados-Membros e o Parlamento Europeu sobre como proceder nesta matéria. Com base nestas consultas, a Comissão apresentará recomendações ao Conselho relativas ao fórum e à forma como este poderá contribuir para a execução da presente comunicação.

b) Programas de assistência da CE

- A Comissão utilizará os documentos de estratégia por país como base da sua acção e do diálogo político, e aplicará sistematicamente as directrizes relativas à sua elaboração. Neste contexto está igualmente prevista uma análise da situação dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito, bem como da forma como os programas de assistência nacional da CE e outros instrumentos comunitários como a IEDDH poderão contribuir para a promoção dos direitos humanos e da democratização.
- Ao decidir a atribuição de fundos aos vários países beneficiários e ao proceder à avaliação dos acordos de parceria, a Comissão alargará a abordagem aplicada no âmbito do FED e do programa MEDA a todos os programas de cooperação, a fim de ter em conta o desempenho positivo na execução de reformas na área dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito.

- A Comissão estabelecerá uma metodologia de avaliação do impacto em matéria de direitos humanos para projectos e programas de cooperação de forma a acompanhar e valorizar o impacto nos direitos humanos dos projectos e dos programas. A Comissão procederá em consulta com outros doadores e tendo em conta a sua experiência em avaliações de impacto em questões de género e ambientais. Esta avaliação terá em conta os direitos económicos, culturais e sociais.
- A Comissão adoptará uma abordagem participativa na elaboração dos programas e para avaliar, acompanhar e valorizar o impacto dos projectos e programas em matéria de direitos humanos.

c) **Formação**

- O pessoal da Comissão, quer dos serviços centrais quer das delegações, será objecto de acções de formação em matéria de direitos humanos, de democratização e da forma como transformar estes temas em elementos fundamentais.

III. Elaborar uma concepção mais estratégica para a Iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos (IEDDH) e para os projectos de cooperação conjuntos com a ONU e com outras organizações internacionais

- A Comissão definirá uma estratégia a médio/longo prazo para a IEDDH que privilegiará um número limitado de temas e se concentrará em alguns países. A estratégia será adoptada após consulta do Conselho, do Parlamento Europeu e das organizações e ONG internacionais, e será executada a partir de 2002.
- Na execução da IEDDH, a Comissão assegurará a promoção da igualdade dos géneros, dos direitos das crianças e dos direitos das populações indígenas, através de sua integração como elementos fundamentais horizontais em todos os projectos.
- Será eventualmente promovida uma dimensão regional dos projectos, bem como a utilização das tecnologias da informação e da comunicação, no caso de a relação custo/eficácia ser satisfatória.
- As prioridades temáticas serão revistas anualmente por ocasião do estabelecimento de um programa anual. Os países privilegiados serão seleccionados anualmente com base nos documentos de estratégia por país, nas parcerias de adesão e em consultas. Será assegurada igualmente a flexibilidade necessária à UE para responder às situações urgentes e imprevistas.
- Na redacção do programa anual, a Comissão consultará os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as ONG.
- A fim de melhorar a gestão da IEDDH e torná-la mais transparente, serão adoptadas medidas designadamente a publicação de relatórios sobre as acções financiadas, a publicação de directrizes para a selecção de projectos específicos e a definição de indicadores de impacto melhores para a avaliação dos projectos.
- A Comissão procederá à avaliação das operações financiadas pela Comunidade no âmbito dos Regulamentos 975 e 976/99, a concluir até 2002, e adoptará medidas adequadas para o futuro em devido tempo antes do fim do prazo de vigência dos Regulamentos 975/99 e 976/99 em 31 de Dezembro de 2004.

- Em colaboração com as principais organizações internacionais envolvidas nos direitos humanos e na democratização, a Comissão analisará formas de aprofundar a cooperação e de a tornar mais eficaz, incluindo através do acordo de estratégias e objectivos de cooperação.
- A Comissão analisará a possibilidade de utilizar a IEDDH para apoiar os mecanismos da ONU que promovem as prioridades da CE, bem como os projectos *ad hoc*.

Anexo 3

LISTA DE ABREVIATURAS

Países ACP	Países da África, das Caraíbas e do Pacífico
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
ASEM	Encontro Ásia-Europa
ALA	América Latina e Ásia
CARDS	Assistência comunitária à reconstrução, desenvolvimento e estabilização
PESC	Política externa e de segurança comum
DEP	Documentos de estratégia por país
RPDC	República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte)
CE	Comunidade Europeia
ECHO	Serviço Humanitário da Comunidade Europeia
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
PE	Parlamento Europeu
UE	União Europeia
CAG	Conselho Assuntos Gerais
SPG	Sistema de Preferências Generalizadas
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
IDAE	Instituto internacional para a democracia e a assistência às
OIT	Organização Internacional do Trabalho
MEDA	Países mediterrânicos
MPE	Membro do Parlamento Europeu
ONG	Organização não-governamental
NEI	Novos Estados Independentes
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ODIHR	Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos
ACNUDH	Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação na Europa
PHARE	Plano de Acção para uma Ajuda Coordenada à Polónia e à
SAARC	Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional
Tacis	Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
DUDH	Declaração universal dos direitos do Homem
ONU	Organização das Nações Unidas

