

Problematica drepturilor omului în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare

Autor: Ludmila Stuparu

Raport nr. 1 CIPM



Introducere

Prin politica sa de cooperare pentru dezvoltare, Uniunea Europeană (UE) și-a propus să devină un promotor al drepturilor omului la nivel global. Încă de la întemeierea sa, UE a demarat eforturi considerabile pentru a încorpora principiile respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cât și pentru valorile democrației și ale statului de drept atât în politica externă, cât și în politica de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii Europene. Prin această inițiativă, Uniunea Europeană dorește să exporte valorile sale democratice în țările partenere și să aibă un rol activ în "dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept precum și respectul drepturilor omului și a libertăților fundamentale"¹, obiectiv prevăzut în Tratatul de la Maastricht (1992).

Respectarea drepturilor omului a devenit un standard politic fundamental al integrării europene (Criteriile de la Copenhaga 1993), dar și o clauză de condiționalitate pentru țările terțe cu care Uniunea Europeană are relații economice sau acordă asistență externă pentru dezvoltare. În acest sens, Comisia Europeană elaborează anual rapoarte de monitorizare în statele în curs de dezvoltare cărora le sunt alocate asistență europeană pentru dezvoltare pentru a se asigura că acestea respectă drepturilor omului, sugerând totodată recomandări de politici, decizii administrative sau modificări legislative acolo unde este cazul.

Mai mult decât atât, respectarea drepturilor și libertățile fundamentale ale omului a ajuns să devină un principiu transversal (*cross-cutting issue*) al politicilor Uniunii, iar o dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (2009), în special datorită articolului 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană, principiul respectului pentru drepturilor omului a devenit o obligație umanitaristă indispensabilă politicii europene de cooperare pentru dezvoltare. Ca urmare, Comisia Europeană a demarat numeroase inițiative de politici în vederea integrării principiului de respectare a drepturilor omului în politica de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii Europene.

Așadar, obiectivul acestui studiu este cel de a analiza evoluția integrării principiului de respectarea drepturilor omului în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare, studiind cadrul legal și să prezinte principalele instrumente ale Uniunii Europene care vizează promovarea drepturilor omului în țările partenere de dezvoltare. Mai mult decât atât, prezentul referat va avea o componentă de analiză a poziției Uniunii Europene față de noua agendă de dezvoltare globală, Agenda 2030 și cele 17 obiective de dezvoltare sustenabilă adoptate, care de asemenea are un puternic accent în domeniul protecției drepturilor omului.

¹ Tratatul de instituire a Comunității Europene, art. 130w.

1. Provocările actuale ale drepturilor omului

Protecția drepturilor omului este considerată ca fiind unul din domeniile cel mai bine reglementate din punct de vedere legal și instituțional. Pe de o parte avem sistemul Națiunilor Unite, care este o forță globală în promovarea și implementarea drepturilor omului cu caracter universal, pe de altă parte avem și sisteme regionale de protecție a drepturilor omului, așa cum e sistemul interamerican, african și sistemul european prin Consiliul Europei și a Uniunii Europene. Dat fiind faptul că obiectul acestui studiu este integrarea principiului de respectare a drepturilor omului în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare, ne vom concentra în faza introductivă pe analiza sistemului Uniunii Europene de protecție a drepturilor omului precum și integrarea acestuia cu sistemul Națiunilor Unite.

Principiul pentru respectul drepturilor omului a stat la baza întemeierii Uniunii Europene chiar dacă la vremea aceea Comunitatea Europeană nu dezvoltase un instrument propriu și o politică coerentă în acest domeniu. Până la Tratatul de la Maastricht (1993), conceptul de "drepturi fundamentale" nu s-a regăsit în tratatele Comunității Europene, dar asta nu a însemnat o ignorare a principiului de respectarea drepturilor omului. Spre exemplu, Curtea Europeană de Justiție și-a stabilit încă de la începutul funcționării sale că respectul pentru drepturile fundamentale este principiul de bază al ordinii juridice comunitare.

Problematica drepturilor omului a fost introdusă în sistemul european prin Tratatul de la Maastricht (1993) și mai târziu prin Tratatul de la Amsterdam (1999), care prin articolul 6 (2) a reafirmat că Uniunea Europeană va respecta drepturile și libertățile fundamentale ale omului garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, derivate din tradiția constituțională unitară a țărilor membre UE și recunoscute ca principii generale de drept comunitar. Mai mult decât atât, Tratatul de la Amsterdam a promovat dezvoltarea unei politici coerente în domeniul drepturilor omului prin impunerea introducerii standardelor drepturilor omului în toate politicile elaborate de către instituțiile UE. Astfel, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, toate politicile instituțiilor UE sunt supuse unui control jurisdicțional al Curții Europene de Justiție și un verdict asupra respectării standardelor drepturilor omului. Mai mult decât atât, Tratatul de la Amsterdam prevede posibilitatea suspendării drepturilor unui stat membru UE în cazul în care nu respectă drepturile omului.

La scurt timp după semnarea Tratatului de la Amsterdam, instituțiile Uniunii Europene preiau inițiativa de a adopta Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene ca și document propriu în materia drepturilor omului. Prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care a fost proclamată la 7 decembrie 2000 la Reuniunea Consiliului European de la Nisa, au fost reunite toate drepturile civile, politice, economice, sociale și culturale ale cetățenilor europeni din toate țările membre ale Uniunii. Practic, Carta Drepturilor Fundamentale nu reprezintă o noutate, ci reafirmă "drepturile rezultate din tradițiile constituționale ale Uniunii Europene", dar și din obligațiile internaționale comune statelor membre, și anume Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, din Cartele Sociale adoptate de Uniune și de către Consiliul

Europei². De fapt, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene au reprezentat temeiul juridic al respectării drepturilor omului în UE până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (2009) datorită căruia Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene a devenit obligatorie din punct de vedere juridic, recunoscându-i aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor UE conform articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană: "Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [...] care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor"³.

Odată cu Tratatul de la Lisabona se poate considera că Uniunea Europeană s-a angajat pe deplin să asigure respectarea drepturilor omului atât intern, cât și extern. Pe plan intern, articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede instituirea unui mecanism de prevenire atunci când există riscul ca un stat membru UE să lezeze "valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților"⁴, iar în cazul constatării a unei încălcări ale acestor valori UE va institui un mecanism de sancționare asupra statului membru UE în cauză⁵. Pe plan extern, respectarea drepturilor omului cu țările terțe este reglementat prin articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care prevede că "acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional"⁶.

Prin urmare, UE s-a angajat să promoveze drepturile omului în interiorul și în afara granițelor sale pe baza faptului că drepturile omului sunt indispensabile atât pentru demnitatea individuală, cât și pentru justiția socială și pentru promovarea păcii, prosperității și stabilității la nivel global. Spre exemplu, UE a contribuit în mod activ la elaborarea unor standarde și mecanisme relevante de promovare și protecție a drepturilor omului la organisme internaționale precum Națiunile Unite, Consiliul Europei și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE). De asemenea, UE lucrează îndeaproape cu părțile interesate pentru a se asigura că Națiunile Unite adresează încălcările grave ale drepturilor omului în țări specifice și să atragă atenția comunității internaționale privitor la noile preocupări în materie de drepturile omului. Uniunea Europeană este integrată în sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului prin faptul că fiecare stat membru a UE este parte a tratatelor cadru ale Națiunilor Unite⁷ cu roluri esențiale în protecția drepturilor omului, inspirate de Declarația Universală a Drepturilor Omului.

² Preambul, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, p. 2;

³ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 6;

⁴ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 7 (1);

⁵ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 7 (2);

⁶ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 21 (1)

⁷ Tratatul cadru ale Națiunilor Unite în materia drepturilor omului la care se face referire sunt: *Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante* din 1987, *Convenția Internațională asupra eliminării tuturor formelor de discriminare rasială* din 1969, *Convenția asupra Drepturilor*

Așadar, un cadrul legal la nivelul UE, dar și la nivel global pentru protecția drepturilor omului există și este bine reglementat, acesta evoluând treptat de la deziderate și idealuri către un sistem complex care adresează specific riscurile în materia drepturilor omului. Pe baza cadrului legal, UE a dezvoltat un spectru larg de instrumente și acțiuni pentru promovarea și implementarea obiectivelor privind respectarea drepturilor omului în politica externă europeană. Provocarea actuală a UE este, însă, implementarea acestora în țările externe cu care colaborează și în statele în curs de dezvoltare receptoare de asistență externă europeană. Această provocare rezidă din faptul că mai mulți actori internaționali contestă unele drepturi deja stabilite ca fiind universale, sugerând că unele încălcări ale drepturilor omului pot fi justificate de tradițiile locale și diferențele culturale. Spre exemplu, atunci când UE promovează în unele țări interzicerea pedepsei cu moartea sau drepturi pentru persoanele cu orientare sexuală diferită, de cele mai multe ori se confruntă cu obiecții și dezbateri sensibile⁸. În același timp, UE este acuzată de standarde duble și că dă dovadă de incoerență între declarațiile și acțiunile sale de pe plan intern și cele de pe plan extern⁹. Pentru unii autori, criza refugiaților a testat angajamentele UE în domeniul drepturilor omului și anume ale imigranților și refugiaților, demonstrând că statele membre UE s-au concentrat mai degrabă pe protecția propriilor granițe, decât pe protecția drepturilor migranților și refugiaților¹⁰ și au refuzat să îmbrățișeze o poziție comună ca și actor unitar în numele principiului pentru respectarea drepturilor omului.

Așadar, percepția internațională e că declarațiile UE privind drepturile omului și democrația nu sunt întotdeauna pe deplin compatibile cu politicile și acțiunile sale externe sau interne. Chiar dacă există un cadru legal bine reglementat, UE nu a arătat întotdeauna că e un actor eficient și coerent în misiunea sa de a promova respectarea și protecția drepturilor omului în acțiunile externe ale Uniunii. Promisiunea la care s-a angajat UE prin Tratatul de la Lisabona și anume cea de a pune drepturile omului, democrația și statul de drept în centrul acțiunii externe a Uniunii devine cu atât mai relevantă cu cât problematica drepturilor omului este din ce în ce mai acerbă în contextul provocărilor globale. În acest sens, UE continuă să își îmbunătățească politicile și să integreze drepturile omului în toate ariile sale de acțiune externă, inclusiv în domeniul cooperării pentru dezvoltare.

În următoarea secțiune într-o formă structurată și cronologică gradul de integrare a principiilor drepturilor omului în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare.

Copiilor intrată în vigoare în 1990, *Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare împotriva femeii*, *Convenția cu privire la drepturile tuturor muncitorilor emigranți și membrilor familiilor lor* intrată în vigoare în 2003 etc.

⁸ Comisia Europeană, COM (2011) 886, Bruxelles, 12.12.2011

⁹ Uta Staiger, Eleni Frantziou, "Refugee Protection, Migration and Human Rights in Europe" UCL Policy Brief – Mai 2014;

¹⁰ Jeanne Park, "Europe's Migration Crisis", Council on Foreign Relations, Septembrie, 2015

2. Eforturile UE de a integra drepturile omului în politica de cooperarea pentru dezvoltare

Așa cum a fost menționat în secțiunea anterioară, Tratatul de la Lisabona (2009) a stabilit liniile directoare ale acțiunii externe ale UE, și anume promovarea drepturilor omului, democrației și a statului de drept la nivel global. Aceste direcții au fost recunoscute de instituțiile UE și ca niște exigențe interne ale Uniunii și au ca scop să exporte aceste valori în afara granițelor UE pentru a motiva țările cu care cooperează să adopte democrația și buna guvernare. În acest sens, UE a dezvoltat un spectru larg de instrumente și acțiuni, inclusiv în domeniul cooperării pentru dezvoltare. Spre exemplu, UE a introdus valorile umanitariste, în special respectarea drepturilor omului, în acțiunile de cooperare pentru dezvoltare încă din 1999 atunci când a fost adoptat Regulamentul Consiliului Uniunii Europene nr. 975 din 29 aprilie 1999 prin care au fost stabilite "cerințele de punere în aplicare a operațiunilor de cooperare pentru dezvoltare menit să contribuie la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale"¹¹ în țările în curs de dezvoltare.

Începând cu acest document, UE a acordat din ce în ce mai multă atenție integrării principiilor de respectare și protecție a drepturilor omului în acțiunile sale externe. Spre exemplu, Comisia Europeană a inclus în toate acordurile sale cu țările terțe o clauză care definește respectarea drepturilor omului și a democrației ca "elemente esențiale" în relația cu UE. Această clauză este unică în acordurile bilaterale dintre UE și țările partenere. Respectiva abordare a fost dezvoltată în continuare în Acordul de la Cotonou semnat cu țările din Africa, Caraibe și Pacific (ACP) în iunie 2000, care se bazează pe respectarea drepturilor omului, a principiilor democratice și a statului de drept și pe buna guvernare.

În 2000, Consiliul și Comisia au adoptat o declarație comună importantă privind politica de dezvoltare a Comunității Europene¹². Împreună cu reforma gestionării asistenței externe, declarația comună a propus elaborarea unui cadru pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare a CE, care să se bazeze ferm pe principiul dezvoltării umane și sociale durabile, echitabile și participative. În acea declarație comună, Consiliul și Comisia au argumentat că aceste principii sunt indispensabile pentru atingerea obiectivului politicii de cooperare pentru dezvoltare a UE, și anume eradicarea sărăciei, precizând că este imposibil de eradicat sărăcia în acele țări unde nu există o democrație funcțională și o guvernare care își asumă responsabilități dat fiind faptul că există o reală posibilitate ca un guvern corupt să folosească asistența financiară UE în alte scopuri decât cele pentru care e destinată.

Un an mai târziu, Comisia Europeană a propus în atenția Consiliului Uniunii Europene comunicarea "Rolul Uniunii Europene în promovarea drepturilor omului și democratizării în țările terțe", care a recomandat trei modalități prin care Comisia ar trebui să contribuie mai eficient la garantarea respectului pentru drepturile omului în țările terțe¹³:

¹¹ Official Journal of the European Communities, Volume 42, 8 May 1999

¹² Joint Statement on EC Development Policy, Council and Commission, 10 November 2000

¹³ Comunicarea Comisiei Europene către Consiliul și Parlamentul European, "Rolul Uniunii Europene în promovarea drepturilor omului și democratizarea în țările terțe", COM (2001) 252, Bruxelles 08.05.2001;

- ✓ "promovarea unor politici coerente și consecvente în sprijinul drepturilor omului și al democratizării. Acest lucru se aplică atât coerenței între politicile Comunității Europene, cât și între aceste politici și acțiunile externe ale UE. De asemenea, se referă la promovarea unei acțiuni consecvente și complementare a UE și a statelor membre, în special în promovarea și integrarea drepturilor omului prin dezvoltare și prin alte forme de asistență oficială pentru dezvoltare;
- ✓ acordarea unei priorități mai mari principiilor de respectare a drepturilor omului și a democratizării în relațiile Uniunii Europene cu țările terțe și adoptarea unei abordări mai proactive, în special prin utilizarea oportunităților oferite de dialogul politic, comerțul și asistența externă pentru dezvoltare;
- ✓ adoptarea unei abordări mai strategice din partea Inițiativei Europene pentru Democrație și Drepturile Omului (IEDDO), astfel încât aceasta să adapteze programele și a proiectele în teren la angajamentele UE privind drepturile omului și democrația."

Comunicarea fost recunoscută de către Consiliul drept o contribuție importantă în consolidarea coerenței și consecvenței politicii UE privind drepturile omului și democratizarea în țările în curs de dezvoltare, adoptând pe baza acesteia o serie de linii directoare în materie de dialog și cooperare cu țările terțe în vederea respectării drepturilor omului.¹⁴ Cu toate acestea, Parlamentul European a identificat în câteva rapoarte anuale privind drepturile omului cazuri în care clauza obligatorie care face din drepturile omului o condiție pentru încheierea de relații cu țările terțe a fost ignorată. De asemenea, în pofida eforturilor mari pe care le-a întreprins instituțiile UE pentru a asigura respectarea drepturilor omului în țările partenere, s-a văzut dificultatea Uniunii de a se poziționa față de anumite crize. Un exemplu relevant este Primăvara Arabă unde democrația și drepturile omului a fost subiect discutat de întreaga comunitate internațională, iar în contextul din perioada respectivă a existat o dezbatere dacă până la începerea mișcării Primăvara Arabă, UE a făcut suficient pentru a sprijini societatea civilă și pentru a promova schimbarea, mai degrabă decât stabilitatea. Ca urmare a acelor dezbateri și a noilor schimbări la nivel global (proliferarea terorismului după 09/11), Comisia Europeană și Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate au prezentat în decembrie 2011 comunicarea comună *"Drepturile omului și democrația în centrul acțiunilor externe a Uniunii Europene – către o abordare mai eficientă"* a cărui obiectiv a fost cel de "a deschide o discuție cu celelalte instituții europene cu privire la modul în care politica externă a UE în domeniul drepturilor omului și a democrației să devină mai activă, mai coerentă și mai eficientă."¹⁵ Astfel, Comisia și-a stabilit ca prioritate pentru anul 2011 să realizeze o schimbare rapidă și coerentă a eficacității UE, și pentru aceasta a stabilit o viziune asupra modului în care UE trebuie să își lărgască, aprofundeze și raționalizeze acțiunea pe scena internațională pentru a aduce o reală diferență în problematica drepturilor omului. Documentul a evaluat impactul politicii realizate până în 2011 și a subliniat necesitatea de a acționa în patru domenii pentru acțiuni suplimentare, și anume (1) mecanisme de punere în aplicare a principiului pentru

¹⁴ "European Union Guidelines on Human Rights Dialogue", European Commission, July 30 2001;

¹⁵ Comunicarea Comuna a Comisiei Europene și a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, *"Drepturile omului și democrația în centrul acțiunilor externe a Uniunii Europene – către o abordare mai eficientă"* COM (2012) 886, Bruxelles Decembrie 2011

respectarea drepturilor omului, (2) integrarea politicilor în sensul că drepturile omului nu trebuie tratată ca o activitate specializată și separată, ci trebuie să fie parte integrantă în toate politicile Uniunii, (3) construirea de parteneriate cu societatea civilă și alți actori internaționali precum multinaționalele, care și ele au un interes direct de a avea stabilitate și bună guvernare în țările în care investesc și (4) UE să aibă o singură voce unitară atunci când face referire la respectarea drepturilor omului în lume având ca bază Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene¹⁶.

O valoare adăugată pe care a adus-o această comunicare domeniului de cooperare pentru dezvoltare este introducerea conceptului de **abordarea axată pe drepturile omului** (*Human Rights Based Approach*), care vizează promovarea tuturor drepturilor omului prin programele europene de dezvoltare cu scopul de a facilita o dezvoltare mai eficientă și durabilă. Astfel, comunicarea "*Drepturile omului și democrația în centrul acțiunilor externe a Uniunii Europene – către o abordare mai eficientă*" propune dezvoltarea unei abordări axate pe drepturile omului pentru politica de dezvoltare ale Uniunii Europene astfel încât aceasta din urmă "să se asigure că drepturile omului și democrația sunt reflectate în întregul proces de cooperare pentru dezvoltare"¹⁷. Prin integrarea abordării axate pe drepturile omului în domeniul cooperării pentru dezvoltare, respectarea drepturilor omului devine parte integrantă a procesului de identificare, concepere, implementare, monitorizare și evaluare a tuturor politicilor, programelor și proiectelor de cooperare pentru dezvoltare a Uniunii Europene.

Consiliul Uniunii Europene a apreciat comunicarea comună ca fiind o contribuție binevenită la dezvoltarea unei strategii a UE privind drepturile omului pentru promovarea acestor obiective prin acțiunile sale externe. Astfel, cu un an mai târziu, Consiliul prin Grupul de Lucru pentru Drepturile Omului (COHOM) pe baza comunicării comune a Comisiei și Înalțului Reprezentant a decis adoptarea unui cadru strategic al UE privind drepturile omului și democrația și a unui plan de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația. În domeniul cooperării pentru dezvoltare, Consiliul a decis că "se va utiliza **abordarea axată pe drepturile omului** pentru a asigura consolidarea eforturilor UE de sprijinire a țărilor partenere în punerea în aplicare a obligațiilor lor internaționale în domeniul drepturilor omului"¹⁸. În acest sens, Planul de Acțiune al UE stabilește trei măsuri ce urmează a fi întreprinse pentru elaborarea unei abordări axate pe drepturile omului în domeniul cooperării pentru dezvoltare. O primă măsură se referă la includerea evaluării drepturilor omului ca un element general în desfășurarea modalităților de ajutor acordat țărilor de către UE, în special în ceea ce privește sprijinul bugetar"¹⁹. A doua măsură are în vedere "dezvoltarea unui set de instrumente pentru a acționa în direcția unei abordări axate pe drepturi în cooperarea pentru dezvoltare, cu obiectivul de a integra principiile drepturilor omului în activitățile operaționale ale UE în domeniul dezvoltării, incluzând modalități atât la sedii, cât și pe teren pentru sincronizarea activităților în domeniul drepturilor omului și al

¹⁶ Ibidem, p. 2

¹⁷ Ibidem, p. 11

¹⁸ 11417/12 EXT 1, "*Drepturile omului și democrația: cadrul strategic al UE și planul de acțiune al UE*", Consiliul Uniunii Europene, Bruxelles, 28 iunie 2012

¹⁹ Ibidem, p. 15

cooperării pentru dezvoltare”²⁰ de către Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externe (SEAE) în strânsă colaborare cu statele membre UE. Iar a treia măsură se referă la ”integrarea chestiunilor privind drepturile omului în acțiunea UE privind agenda globală pentru dezvoltare și alte chestiuni globale, în special procesul ulterior Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului”²¹. S-au făcut pași concreți pentru integrarea abordării bazate pe drepturile omului în programele de dezvoltare a UE.

La sfârșitul perioadei de implementare a planului de acțiune, mai exact în aprilie 2014, Comisia Europeană a lansat documentul de lucru al serviciilor Comisiei²² privind *abordarea axată pe drepturile, care să cuprindă toate drepturile omului pentru cooperare pentru dezvoltare a UE* în care a prezentat acel set de instrumente, menționat în planul de acțiune 2011-2014 prin care se propune concret cum se vor integra drepturile omului în activitățile operaționale a UE în domeniul dezvoltării. Ca urmare a prezentării acestor instrumente și a adoptării acestora de către Consiliul, UE început să aplice abordări pentru integrarea principiilor și a standardelor în domeniul drepturilor omului în cooperarea pentru dezvoltare, mai exact în documente cheie precum fișele de identificare privind modalitățile de ajutor, în procesul de monitorizare și evaluare a proiectelor, în foile de parcurs pentru încheierea de colaborări cu organizațiile societății civile. În același scop, Delegațiile Uniunii Europene în țările terțe au integrat abordarea axată pe drepturile omului în programele de dezvoltare pe care le implementează la nivel local astfel încât proiectele finanțate din asistența financiară a UE să fie concepute și implementate conform abordării bazate pe drepturi.

Cadrul strategic al UE și planul de acțiune al UE pentru 2012-2014 adoptat de Consiliul a fost considerat unul din cele mai ambițioase programe pentru susținerea misiunii UE de a promova democrația și drepturile omului în afara granițelor sale, iar activitățile întreprinse de UE și părțile interesate relevante au condus la realizări importante în domeniul drepturilor. Cele mai importante realizări în acest domeniu au fost identificate și prezentate de Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitatea sub forma comunicării comune ”Menținerea drepturilor omului în centrul agendei UE”. Printre realizările relevante domeniului cooperării pentru dezvoltare, menționăm următoarele²³:

- ✓ ”integrarea considerațiilor legate de drepturile omului în ansamblu politicilor externe ale UE, inclusiv în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare și în operațiunile de punere în aplicare a politicilor, arătând schimbări concrete în teren;
- ✓ includerea evaluărilor privind drepturilor omului ca element esențial pentru acordarea asistenței externe pentru dezvoltare de la UE;

²⁰ Ibidem, p. 15

²¹ Ibidem, p. 15

²² Commission staff working document, ”A rights based approach, encompassing all human rights for EU Development Cooperation”, SWD (2014) 152, Brussels, April 2014

²³ Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Comunicarea Comună către Parlamentul European și Consiliu, Plan de Acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019), ”Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE”, Bruxelles, Aprilie 2015

- ✓ adoptarea unui set de instrumente²⁴ pentru o abordare axată pe drepturile omului privind dezvoltarea;
- ✓ adoptarea unor strategii locale de țară privind drepturile omului bazate pe activitatea de cooperare și dezvoltare desfășurată de delegațiile UE în țările terțe precum și de ambasadatele statelor membre UE;
- ✓ implicarea organizațiilor societății civile cu activitate în domeniul drepturilor omului în conceperea asistenței financiare”;

În pofida acestor realizări pozitive îndeplinite în perioada 2012-2014, Uniunea Europeană a realizat că din cauza crizelor actuale din cadrul UE (criza refugiaților), dar și din afara ei (conflicte complexe cu fațete multiple), se impune un nou plan de acțiune privind drepturile omului și democrația, dar care să mențină în continuare drepturile omului în centrul agendei externe a Uniunii Europene cel puțin până în 2019. În acest sens, Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate a prezentat în aprilie 2015 o nouă comunicare comună ”Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE” și recomandări pentru un nou plan de acțiune privind drepturile omului și democrația pentru perioada 2015 – 2019. O propunere relevantă pentru domeniul cooperare pentru dezvoltare este aceea de evalua la jumătatea perioade punerea în aplicare a planului de acțiune în același timp cu evaluarea instrumentelor de finanțare externă astfel încât să contribuie la creșterea coerenței dintre politicile UE și asistența externă pentru dezvoltare²⁵. Noua comunicare propune cinci domenii strategice concretizate într-un plan de acțiune, care a fost adoptat în iulie 2015 de Consiliul UE și Parlamentul European. Cele cinci domenii strategice de acțiune sunt:

1. ”stimularea participării active a actorilor locali: drepturile omului și democrația nu se pot înrădăcina pe deplin decât în locurile în care există o puternică participare locală.
2. abordarea principalelor provocări din domeniul drepturilor omului: acest capitol se concentrează asupra provocărilor cu tematică specifică din domeniul drepturilor omului, menținând, în același timp, echilibrul necesar între, pe de o parte, drepturile civile și politice și, pe de altă parte, drepturile economice, sociale și culturale.
3. asigurarea unei abordări cuprinzătoare în materie de drepturi ale omului în ceea ce privește conflictele și crizele.
4. favorizarea unei coerențe și a unei consecvențe sporite prin integrarea într-o și mai mare măsură considerentele legate de drepturile omului în aspectele externe ale politicilor UE, în special în politica privind cooperarea pentru dezvoltare.
5. sporirea eficacității și consolidarea unei culturi orientate spre rezultate în domeniul drepturilor omului și al democrației”²⁶.

²⁴ Un exemplu relevant de instrument pentru o abordare axată pe drepturile omului este Regulamentul nr. 235/2014 prin care s-a instituit un nou instrument de finanțare pentru democrație și drepturile omului la scară mondială, ce a intrat în vigoare la 15 martie 2014

²⁵ Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Comunicarea Comună către Parlamentul European și Consiliu, Plan de Acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019), ”Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE”, Bruxelles, Aprilie 2015, p. 5

²⁶ Ibidem, p. 6

Observăm că au fost menținute trei din principiile planului de acțiune anterior, și anume parteneriatele cu societatea civilă și integrarea a considerentelor legate de drepturile omului în aspectele externe ale politicilor UE și continuarea integrării a abordării axate pe drepturile omului în ceea ce privește dezvoltarea. Încă o dată, Comisia și Înaltul Reprezentant argumentează în favoarea punerii în aplicare a angajamentului UE de "de a evolua către o abordare axată pe drepturile omului prin continuarea integrării concrete și depline a acestui angajament în toate activitățile UE din domeniul dezvoltării, prin intermediul programelor de formare, prin sprijinirea capacităților și prin monitorizare în scopul de a realiza o integrare completă până la data evaluării la jumătatea perioadei precum și adoptarea și punerea în aplicare de către statele membre ale UE a unei abordări bazate pe drepturi în ceea ce privește cooperarea pentru dezvoltare"²⁷.

Mai mult decât atât, Comisia propune o nouă abordare, mai exact **abordarea axată pe rezultate în domeniul drepturilor omului** pentru a spori efectele acțiunii UE în domeniul drepturilor omului²⁸. În acest sens, Comisia a propus elaborarea până la sfârșitul lui 2017 a unui set de indicatori privind drepturile omului. Scopul acestor indicatori este să cuantifice rezultatele pe care Uniunea Europeană le-a obținut în domeniul drepturilor omului și a furniza bunele practici în materie de drepturi ale omului la nivel global. Acest tip de abordare a fost extins și domeniului de cooperare pentru dezvoltare. În această ordine de idei, Parlamentul European și Consiliul a subliniat încă din 2013 necesitatea de a se concentra pe rezultate a politicii de cooperare pentru dezvoltare a UE, și nu pe activități, care de prea puține ori duc la niște rezultate concrete. Argumentația instituțiilor europene pornește de la faptul că UE alocă anual resurse financiare considerabile pentru programele de asistență pentru dezvoltarea statelor în curs de dezvoltare și este necesar să se asigure credibilitatea asistenței europene pentru dezvoltare prin demonstrarea unor rezultate concrete obținute cu ajutorul acestor resurse. În publicația Comisiei "*Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU budget 2014 in figures*" arată că Uniunea Europeană a pus la dispoziție pentru dezvoltare și cooperare în perioada 2014-2020 suma de 19.661 milioane de euro și 30.506 milioane de euro pentru țările din Africa, Caraibe și Pacific. Având în vedere acest efort financiar pe care îl face UE în domeniul dezvoltării, s-a impus abordarea axată pe rezultate a asistenței externe pentru dezvoltare, utilizând indicatori specifici și măsurabili privind contribuția asistenței la realizarea obiectivelor instrumentelor de dezvoltare. O poziție puternică în acest sens a avut-o și Parlamentul European, care a stabilit trei elemente principale ce trebuie luate în considerare de Comisie atunci când implementează cadrul financiar multianual 2014-2020:

- a. "realizarea programelor (rezultate);
- b. buna gestiune a programelor de către Comisie și statele membre;
- c. contribuția rezultatelor programelor și a bunei gestiuni la realizarea obiectivelor de dezvoltare ale Uniunii²⁹".

²⁷ Ibidem, p. 23

²⁸ Ibidem, p. 27

²⁹ Parlamentul European, "*Raport referitor la evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute: un nou instrument pentru procedura îmbunătățită de descărcare de gestiune a Comisiei Europene*", A7-0068/2014, Ianuarie 2014, Bruxelles

Revenind la comunicarea comună *"Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE"*, Consiliul Uniunii Europene a adoptat în iulie 2015 Planul de Acțiune al UE privind Drepturile Omului pentru perioada 2015-2019, care de fapt reprezintă o continuare a punerii în aplicare a Cadrului Strategic al UE privind Drepturile Omului și Democrația. Față de planul anterior, acesta vizează "o mai bună abordare a chestiunilor prin intermediul unor acțiuni bine direcționate și a utilizării sistematice și coordonate a tuturor instrumentelor UE, în special a orientărilor, a seturilor de instrumente și a altor poziții convenite ale UE, precum și a diferitelor instrumente de finanțare externă, îndeosebi a Instrumentului European pentru Democrație și Drepturile Omului"³⁰.

Instrumentul European pentru Democrație și Drepturilor Omului este principalul instrument de finanțare externă utilizat de către Comisia Europeană pentru a promova respectarea drepturilor omului la nivel global. Principala caracteristică care îl diferențiază față de celelalte instrumente este ca acesta poate acționa fără să primească aprobare de la guvernele terțe astfel reușind să se axeze pe subiecte sensibile cooperând direct cu organizații non-guvernamentale de la nivel local. În contextul noului plan de acțiune (2014-2019), Instrumentul European pentru Democrație și Drepturilor Omului a fost adaptat astfel încât să răspundă noilor provocări din domeniul drepturilor omului. În primul rând, i-a fost alocat un buget mai mare față de perioada anterioară (2007-2013) în sumă de 1,332,752,000 Euro cu scopul de a consolida și mai mult societatea civilă locală să aducă schimbări pozitive în sprijinul democrației și respectarea drepturilor omului. Mai mult decât atât, Instrumentul European pentru Democrație și Drepturilor Omului a fost adaptat astfel încât UE să poată reacționa cât mai eficient la situațiile de urgență legate de încălcarea drepturilor omului și principiilor democratice. Așadar, obiectivele specifice ale Instrumentului European pentru Democrație și Drepturile Omului pentru 2014-2020 au fost modificate astfel:

- "o formulare mai fermă privind rolul societății civile, inclusiv o trimitere specifică la cooperarea dintre societatea civilă și autoritățile locale și instituțiile de stat relevante;
- un accent mai puternic pe fiecare grup vulnerabil (minoritățile naționale, etnice, religioase și lingvistice, femeile, popoarele indigene etc.);
- un accent mai puternic pe drepturile economice, sociale și culturale."³¹

În afară de Instrumentul European pentru Democrație și Drepturile Omului, UE dispune de o gamă mult mai largă de instrumente de finanțare și mijloace pentru promovarea și protecția drepturilor omului. O bună practică, în acest sens, este elaborarea de către delegațiile UE în țările terțe a strategiilor de țară privind drepturile omului care evaluează constant situația drepturilor omului în țările în care UE furnizează asistență externă pentru dezvoltare. Motivația elaborării unor astfel de strategii de țară este cea de a cunoaște cât mai obiectiv necesitățile locale astfel încât să aibă loc o identificare cât mai corectă a priorităților pentru acțiune din partea UE în domeniul drepturilor omului. Pe baza acestor strategii de

³⁰ Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Comunicarea Comună către Parlamentul European și Consiliu, Plan de Acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019), *"Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE"*, Bruxelles, Aprilie 2015, p. 8

³¹ European Commission, Democracy and Human Rights, "What is EIDHR?" <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr>

țară UE stabilește obiective specifice per fiecare țară și tipurile de activități ce trebuie întreprinse ca obiectivele identificate să fie realizate.

În cei doi ani care au trecut de când s-a adoptat noul plan de acțiune privind drepturile omului și democrația, UE a făcut unele progrese în ceea ce privește implementarea acțiunilor propuse pe domeniul cooperare pentru dezvoltare. S-au făcut pași concreți pentru integrarea abordării bazate pe drepturile omului în programele de dezvoltare a UE precum integrarea considerentelor legate de drepturile omului în politicile și instrumentele de finanțare care vizează crizele și conflictele. O evaluare extinsă a progreselor făcute de Comisia Europeană și SEAE privind implementarea Planul de Acțiune al UE privind Drepturile Omului pentru perioada 2015-2017 va fi prezentat în vara anului 2017.

CONCLUZII

Uniunea Europeană face eforturi considerabile pentru a promova respectarea și apărarea drepturilor omului, atât la nivel intern, cât și la nivel extern. UE prin instituțiile și politicile sale încearcă să facă față acestei lumi instabile, unde conflictele, crizele și încălcările drepturilor omului devin din ce în ce mai frecvente prin politici și programe din ce în ce mai complexe și inovatoare. În același timp, globalizarea începe să fie văzută mai degrabă drept o provocare în ceea ce privește respectarea drepturilor omului și mai puțin o oportunitate. În ciuda faptului că procesul de globalizare a contribuit la crearea unor societăți deschise și chiar la eradicarea sărăciei în multe arii, totuși mulți actori internaționali pun la îndoială schimbările produse de globalizare în condițiile în care inegalitățile economice devin din ce în ce mai adânci. Unii autori, precum profesorul Manfred Novak, consideră că unul din cele mai grave riscuri la adresa respectării drepturilor omului este tocmai această crescândă inegalitate economică. Într-un discurs ținut la Universitatea din București cu prilejul acordării titlului de Doctor Honoris Causa profesorului Manfred Novak, acesta din urmă s-a adresat audienței cu un pronostic deloc optimist legat de drepturile omului. Conform profesorului Manfred Novak, lumea noastră este blocată în cea mai gravă criză de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, iar Uniunea Europeană, care este cel mai grandios și pacifist proiect politic european, se confruntă cu niște provocări extrem de complexe, care cu greu le face față. Acesta e și unul din motivele pentru care Organizația Națiunilor Unite a adoptat Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă care pune accentul inclusiv pe drepturile omului și drepturile femeilor, considerându-le a fi într-un mare risc. În susținerea Agendei 2030 și a celor 17 obiective de dezvoltare durabilă, Uniunea Europeană a adoptat un nou Consens european privind dezvoltarea ce reafirmă că eradicarea sărăciei rămâne obiectivul principal al politicii europene de dezvoltare, integrând pe deplin dimensiunile economică, socială și de mediu ale dezvoltării durabile, aliniind-se astfel la Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, care constituie o altă dimensiune transversală a strategiei globale a UE.

Politica europeană de cooperare pentru dezvoltare reprezintă unul din cele mai facile instrumente prin care UE poate să promoveze drepturile omului la nivel mondial. Încă de la apariția ei ca politică distinctă, Comisia Europeană a încercat să integreze principiile drepturilor omului astfel încât aceasta să contribuie la implementarea articolului 21 din Tratatul de la Lisabona: "acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care

au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional”.

Prezentul studiu a încercat să analizeze într-o formă structurată și cronologică eforturile Comisiei de a integra principiile drepturilor omului în politica europeană de cooperare pentru dezvoltare. Prin urmare, concluzia studiului e că până în 2017 Uniunea Europeană a realizat următoarele reușite în materie de integrare a drepturilor omului în domeniul cooperării pentru dezvoltare:

- Comisia a introdus și utilizat principiul de respectare a drepturilor omului ca și condiționalitate pentru politica UE de alocare de asistență externă pentru dezvoltare. Acest lucru înseamnă că guvernele partenere obțin sau pierd accesul la fondurile europene de dezvoltare în funcție de angajamentul și performanța acestora de a respecta drepturile omului și de a se alinia unei guvernări democratice;
- Comisia sprijină parteneriate și proiecte care au o abordare de jos-în-sus, pornind de la cetățenii care cer de la guvernele lor protejarea drepturilor omului și a guvernării democratice. Acest sprijin se concretizează în consolidarea capacității societății civile locale de a promova drepturile omului și principiile democratice. Un rol important în acest demers îl are Instrumentul European pentru Democrație și Drepturile Omului;
- O altă reușită pe care Comisia a realizat-o în vederea integrării drepturilor omului în politica de cooperare și dezvoltare este introducerea la nivel orizontal a abordării axate pe drepturile omului. Aplicarea abordării axate pe drepturile omului urmărește să încorporeze subiecte specifice de drepturile omului precum și principii și standarde mai extinse legate de drepturile omului în arii de cooperare cum ar fi educație, sănătate, dezvoltare rurală și siguranța alimentară, energie etc.
- În ultimul Plan de Acțiune al UE privind Drepturile Omului 2015 – 2019, Comisia va integra abordarea axată pe rezultate pentru a spori efectele programelor de dezvoltare a UE în domeniul drepturilor omului.

REFERINȚE:

Legislația primară a Uniunii Europene:

1. Tratatul de instituire a Comunității Europene
2. Tratatul privind Uniunea Europeană
3. Tratatul de la Maastricht
4. Tratatul de la Amsterdam
5. Tratatul de la Nisa
6. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

Legislația secundară a Uniunii Europene:

1. European Commission, Democracy and Human Rights, "What is EIDHR?" <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr>
2. Comisia Europeană, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Comunicarea Comună către Parlamentul European și Consiliu, *Plan de Acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019)*, "Menținerea drepturilor omului în centrul Agendei UE", Bruxelles, Aprilie 2015, p. 8
3. Parlamentul European, "Raport referitor la evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute: un nou instrument pentru procedura îmbunătățită de descărcare de gestiune a Comisiei Europene", A7-0068/2014, Ianuarie 2014, Bruxelles
4. Regulamentul nr. 235/2014 prin care s-a instituit un nou instrument de finanțare pentru democrație și drepturile omului la scară mondială, ce a intrat în vigoare la 15 martie 2014
5. Commission staff working document, "A rights based approach, encompassing all human rights for EU Development Cooperation", SWD (2014) 152, Brussels, April 2014

6. *"Drepturile omului și democrația: cadrul strategic al UE și planul de acțiune al UE"*, 11417/12 EXT 1 Consiliul Uniunii Europene, Bruxelles, 28 iunie 2012

7. Comunicarea Comuna a Comisiei Europene și a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, *"Drepturile omului și democrația în centrul acțiunilor externe a Uniunii Europene – către o abordare mai eficientă"* COM (2012) 886, Bruxelles Decembrie 2011

8. *"European Union Guidelines on Human Rights Dialogue"*, European Commission, July 30 2001;

9. Comunicarea Comisiei Europene către Consiliul și Parlamentul European, *"Rolul Uniunii Europene în promovarea drepturilor omului și democratizarea în țările terțe"*, COM (2001) 252, Bruxelles 08.05.2001;

10. Official Journal of the European Communities, Volume 42, 8 May 1999

11. Joint Statement on EC Development Policy, Council and Commission, 10 November 2000

Policy papers:

1. Uta Staiger, Eleni Frantziou, *"Refugee Protection, Migration and Human Rights in Europe"* UCL Policy Brief – Mai 2014;

2. Jeanne Park, *"Europe's Migration Crisis"*, Council on Foreign Relations, Septembrie, 2015