



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2021
(OR. en)

6279/21

COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de:	Secretariado-Geral do Conselho
data:	22 de fevereiro de 2021
para:	Delegações
Assunto:	Diretrizes revistas da UE sobre os diálogos em matéria de direitos humanos com os países parceiros/terceiros

Junto se enviam, à atenção das delegações, as Diretrizes revistas da UE sobre os diálogos em matéria de direitos humanos com os países parceiros/terceiros, aprovadas pelo Conselho na sua 3785.^a reunião realizada a 22 de fevereiro de 2021.

DIRETRIZES REVISTAS DA UE SOBRE OS DIÁLOGOS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS COM OS PAÍSES PARCEIROS/TERCEIROS

1. Introdução

Os direitos humanos são não só um dos valores fundadores da União Europeia, mas também um dos principais objetivos da sua ação externa. Os diálogos em matéria de direitos humanos são um dos principais meios de dar execução à política externa da UE nessa matéria, em conformidade com o novo Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia (2020-24). A fim de colocar os direitos humanos no centro da sua ação, a União desenvolveu uma vasta gama de instrumentos jurídicos e de atuação, de entre os quais as diretrizes sobre os diálogos em matéria de direitos humanos.

As diretrizes da UE sobre os diálogos em matéria de direitos humanos com os países terceiros foram adotadas em dezembro de 2001 (e revistas pela última vez em janeiro de 2009).

Num momento em que os direitos humanos estão a ser atacados em todo o mundo, é mais importante do que nunca não apenas prosseguir com os diálogos em matéria de direitos humanos mas também reforçá-los, de modo a maximizar o seu impacto.

Chegou o momento de atualizar estas diretrizes, a fim de reforçar a eficácia e assim a **relevância política** dos diálogos em matéria de direitos humanos enquanto meio de ação. Trata-se de uma prioridade que é partilhada pelos Estados-Membros e pelo Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, que presidiu a uma série de diálogos com alguns dos nossos principais parceiros e explorou a possibilidade de uma intervenção renovada através do diálogo.

2. Situação atual

Ao longo dos anos, a UE estabeleceu diálogos em matéria de direitos humanos com um **número crescente de países**. Os diálogos e as consultas do âmbito da PESC em matéria de direitos humanos, bem como os subcomités estabelecidos por acordo são conduzidos pelo SEAE, em nome do alto representante. O SEAE aperfeiçoou e harmonizou o formato e o funcionamento destes diálogos, tendo ainda sido fundamental a participação das delegações da UE e dos serviços da Comissão. É igualmente crucial que os Estados-Membros continuem a assumir responsabilidades.

Realizam-se atualmente diálogos e consultas sobre direitos humanos com 60 países parceiros e agrupamentos regionais. Foram recentemente estabelecidos novos diálogos, estando outros já em preparação. Alguns diálogos (por exemplo, com a Rússia e com Israel) estão atualmente congelados.

Existem diferentes tipos de diálogos. Há diálogos que tomam por bases o disposto em tratados e acordos regionais ou bilaterais, e outros que são de natureza quer informal quer formal (ou seja, diálogos com mandatos acordados). Alguns diálogos são organizados localmente pelas delegações da UE, como por exemplo os diálogos com o Chile e a Argentina. Além disso, existem subcomités ou grupos específicos que se ocupam dos direitos humanos, nomeadamente os que são conduzidos com Marrocos, a Tunísia, o Líbano, a Jordânia, o Egito e o Iraque, no contexto de diversos acordos de cooperação ou associação com países parceiros. Além disso, os diálogos políticos com os países ACP, que abrangem sobretudo questões relacionadas com os direitos humanos, obedecem a modalidades específicas, tal como previsto no artigo 8.º do Acordo de Cotonu e no artigo correspondente do novo Acordo de Parceria que sucederá ao Acordo de Cotonu. Há também consultas que se realizam com países que partilham dos mesmos valores ou no contexto de uma relação especial, como a que existe com os Estados Unidos, o Canadá, o Japão e os países candidatos. Existem muitos pontos em comum entre estes diversos tipos de diálogo. No entanto, esse facto não implica que haja modalidades únicas aplicáveis indiferentemente a todos os países. Por exemplo, as consultas com países que partilham dos mesmos valores seguem um modelo diferente, uma vez que incidem privilegiadamente sobre as questões de interesse comum e a cooperação nas instâncias multilaterais.

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

3. Objetivos dos diálogos em matéria de direitos humanos

Os diálogos em matéria de direitos humanos estão **integrados nas relações políticas globais** com os países. Embora cada país ou região seja diferente e as questões sejam específicas desse país ou região, o diálogo é um veículo fundamental para a execução do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia, devendo pois refletir as suas prioridades e abordagem. Por conseguinte, os diálogos devem ser associados às estratégias por país em matéria de direitos humanos e democracia.

Os diálogos não devem ser vistos como um espaço fechado onde de forma isolada se realizam debates bilaterais no domínio dos direitos humanos. Não devem tão pouco ser uma plataforma de carácter exclusivo, para tratar a problemática dos direitos humanos, descartando outras formas de atuação bilateral da UE nessa matéria. O diálogo deve ser encarado como um elemento fundamental da atividade da UE no domínio dos direitos humanos e procurar reforçar ou acrescentar valor ao trabalho realizado no terreno e nas instâncias multilaterais. Os diálogos em matéria de direitos humanos fazem parte de uma interação mais global com o país em matéria de direitos humanos.

Ao mesmo tempo, os diálogos nesta matéria devem ser **utilizados com eficácia, em conjugação e sinergia com outros instrumentos** (diálogos políticos, diplomacia pública, diligências, programas e projetos de cooperação, apoio à sociedade civil, observação de eleições), para promover as prioridades e os objetivos da UE em matéria de direitos humanos. O efeito benéfico de influência mútua entre os diálogos em matéria direitos humanos e outros objetivos de ação tem sido particularmente evidente no caso do regime SPG +, em que este último funciona como catalisador de um interesse renovado do país parceiro em realizar debates significativos e estruturados sobre os direitos humanos com a UE, e os primeiros constituem uma plataforma sólida para debater os objetivos relacionados com o SPG +.

A ação da UE no domínio dos direitos humanos visa a **cooperação e obtenção de resultados concretos**. Por conseguinte, é fundamental que estes diálogos sejam orientados para os resultados que podem de facto produzir e que a sua dinâmica não se perca entre as sessões. Os objetivos podem variar consoante os diálogos. Em casos difíceis, o primeiro objetivo importante é deixar registadas as preocupações da UE em matéria de direitos humanos no contexto de uma relação bilateral complexa. No entanto, a ação da UE em matéria de direitos humanos visa reforçar a cooperação e atingir objetivos estratégicos, como se determina no novo Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia, e não apenas proceder a uma troca de diferentes pontos de vista.

Por conseguinte, é necessária uma **base mínima de entendimento** para que haja uma verdadeira interação de parte a parte. A vontade de um determinado país terceiro em melhorar a sua situação no domínio dos direitos humanos e manter um diálogo aberto e transparente com a UE sobre um vasto leque de questões ligadas aos direitos humanos continua a ser um critério fundamental. O intercâmbio sobre os direitos humanos deve prosseguir sempre que possível, apesar da deterioração da situação que nesse domínio se possa verificar num determinado país parceiro.

Um dos principais objetivos é **maximizar as ligações entre a ação bilateral, regional e multilateral da UE**. Num contexto cada vez mais difícil, a UE tem defendido a cooperação transregional nas instâncias multilaterais dedicadas aos direitos humanos. É por isso que continua a ser uma prioridade reforçar a ligação entre os diálogos em matéria de direitos humanos e a atuação multilateral da UE. Concretamente, isto significa, por exemplo, melhorar as ligações entre o contributo dos processos das Nações Unidas em matéria de direitos humanos e os diálogos. Em alguns casos, os diálogos em matéria de direitos humanos ajudam a identificar as necessidades específicas do país e a encontrar a melhor forma de a UE prestar assistência e apoiar os progressos que forem sendo feitos.

Além disso, os diálogos em matéria de direitos humanos poderão também permitir detetar, desde cedo, os problemas passíveis de vir a redundar num conflito e assim apoiar ativamente a prevenção de conflitos.

Os diálogos são verdadeiros **intercâmbios entre pares** destinados a dialogar com os países parceiros/terceiros, bem como a partilhar boas práticas. A UE tem de continuar a atender aos pedidos dos países parceiros para debater as questões internas da UE, uma tendência que tem vindo a surgir com mais ou menos intensidade em vários diálogos. É essencial que a UE promova uma **coerência interna e externa** em matéria de direitos humanos.

O diálogo deve ser uma verdadeira troca de pontos de vista entre a UE e o país terceiro ou organização regional, cujo âmbito e influência são adaptados ao historial do país em matéria de direitos humanos. Embora os diálogos sejam um instrumento externo, a situação no que toca aos direitos humanos no seio da UE é motivo de interesse, tal como o intercâmbio de boas práticas, e é importante dar a conhecer a experiência interna da UE sobre as questões em causa, em especial os desafios identificados e os ensinamentos retirados. A colaboração dos serviços da Comissão e das agências especializadas da UE revelou-se crucial em vários diálogos para explicar os desafios com que a UE se debate e as políticas que segue.

4. Estabelecer um diálogo em matéria de direitos humanos

Foram recentemente estabelecidos novos diálogos, estando outros já em preparação.

O estabelecimento de um novo diálogo tem início com uma **avaliação** realizada pelo SEAE. O valor acrescentado deve ser claramente demonstrado. Entre os critérios orientadores contam-se a medida em que o governo está disposto a melhorar a situação, o empenho que demonstra no tocante às convenções internacionais em matéria de direitos humanos, a sua vontade de cooperar com os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas e a sua atitude em relação à sociedade civil, bem como a relação que a UE mantém com o país parceiro de uma forma geral. A avaliação será, designadamente, baseada nas seguintes fontes: relatórios das delegações da UE e dos chefes de Missão, relatórios das Nações Unidas e de outras organizações internacionais ou regionais e relatórios das diferentes organizações não governamentais. Seguidamente, o SEAE apresentará a sua avaliação ao grupo do Conselho competente para a área geográfica pertinente, que tem uma visão global da relação da UE com o país terceiro em causa, em estreita colaboração com o Grupo dos Direitos Humanos (COHOM). O Conselho analisará então se deve dar início a um diálogo em matéria de direitos humanos e tomará posição sobre outros aspetos, como seja o **âmbito do diálogo tal como definido no mandato pormenorizado estabelecido de mútuo acordo com o país parceiro**.

O Conselho aprova o mandato para os novos diálogos em matéria de direitos humanos.

O lançamento de um diálogo em matéria de direitos humanos poderá ser precedido de debates exploratórios com o país em causa. Esses debates constituem uma ocasião para expor os princípios subjacentes à ação da União Europeia, bem como os objetivos visados pela União ao propor um diálogo consagrado aos direitos humanos. Em diversas ocasiões, os debates informais sobre os direitos humanos foram importantes para que gradualmente se fosse gerando confiança e, por fim, se avançasse para um diálogo mais formal em matéria de direitos humanos (ou seja, com mandato acordado). É evidente que a intenção é que estes debates informais em matéria de direitos humanos sejam temporários e que passem a ser diálogos enquadrados por regras definidas num mandato. Devem ser envidados esforços para assegurar que os diálogos informais evoluam para diálogos formais dentro de um prazo razoável.

O estabelecimento e a existência de um diálogo em matéria de direitos humanos com um país parceiro não impedem a UE de abordar a situação em matéria de direitos humanos desse país nas instâncias das Nações Unidas consagradas aos direitos humanos.

5. Colaboração com a sociedade civil

As consultas com os intervenientes da sociedade civil (incluindo as ONG e os defensores dos direitos humanos) são um elemento essencial dos diálogos. Os intervenientes da sociedade civil podem transmitir uma imagem clara da situação interna em matéria de direitos humanos e de eventuais casos individuais, bem como contribuir com conhecimentos técnicos especializados sobre temas específicos. Estas consultas devem ser realizadas muito antes de o diálogo ter lugar, para que os seus resultados sejam tidos em conta na ordem de trabalhos, devendo também ser prática corrente realizar no final uma sessão de informação. Quando o diálogo tem lugar em Bruxelas, pode ser organizada uma videoconferência preparatória que associe os intervenientes da sociedade civil local, o que se tem revelado uma boa opção.

A participação da sociedade civil contribui igualmente para que haja uma melhor implementação entre as sessões dos diálogos.

A organização de **seminários da sociedade civil**, para os quais está disponível financiamento da UE, imediatamente antes dos diálogos em matéria de direitos humanos, constitui um poderoso instrumento para dialogar com a sociedade civil do país parceiro ou da organização em questão, e permite envolver a sociedade civil nos debates em matéria de direitos humanos realizados com as autoridades do país parceiro ou a organização regional. As recomendações concretas decorrentes dos seminários da sociedade civil poderiam ser debatidas com os copresidentes do diálogo e respetivas delegações, à margem dos diálogos em matéria de direitos humanos ou durante uma sessão destes realizada especificamente para esse efeito.

Após os diálogos, deve ser organizada uma sessão de informação para a sociedade civil.

Quando os governos impedem a participação da sociedade civil nos diálogos, a questão das represálias deve ser abordada diretamente com o governo no contexto do diálogo.

6. Modalidades

De uma maneira geral, flexibilidade e pragmatismo devem continuar a ser as palavras de ordem no contexto das modalidades aplicáveis aos diálogos sobre direitos humanos. As **sessões anuais** devem continuar a ser prática corrente. É fundamental investir energia e recursos em atividades de acompanhamento entre duas sessões do diálogo. Como princípio continuar-se-á a **alternar o local da realização dos diálogos** entre Bruxelas e o país terceiro. Quando não for possível organizar reuniões presenciais, os diálogos podem ser realizados por videoconferência. Deve prever-se tempo suficiente para debater todas as questões durante os diálogos.

O SEAE informará os Estados-Membros da elaboração do projeto de **ordem do dia** por intermédio do grupo do Conselho competente para a área geográfica em questão e solicitará os seus pontos de vista, quando julgar adequado. O COHOM será associado aos trabalhos dos grupos do Conselho competentes para as diversas áreas geográficas.

As ordens do dia dos diálogos devem ser definidas de mútuo acordo com o país parceiro. É importante que as agendas sejam equilibradas, refletindo as prioridades de ambas as partes. Quanto à substância, a agenda será articulada em torno da evolução global da situação no domínio dos direitos humanos em ambas as partes, bem como de certos temas escolhidos caso a caso por cada um dos parceiros – para um debate aprofundado e um trabalho multilateral. Os debates serão norteados pelas prioridades estabelecidas no Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia. A ratificação e a adesão aos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos e de direitos laborais fundamentais, bem como a cooperação com as Nações Unidas (ou seja, o CDH, a AGNU, o Exame Periódico Universal e os procedimentos especiais das Nações Unidas) devem continuar a ser a norma no quadro destes diálogos. Podem também ser abordadas questões relacionadas com a boa governação e o Estado de direito. Quando se julgar pertinente, podem ser suscitadas questões de direito internacional humanitário. Podem ser evocados casos individuais durante o diálogo (por exemplo, para ilustrar um ponto da ordem do dia) e/ou à sua margem (entrega de uma lista).

Em conformidade com o Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia, a perspectiva de género será integrada, de modo a garantir que tal perspectiva seja tida em conta nos diálogos.

Em conformidade com o Tratado de Lisboa e com o papel do alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 27.º, n.º 2, do TUE), o diálogo é conduzido pelo SEAE. O SEAE estará representado ao nível adequado. Ao confiar a presidência Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, a UE emite uma mensagem firme de empenho e dinâmica política. É preciso que a outra parte demonstre o mesmo nível de empenho.

A participação ativa e a alto nível da delegação da UE no país é fundamental, mesmo quando o diálogo tem lugar em Bruxelas. Os serviços da Comissão são convidados a participar. A colaboração das agências especializadas da UE e, em particular, da Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) revelou-se crucial em vários diálogos para explicar os desafios com que a UE se debate e as políticas que segue, pelo que é fortemente encorajada.

Com base numa prática de já longa data, os representantes dos Estados-Membros são convidados a participar na qualidade de observadores.

De um modo geral, espera-se que as delegações dos países terceiros ao diálogos em matéria de direitos humanos integrem, além de representantes do ministério dos Negócios Estrangeiros, dos ministérios da tutela e das administrações competentes em função das matérias em debate (normalmente, os ministérios da Justiça, do Interior, do Trabalho e dos Assuntos Sociais). Além disso, os ministérios da tutela serão responsáveis pelo seguimento posterior, pelo que serão estes que mais terão a ganhar com um intercâmbio de boas práticas. É também incentivada a presença da instituição nacional responsável em matéria de direitos humanos do país.

Quando o diálogo tem lugar no país parceiro, deve ser prática corrente a organização de **visitas ao terreno** (por exemplo, a centros de detenção, campos de refugiados, etc.) que estejam relacionadas com pontos da ordem de trabalhos do diálogo, bem como de visitas a projetos apoiados pela UE e de reuniões com instituições/organismos relacionados com a temática dos direitos humanos. Do mesmo modo, também devem ser organizadas visitas ao terreno quando os diálogos têm lugar em Bruxelas.

7. Resultados e seguimento

Sempre que possível, é elaborado um comunicado de imprensa conjunto que aponta os domínios de cooperação e de seguimento decorrentes do diálogos em matéria de direitos humanos. Se o país parceiro não concordar com a publicação de um comunicado de imprensa conjunto, ou se se revelar difícil chegar a acordo sobre o texto, pode ser emitido um comunicado de imprensa da UE para que o público não deixe de ser informado.

Em função das necessidades, devem ser realizadas sessões para a comunicação oral de informações às embaixadas dos Estados-Membros a nível local, bem como aos grupos de trabalho do Conselho de carácter geográfico. Consoante for adequado, é distribuído um relatório escrito ao grupo geográfico competente e ao COHOM. Ao longo do ano, o COHOM será regularmente e em tempo útil posto ao corrente dos diálogos, nomeadamente sobre das novas tendências e dos seus principais resultados. Além disso, os progressos alcançados graças aos diálogos serão avaliados, conforme necessário, pelo grupo do Conselho competente para a área geográfica pertinente, em cooperação com o COHOM. Os Estados-Membros procederão igualmente ao intercâmbio regular de informações sobre os diálogos bilaterais em matéria de direitos humanos, consoante o que for adequado, a fim de assegurar a coerência entre os diálogos bilaterais e os diálogos da UE em matéria de direitos humanos.

A criação de um clima de confiança e o diálogo com os países terceiros sobre questões de direitos humanos que estes consideram particularmente delicados e sensíveis são, por si só, já um resultado importante. No entanto, a alguns países terceiros, para além de um comunicado conjunto sobre o diálogo, poderia ser sugerida a elaboração de um **roteiro operacional** para o seguimento, a fim de apoiar o trabalho da respetiva delegação nos meses que se seguem aos diálogos. É importante que a dinâmica dos diálogos não se perca entre as sessões. Por conseguinte, é importante ir acompanhando os progressos realizados entre as sessões dos diálogos. Deverá também ser ponderada a realização de uma visita bilateral intercalar do Representante Especial da União Europeia, ou de uma consulta virtual com os seus homólogos do diálogo, a fim de evitar a dispersão e de manter a dinâmica entre os diálogos.

A cooperação decorrente dos diálogos em matéria de direitos humanos pode assumir várias formas, por exemplo: assistência técnica/intercâmbio de experiências com os Estados-Membros, financiamento de projetos/programas sobre temas debatidos no âmbito do diálogo, cooperação em instâncias multilaterais, declaração conjunta sobre questões temáticas, eventos/conferências/seminários e outras consultas bilaterais subsequentes. Os diálogos nem sempre produzem resultados imediatos, mensuráveis e visíveis, o que suscita críticas à sua utilidade, em especial por parte da sociedade civil. Daí que haja necessidade de identificar proativamente os resultados operacionais e de criar mecanismos de acompanhamento.