



**CONSELHO DA  
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 18 de Novembro de 2009 (19.11)  
(OR. en)**

**16081/09**

**DEVGEN 331  
COHOM 261  
RELEX 1079  
ACP 268  
COEST 418  
COLAT 36  
COASI 207  
COAFR 363  
COMAG 22**

**NOTA**

---

de:	Secretariado-Geral
data:	18 de Novembro de 2009
n.º doc. ant.:	15479/09
Assunto:	Conclusões do Conselho sobre o apoio à democracia no âmbito das relações externas da UE – Para uma maior coerência e eficácia

---

Na reunião de 17 de Novembro de 2009, o Conselho (Assuntos Gerais e Relações Externas) aprovou as conclusões constantes do Anexo da presente nota.

**Conclusões do Conselho**  
**sobre o apoio à democracia no âmbito das relações externas da UE**  
**– Para uma maior coerência e eficácia**

1. Sendo um interveniente à escala global e o maior doador de todo o mundo, a União Europeia assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito. Um dos objectivos da acção externa da UE é o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. A UE está empenhada em aumentar a coerência e a eficácia do seu apoio à democracia. Assim sendo, o Conselho decide aprovar um Programa de acção da UE sobre o Apoio à Democracia no âmbito das suas relações externas.
  
2. A acção que a UE e os seus Estados-Membros desenvolvem para dar apoio à democracia baseia-se em sólidas tradições parlamentares, assentes no papel dos parlamentos nacionais e das assembleias regionais e locais dos Estados-Membros e no papel do Parlamento Europeu. O Conselho reconhece que a democracia não pode ser imposta do exterior. A UE está empenhada nos princípios da apropriação das estratégias e programas de desenvolvimento pelos países parceiros. É possível apoiar os processos conduzidos a nível local graças a uma combinação adequada de instrumentos financeiros e políticos adaptados à situação específica de cada país. Por conseguinte, no seu apoio à democracia, a UE deve procurar coadjuvar os esforços e fortalecer a capacidade dos governos, parlamentos e outras instituições do Estado, agentes políticos, organizações da sociedade civil e outros intervenientes. Os esforços da UE visam contribuir para a segurança, o desenvolvimento sustentável, o respeito dos direitos humanos, a governação democrática, a segurança, a redução da pobreza e a igualdade entre os sexos.

3. A UE dispõe de uma vasta panóplia de instrumentos. Entre estes conta-se um número significativo de instrumentos de diálogo graças aos quais é possível abordar aspectos relacionados com o apoio à democracia: políticas, acções no quadro das directrizes da UE em matéria de direitos humanos, instrumentos financeiros, missões de observação eleitoral, missões da PESD e intervenção em instâncias multilaterais. Não é intenção da UE introduzir novas formas de condicionalidade para a ajuda ao desenvolvimento. Não é necessário renegociar as normas, valores e princípios fundamentais dos elementos que compõem a democracia, nem tão-pouco definir novas políticas. Todavia, o Conselho afirma que é possível aperfeiçoar a execução das actuais políticas da UE, e que estas devem ser aplicadas com maior coerência e eficácia para criarem entre si mais sinergias, funcionando como peças de um conjunto coerente que se reforçam mutuamente.
  
4. Reconhecendo a natureza multidimensional, complexa e de longo prazo dos processos de consolidação da democracia, o Conselho concorda que é necessário adoptar uma abordagem mais ampla e coerente. O Conselho realça a necessidade de uma maior coerência, complementaridade e coordenação em todo o espectro de acções de apoio à democracia, entre os vários intervenientes, e também entre os instrumentos temáticos e geográficos de apoio à democracia, tanto a nível dos países como a nível central. Essa coerência, complementaridade e coordenação reforçadas devem estar presentes desde a fase de análise do país e durante as etapas de planeamento, programação, implementação e avaliação do apoio da UE, para que se crie uma combinação de instrumentos adequada à situação num dado país, e devem ser orientadas pelo diálogo com os países parceiros sempre que necessário. A UE está empenhada em actuar no quadro de uma verdadeira parceria com os países terceiros, as organizações internacionais e regionais e a sociedade civil.

5. O Conselho congratula-se com a apresentação do documento conjunto da Comissão e do Secretariado-Geral do Conselho sobre a consolidação da democracia no âmbito das relações externas da UE, bem como com as recomendações nele formuladas.
6. O programa de acção da UE para o apoio à democracia no âmbito das suas relações externas consta do Anexo. Baseia-se nas actuais políticas e instrumentos pertinentes, e tem em conta os trabalhos efectuados nos grupos de trabalho competentes do Conselho.
7. O programa de acção aplica-se a todas as acções empreendidas ao abrigo das actuais políticas e instrumentos da UE que visam o apoio à democracia em países terceiros no âmbito da política de desenvolvimento da UE e da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).
8. O Conselho convida as instituições comunitárias responsáveis, em cooperação com os Estados-Membros, a executarem em todas as regiões o Programa de Acção da UE para o Apoio à Democracia no âmbito das suas Relações Externas, que consta do anexo, e a apresentarem ao Conselho, em 2010, um relatório sobre os progressos alcançados na sua implementação. Convida também as instituições comunitárias responsáveis a incluírem no seu relatório uma proposta de lista de países-piloto para um acompanhamento mais específico. Logo que se chegue a acordo sobre essa lista e o acompanhamento proposto, deverão ser estabelecidos, em parceria com os países em causa, uma estratégia e um calendário para a sua aplicação.

**Programa de acção da UE para o apoio à democracia  
no âmbito das suas relações externas**

**I. Introdução**

A governação democrática e participativa baseada na vontade popular livremente expressa é a melhor forma de garantir o direito dos homens e das mulheres de viverem a sua vida e criarem os seus filhos com dignidade, ao abrigo da fome e sem medo da violência, da opressão ou da injustiça. Conforme reconhecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem, todos têm o direito de participar na condução dos assuntos públicos do seu país, directamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. A democracia está indissolúvelmente ligada ao pleno respeito de todos os direitos humanos, incluindo a igualdade entre os sexos.

A UE pode desempenhar um papel importante através do seu apoio aos Estados e à sociedade civil, incluindo os defensores dos direitos humanos e activistas da democracia, que aspirem a mais liberdade, igualdade, justiça e prosperidade. Esta acção da UE baseia-se no cumprimento efectivo das suas próprias directrizes em matéria de direitos humanos, incluindo as respeitantes aos defensores desses direitos.

Embora os sistemas democráticos possam assumir formas e modalidades diversas, a democracia converteu-se num valor universal. A democracia garante que os governantes podem ser responsabilizados pelos seus actos. Os governos dotados de legitimidade democrática têm de garantir os direitos e necessidades essenciais das populações, caso contrário arriscam-se a perder a legitimidade e o apoio popular. A UE está empenhada nos princípios da apropriação das estratégias e programas de desenvolvimento pelos cidadãos dos países parceiros. Os processos e iniciativas conduzidos a nível local, se forem compatíveis com as normas internacionais de direitos humanos, devem ser apoiados por uma combinação adequada de instrumentos financeiros e políticos adaptados à situação específica de cada país. O **Programa de Acção da UE para o Apoio à Democracia no âmbito das suas Relações Externas** tem como objectivo melhorar a coerência e eficácia do apoio à democracia por parte da UE, e não introduzir novas formas de condicionalidade para a ajuda da UE ao desenvolvimento.

## **II. Principais valores, normas e princípios fundamentais comuns**

O **Programa de Acção da UE para o Apoio à Democracia no âmbito das suas Relações Externas** assenta nos seguintes valores, normas e princípios fundamentais comuns:

- Existe umnexo indissolúvel entre os direitos humanos e a democracia. Só em democracia é que cada um pode usufruir plenamente dos seus direitos humanos e só quando os direitos humanos são respeitados é que a democracia pode florescer.
- A realização de progressos em matéria de protecção dos direitos humanos, boa governação e democratização é um elemento fundamental para a redução da pobreza e para o desenvolvimento sustentável.

- Embora não exista um modelo único de democracia, as democracias apresentam determinadas características comuns. Nelas se incluem o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, nomeadamente o princípio de não discriminação, que prevê que todas as pessoas têm o direito a usufruir de todos os direitos humanos sem discriminação por motivo de raça, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, nascimento ou de qualquer outra situação. A democracia deve assegurar os direitos de todos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias e os dos povos indígenas e outros grupos vulneráveis.
- A democracia, a governação democrática, o desenvolvimento e observância de todos os direitos humanos – direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais – são interdependentes e reforçam-se mutuamente.
- A possibilidade de homens e mulheres participarem em pé de igualdade na vida política e na tomada de decisões é um pré-requisito da verdadeira democracia. A promoção da igualdade entre os sexos e dos direitos das mulheres não só se reveste por si mesma de crucial importância, como constitui um dos direitos humanos fundamentais e uma questão de justiça social, e ainda um factor essencial para a realização de todos os ODM.
- A UE está empenhada no princípio da apropriação das estratégias e programas de desenvolvimento pelos países parceiros.
- O apoio à democracia por parte da UE deve dar especial destaque ao papel dos representantes eleitos e dos partidos políticos e instituições, dos meios de comunicação social independentes e da sociedade civil. O apoio da UE deve ter em conta todo o ciclo eleitoral, não devendo concentrar-se apenas num apoio eleitoral *ad hoc*.

- Reconhecendo o papel essencial de supervisão que cabe aos representantes dos cidadãos democraticamente eleitos, a UE preconiza uma participação acrescida das assembleias e parlamentos nacionais e das autoridades locais no processo interno de definição das políticas.
- A responsabilidade dos governantes e funcionários públicos perante os cidadãos é um elemento essencial da democracia. Neste contexto, a UE reafirma o seu apoio aos esforços de combate à corrupção.
- A UE apoia a ampla participação de todos os interessados no desenvolvimento dos países e incentiva todos os sectores da sociedade a tomarem parte no processo de consolidação da democracia. As ONG e outros intervenientes não estatais dos países parceiros, em especial, desempenham um papel essencial na promoção da democracia, da justiça social e dos direitos humanos.
- As parcerias e diálogos da UE com países terceiros continuarão a promover os valores comuns que são o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a paz, a democracia, a boa governação, a igualdade entre os sexos, o Estado de direito, a solidariedade e a justiça.



- O diálogo político é um instrumento importante para a promoção dos objectivos de desenvolvimento e outros objectivos das relações externas. No quadro do diálogo político, o respeito pela governação democrática, os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito devem ser periodicamente avaliados, a fim de se chegar a um entendimento comum e de se identificarem as medidas de apoio adequadas. Esse diálogo tem uma importante dimensão preventiva e visa assegurar a observância de todos estes princípios.
- Uma abordagem holística da governação implica integrar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, a governação democrática e o primado do direito em todos os domínios de acção, nomeadamente aplicando as directrizes da UE sobre os diálogos em matéria de direitos humanos e incluindo os direitos humanos, a democracia e o primado do direito nas conversações com países terceiros, nos debates de programação e nos documentos de estratégia por país.

### **III. Impõe-se a adopção de medidas adicionais nos seguintes domínios:**

#### **(1) Abordagem adaptada a cada país**

Os processos de consolidação da democracia desenvolvem-se em conjunturas diversas, nomeadamente em países que estão a sair – ou sob a ameaça – de um conflito ou que se encontram numa situação de vulnerabilidade. O tipo e o nível de intervenção da UE, bem como a melhor combinação de instrumentos a utilizar, serão determinados pela conjuntura de cada país. A acção da UE deve assentar numa profunda compreensão da conjuntura local.

A análise por país deve recorrer aos instrumentos analíticos concebidos para o efeito pelos diversos intervenientes da UE, nomeadamente os perfis de governação para os países ACP, os relatórios dos chefes de missão e dos representantes especiais da UE e as fichas informativas sobre os direitos humanos. Deve igualmente ter em conta os planos de análise e de acção nacionais já existentes. Devem também ser tidas em conta, quando tal se justificar, as recomendações da Missão de Observação Eleitoral da UE ou os instrumentos analíticos desenvolvidos por intervenientes externos. Deve ser instituída nos documentos de estratégia por país uma análise específica por país que trate sistematicamente o apoio à democracia com base na experiência e nos ensinamentos extraídos da utilização dos perfis de governação para os países ACP. Deve ser dada especial atenção às necessidades específicas das situações de vulnerabilidade e de pós-conflito.

## **(2) Diálogo e parceria**

A criação de verdadeiras parcerias baseadas no diálogo e na consulta oferece maiores garantias de que sejam os próprios países a tomar em mãos os processos de consolidação da democracia, e os elementos da governação democrática devem, sempre que possível, ser tratados como um ponto autónomo nos diálogos da UE com os países parceiros.

Muitas vezes acontece estarem a decorrer, a diversos níveis, diálogos com países parceiros em que são debatidos aspectos relacionados com processos de consolidação da democracia<sup>1</sup>. Deve ser feito um esforço para dar a estes diferentes diálogos uma utilização mais coerente, coesa e coordenada, devendo ser partilhadas as boas práticas e as avaliações e experiências nesta matéria. A UE deve prosseguir a sua já consagrada prática de explorar formas inovadoras de convocar para os diálogos a sociedade civil, os partidos políticos, os meios de comunicação e outros intervenientes políticos não governamentais.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, diálogos políticos, diálogos a nível de tróica local, diálogos em matéria de direitos humanos, subcomités dedicados aos direitos humanos, subcomités dedicados à liberdade, segurança e justiça, diálogos no âmbito do artigo 8.º do Acordo de Cotonu, diálogos no quadro de APC e de planos de acção de parcerias estratégicas, diálogos de programação, etc.

### **(3) Coerência e coordenação da UE**

A UE está empenhada em fazer com que as suas políticas, tanto internas como externas, sejam mais coerentes e eficazes e tenham mais impacto em termos de desenvolvimento. No âmbito das relações externas da UE, é necessário reforçar a coerência entre os diferentes intervenientes e instrumentos tanto a nível central como a nível dos países. Essa coordenação reforçada deve existir a partir da fase de análise do país e prosseguir desde a fase de planeamento até à de implementação. Impõe-se também uma maior coerência e coordenação entre os instrumentos de programação e as orientações tanto para as estratégias temáticas e por país como para as estratégias regionais para um vasto programa de apoio à democracia, bem como uma harmonização dos instrumentos destinados a analisar os elementos do apoio à democracia e a assegurar o seu acompanhamento e avaliação.

### **(4) Integração noutras políticas**

Foram realizados alguns progressos no sentido de levar por diante os compromissos da UE enunciados no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e nas directrizes em matéria de direitos humanos, a fim de integrar os direitos humanos, a democracia, a governação democrática e as normas do Estado de direito em todas as actividades da UE no âmbito das relações externas, em particular no que respeita aos países ACP, através da iniciativa sobre governação de 2006. Cabe também assinalar o importante contributo das missões e operações PESD para os processos de consolidação da democracia e para o Estado de direito, bem como o papel fulcral desempenhado pelos Representantes Especiais da UE na promoção da democracia, e bem assim o papel das missões de observação eleitoral da UE.

A UE deverá continuar a melhorar a integração nesta área, de acordo com os compromissos assumidos, tanto numa perspectiva institucional como nos instrumentos políticos e geográficos/temáticos.

## **(5) Cooperação internacional**

A UE deverá intensificar os seus esforços de promoção de normas e elementos relacionados com a democracia através das suas actividades no âmbito de organizações internacionais. Deverá continuar a promover o efectivo cumprimento dos compromissos e obrigações assumidos no âmbito e através dos fóruns em que os seus Estados-Membros participam, nomeadamente as Nações Unidas, o Conselho da Europa e a OSCE. A UE e os seus Estados-Membros deverão também intensificar a cooperação nestes e noutros fóruns internacionais, nomeadamente no âmbito da Comunidade de Democracias.

O diálogo com organizações regionais e internacionais, bem como o apoio às organizações sub-regionais, são elementos cruciais para os processos de consolidação da democracia. A UE continuará a apoiar as iniciativas de apoio à democracia noutras partes do mundo, nomeadamente através da Parceria Oriental, da Política Europeia de Vizinhança, da União para o Mediterrâneo, da Estratégia para a Ásia Central, da implementação da Estratégia Conjunta África-UE e da sua Parceria sobre Governança Democrática e Direitos Humanos. A UE continuará também a apoiar outras iniciativas regionais, tais como o Mecanismo Africano de Análise pelos Pares, a Carta da OEA para a Democracia e respectivo mecanismo interpares e a Organização da Francofonia.

A UE deverá explorar as possibilidades de continuar a reforçar o diálogo e o apoio ao trabalho das organizações regionais e sub-regionais no apoio à democracia, nomeadamente analisando as oportunidades de criar plataformas inter-regionais para intercâmbio neste domínio.

(6) **Visibilidade**

Os aspectos relacionados com a democracia deverão passar a ter mais visibilidade nos relatórios anuais da UE sobre a cooperação para o desenvolvimento e os direitos humanos, bem como noutros relatórios pertinentes por país. Estes deverão incluir, sempre que possível, uma secção separada sobre o apoio à democracia. Se bem que a visibilidade não deva constituir um fim em si mesma, a promoção da transparência e da visibilidade reforça o impacto do apoio à democracia por parte da UE.

---