



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 22 de Dezembro de 2008 (06.01)
(OR. fr)**

16526/08

LIMITE

**PESC 1591
COHOM 147**

NOTA

Assunto: Directrizes da UE sobre os diálogos em matéria de direitos humanos com os países terceiros – actualização

1. Introdução

Nas suas conclusões de 25 de Junho de 2001, o Conselho congratulou-se com a Comunicação da Comissão, de 8 de Maio de 2001, sobre o papel da União Europeia na promoção dos direitos humanos e da democratização nos países terceiros, que constitui um valioso contributo para reforçar a coerência e a coesão da política da UE no domínio dos direitos humanos e da democratização. O Conselho reafirmou a sua adesão aos princípios de coerência e coesão, de integração dos direitos humanos em todas as suas acções, de transparência da sua política e de identificação de temas prioritários. No âmbito da execução destas conclusões do Conselho, o Grupo dos Direitos Humanos (COHOM) comprometeu-se a elaborar directrizes em matéria de diálogos sobre os direitos humanos, em consulta com os grupos de trabalho geográficos, o Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV) e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

2. Situação actual

A União Europeia mantém com um certo número de países um diálogo sobre os direitos humanos. Esses diálogos são, em si mesmos, um instrumento da política externa da União, e integram-se num conjunto de ferramentas à disposição da União Europeia para pôr em prática a sua política em matéria de direitos humanos. Este instrumento constitui um elemento essencial da estratégia global da União Europeia no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, a paz e a estabilidade que, conforme o sublinha a Declaração da Cimeira Mundial de 2005, adoptada por consenso e ao mais alto nível pela Assembleia Geral das Nações Unidas, são interdependentes com o respeito dos direitos humanos e se reforçam mutuamente. A opção de instituir um diálogo desta natureza passa, em conformidade com as orientações em matéria de diálogos sobre os direitos humanos com os países terceiros aprovadas em 2001, por uma decisão do Conselho da União Europeia. Ainda assim, não se pode deixar de constatar que a actual abordagem da UE em matéria de diálogos poderia dar mostras de maior coerência. Com efeito, assiste-se a uma multiplicação desses diálogos, que, para mais, decorrem a níveis (por exemplo, a nível de peritos das capitais ou de Chefes de Missão) e em contextos muito diversos. Por conseguinte, a decisão de estabelecer novos diálogos deve ser tomada tendo em mente a mais-valia esperada e os recursos disponíveis para a sua implementação.

Existem, assim, diferentes tipos de diálogos, como por exemplo:

- 2.1. Os diálogos ou debates de ordem geral, baseados em tratados, acordos ou convenções de carácter regional ou bilateral ou em parcerias estratégicas, em que a questão dos direitos humanos é abordada sistematicamente. São aqui de referir, nomeadamente:
 - 2.1.1. as relações com os países candidatos à adesão.
 - 2.1.2. o Acordo de Cotonu com os países ACP.
 - 2.1.3. as relações entre a UE e a América Latina.

2.1.4. o Processo de Barcelona (países Mediterrânicos) e a Política de Vizinhança (nomeadamente países do Cáucaso).

2.1.5. o diálogo político com os países asiáticos no âmbito da ASEAN e do ASEM.

2.1.6. as relações com os Balcãs Ocidentais.

2.1.7. as relações bilaterais no âmbito dos acordos de associação e de cooperação.

2.2. Os diálogos centrados exclusivamente nos direitos humanos. Existem actualmente vários diálogos regulares e institucionalizados, consagrados exclusivamente aos direitos humanos, entre a União Europeia e um país terceiro / ou uma organização regional (por exemplo, diálogo com a China, consultas com a Rússia, diálogo com os cinco Estados da Ásia Central e diálogo com a União Africana). Estes diálogos e consultas são muito estruturados e efectuem-se a nível dos peritos em direitos humanos das capitais. No passado, a União Europeia mantinha igualmente um diálogo sobre os direitos humanos com a República Islâmica do Irão. Outros diálogos processam-se ao nível dos Chefes de Missão (por exemplo, Índia, Paquistão e Vietname). A existência de um diálogo desta natureza não deve obstar a que o tema dos direitos humanos seja igualmente debatido no âmbito do diálogo político a todos os níveis.

Além disso, existem subcomités ou grupos específicos em matéria de direitos humanos no âmbito de diversos acordos de cooperação ou de associação com os países terceiros, por exemplo no caso de vários países da margem sul do Mediterrâneo, como Marrocos, Tunísia, Líbano, Jordânia, Egipto, Israel ou Autoridade Palestiniana.

2.3. Os diálogos ad hoc que integram os elementos do âmbito da PESC, entre os quais os direitos humanos. A UE mantém actualmente diálogos desse tipo, por exemplo com o Sudão, a nível dos Chefes de Missão no país.

2.4. Os diálogos no âmbito das relações privilegiadas com determinados países terceiros, com base em amplas convergências de pontos de vista, que se concretizem, na maioria dos casos, numa reunião semestral de peritos, em formato de trílica, por exemplo com os Estados Unidos, o Canadá, a Nova Zelândia, o Japão e os países associados, antes do Conselho dos Direitos do Homem e da Sessão anual da Assembleia Geral das Nações Unidas. Estão também previstas consultas com a União Africana antes das sessões do Conselho dos Direitos do Homem e da Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas. O principal objectivo destes diálogos é abordar questões de interesse comum, bem como as possibilidades de cooperação no âmbito das instâncias multilaterais em matéria de direitos humanos.

Além dos diálogos a nível da União Europeia, alguns Estados-Membros mantêm igualmente diálogos ao nível nacional com determinados países terceiros.

As directrizes em matéria de diálogos sobre os direitos humanos têm objectivos múltiplos:

- identificar o papel desempenhado por este instrumento no âmbito global da PESC e da política da União Europeia em matéria de direitos humanos;
- reforçar a coerência e a coesão da abordagem da União Europeia em matéria de diálogos sobre os direitos humanos, analisando caso a caso a mais-valia da abertura de um novo diálogo e a carga de trabalho que esse diálogo representará para o COHOM;
- facilitar o recurso a este instrumento, identificando as condições da sua instauração e da sua eficácia;
- dar a conhecer esta abordagem aos terceiros (nomeadamente organizações internacionais, organizações não governamentais, sociedade civil, meios de comunicação social, Parlamento Europeu, países terceiros).

Os diálogos políticos com os países ACP, no âmbito do Acordo de Cotonu, obedecem a modalidades e procedimentos próprios, definidos no artigo 8.º do Acordo de Cotonu. No entanto, por uma questão de coerência, deverá proceder-se regularmente a uma troca de opiniões e a um intercâmbio de experiências no âmbito do Grupo COHOM.

3. Princípios gerais

- 3.1. A União Europeia compromete-se a intensificar o processo de integração dos objectivos em matéria de direitos humanos e de democratização em todos os aspectos da sua política externa ("mainstreaming"). Nesta perspectiva, a UE procurará integrar a questão dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todos os encontros e debates com países terceiros, a todos os níveis, quer se trate de conversações ministeriais, de comissões mistas ou de diálogos formais, conduzidos pela Presidência do Conselho, pela Tróica, pelos Chefes de Missão ou pela Comissão. A UE procurará igualmente integrar a questão dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito nos debates de programação e nos documentos de estratégia por país.
- 3.2. No entanto, para poder debater mais aprofundadamente os direitos humanos, a União Europeia poderá decidir iniciar um diálogo centrado especificamente nos direitos humanos com um país terceiro. Esta decisão será tomada no respeito de determinados critérios, mantendo o pragmatismo e a flexibilidade necessários a este exercício. A União Europeia poderá tomar ela própria a iniciativa de propor a um país terceiro o lançamento de um diálogo, ou poderá responder a um pedido formulado por um país terceiro.

4. Objectivos do diálogo sobre os direitos humanos

Os objectivos do diálogo sobre os direitos humanos variarão consoante os países e serão definidos caso a caso. Esses objectivos podem ser:

- a) Abordar as questões de interesse comum e reforçar a cooperação em matéria de direitos humanos, nomeadamente no âmbito de instâncias multilaterais como as Nações Unidas;

- b) Expor as preocupações que inspira à UE a situação dos direitos humanos no país em questão, recolher informações e agir no sentido de melhorar a situação dos direitos humanos nesse país.

Além disso, os diálogos sobre os direitos humanos poderão permitir detectar, numa fase precoce, os problemas passíveis de redundar no futuro em conflitos.

5. Temas abordados no diálogo sobre os direitos humanos

Os temas que serão abordados nos diálogos sobre os direitos humanos serão determinados caso a caso. No entanto, a UE compromete-se a tratar temas prioritários que deverão constar da ordem do dia de todos os diálogos. Entre esses temas contam-se a assinatura, ratificação e aplicação dos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, a cooperação com os procedimentos e mecanismos internacionais em matéria de direitos humanos, a luta contra a pena de morte, a luta contra a tortura, a luta contra todas as formas de discriminação, os direitos da criança e, nomeadamente, os direitos das crianças nos conflitos armados, os direitos da mulher, a liberdade de expressão, o papel da sociedade civil e a protecção dos defensores dos direitos humanos, a cooperação em matéria de justiça internacional, designadamente com o Tribunal Penal Internacional, a promoção dos processos de democratização e da boa governação, o Estado de direito, bem como a prevenção de conflitos. Os diálogos que tenham em vista o reforço da cooperação em matéria de direitos humanos poderão abranger alguns dos temas prioritários acima referidos, nomeadamente a aplicação dos principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos ratificados pela outra parte, em função das circunstâncias, bem como a preparação e o acompanhamento do Conselho dos Direitos do Homem em Genebra, a preparação e o acompanhamento da 3.^a Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, a preparação e o acompanhamento de Conferências mundiais e/ou regionais. Estes diálogos realizam-se numa base de reciprocidade, o que permite ao país terceiro evocar a situação dos direitos humanos no seio da União Europeia.

6. Procedimento de lançamento do diálogo sobre os direitos humanos

- 6.1. Qualquer decisão relativa ao lançamento de um diálogo sobre os direitos humanos será precedida de uma avaliação da situação dos direitos humanos no país em questão. A decisão de proceder a uma avaliação preliminar será tomada pelo COHOM, a que se associarão na medida do necessário os grupos geográficos, o Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV) e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. A avaliação propriamente dita será realizada pelo COHOM em coordenação com os outros grupos, e incluirá, nomeadamente, a evolução da situação dos direitos humanos, a vontade do governo de melhorar a situação, o empenhamento do governo no tocante às convenções internacionais em matéria de direitos humanos, a vontade do governo de cooperar com os procedimentos e mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, a atitude do governo em relação à sociedade civil. A avaliação basear-se-á, designadamente, nas seguintes fontes: relatórios dos Chefes de Missão, relatórios das Nações Unidas e de outras organizações internacionais ou regionais, relatórios do Parlamento Europeu, relatórios das diferentes organizações não governamentais activas no domínio dos direitos humanos e documentos de estratégia por país elaborados pela Comissão.
- 6.2. Qualquer decisão relativa à instituição de um diálogo sobre os direitos humanos será precedida da definição dos objectivos concretos que a União deseja alcançar ao encetar um diálogo com o país em questão, e de uma avaliação da mais-valia a esperar de um diálogo com esse país. A União Europeia definirá também a médio prazo, e caso a caso, critérios ("benchmarks") para avaliar os progressos efectuados em relação aos objectivos fixados, bem como critérios com vista a uma eventual estratégia de saída, sem que tal constitua condição indispensável para o lançamento de um diálogo sobre os direitos humanos.

- 6.3. O lançamento de um diálogo sobre os direitos humanos será precedido de debates exploratórios com o país em causa. Esses debates destinar-se-ão a determinar os objectivos visados pelo país em questão ao aceitar ou solicitar um diálogo sobre os direitos humanos com a UE, e os eventuais progressos do país em causa no que se refere ao seu empenhamento em relação aos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, em relação aos procedimentos e mecanismos internacionais em matéria de direitos humanos, bem como no que se refere à promoção e protecção dos direitos humanos e à democratização em geral, e a actualizar deste modo as informações fornecidas pelos relatórios recebidos no âmbito da avaliação preliminar. Esses debates serão igualmente a ocasião para explicar ao país em causa os princípios subjacentes à acção da União Europeia, bem como os objectivos da União ao propor ou aceitar um diálogo consagrado aos direitos humanos. Os debates exploratórios serão conduzidos de preferência pela Tróica da UE constituída por representantes das capitais, a nível de peritos em direitos humanos, em estreita consulta com os Chefes de Missão acreditados no país em questão. Os debates exploratórios serão depois objecto de uma avaliação. Com base nessa avaliação, a União Europeia determinará se deseja ou não prosseguir o exercício numa base mais estruturada e mais institucionalizada.
- 6.4. Qualquer decisão relativa ao lançamento de um diálogo consagrado aos direitos humanos exigirá um debate no âmbito do Grupo COHOM e o acordo do Grupo. A decisão final de iniciar um diálogo sobre os direitos humanos e a definição das modalidades, quer ao nível dos peritos das capitais quer ao nível local, através dos Chefes de Missão, são da competência do Conselho da União Europeia.
- 6.5. Devem igualmente ser associados a este exercício de decisão os grupos geográficos e, na medida do necessário, o Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV) e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

- 6.6. Caso a avaliação venha a revelar-se negativa e a União decida não iniciar um diálogo sobre os direitos humanos, a União Europeia ponderará a utilidade de outras abordagens, tais como um reforço da vertente dos direitos humanos no diálogo político com o país em questão, nomeadamente incluindo nesse diálogo a contribuição de especialistas em matéria de direitos humanos.
- 6.7. O acompanhamento do diálogo e a determinação da ordem do dia serão assegurados, em todos os casos de figura, pelo Grupo COHOM, se necessário, em associação com as outras instâncias pertinentes, a saber, os grupos geográficos, os Chefes de Missão, o Grupo CODEV e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

7. Modalidades do diálogo sobre os direitos humanos

No que se refere às modalidades do diálogo sobre os direitos humanos, impõem-se a flexibilidade e o pragmatismo. Consequentemente, essas modalidades serão determinadas caso a caso, de comum acordo com o país em questão. Essas modalidades dirão respeito ao local em que se realizará o diálogo, ao nível de representação, bem como à sua frequência.

Em princípio, todos os diálogos deverão durar, no mínimo, um dia inteiro, com exceção dos diálogos mantidos com países que partilham opiniões semelhantes às da União Europeia, e, na medida do possível, com tradução simultânea, a fim de utilizar da melhor forma o tempo disponível para os debates. Além disso, ao instaurar um diálogo a União Europeia deve avisar o país terceiro de que se reserva a possibilidade de evocar casos individuais e de lhe entregar em cada reunião uma lista dos casos individuais em relação aos quais aguarda respostas. Essa lista poderá ser acompanhada de um pedido de libertação das pessoas cujo caso tenha sido evocado e, se necessário, esses casos individuais poderão ser abordados a nível dos diálogos políticos. Se necessário, a União Europeia publicará um comunicado de imprensa no termo do diálogo e colocá-lo-á no sítio Internet do Secretariado-Geral do Conselho e da delegação permanente da Comissão. Além disso, após cada sessão de diálogo ponderar-se-á, caso a caso, a possibilidade de organizar uma conferência de imprensa conjunta e entrevistas com a imprensa.

Para assegurar um máximo de eficácia, os diálogos terão lugar, na medida do possível, a nível de representantes dos Governos, responsáveis pelo pelouro dos direitos humanos. Por uma questão de continuidade, a União Europeia será representada de preferência pela Tróica – quer a nível de representantes das capitais, quer a nível de Chefes de Missão.

A União Europeia providenciará por que as sessões do diálogo se realizem regularmente no país em questão. Esta fórmula tem a vantagem de permitir que a delegação da UE fique com uma ideia mais precisa da situação *in loco* e, mediante acordo das autoridades do país, contacte com pessoas e instituições do seu interesse. Por tradição, os diálogos que visam prioritariamente um debate sobre questões de interesse comum e um reforço da cooperação em matéria de direitos humanos realizam-se em Bruxelas, e é preferível que essa tradição se mantenha.

Tanto quanto possível, a União Europeia convidará as autoridades do país com o qual realiza um diálogo sobre os direitos humanos a incluírem na sua delegação representantes das diferentes instituições e ministérios competentes em matéria de direitos humanos, tais como a Justiça, a Administração Interna, a polícia, a administração penitenciária, etc. A sociedade civil também poderá ser associada, de acordo com as modalidades mais adequadas, à avaliação preliminar da situação dos direitos humanos, à condução do próprio diálogo (nomeadamente através da organização, em certos casos, de seminários com representantes da sociedade civil do país terceiro e da União Europeia, a fim de debater aprofundadamente certas questões temáticas à margem do diálogo formal), ao acompanhamento e à avaliação do diálogo. A União Europeia poderá assim manifestar o seu apoio aos defensores dos direitos humanos nos países com os quais mantém esse tipo de intercâmbio.

A UE esforçar-se-á, tanto quanto possível, por conferir aos diálogos sobre os direitos humanos uma real transparência em relação à sociedade civil.

8. Coerência entre os diálogos bilaterais dos Estados-Membros e os diálogos da UE

A troca de informações é indispensável para assegurar um máximo de coerência entre os diálogos bilaterais dos Estados-Membros e os diálogos da UE. Essa troca de informações, nomeadamente sobre os temas abordados e os resultados dos debates, poderá efectuar-se por COREU ou no COHOM. A missão diplomática da Presidência em exercício no país em questão poderá também reunir no local informações sobre a matéria. Poderão, eventualmente, organizar-se reuniões informais ad hoc entre os membros do COHOM, dos grupos geográficos competentes e do Parlamento Europeu. Poderão igualmente prever-se reuniões informais ad hoc com outros países que mantenham um diálogo sobre direitos humanos com o país em causa (a exemplo do exercício relativo ao diálogo com a China). Essas reuniões deverão contar com a participação do Grupo COHOM, bem como os grupos geográficos ou temáticos.

A assistência fornecida pela União Europeia no domínio dos direitos humanos e da democratização nos países com os quais a UE mantém um diálogo deverá ter em conta a evolução e os resultados desse diálogo. Nessa perspectiva, a Comissão Europeia informará regularmente o COHOM sobre a utilização das verbas do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), a fim de permitir uma troca de opiniões sobre a coerência dessas acções de assistência com as prioridades definidas pelo COHOM, tendo igualmente em conta a ajuda fornecida pelos Estados-Membros neste domínio.

9. Coerência entre os diálogos em matéria de direitos humanos e as resoluções propostas pela UE na AGNU ou no CDH

Os diálogos em matéria de direitos humanos e as resoluções propostas pela UE na AGNU ou no CDH sobre a situação dos direitos humanos em certos países são dois tipos de acção independentes entre si. Por conseguinte, a existência de um diálogo sobre os direitos humanos entre a UE e um país terceiro não impede que a UE proponha uma resolução sobre a situação dos direitos humanos nesse país, nem que a UE apoie uma iniciativa de um país terceiro. Além disso, a existência de um diálogo sobre os direitos humanos entre a UE e um país terceiro não impedirá a União Europeia de denunciar, nomeadamente nas instâncias internacionais adequadas, as violações dos direitos humanos nesse país, nem tão pouco de abordar a questão a todos os níveis em reuniões com os países em questão.

10. Avaliação do diálogo sobre os direitos humanos

Qualquer diálogo sobre os direitos humanos será objecto de uma avaliação periódica pelo COHOM, em concertação com o grupo geográfico pertinente, de preferência e na medida do possível de dois em dois anos.

A avaliação poderá ser efectuada pela Presidência em exercício, com o apoio do Secretariado do Conselho, ou recorrendo, caso a caso, aos serviços de um consultor externo. Será submetida, para debate e deliberação, ao grupo COHOM, em colaboração com os grupos geográficos, o Grupo CODEV e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. A sociedade civil será associada a esse exercício de avaliação.

O exercício consistirá numa avaliação da situação em relação aos objectivos que a União se tiver fixado antes do início do diálogo e fará um balanço da mais-valia do diálogo. A análise debruçar-se-á nomeadamente sobre os progressos efectuados no que se refere aos temas prioritários do diálogo. Se existirem progressos, a avaliação deverá, se possível, analisar em que medida as actividades da União Europeia contribuíram para eles. Caso contrário, a União Europeia deverá, quer ajustar os objectivos que se tinha fixado, quer analisar a oportunidade de prosseguir ou não o diálogo sobre os direitos humanos com o país em questão. Com efeito, a avaliação de um diálogo deve poder conduzir à decisão de pôr termo a esse exercício se os requisitos desenvolvidos nas presentes directrizes deixarem de ser respeitados, se as condições da sua condução não forem satisfatórias ou se os resultados parecerem insuficientes em relação às expectativas da UE. Do mesmo modo, um diálogo que tenha atingido os seus objectivos, perdendo assim a sua razão de ser, poderá ser objecto de uma decisão de suspensão. Estas questões serão prioritariamente abordadas no âmbito do Grupo COHOM.

No que se refere aos diálogos que visam o reforço da cooperação em matéria de direitos humanos, nomeadamente nas instâncias internacionais e regionais, a avaliação concentrar-se-á nos temas em que a cooperação poderá ser ainda aperfeiçoada.

11. Gestão do diálogo sobre os direitos humanos

Atendendo à multiplicação destes diálogos, o COHOM deve debruçar-se sobre o problema da sua gestão. A continuidade é um factor muito importante, tal como o reforço das estruturas que assistem a Presidência em exercício do Conselho na preparação e no acompanhamento dos diálogos. Uma boa preparação de cada um desses diálogos exige igualmente que os grupos geográficos, mas também, na medida do necessário, o CODEV e o Comité para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, forneçam elementos de fundo. O apoio do Secretariado do Conselho para a centralização de todos os dados, para a preparação – tanto no plano logístico como no plano do conteúdo – e para o acompanhamento dos diálogos é fundamental. A União Europeia poderá igualmente reflectir, caso a caso, sobre a possibilidade de associar a um ou vários diálogos uma fundação ou organismo privado especializado em direitos humanos.

12. A questão dos direitos humanos nos diálogos políticos

Como se refere no ponto 3, a União Europeia procurará integrar a questão dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todos os encontros e debates que mantiver com países terceiros, a todos os níveis, inclusivamente nos diálogos políticos e, na medida do necessário, ao mais alto nível. A União Europeia compromete-se a incluir nas delegações da UE elementos especializados em questões de direitos humanos. Decidir-se-á caso a caso quem fornecerá esses elementos, de modo a assegurar a continuidade. Embora esse tipo de debate não ofereça a possibilidade de abordar a questão dos direitos humanos de forma muito aprofundada, a União Europeia esforçar-se-á por abordar com o país em causa os temas prioritários mencionados no ponto 5.