



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.4.2000
COM(2000) 191 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

sobre a assistência e observação eleitorais da UE

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	CONCEITOS	5
3.	LIÇÕES RETIRADAS DE ANTERIORES MISSÕES DE ASSISTÊNCIA E OBSERVAÇÃO ELEITORAIS DA UE	6
4.	UM NOVO ENQUADRAMENTO PARA A ASSISTÊNCIA E OBSERVAÇÃO ELEITORAIS DA UE	12
4.1	Enquadramento jurídico	12
4.2	Processo de decisão da UE e papéis institucionais	13
4.3	Financiamento	15
4.3.1	<i>Fontes</i>	
4.3.2	<i>Rapidez</i>	
4.4	Uma estratégia para a assistência e observação eleitorais	17
4.3.1	<i>Critérios para a observação eleitoral</i>	
4.4.2	<i>Critérios para a assistência eleitoral</i>	
4.5	Observadores e peritos eleitorais	21
4.6	Orientações práticas para uma estratégia de sucesso	22
4.7	Avaliação dos resultados eleitorais	24
4.8	Melhorar a visibilidade da UE	25
4.9	Coordenação com outras organizações	26
5.	Conclusões	27

Anexo I	Síntese da experiência da União Europeia
Anexo II	Fontes de financiamento complementares para a assistência e observação eleitorais da UE
Anexo III	Orientações – política da UE em matéria de observação eleitoral
Anexo IV	Linhas de orientação da União Europeia sobre critérios comuns para a selecção dos observadores eleitorais

Anexo V	Recomendações operacionais
Anexo VI	Lista de abreviaturas

1. INTRODUÇÃO

Durante a última década, muitos países iniciaram um processo de democratização que se traduziu na realização das primeiras eleições multipartidárias. No entanto, em algumas regiões do mundo, a democracia sofreu claros reveses, tendo-se assistido a violações graves e generalizadas dos direitos humanos. Contudo, a democracia continua a ser um sistema de governação universalmente válido, embora necessite de se apoiar em direitos constitucionalmente garantidos por forma a evitar que eleições aparentemente democráticas dêem origem a uma "democracia não-liberal". Como refere Fareed Zakaria: "A democracia sem liberalismo constitucional não só é inadequada, mas também perigosa, uma vez que se traduz numa erosão da liberdade, no abuso do poder, em divisões étnicas e mesmo em guerra"¹.

A promoção da verdadeira democracia e do respeito pelos direitos humanos constitui, por conseguinte, não só um imperativo de ordem moral, mas também o factor determinante para um desenvolvimento humano sustentável e para uma paz duradoura. As acções em apoio da democratização e do respeito pelos direitos humanos, incluindo o direito a participar na constituição de governos através de eleições livres e equitativas, podem contribuir consideravelmente para a paz, a segurança e a prevenção de conflitos.

Com o final da Guerra Fria a comunidade internacional passou de uma definição de normas internacionais em matéria de direitos humanos para uma aplicação mais activa dessas normas e princípios democráticos. As missões eleitorais reflectem esta nova abordagem.

O apoio da UE aos direitos humanos, à democracia e ao primado do Direito está previsto nos Tratados. O artigo 6º do Tratado da União Europeia (TUE) afirma claramente que os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelo primado do Direito constituem valores europeus fundamentais. As missões no domínio dos direitos humanos e as missões no âmbito de processos eleitorais são aceites como parte do mandato da UE, cujo Tratado considera a protecção e a promoção dos direitos humanos, bem como o apoio à democratização, pedras angulares da política externa da União Europeia e da política da UE em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Os Regulamentos 975/99 e 976/99, de 29 de Abril de 1999², proporcionam a base jurídica para as actividades da Comunidade destinadas a promover e a consolidar a democracia, o primado do Direito e o respeito pelos direitos humanos. A Convenção de Lomé oferece uma base jurídica complementar.

¹ ZAKARIA Fareed "The Rise of illiberal Democracy" Negócios Estrangeiros Vol. 76, nº 6, p. 42.

² Regulamento (CE) nº 975/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução de 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, Jornal Oficial L 120 de 8.5.1999, p. 1.

Regulamento (CE) nº 976/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução das acções da Comunidade, diversas das acções de cooperação para o desenvolvimento, que, no âmbito da política comunitária de cooperação, 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 em países terceiros, Jornal Oficial L 120 de 8.5.1999, p. 8.

Nos últimos anos, as missões eleitorais da União Europeia, quer sob os auspícios da Política Externa e de Segurança Comum, quer no contexto comunitário, e em especial na sua cooperação para o desenvolvimento, aumentaram de frequência. No entanto, até, ao presente, a experiência adquirida ainda não foi compilada de uma forma sistemática. Afigura-se que uma abordagem *ad hoc* não só deixou de ser adequada, como não corresponde à melhor utilização dos recursos disponíveis. A presente comunicação destina-se a contribuir para a definição de uma linha de política europeia coerente através de uma abordagem adequada que associe uma estratégia e uma metodologia e que tenha em conta as lições retiradas de experiências anteriores. Constitui ainda a resposta a uma solicitação específica formulada pelo Parlamento Europeu à Comissão por forma a avaliar a participação da UE em missões de observação de eleições nos últimos anos.

2. CONCEITOS

As eleições não são obrigatoriamente sinónimo de democracia mas constituem um passo essencial no processo de democratização e um elemento importante que permite o pleno gozo de uma vasta gama de direitos humanos. As eleições constituem acontecimentos em matéria de direitos humanos por duas razões. Em primeiro lugar, porque permitem a expressão da vontade política da população. Em segundo lugar, porque, para serem verdadeiramente livres e equitativas, devem decorrer dentro do respeito pelos direitos humanos³. O direito de participar num governo directamente ou através de representantes livremente escolhidos está consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (nº 1 do artigo 21º) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (artigo 25º).

A política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia centra-se nos seres humanos e está estreitamente ligada ao gozo dos seus direitos e liberdades fundamentais, bem como no reconhecimento e aplicação dos princípios democráticos, na consolidação do primado do Direito e da boa governação. No caso de eleições, por boa governação, entende-se a existência de um enquadramento legislativo e regulamentar adequado, bem como uma administração eleitoral transparente e responsável, incluindo uma supervisão e acompanhamento independentes, que assegure o respeito pelo Estado de Direito. Neste contexto, a existência de uma população informada plenamente consciente do processo eleitoral constitui o factor essencial.

A nível internacional, os critérios de base considerados para a validação de eleições objecto de uma missão de observação são enunciados no artigo 21º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Este artigo prevê que as eleições sejam livres, equitativas, secretas, realizadas periodicamente e genuínas⁴. A OSCE desenvolveu as disposições das Nações Unidas através dos seus compromissos em matéria eleitoral, acordados em Copenhaga, em 1990⁵.

³ UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections. Nova Iorque e Genebra, 1994.

⁴ Ibid, página 6.

⁵ Os compromissos da OSCE podem ser resumidos do seguinte modo: universalidade, igualdade, equidade, segredo, liberdade, transparência e responsabilidade. OSCE/ODIHR, The ODIHR election observation handbook, 4ª edição, Varsóvia, 1999, p.3.

A assistência eleitoral pode ser definida como o apoio técnico ou material ao processo eleitoral, podendo implicar a assistência de profissionais por forma a estabelecer um enquadramento jurídico para as eleições. Pode assumir a forma de uma contribuição geral para a comissão nacional de eleições, por exemplo disponibilizando material e equipamento eleitoral ou colaborando no registo dos partidos políticos e no recenseamento eleitoral. Pode também implicar o apoio a ONG e à sociedade civil em domínios tais como a educação cívica e dos eleitores ou a formação de observadores locais, bem como o apoio aos meios de comunicação social através da respectiva supervisão e da formação de jornalistas.

A observação eleitoral constitui o complemento político da assistência eleitoral, sendo definida como "a recolha intencional de informações relativas a um processo eleitoral e o estabelecimento de juízos fundamentados sobre a condução desse processo, com base nas informações recolhidas por pessoas não intrinsecamente autorizadas a intervir no processo,"⁶. Em geral, a observação eleitoral faz parte da assistência eleitoral. De um ponto de vista técnico, trata-se de actividades distintas que, no essencial, deveriam ser consideradas e programadas de um modo complementar.

A observação eleitoral internacional baseia-se nos princípios⁷ da total cobertura, imparcialidade, transparência e profissionalismo. O seu objectivo fundamental consiste em tornar-se supérflua ao conseguir que a democracia fique profundamente enraizada em cada nação através do desenvolvimento das capacidades nacionais. Além disso, procura legitimar o processo eleitoral, se for caso disso, e reforçar a confiança das populações no processo eleitoral, por forma a evitar a fraude, a reforçar o respeito pelos direitos humanos e a contribuir para a resolução dos conflitos⁸.

No entanto, importa reconhecer que as eleições constituem unicamente um dos requisitos institucionais prévios da democracia e que, por si só, não são suficientes para conceder o título de "democrático", a todo um sistema político. A democracia pode ser apoiada mas não pode ser imposta por estrangeiros. Trata-se de um processo a longo prazo que exige a participação de toda a sociedade em questão. Os actuais esforços internacionais de apoio a processos eleitorais tendem a realçar o papel dos observadores nacionais, tanto independentes como partidários.

3. LIÇÕES RETIRADAS DE ANTERIORES MISSÕES DE ASSISTÊNCIA E OBSERVAÇÃO ELEITORAIS DA UE

A UE precisa de uma estratégia coerente

Embora, na última década⁹, a UE tenha adquirido uma experiência considerável na observação e na assistência eleitorais, as abordagens têm sido diversas e por vezes

⁶ International IDEA: Code of conduct for the ethical and professional observation of elections - Estocolmo 1997 / página 10.

⁷ International IDEA Lessons learnt: international election observation, Estocolmo 1995, página 7.

⁸ Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas. Co-ordination and Support of international observers, draft operational guidelines. Nova Iorque, 1996. International IDEA Lessons learnt: International election observation, Estocolmo 1995 / página 8.

⁹ Ver Anexo I "Síntese da experiência da UE".

foi necessário recomeçar do zero. Realizaram-se alguns progressos, designadamente no que respeita à definição dos critérios que sustentam a decisão de enviar missões de observação eleitoral da UE e ao estabelecimento de um código de conduta dos observadores, bem como à definição de critérios para o respectivo recrutamento¹⁰. No entanto, a necessidade de uma estratégia coerente para a observação e a assistência eleitorais continua a fazer-se sentir.

A realização de eleições não é sinónimo de democracia

Por vezes os políticos no poder podem ser tentados a organizar eleições manipuladas por forma a obterem uma legitimidade internacional (Togo 1998, Cazaquistão 1999). É necessário ter cuidado se uma decisão de envio de uma missão de observação da UE de algum modo contribuir para legitimar um processo ilegítimo.

Os tempos mudaram: é necessária uma nova abordagem

Em muitos países, as eleições de primeira geração¹¹ evoluíram para cenários mais complexos em que os problemas de consolidação democrática e de reforço do Estado de Direito constituem factores importantes. O desenvolvimento de organizações nacionais e de cidadãos que participam no processo eleitoral aumentou, exigindo um reequilíbrio da parceria entre as missões de observadores internacionais e os intervenientes nacionais. Embora a consulta e a cooperação com grupos de observadores nacionais seja não só conveniente mas também desejável, não deixa de ser problemática e de exigir uma certa prudência. No entanto, quanto maior for o número de grupos de observadores nacionais devidamente constituídos, maiores serão as probabilidades de que exista um leque equilibrado de pontos de vista. Evidentemente, nos países em que tais grupos não existem, os programas de assistência da UE deveriam procurar contribuir para a sua criação e formação.

A assistência e observação eleitorais são igualmente úteis para as eleições regionais e locais

A UE não devia concentrar a sua acção unicamente nas eleições nacionais. Para consolidar a democracia, são necessárias eleições livres a todos os níveis. A nível local, a participação das populações é frequentemente mais forte. O apoio às eleições a nível local é especialmente importante em certos países em desenvolvimento em que as estruturas de poder tradicional são contrárias aos modernos conceitos de democracia. Moçambique e a China constituem casos convincentes a este respeito.

As missões exploratórias são importantes

O desempenho da UE e a sua contribuição no âmbito de processos eleitorais saíram invariavelmente valorizados quando atempadamente se organizaram missões exploratórias com elementos qualificados e quando foi possível desenvolver um diálogo sincero com o país em questão. A fim de facilitar uma posterior coordenação, as missões deveriam, designadamente, recolher informações sobre as intenções dos

¹⁰ Em Junho de 1998, o Conselho adoptou as “Orientações – política da UE em matéria de observação eleitoral” (Anexo III), e, em Junho de 1999, “Orientações UE em matéria de critérios comuns para a selecção de observadores eleitorais” (Anexo IV).

¹¹ A expressão "eleições de primeira geração" é largamente utilizada para designar as primeiras eleições multipartidárias realizadas após um período de regime autocrático ou após um conflito civil.

outros dadores. Se possível, deveriam ser organizadas conjuntamente com as organizações internacionais pertinentes. A missão exploratória deveria igualmente precisar as condições prévias que o governo do país de acolhimento deve preencher para que a UE disponibilize verbas. As missões exploratórias deveriam dar aos responsáveis pela tomada de decisões da UE uma primeira indicação sobre o tipo e a importância da intervenção eleitoral que seria mais eficaz.

As eleições não se circunscrevem a um único dia

A fim de proceder a uma avaliação, global e bem fundamentada, é necessário observar todas as fases do processo eleitoral. Por exemplo, o recenseamento eleitoral, o desenrolar da campanha eleitoral ou a resolução de litígios após o sufrágio (por exemplo, Antiga República Jugoslava da Macedónia e Moçambique em 1999) podem ser essenciais para avaliar de forma adequada o processo eleitoral. Por vezes, o apuramento dos votos pode demorar várias semanas devido a dificuldades de ordem logística. Os observadores a longo prazo deveriam estar no terreno dois meses antes da realização das eleições, devendo permanecer no local tempo suficiente por forma a poderem formular observações sobre a aplicação final dos resultados eleitorais. A assistência técnica, que é necessária o mais cedo possível, deveria prosseguir entre as eleições e procurar promover a boa governação e a democratização. Os programas a mais longo prazo anteriores e posteriores a um processo eleitoral devem ser integrados na agenda normal da UE em matéria de desenvolvimento.

A avaliação de eleições é um exercício delicado

Por vezes, a qualificação de uma determinada eleição como "livre e transparente" foi inadequada quando a mesma decorreu num contexto de instabilidade e num período de transição política (por exemplo, Nigéria 1999 e Cambodja 1998). A avaliação das eleições deve ter em conta o facto de as mesmas fazerem parte de um processo lento e gradual de evolução para a democracia.

A UE deveria procurar cooperar com outros grupos internacionais por forma a assegurar, sempre que possível, posições comuns e uma utilização o mais eficaz possível dos recursos. No entanto, deveria evitar estruturas de coordenação formais em que a integridade e a liberdade de palavra e de acção da UE poderiam ficar comprometidas ao ter que aceitar o menor dominador comum entre um grupo heterogéneo de dadores internacionais (por exemplo, Cambodja 1998). As avaliações da UE poderiam ser mais eficazes se incluíssem recomendações para futuras acções.

É necessário prestar atenção à oportunidade e ao conteúdo das declarações da UE

O porta-voz da missão deveria fazer uma declaração preliminar¹² sobre as tendências o mais rapidamente possível. No entanto, as declarações finais só deveriam ser feitas depois de todos os observadores serem ouvidos e de as suas observações terem sido tomadas em consideração (Nigéria 1999). A fim de garantir a coerência e a eficácia, as declarações finais da UE só deveriam ser efectuadas após se ter procedido à análise dos relatórios dos observadores da UE sobre as eleições e após os

¹² Existem vários tipos de declarações consoante o momento em que são efectuadas: declarações provisórias (no início do processo eleitoral); declarações preliminares (após a realização das eleições); declarações finais (após a contagem dos votos) e relatório final (após a resolução de litígios).

intervenientes da UE no local terem sido devidamente consultados. A posição final da UE só deveria ser divulgada uma vez concluído todo o processo eleitoral (Indonésia 1999). Os processos de campanha eleitoral, de votação e de escrutínio devem ser considerados no seu contexto político a longo prazo, incluindo a situação geral em matéria de direitos humanos (Cambodja 1998). A proclamação final e oficial dos resultados eleitorais também constitui um elemento integrante de todo o processo eleitoral, devendo ser incluída em qualquer acção de observação eleitoral da UE.

Os intervenientes da UE neste domínio devem coordenar a sua acção e falar a uma só voz para maximizar o seu impacto

Para o êxito de uma missão eleitoral é necessária uma boa coordenação neste domínio entre a delegação da Comissão, a Presidência do Conselho, as missões da UE, os Membros do Parlamento Europeu e a unidade eleitoral da UE. Esta coordenação funcionou muito bem aquando das eleições russas (1993) e das eleições indonésias (1999). Apesar de uma estreita consulta e coordenação, a designação de duas pessoas distintas para chefe da unidade eleitoral da UE e para porta-voz da UE, como no caso do Cambodja em 1998, contribuiu provavelmente sobretudo para diminuir e não para valorizar a contribuição da UE. A equipa central da UE deveria ter um responsável claro, que desempenhe as funções de coordenador e de porta-voz em todas as questões eleitorais.

As estruturas da UE não possuem um núcleo centralizador em matéria de eleições

Contrariamente às Nações Unidas ou ao Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, nenhuma das instituições comunitárias, incluindo a Comissão, possui uma unidade responsável pelo envolvimento da UE em matéria eleitoral em países terceiros. Consequentemente, existe uma dispersão de esforços entre as diferentes direcções-gerais geográficas, sem que sejam afectados recursos humanos suficientes a esta tarefa. Esta falta de uma estrutura e de pessoal foi criticada pelo Tribunal de Contas no seu relatório especial sobre a observação eleitoral da UE aquando das eleições palestinianas de 1996¹³. Presentemente, não existe a nível da UE nenhum núcleo que centralize e trate os pedidos de observação e assistência eleitorais ou que estabeleça os contactos com organizações activas neste domínio.

A tomada de decisão deve ser clarificada e racionalizada

Em geral, a decisão de enviar uma missão de observação eleitoral da UE e a avaliação política das eleições tem sido regida pelas regras intergovernamentais da PESC. No entanto, a decisão de financiamento tem sido tomada no âmbito da Comunidade (embora no passado também tenha havido um reduzido financiamento PESC). Participam no processo, tanto os grupos de trabalho do Conselho como os comités dos Estados-membros¹⁴. O Parlamento também pode decidir observar eleições, tal como os Estados-membros numa base bilateral.

Existe uma multiplicidade de enquadramentos jurídicos e de rubricas orçamentais

¹³ Relatório Especial 4/96 p.16.

¹⁴ Ver Decisão do Conselho 1999/468/CE, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão. JO L 184 de 17/07/1999, p. 23.

A participação em anteriores missões eleitorais foi financiada a partir das rubricas orçamentais da cooperação para o desenvolvimento, dos direitos humanos e da PESC. Não existe coerência a nível da escolha do instrumento orçamental, apesar de a mesma ter importantes consequências institucionais. Enquanto no primeiro pilar a entidade responsável é a Comissão, no segundo pilar (PESC) a Presidência do Conselho e o Alto Representante para a PESC são responsáveis pela realização das acções PESC (embora a responsabilidade pela execução orçamental continue a incumbir à Comissão). Com a adopção dos Regulamentos 975/99 e 976/99 e a transferência da rubrica orçamental eleições PESC para o Capítulo B7-70 (iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem), existe agora uma oportunidade de definir uma política de financiamento coerente e transparente.

Além disso, apesar da importância atribuída à assistência eleitoral no contexto do apoio aos direitos humanos e à democratização, nem todos os documentos de estratégia por país lhe fazem referência, mesmo quando se verifica uma clara necessidade de medidas neste domínio utilizando os fundos da cooperação para o desenvolvimento.

É necessário reforçar a coordenação entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento

É necessário um maior grau de coordenação entre a Comissão, o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho. O papel das diferentes instituições da União deve ser definido e acordado entre elas. Existe uma percepção geral de que as acções interinstitucionais em matéria de eleições se caracterizam por uma excessiva complexidade e falta de transparência.

O PE tem um papel importante a desempenhar devido ao seu especial empenhamento em matéria de direitos humanos e de democracia e porque, enquanto representantes eleitos, os Membros do PE conhecem profundamente todos os aspectos das questões eleitorais. Porém, a participação de observadores do PE foi dificultada pela falta de coordenação. É necessário definir um papel especial para os Membros do PE no âmbito das missões eleitorais da UE.

A coordenação com os outros intervenientes internacionais evoluiu para uma delegação de responsabilidades e não para uma verdadeira parceria

A coordenação com os outros intervenientes internacionais é necessária, uma vez que a criação de sinergias melhora o grau de eficácia e de eficiência e a capacidade de negociação com os países beneficiários. A coordenação com os outros intervenientes internacionais é vantajosa a vários níveis, por exemplo, uma missão exploratória conjunta para identificar as necessidades e chegar a acordo quanto à distribuição das tarefas, ao envio e formação dos observadores, à avaliação das eleições e à troca de informações em todas as fases do processo.

Contudo, coordenação deveria significar parceria e não delegação de responsabilidades. Devido à falta de capacidade de gestão para realizar grandes acções no terreno, a UE tem frequentemente delegado a responsabilidade noutros intervenientes internacionais como sejam a OSCE e as Nações Unidas¹⁵. Na zona geográfica da OSCE, a UE trabalhou sistematicamente sob a coordenação da

¹⁵ As acções comuns CE/PNUD em apoio a processos eleitorais democráticos representam 23 milhões de euros.

OSCE/ODIHR. Em todos os casos, este facto diminuiu a identidade da UE e dificultou o controlo dos fundos comunitários, tal como o Tribunal de Contas referiu. Existe um risco real de que, em vez de interveniente político, a UE se transforme num banco para financiar as políticas dos outros, especialmente enquanto os problemas a nível dos procedimentos e dos conhecimentos especializados da UE não forem resolvidos.

Não existe nenhum acordo-tipo entre a UE e a maioria dos organizações internacionais envolvidas na observação e assistência eleitorais, o que provoca grandes problemas, designadamente no que concerne ao respeito pelas regras comunitárias em matéria de gestão dos fundos, ao tratamento diferenciado do pessoal resultante das diferentes condições de emprego entre a UE e as outras organizações, à falta de visibilidade da UE e a discrepâncias a nível das avaliações das eleições.

A UE pecou frequentemente por falta de visibilidade

O apoio visível da UE a processos eleitorais constitui uma prova do seu empenhamento na democratização e no desenvolvimento sustentável. Os Estados-membros e o PE criticaram a falta de visibilidade da UE em eleições em que foram utilizados fundos comunitários. A falta de visibilidade da UE decorre de vários factores, designadamente a falta de uma política clara da União e dos instrumentos necessários para a concretizar. A adopção de uma acção comum PESC não garante uma maior visibilidade (Nigéria 1999). Um outro factor é a participação da UE sob a coordenação de outros intervenientes internacionais. Por exemplo, nas eleições realizadas na Bósnia e na Albânia no âmbito da OSCE verificou-se uma grave falta de visibilidade da UE. Noutros casos, como na Palestina ou na Nigéria, a falta de visibilidade deveu-se a um esforço insuficiente junto dos meios de comunicação social. Contrariamente aos Estados Unidos, a UE não designa para esse tipo de trabalho figuras políticas destacadas que já não estão no activo.

Os recursos devem corresponder aos objectivos políticos

O desenvolvimento das actividades de observação e assistência eleitorais não foi acompanhado de um aumento a nível dos recursos humanos e da sua formação, quer em Bruxelas, quer no terreno. É essencial que a política da UE neste domínio seja executada por pessoal qualificado e com uma experiência adequada.

Os procedimentos a nível da UE dificultam a tomada de decisões atempadas e a sua execução

Os procedimentos da UE em matéria de projectos de cooperação técnica e financeira não são adaptados à prestação de apoio eleitoral. Geralmente, os convites tendo em vista uma observação eleitoral são recebidos muito tarde. Certas eleições politicamente importantes são convocadas com uma antecedência muito curta. A observação e a assistência eleitorais da UE ocorrem frequentemente em situações de incerteza, por exemplo, em situações de pós-guerra (Bósnia), em situações de pós-ditadura (Nigéria) ou em situações de crise do Estado (Albânia), o que exige uma flexibilidade não permitida pelas actuais regras em matéria orçamental e dificulta extraordinariamente a preparação e a execução em tempo útil de um programa de observação eleitoral, que simultaneamente respeite os procedimentos aplicáveis. Esta dificuldade foi salientada pelo Tribunal de Contas no seu relatório sobre as eleições na Palestina em 1996. No caso da Indonésia (1999), o

financiamento necessário só foi possível recorrendo a procedimentos especiais no âmbito do Regulamento PVD/ALA, mas a equipa de assistência técnica chegou demasiado tarde para poder intervir eficazmente. É necessária uma fórmula acelerada de tomada de decisão que simultaneamente respeite a necessidade de responsabilidade e de controlo financeiro.

Os métodos de recrutamento dos observadores são heterogéneos e confusos

Existem diferenças significativas a nível das condições contratuais e financeiras entre os observadores da UE, consoante o Estado-membro que os seleccionou. A selecção, o recrutamento e o pagamento podem ser feitos por diferentes instituições. Em recentes missões, a Comissão pagou a observadores seleccionados pelos Estados-membros e recrutados por outras instituições. Uma outra fonte de confusão reside no facto de em cada operação o organismo de recrutamento poder ser diferente, por exemplo, a Comissão Europeia (Togo e Camboja), a organização internacional encarregada da missão de coordenação, tal como o PNUD (equipa central da UE na Indonésia), ou os Voluntários das Nações Unidas (observadores na Nigéria e na Indonésia).

Os observadores eleitorais da UE necessitam de uma melhor formação e orientação no terreno

A qualidade e a credibilidade das missões de observação eleitoral dependem essencialmente de observadores com formação. Em situações de extrema tensão ou de conflito, as deficiências podem ser exploradas pelos protagonistas locais, sejam as autoridades, seja a oposição. Além disso, a presença de observadores sem uma formação adequada ou sem experiência pode contribuir para pôr em risco a sua própria vida e a dos seus colegas ou da população local.

4. UM NOVO ENQUADRAMENTO PARA A ASSISTÊNCIA E OBSERVAÇÃO ELEITORAIS DA UE

As páginas seguidamente apresentadas reflectem a experiência adquirida e o novo enquadramento jurídico e orçamental para a assistência e a observação eleitorais da UE e procuram definir algumas recomendações para o futuro.

4.1. Enquadramento jurídico

Até muito recentemente, o enquadramento jurídico para o apoio da UE a eleições em países terceiros era constituído pelos instrumentos jurídicos (primeiro ou segundo pilares) respeitantes ao país em que as eleições tinham lugar ou à região em que se integrava. Estes instrumentos eram essencialmente a convenção internacional (por exemplo, a Convenção de Lomé com os países ACP ou acordos de parceria e cooperação com os NEI¹⁶) ou o regulamento que regia as relações com o país em que as eleições se realizavam (por exemplo, regulamentos PHARE, TACIS ou PVD/ALA). No caso de uma observação eleitoral da UE no âmbito da PESC, a base jurídica era constituída pela acção comum PESC relativa à observação eleitoral da UE num determinado país.

¹⁶ As cláusulas em matéria de direitos humanos passaram a caracterizar os acordos com países terceiros.

Em 29 de Abril de 1999, o Conselho adoptou dois novos regulamentos (975/99 e 976/99), que prevêm uma base jurídica específica para as acções comunitárias 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" em países terceiros. Estes regulamentos possuem um comité comum que participa na sua aplicação e diferem unicamente quanto ao respectivo âmbito geográfico e base jurídica (artigo 308º (ex-artigo 235º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia no caso dos países que beneficiam dos programas TACIS, PHARE, MEDA e OBNOVA¹⁷ e artigo 179º (ex-artigo 130º-W) do Tratado que institui a Comunidade Europeia no caso dos países em desenvolvimento¹⁸). O n.º 2, alínea f), dos artigos 3º e 2º, respectivamente, prevêm que a Comunidade Europeia preste apoio técnico e financeiro a acções destinadas a apoiar os processos de democratização, designadamente:

- f) **O apoio aos processos eleitorais, nomeadamente através do apoio às comissões eleitorais independentes, da concessão de assistência material, técnica e jurídica à preparação das eleições, incluindo os recenseamentos eleitorais, de medidas de promoção da participação de grupos específicos, nomeadamente as mulheres, nos processos eleitorais, assim como da formação de observadores".**¹⁹

Com a entrada em vigor destes regulamentos (975/99 e 976/99), as futuras acções de assistência e de observação eleitorais da UE serão realizadas exclusivamente no âmbito do primeiro pilar. A principal fonte de financiamento, e em especial a prestação de apoio a agentes governamentais, será concretizada em conformidade com os regulamentos ou acordos que regem as relações com países terceiros, incluindo os fundos disponíveis ao abrigo dos regulamentos ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA e da Convenção de Lomé. No entanto, também serão utilizados os novos regulamentos em matéria de direitos humanos e o Capítulo B7-7, em especial no apoio a actividades não-governamentais.

As futuras missões de assistência e de observação eleitorais da UE serão realizadas exclusivamente no âmbito do primeiro pilar, essencialmente em conformidade com os regulamentos ou acordos que regem as relações com países terceiros, mas também ao abrigo dos novos regulamentos em matéria de direitos humanos

¹⁷ Regulamento (CE) n.º 976/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999. Jornal Oficial L 120 de 8/5/1999, p. 8.

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 975/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999. Jornal Oficial L 120 de 8/5/1999, p.1.

¹⁹ Outras alíneas pertinentes são:

(c) "A promoção do pluralismo, tanto a nível político como da sociedade civil, através do reforço das instituições necessárias para assegurar o carácter pluralista da sociedade, incluindo as ONG, bem como da promoção da independência e da responsabilidade dos meios de comunicação social e do apoio à liberdade de imprensa e ao respeito dos direitos de liberdade de associação e de reunião"

(e) "A promoção da participação das populações nos processos de tomada de decisões, tanto a nível nacional como regional e local, e, em especial, a promoção de uma participação equilibrada dos homens e das mulheres na sociedade civil, na vida económica e na actividade política".

4.2. Processo de decisão da UE e papéis institucionais

Até ao presente, a decisão política era frequentemente tomada no âmbito da PESC, sendo a decisão de financiamento adoptada no âmbito da Comunidade e/ou da PESC. Desde a aprovação dos Regulamentos 975/99 e 976/99 relativos aos direitos do Homem, a decisão de prestar assistência eleitoral e de enviar observadores da UE deve ser tomada no âmbito do primeiro pilar, com base em propostas da Comissão.

Dado o papel essencial da Comissão em matéria de apresentação de propostas tendo em vista a realização de acções de assistência e acompanhamento eleitorais por parte da UE, bem como o pedido de intervenientes externos no sentido de haver um ponto de centralização do processo, deveria ser criado, a nível da Comissão, um serviço permanente encarregado das eleições e responsável pela política horizontal em matéria de assistência e de observação eleitorais. As unidades geográficas continuarão a liderar o planeamento e a realização das acções de assistência e de observação eleitorais nos respectivos países. No entanto, a unidade eleitoral seria encarregada de coordenar todos os pedidos de envolvimento eleitoral da UE e de prestar aconselhamento com base na experiência acumulada e nas relações com outros peritos.

Uma unidade eleitoral contribuiria para assegurar uma coerência adequada das acções da UE e para facilitar a sua realização. Esta unidade seria a memória institucional da UE e conservaria registos pormenorizados das acções eleitorais realizadas pela UE, incluindo relatórios dos observadores principais, condições, acordos de financiamento, acordos pró-forma concluídos com os governos, acordos, com as Nações Unidas, a OSCE, etc. e quaisquer outros documentos pertinentes.

A unidade eleitoral poderia desenvolver um método (por exemplo, orientações de carácter operacional para a organização da assistência e da observação eleitorais) e definir um enquadramento para a formação dos observadores e dos assistentes técnicos, incluindo a preparação de um manual (actualmente em curso) da UE para cobrir estas actividades. Poderia, além disso, superintender o recrutamento e a formação de observadores e manter uma lista de peritos e observadores eleitorais. Através da unidade eleitoral, a Comissão procurará assegurar um planeamento e coordenação adequados com as outras instituições da UE através do seguinte procedimento:

- No início de cada ano, a Comissão procederá a uma troca de pontos de vista com o Conselho (COHOM e grupos de trabalho geográficos), os Estados-membros (Comité dos Direitos do Homem) e com o Parlamento Europeu, com base num calendário anual das eleições previstas, que será elaborado pela unidade eleitoral em consulta com a unidade política do Alto Representante da PESC (tarefa actualmente desempenhada pela Presidência). Este calendário será mantido actualizado ao longo do ano graças às contribuições das unidades geográficas e das delegações.
- No âmbito desta troca de pontos de vista, poder-se-ia ponderar a questão de saber se determinadas missões de assistência e/ou de observação poderiam ser aconselháveis e a natureza de uma eventual participação, tendo em conta a estratégia global da UE. Este processo também facilitaria o planeamento dos recursos por parte da Comissão, do Parlamento e do Conselho.

- A Comissão decidiria então, numa base caso a caso, se estaria disposta a propor a realização de missões de assistência e/ou de observação após discutir com os Estados-membros no âmbito da instância adequada e em conformidade com as disposições previstas no regulamento pertinente. A contribuição dos Estados-membros poderá assumir a forma de uma avaliação efectuada pelos chefes de missão da UE, de debates no grupo de trabalho geográfico no âmbito do Conselho e no âmbito do comité pertinente dos Estados-membros. As comissões do Parlamento Europeu competentes em matéria de assuntos externos e de desenvolvimento também contribuirão com os seus pontos de vista e comentários.

Uma posterior discussão no âmbito do grupo de trabalho geográfico do Conselho e com o Parlamento Europeu poderia abranger a avaliação dos resultados de uma eventual missão exploratória e a natureza de uma possível participação da UE. Poderia igualmente incluir a participação de membros do Parlamento Europeu e dos Estados-membros na missão dos observadores, assegurar a complementaridade entre os observadores da CE e os observadores financiados a nível nacional, bem como definir medidas de coordenação no terreno, incluindo o papel de uma eventual unidade nacional competente em matéria de eleições.

Caso existisse uma unidade eleitoral da UE, a mesma deveria procurar implicar nas suas actividades todos os participantes, independentemente de serem da UE ou de determinados Estados-membros. A coordenação com os Estados-membros no que respeita a instalações comuns e a todos os aspectos da contribuição global da UE deveria começar numa fase inicial do processo.

O Parlamento Europeu, enquanto órgão parlamentar eleito da UE, deveria ter um papel essencial a nível da observação eleitoral, devendo participar desde uma fase inicial no planeamento conjunto das missões eleitorais. Nas missões eleitorais concretas da UE, os membros do Parlamento Europeu deveriam ter um papel específico por forma a poderem maximizar a sua experiência eleitoral e parlamentar e a sua capacidade de estabelecerem ligação com grupos cívicos, partidos políticos, etc. Em cada equipa de observação eleitoral da UE, deveria ser reservado um espaço para os Membros do Parlamento Europeu. Incumbiria ao PE propor uma equipa de deputados com a experiência pertinente.

Para definir os respectivos papéis e responsabilidades seria conveniente que o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu chegassem a acordo quanto a modalidades adequadas em matéria de observação eleitoral, que poderia ter como ponto de partida algumas das propostas acima apresentadas. O estabelecimento de pontos de contacto nas três instituições também facilitaria a cooperação interinstitucional em matéria de eleições.

- *A Comissão analisará a oportunidade de criar uma unidade eleitoral encarregada das tarefas de coordenação horizontal e de planeamento, incluindo a avaliação ex-ante, a fim de assistir as unidades geográficas e as delegações e estabelecer uma ligação com as instituições da UE e com outros organismos.*
- *Melhor planeamento anual.*
- *Papel especial do Parlamento Europeu e dos seus Membros.*

– *Explorar a possibilidade de chegar a acordo entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão no que respeita às missões de observação eleitoral.*

4.3. Financiamento

4.3.1. Fontes

As eleições são uma despesa que, para o país em questão, deveria ser considerada essencial para assegurar o primado do Direito. Por conseguinte, o financiamento de eleições deveria, sempre que possível, ser financiado pelo orçamento nacional. Caso este não seja suficiente para cobrir todo o processo eleitoral, a CE pode prestar apoio a partir do orçamento da cooperação destinado a apoiar programas governamentais. Esta orientação está conforme à abordagem em matéria de desenvolvimento que estabelece uma ligação entre os acontecimentos políticos e o desenvolvimento sustentável e que se destina a garantir a responsabilização pelo processo político por parte do país em questão. Corresponde igualmente aos tratados da UE (artigo 11º do Tratado da União Europeia e artigo 177º do Tratado que institui a Comunidade Europeia), bem como às cláusulas em matéria de direitos humanos previstas nos acordos com países terceiros e na legislação comunitária.

A assistência eleitoral foi sempre financiada através do primeiro pilar, enquanto que a observação eleitoral foi financiada quer pelo primeiro, quer pelo segundo pilares, quer ainda por uma combinação dos dois, efectuando os Estados-membros contribuições adicionais em alguns casos. Sempre que se recorreu a acções comuns PESC para observar eleições, as dotações nunca foram suficientes para cobrir todas as despesas da participação da UE, pelo que foram combinadas com acções comunitárias complementares (por exemplo, Palestina, Bósnia, Nigéria).

Após a entrada em vigor dos Regulamentos 975/99 e 976/99, tornou-se evidente que todas as futuras missões de assistência e de observação eleitorais serão financiadas a título do primeiro pilar e com base na complementaridade: o financiamento de acções em favor de um determinado país deverão provir essencialmente dos instrumentos de cooperação (Convenção de Lomé). O financiamento de acções temáticas, como sejam a formação, os meios de comunicação social, a educação cívica e dos eleitores, deverá provir do Capítulo B7-70 (que inclui uma rubrica orçamental específica, B7-709: apoio à transição democrática e à supervisão de processos eleitorais). As subvenções do capítulo B7-70 (iniciativa europeia para a democracia e a defesa dos direitos do Homem) destinam-se principalmente a apoiar ONG, bem como organizações internacionais. Os Estados-membros poderão naturalmente fornecer um financiamento adicional²⁰.

4.3.2. Rapidez

Existem várias possibilidades de acelerar e simplificar as decisões em matéria de autorização de fundos e de realização das acções. É possível estabelecer uma distinção entre o planeamento e as medidas de reacção, que é necessária quando as

²⁰ Ver Anexo II "Fontes de financiamento complementares para a assistência e a observação eleitorais da UE".

eleições são convocadas com uma antecedência muito curta, dificultando o planeamento.

Planeamento:

A tomada de decisão e a realização podem ser facilitadas através das seguintes medidas:

- Um melhor planeamento anual (ver ponto 4.2);
- Uma referência à prestação de assistência eleitoral nos documentos de estratégia por país, excepto quando se considere que não é necessário que as eleições sejam apoiadas pela UE;
- A inclusão de uma reserva em cada rubrica orçamental geográfica que seria mobilizada quando uma eleição fosse anunciada durante o ano;
- O estabelecimento de acordos com parceiros com uma experiência e conhecimentos especializados adequados, por exemplo, assessoria em matéria de elaboração de leis eleitorais, administração eleitoral, logística, meios de comunicação social, educação dos eleitores ou em regiões geográficas específicas. Os parceiros seriam identificados através de um processo de selecção transparente. Os acordos seriam complementados com contratos financeiros rápidos e pontuais logo que a necessidade de um serviço específico se fizesse sentir. Tais contratos proporcionariam flexibilidade em termos de gestão, permitiriam poupar tempo (o volume de trabalho administrativo seria reduzido) e permitiriam racionalizar as competências técnicas, uma vez que a assistência e a observação eleitorais implicam uma vasta gama de competências que os organismos especializados dominam melhor.

Medidas de reacção:

- Os procedimentos de emergência previstos nos Regulamentos 975/99 e 976/99 do Conselho (artigos 14º e 15º, respectivamente) para os "casos de necessidade urgente e imprevisível" permitem à Comissão mobilizar rapidamente fundos, após consultar os Estados-membros, que têm cinco dias para reagir. Os regulamentos TACIS, PHARE, OBNOVA e PVDALA prevêem disposições similares em matéria de procedimentos de emergência. No entanto, este procedimento não contempla a questão dos atrasos a jusante.
- Deveria ser ponderada a questão de se recorrer a procedimentos acelerados, incluindo a criação de um mecanismo de reacção rápida.

- *A assistência e observação eleitorais deverão ser financiadas a título do primeiro pilar (essencialmente dos instrumentos de cooperação mas também do Capítulo B7-70).*
- *Acelerar e simplificar a tomada de decisão e a aplicação.*

4.4. Uma estratégia para a assistência e observação eleitorais

O Conselho aprovou recentemente critérios destinados a fundamentar as decisões respeitantes ao envio de missões de observação, bem como critérios para o recrutamento e a orientação dos observadores (Anexos III e IV). No entanto, não

existe uma estratégia global da UE quanto a um seu envolvimento eleitoral. Com base na anterior experiência e nos trabalhos actualmente desenvolvidos, a UE deveria adoptar uma estratégia que:

- Seja guiada por objectivos claros e pelo princípio da parceria entre a UE e o país em que as eleições se realizam. A UE deveria ajudar o país de acolhimento a criar e manter uma capacidade nacional independente para a realização de eleições baseadas na democracia, no primado do Direito e no respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Os documentos de estratégia por país deveriam contemplar estes elementos no caso dos países em que tal é pertinente;
- Evite a dependência prestando assistência unicamente quando esta seja realmente necessária;
- Permita uma decisão caso a caso relativamente à prestação de assistência da UE e ao envio de observadores, utilizando critérios estabelecidos (ver infra), e que a participação eleitoral da UE se adapte a uma situação de mudança, incluindo que a mesma possa terminar caso as condições necessárias deixem de estar reunidas;
- Assegure a complementaridade da assistência e da observação, quando as duas forem necessárias. Na maioria dos casos, ambas são susceptíveis de constituir elementos associados na promoção dos objectivos da UE;
- Promova o desenvolvimento da capacidade nacional e preste apoio, sempre que adequado, às comissões nacionais de eleições e às ONG e organizações da sociedade civil envolvidas na educação cívica e na educação dos eleitores;
- Promova a sustentabilidade a longo prazo após uma eleição. Sempre que adequado, uma missão de assistência técnica poderia continuar a assistir o governo a sanar eventuais deficiências a nível da administração eleitoral e do Estado de Direito;
- Promova o pluralismo, tanto a nível político como ao nível necessário para manter a natureza pluralista da sociedade, o que deverá incluir a promoção de ONG, de meios de comunicação social independentes e responsáveis e o respeito pelos direitos de liberdade de associação. Em algumas eleições, poderá justificar-se o financiamento de ONG mas não de actividades governamentais;
- Promova a parceria com ONG e permita que se retirem lições da sua experiência. A UE deveria desenvolver esforços consistentes e coerentes no sentido de identificar e integrar, no apoio eleitoral da UE, as ONG europeias e locais com mandatos adequados e experiência pertinente, utilizando o Capítulo B7-70. Em especial, a UE deveria promover a participação das mulheres e das pessoas de minorias nacionais no processo de eleição e de tomada de decisão a nível nacional, regional e local, quer como votantes quer como candidatos; meios de comunicação social livres e pluralistas e a educação cívica e a educação dos eleitores;
- Saliente o apoio aos observadores locais, que podem desempenhar um papel essencial no desenvolvimento de instituições democráticas. Logo que estejam

criadas instituições democráticas que funcionem bem, os observadores da UE deverão deixar de ser necessários. No entanto, as organizações de observadores nacionais apoiadas pela UE devem estar suficientemente bem implantadas e caracterizar-se por posições de equilíbrio e de neutralidade;

- Preste uma especial atenção ao recenseamento eleitoral, bem como a uma delimitação equitativa dos círculos eleitorais;
- Promova os mecanismos de auto-regulação necessários para assegurar um funcionamento adequado da democracia, incluindo controlos em todas as fases do processo eleitoral, efectuados por representantes de todos os partidos políticos concorrentes, meios de comunicação social livres e um acompanhamento por organizações nacionais "neutras" (em geral ONG ou organizações religiosas).

- *A UE deveria adoptar uma estratégia que permita decisões caso a caso para apoiar e observar eleições.*
- *A estratégia da UE deveria procurar promover a capacidade nacional e a sustentabilidade.*
- *As acções da UE deveriam promover o pluralismo e apoiar as ONG locais e os observadores locais.*

4.4.1. Critérios para a observação eleitoral

A fim de ajudar a determinar se os objectivos da UE são atingíveis, são necessários certos critérios. A Comissão considera que os critérios adoptados pelo Conselho, em 28 de Junho de 1998 (Anexo III), oferecem uma base válida para fundamentar a organização de uma missão de observação eleitoral da UE. Além da importância do país para a UE, existem três considerações especialmente importantes:

- A participação da UE é aconselhável? A fim de evitar que a UE seja arrastada para uma situação em que a sua presença poderia dar credibilidade a um processo eleitoral irregular, deverão ser tidos em conta os factores pertinentes de natureza política e jurídica *in situ*. As condições minimamente aceitáveis deverão em geral contemplar:
 - Um sufrágio universal;
 - A liberdade de participação eleitoral por parte dos cidadãos e dos partidos políticos;
 - A liberdade de expressão para criticar o governo;
 - O direito de livre circulação;
 - O direito de reunião;
 - Um acesso razoável aos meios de comunicação social por parte de todos os partidos e candidatos em liça.

Será necessário ponderar cuidadosamente outros factores importantes que deverão sustentar a opinião e a decisão da UE, por exemplo: trata-se da primeira eleição após um período de conflito ou de opressão? As eleições acompanham um processo de paz ou o eventual regresso de refugiados?

- A participação da UE é viável? Mesmo quando se está perante uma situação de eleições livres e equitativas, a UE deveria procurar garantir certas condições para a sua participação:
 - Um pedido para observar o acto eleitoral apresentado pelo governo do país de acolhimento. Em princípio, deveria ser necessário que o governo apresentasse um pedido formal, mas em certos casos pode ser aceitável uma indicação clara da vontade do governo de ter observadores da UE, ainda que não formalmente expressa;
 - Um governo do país de acolhimento receptivo às propostas da UE no sentido de serem introduzidas alterações específicas ou melhorias nos preparativos eleitorais;
 - O apoio de todos os principais partidos políticos ou candidatos em liça à participação dos observadores da UE;
 - A existência de um anterior acompanhamento por parte da UE da evolução política no país de acolhimento;
 - Um calendário que permita que os responsáveis da equipa de acompanhamento da UE estejam no local com uma antecedência suficiente.

- A participação da UE é útil? Um exercício de observação proporciona normalmente um certo grau de legitimação, contribui de certo modo para criar um clima de confiança e funciona sempre como um elemento dissuasor da fraude. No entanto, a observação é dispendiosa. É necessário definir prioridades, devendo a utilidade ser parcialmente definida em termos da relação custos-benefícios. Uma missão eleitoral poderia ser aconselhável e viável mas somente marginalmente útil (por exemplo, Guatemala 1999). Este conceito de "utilidade" é em grande medida técnico, devendo ser ponderado à luz de uma avaliação efectuada pela UE, destinada a determinar se as suas relações globais com o país em questão e os seus objectivos gerais tornam uma presença eleitoral da UE "politicamente útil".

Em geral, todas as missões eleitorais da UE deverão ter um mandato escrito acordado com o governo e com as autoridades eleitorais do país objecto da observação. O mandato deverá incluir os objectivos e os requisitos da actividade de observação, tais como uma garantia de que os observadores gozam de uma liberdade de movimento e de acesso a todos os partidos políticos, candidatos e responsáveis eleitorais, bem como a todas as secções de voto e centros de escrutínio. Além disso, os observadores deverão poder receber todas as informações necessárias sobre o processo eleitoral. A segurança dos observadores também deverá estar garantida, na medida do possível.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>As decisões de enviar observadores devem basear-se em considerações de oportunidade, viabilidade e utilidade. Os critérios definidos pelo Conselho em 1998 para decidir o envio de uma missão de observação da UE continuam a constituir uma boa base para o efeito.</i>- <i>As missões eleitorais da UE deveriam ter um mandato acordado com o país de acolhimento.</i> |
|--|

4.4.2. Critérios para a assistência eleitoral

Dado que a CE não pode e não deve participar financeiramente em todas as eleições, que tipo de eleição deverá ser assistido ou observado? A UE participou geralmente na primeira e na segunda eleições gerais de um país em fase de transição. Contudo, a avaliação quanto à conveniência de apoiar um processo eleitoral, a nível nacional ou local, deveria ser efectuada numa base caso a caso e ter em conta a estratégia global da UE, a importância política e as potencialidades para a democracia resultantes da própria eleição, a importância do país para a UE, bem como as suas dificuldades orçamentais.

O Conselho não aprovou critérios para a prestação de assistência eleitoral, que em princípio são menos evidentes no que respeita à observação. No entanto, alguns critérios poderiam ser os seguintes:

- Um pedido de assistência eleitoral da UE apresentado pelo governo do país de acolhimento;
- O acordo geral dos principais partidos políticos e dos outros parceiros eventuais (por exemplo, ONG, organizações da sociedade civil, grupos de mulheres, associações de jornalistas, etc.) quanto a um programa de assistência eleitoral da UE;
- A existência de um anterior acompanhamento político da UE ou de programas de desenvolvimento da UE no país de acolhimento;
- Um calendário adequado para a preparação;
- Uma garantia de liberdade de movimento e de acesso aos ministérios competentes e a outros parceiros não-governamentais por parte dos membros da equipa de assistência eleitoral da UE;
- Uma garantia de acesso a todas as informações pertinentes para as actividades da equipa de assistência eleitoral da UE;
- Uma garantia quanto à segurança dos membros da equipa de assistência eleitoral da UE, na medida do possível.

Estes três últimos elementos deveriam sobretudo figurar num acordo escrito formal com o país de acolhimento que deveria igualmente conter o mandato da missão com objectivos claramente definidos.

Os critérios que sustentam a tomada de decisões sobre a prestação de assistência eleitoral poderiam incluir: um pedido da parte do governo do país de acolhimento, um acordo geral dos principais partidos políticos, anteriores acções de acompanhamento político ou programas de desenvolvimento da UE, um calendário adequado, a liberdade de movimento, o acesso à informação e a segurança da equipa de assistência técnica.

4.5. Observadores e peritos eleitorais

Existem critérios acordados para a selecção dos observadores (Anexo IV). Em Junho de 1998, o Conselho aprovou um código de conduta para os observadores da UE (Anexo III) aplicável aos nacionais de qualquer país que participe em missões de observação da UE. Caso esteja prevista a utilização de fundos comunitários, a responsabilidade da Comissão a nível da execução orçamental preconiza que o recrutamento dos observadores e peritos eleitorais da UE deva ser feito pela Comissão. No entanto, tal não será realista, se a esta tarefa não forem afectadas uma estrutura adequada e recursos humanos suficientes.

Os Estados-membros deverão continuar a propor observadores a curto prazo (OCP) para qualquer componente financiada pela UE. Em primeiro lugar, uma percentagem das equipas de observadores da UE deveria ser reservada a representantes "europeus" (embora tal não deva significar que o número de membros da missão fique extremamente reduzido). Os observadores incluídos nesta percentagem seriam Membros do Parlamento Europeu (até que fosse criado um mecanismo do PE), funcionários da Comissão, funcionários de outras instituições da UE, ONG europeias, institutos especializados da UE, antigos participantes em missões de observação da UE, participantes em programas de formação comunitários em matéria de eleições e de direitos humanos e especialistas eleitorais da UE.

Independentemente da origem do seu recrutamento, deveriam ser estabelecidas condições paralelas de pagamento *per diem* e de apoio aos observadores. Deveriam ser envidados todos os esforços no sentido de manter o espírito de voluntariado, que até ao presente contribuiu para muito do empenhamento e desempenho dos observadores a curto prazo da UE.

A unidade eleitoral da Comissão poderia elaborar uma lista dos peritos eleitorais da UE que participam em missões de assistência eleitoral e de observação a longo prazo, que em parte se poderia basear na participação em acções e programas de formação da UE. A Comissão também deveria promover a interconexão com bases de dados nacionais. A existência de uma base de dados a nível da UE não é viável nem necessária.

- *Quando forem utilizadas verbas da UE, a Comissão superintenderá o recrutamento dos observadores da UE, incluindo os observadores designados pelos Estados-membros. Uma determinada proporção devia ser constituída por participantes "europeus" designados pela Comissão.*
- *O espírito de voluntariado dos OPC deveria ser mantido.*
- *A Comissão deve elaborar uma lista de peritos eleitorais da UE e promover a interligação a listas nacionais.*

4.6. Orientações práticas para uma estratégia de sucesso

A experiência demonstrou que as condições abaixo indicadas contribuem para o êxito das missões de assistência e de observação eleitorais:

- Todas as missões eleitorais da UE deverão ter um mandato claro das instituições comunitárias, que também deveria contemplar a questão da ligação entre a missão e os representantes da UE, como sejam a delegação da Comissão e a Presidência;
- Regra geral, deveria haver uma missão exploratória, que deveria ser constituída por elementos da Comissão com experiência e sentido estratégico, que poderiam ser acompanhados por colegas do Conselho e do Parlamento Europeu. O mandato da missão exploratória deveria procurar determinar a atitude do país de acolhimento em relação a uma participação da UE, bem como preparar propostas quanto ao âmbito e natureza de uma eventual participação eleitoral da UE e identificar as eventuais melhorias a introduzir no processo eleitoral que pudessem ser solicitadas pela UE antes de ser tomada uma decisão final quanto à sua participação;
- Criação de uma unidade eleitoral da UE com uma equipa central que coordenaria toda a gama de actividades eleitorais e que seria constituída por:
 - 1 coordenador executivo/observador principal da UE e assistente pessoal²¹;
 - 1 responsável pelas finanças e administração;
 - 1 funcionário para os contactos com os meios de comunicação social;
 - 1 ou 2 funcionários encarregados da logística;
 - 1 perito em formação/coordenador dos relatórios/analista estatístico;
- Todas as componentes, tais como a equipa de assistência técnica, deverão ser directamente responsáveis perante o chefe da unidade eleitoral da UE;
- As equipas de assistência técnica da UE deverão estar no local com uma antecedência suficiente para dar uma contribuição clara para a formação dos participantes locais. Tal antecedência permitiria melhorar a qualidade da acção dos participantes locais e a recolha de informações valiosas que podem ser bastante úteis para a unidade eleitoral da UE. Uma equipa de assistência técnica eficaz poderia incluir:
 - 1 coordenador da equipa;
 - 1 perito em financiamento de campanhas eleitorais;
 - 1 especialista em educação cívica;
 - vários especialistas na formação de grupos de mulheres, de jovens, de estudantes e de minorias;
 - peritos em matéria de desenvolvimento de competências para trabalharem com as ONG e as organizações da sociedade civil;
 - 1 especialista em formação em matéria de meios de comunicação social;

²¹ A UE deveria ponderar a questão de designar o seu representante por "observador-chefe". Todos os outros grupos internacionais têm esta designação e a expressão é geralmente utilizada, pelo menos pela imprensa. Neste caso específico, uma visibilidade clara deveria prevalecer sobre pormenores de ordem interna da UE.

- vários formadores para a observação nacional;
- vários especialistas na formação das pessoas ligadas ao processo eleitoral;
- Em cada fase deverão ser elaborados relatórios de missão periódicos;
- Todos os observadores deverão receber formação. Após a sua chegada ao país de acolhimento, os observadores a longo prazo e os observadores a curto prazo deverão cumprir um programa de formação global e pormenorizado. O facto de os programas de formação serem comuns contribuirá para melhorar a qualidade e a coesão das equipas de observadores da UE. Os esforços desenvolvidos deverão sobretudo procurar assegurar um quadro comum para a formação e a orientação no terreno, incluindo através da formação de formadores, da elaboração, pela Comissão, de um manual destinado aos observadores eleitorais da UE. A formação para missões específicas nos Estados-membros poderia tirar partido dos novos modelos de comunicação em linha e educação através da Internet. As iniciativas de formação em parceria com as Nações Unidas ou outras organizações internacionais ou regionais deveriam ser apoiadas;
- O ideal seria que os observadores a longo prazo (OLP) estivessem no local dois meses antes do dia das eleições e que aí permanecessem após a divulgação dos resultados eleitorais a fim de observarem a resolução dos diferendos eleitorais. Os OLP deveriam ser sujeitos a um exame cuidadoso destinado a apurar a sua competência profissional e aptidão para o contacto humano para estes postos essenciais. O desempenho dos OLP, quer ao nível do controlo, quer da formação ou da elaboração dos relatórios, pode determinar o êxito ou o fracasso de toda uma missão eleitoral da UE. Os OLP deveriam ser colocados por forma a cobrir o máximo possível de terreno eleitoral e de acordo com o plano estratégico da missão da UE. Deveriam também estabelecer relações e realizar consultas com os diferentes níveis da administração eleitoral, bem como com os partidos políticos e os grupos da comunidade local. Deveriam ainda observar o recenseamento eleitoral e o início dos preparativos para as eleições e avaliar o desenrolar da campanha eleitoral, em especial no que respeita às questões da igualdade de acesso aos meios de comunicação social e da utilização dos recursos públicos por todos os candidatos. Deveriam igualmente contribuir para desenvolver a capacidade dos observadores nacionais, assim como apresentar relatórios periódicos ao observador principal da UE relativamente a todos os aspectos do processo eleitoral relacionados com o seu domínio específico de responsabilidade. Finalmente deveriam preparar a distribuição dos OCP de uma forma o mais eficaz possível;
- Os observadores a curto prazo (OCP) deveriam chegar pouco antes do dia das eleições e ser colocados por forma a observarem o dia das eleições e o início da contagem dos votos. Antes de serem colocados, os OCP deverão ser completamente informados pela unidade eleitoral da UE e pelos OLP;
- Todos os observadores deverão respeitar o código de conduta aprovado pelo Conselho em Junho de 1998.

- ***Mandato claro para as missões de observação eleitoral.***
- ***Missão exploratória.***

- *A unidade eleitoral da UE deve possuir uma equipa central.*
- *Todas as componentes UE devem ser directamente responsáveis perante o chefe da unidade eleitoral da UE.*
- *A equipa de assistência técnica da UE deve estar no terreno com uma antecedência suficiente.*
- *Relatórios periódicos da missão.*
- *Todos os observadores da UE devem receber formação de acordo com um quadro comum.*
- *Iniciativas de formação coordenadas com outras organizações.*
- *Os OLP deverão estar no terreno dois meses antes do dia das eleições.*
- *Todos os observadores da UE devem respeitar o código de conduta do Conselho.*

4.7. Avaliação dos resultados eleitorais

A avaliação de uma eleição, bem como a decisão de enviar ou não uma missão de observação, constituem questões politicamente sensíveis, uma vez que estão em jogo não só os interesses políticos da UE mas também a sua credibilidade. A Comissão subscreve a Decisão do Conselho de 28 de Junho de 1998 (Anexo III), que enumera os factores a tomar em consideração aquando da avaliação da validade de uma eleição:

- O grau de imparcialidade demonstrado pelo organismo de gestão eleitoral;
- O grau de liberdade de que os partidos políticos, as alianças e os candidatos gozaram em termos de organização, circulação, reunião e manifestação pública das suas posições;
- A igualdade no acesso aos meios de comunicação social por parte dos partidos políticos, das alianças e dos candidatos;
- O recenseamento dos eleitores sem discriminação de sexo, raça ou origem étnica;
- Qualquer outro assunto que se prenda com o princípio fundamental da liberdade e equidade da eleição;
- A condução do acto eleitoral e do escrutínio em conformidade com a lei eleitoral.

No entanto, os critérios deverão ser aplicados com flexibilidade de acordo com os diferentes tipos de eleições: as eleições para a resolução de conflitos e as primeiras eleições exigem uma abordagem mais flexível.

Todos os elementos da equipa eleitoral da UE devem contribuir para a avaliação. Por forma a assegurar a coerência da avaliação da UE, antes da sua publicação, é essencial que haja uma consulta estreita e regular entre o observador principal da UE, a Presidência da UE no local, o Parlamento Europeu e a delegação da Comissão Europeia. Pode-se fazer uma distinção bastante útil entre a avaliação política global e a avaliação de carácter técnico, que analisa de forma mais pormenorizada as diferentes fases do processo eleitoral. Esta distinção deu bons resultados aquando da

avaliação das eleições indonésias: a avaliação política foi feita pela Presidência do Conselho e a avaliação técnica foi efectuada pelo chefe da unidade eleitoral europeia.

Para além de avaliar o resultado da própria eleição, a Comissão acompanhará e avaliará todas as acções de apoio eleitoral da UE financiadas pelo orçamento comunitário, designadamente em matéria de pertinência, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade²². Periodicamente serão realizadas avaliações externas. As partes interessadas locais (governo, ONG, meios de comunicação social) deveriam ser convidadas a apresentarem as suas observações. Dever-se-ia também procurar obter a opinião de peritos eleitorais independentes.

- *Avaliação das eleições em conformidade com a Decisão do Conselho de 1998: no entanto, as eleições realizadas após um conflito e as primeiras eleições necessitam de uma abordagem mais flexível.*
- *A avaliação deveria ser efectuada após consulta e acordo de todas as partes interessadas da UE presentes.*
- *Todas as acções eleitorais da UE deveriam ser avaliadas e dever-se-ia procurar obter pontos de vista externos à UE.*

4.8. Melhorar a visibilidade da UE

A participação da UE em eleições e o seu apoio a processos eleitorais deverão ser visíveis a fim de salientar o empenhamento da UE em favor da promoção da democratização nas suas políticas externas. Uma maior visibilidade da UE deverá resultar de uma política reforçada e mais transparente, bem como de mecanismos de execução. Em especial, a unidade eleitoral deverá assegurar que sejam colocadas na internet informações sobre o apoio da UE a processos eleitorais. No entanto, a visibilidade em si não constitui um objectivo, pelo que a UE deverá ser cuidadosa para não diminuir o papel das instituições e dos intervenientes nacionais.

Para a UE, a melhor garantia de identidade própria e de visibilidade consiste em desenvolver uma acção eficaz. Igualmente útil seria o facto de a unidade eleitoral da UE possuir como membro destacado um cidadão europeu com as qualificações profissionais e o conhecimento das políticas e das instituições da União Europeia, que seria encarregado dos contactos com os meios de comunicação social. Sempre que possível, o chefe da unidade de observação eleitoral da UE deverá igualmente possuir o sentido da comunicação e experiência no relacionamento com os meios de comunicação social. Em certos casos, deverá ser ponderada a escolha de uma personalidade europeia prestigiada. Dever-se-á também utilizar o logotipo da UE, incluindo no vestuário. Sempre que a actividade da UE se desenvolva sob a coordenação de uma organização internacional, a visibilidade da UE deverá estar prevista no acordo formal.

- *Divulgar na internet a actividade geral e específica da UE em matéria de apoio das eleitoral.*
- *O chefe da unidade eleitoral da UE deverá ter um bom contacto com os meios de comunicação social e ser apoiado por um funcionário encarregado dos*

²²

A pertinência resulta da relação entre os problemas a resolver e os objectivos do programa. A eficiência respeita à relação entre as actividades empreendidas e os resultados. A eficácia depende da relação entre os resultados e os objectivos específicos, enquanto o impacto diz respeito à relação existente entre os objectivos específicos e os objectivos gerais.

contactos com os meios de comunicação social.

- *Utilização do logotipo da UE e de material publicitário.*
- *Assegurar que a visibilidade seja prevista nos acordos com outros parceiros.*

4.9. Coordenação com outras organizações

Existem várias organizações internacionais e ONG cuja actividade se insere no domínio da assistência e da observação eleitorais. No passado, a UE colaborou com muitas delas. No entanto, esta cooperação assumiu frequentemente a forma de simples delegação de responsabilidades noutras organizações. A UE foi sobretudo considerada como um banqueiro de uma acção controlada por uma outra organização cujos membros e interesses não são necessariamente os mesmos da UE. Perderam-se a contribuição de natureza política e a visibilidade.

Dado o elevado número de eleições em todo o mundo e as competências e recursos limitados da UE, será por vezes necessário agir por vezes através de outras organizações. Em qualquer caso, a UE terá sempre de colaborar com outras organizações no terreno. Por conseguinte, é essencial melhorar a coordenação. Dever-se-iam estabelecer contactos regulares. Além disso, dever-se-ia ponderar o estabelecimento de acordos-quadro com as principais organizações internacionais governamentais e não-governamentais, por exemplo, as Nações Unidas (PNUD, Departamento de Assistência Eleitoral das Nações Unidas, Voluntários das Nações Unidas), a OSCE/ODIHR, OEA e a IDEA, caso se considerasse que tais acordos-quadro poderiam trazer um verdadeiro valor acrescentado. Estes acordos deverão basear-se em verdadeiras parcerias em matéria de definição e de execução de políticas, em vez de se centrarem unicamente nas questões de financiamento e de visibilidade, e destinar-se a facilitar e a acelerar a cooperação com organizações internacionais em determinadas acções eleitorais. A Comissão explorará estas possibilidades.

- *Contactos regulares com as organizações internacionais pertinentes.*
- *Explorar as possibilidades de acordos-quadro.*

5. CONCLUSÕES

As recomendações contidas na presente comunicação (resumidas no Anexo V) destinam-se a melhorar a qualidade e a eficácia da participação da União Europeia no que respeita à promoção de eleições livres e equitativas e à transição para a democracia sustentável e tem por base as várias experiências de participação da UE até ao presente e os conhecimentos específicos de outros intervenientes.

Embora poucas pessoas duvidem de que a democracia constitui o melhor sistema de governação, quando o que está em causa é assegurar uma verdadeira liberdade e uma sociedade democrática, as eleições são simplesmente uma parte de um todo. Por conseguinte, a assistência da UE em matéria eleitoral representa unicamente um aspecto da contribuição global da UE em favor da democratização e do desenvolvimento sustentável nos países terceiros.

Convidam-se o Conselho e o Parlamento Europeu a colaborar com a Comissão para desenvolver as ideias expostas na presente comunicação.

ANEXO I

SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

1. Descrição das principais operações

A União Europeia acompanhou, na qualidade de observador, as primeiras eleições parlamentares multipartidárias na **Rússia**, que se realizaram em 11 e 12 de Dezembro de 1993. Tratou-se das eleições para a Duma e para o Conselho da Assembleia Estatal Federal que haviam sido precedidas por período de violentos confrontos entre os poderes executivo e legislativo, tendo coincidido com a realização de um referendo constitucional. O Conselho da União Europeia adoptou uma acção comum PESC relativa ao envio de uma equipa de observadores da União Europeia em 9 de Novembro de 1993²³. Com esta acção comum foi criada uma unidade de observadores da União Europeia financiada a partir do programa Democracia TACIS (346 000 ecus). Incumbia a esta equipa assistir e coordenar os observadores da União Europeia, garantir a coordenação, no local, com outras organizações internacionais e ONG, estabelecer ligações com as autoridades russas e garantir uma distribuição equilibrada dos observadores em todo o território. Participaram nesta operação 116 parlamentares, tanto do Parlamento Europeu como dos parlamentos nacionais e 91 peritos (incluindo 5 OLP). Apesar de diversas irregularidades detectadas a nível dos procedimentos adoptados, não se verificaram abusos sistemáticos, tendo as eleições sido consideradas livres e equitativas. Para além da observação das eleições, a União Europeia analisou igualmente a cobertura mediática das mesmas através do Instituto Europeu dos Meios de Comunicação (EIM), iniciativa para a qual contou com um financiamento de 200 000 ecus. O EIM instituiu uma unidade de monitorização dos meios de comunicação que funcionou em estreita colaboração com a unidade de observadores da União Europeia. As suas tarefas incluíram uma avaliação do quadro jurídico no âmbito do qual os meios de comunicação cobriram o processo eleitoral e uma avaliação da independência e equidade da cobertura eleitoral.

As segundas eleições parlamentares russas após a reforma constitucional de Dezembro de 1993 realizaram-se em 17 de Dezembro de 1995. Em resposta a um pedido apresentado à UE pela Comissão Eleitoral Central Russa tendo em vista a prestação de assistência ao acompanhamento das eleições, foi criada uma Unidade Eleitoral da União Europeia (UEUE) encarregada de fornecer apoio logístico aos observadores eleitorais enviados pelas instituições da União Europeia e pelos Estados-membros. No âmbito desta assistência estava previsto o envio de sete consultores, bem como o fornecimento de instalações para escritórios, intérpretes, serviços de transporte e secretárias e uma assistência técnica a curto prazo à Comissão Eleitoral Central Russa.

As primeiras eleições presidenciais livres na Rússia realizaram-se em Junho e Julho de 1996, tendo a União Europeia, a OSCE e outras organizações sido convidadas pela Comissão Eleitoral Central a acompanhar este acontecimento na qualidade de observadores. A União Europeia afectou 294 000 ecus a esta acção²⁴. Foi criada uma outra Unidade Eleitoral da União Europeia, que forneceu todo o tipo de serviços aos 244 observadores dos países da União Europeia. Foram destacados para a Unidade

²³ Decisão 93/604/PESC. Jornal Oficial L 286 de 20/11/1993, p.3.

²⁴ Programa Tacis "Democracia".

Eleitoral da OSCE/ODIHR em Moscovo dois funcionários responsáveis pela afectação geográfica dos observadores e pela coordenação regional. As actividades da UEUE incluíram a prestação de informações e orientações aos observadores e uma análise da organização e resultados das eleições. Muito embora tenham sido registados progressos consideráveis em matéria de legislação eleitoral desde as anteriores eleições de 1991, a missão de observadores formulou uma série de recomendações de melhorias a introduzir.

A União Europeia acompanhou as eleições de 1997 na Chechénia, que haviam sido precedidas por uma guerra civil devastadora. Com vista a legitimar o Governo provisório e permitir a continuação do processo de paz, foram rapidamente convocadas eleições parlamentares e presidenciais para 27 de Janeiro de 1997. A União Europeia contribuiu com 100 000 ecus²⁵ em apoio da OSCE, que havia desempenhado um papel determinante a nível das negociações do acordo de paz de Agosto de 1996. Este montante destinou-se a suprir as necessidades de base, tais como a aquisição de boletins de voto, urnas eleitorais e tinta indelével, bem como despesas de transporte, equipamento de escritório e telecomunicações. As eleições foram declaradas "livres e exemplares".

A União Europeia acompanhou, mais uma vez na qualidade de observador, as primeiras eleições democráticas e multirraciais realizadas na **África do Sul**, ou seja, as eleições nacionais e provinciais de Abril de 1994. Tratou-se de um acontecimento histórico que transformou a África do Sul, de uma sociedade baseada no *apartheid*, numa democracia não racial. Em 6 de Dezembro de 1993 o Conselho adoptou uma acção comum PESC relativa ao apoio às eleições na África do Sul²⁶. Foi afectado a esta acção um total de 18,5 milhões de ecus²⁷. No quadro de uma iniciativa coordenada pelas Nações Unidas, a União Europeia enviou 325 observadores (incluindo 14 membros do Parlamento Europeu) e disponibilizou 112 agentes policiais, peritos eleitorais e consultores que assistiram a Comissão Eleitoral Independente da África do Sul e a Comissão Independente para os Meios de Comunicação. Para além disso, a União Europeia participou activamente em acções de educação dos eleitores, tendo contribuído financeiramente para suplementar o Fundo Eleitoral Estatal. O programa de educação dos eleitores foi bem sucedido (apenas 1% dos boletins de voto foram danificados). Este programa foi parcialmente executado por um consórcio de ONG da África do Sul sob a orientação da Conferência dos Bispos Católicos da África do Sul. Foi criada uma Unidade Eleitoral da União Europeia para coordenar a observação das eleições e, sempre que necessário, fornecer orientação e assistência à Comissão Eleitoral Independente da África do Sul. No seu conjunto, as eleições na África do Sul constituíram um êxito retumbante: milhões de cidadãos, anteriormente excluídos do processo político, se tornaram agentes activos da mudança política. As eleições foram consideradas livres, muito embora não completamente democráticas para todos os eleitores individuais, devido a falhas ocorridas a nível dos procedimentos de votação e de escrutínio. No entanto, dada a aceitação geral dos resultados, foram consideradas como uma expressão da vontade política da população da África do Sul.

²⁵ Programa Tacis "Democracia".

²⁶ Decisão 93/678/PESC. Jornal Oficial L 316 de 17/12/1993, p.45.

²⁷ Rubrica orçamental B7-5070.

A União Europeia desempenhou um papel fundamental a nível da preparação e observação das eleições na **Palestina** em 1996. Após a retirada das forças israelitas da Cisjordânia, os palestinianos realizaram as suas primeiras eleições presidenciais e parlamentares na Cisjordânia e na Faixa de Gaza em 20 de Janeiro de 1996. O acordo provisório israelo-palestiniano de 28 de Setembro de 1995 designava a União Europeia como coordenador dos observadores internacionais destas eleições. A União Europeia contribuiu com 7,5 milhões de ecus para assistir os palestinianos na preparação das eleições²⁸. Este montante foi utilizado, essencialmente, para preparar a lei eleitoral, definir a configuração dos círculos eleitorais, instalar todo o dispositivo administrativo das eleições, formar os funcionários eleitorais, realizar a campanha pública de educação cívica e fornecer equipamento técnico. A União Europeia autorizou 10 milhões de ecus adicionais para cobrir os custos da observação das eleições, dos quais apenas 7,5 milhões foram efectivamente utilizados devido às exigências do calendário eleitoral. O Conselho adoptou diversas decisões PESC relativas às eleições na Palestina: a Acção Comum de 19 de Abril de 1994 de apoio ao processo de paz no Médio Oriente²⁹, que anunciava a intenção da União Europeia de prestar assistência e observar as eleições nos territórios ocupados; a Decisão do Conselho de 1 de Junho de 1995³⁰, que afectou 10 milhões de ecus a este objectivo, e a Decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1995 que instituiu uma Unidade Eleitoral da União Europeia e definiu os procedimentos financeiros e administrativos para a observação das eleições³¹.

A Unidade Eleitoral da União Europeia foi encarregada de organizar a missão de observação europeia (que incluiu 285 observadores: 60 OLP; 130 OMP e 95 OCP) e coordenou 390 outros observadores internacionais de países terceiros, organizações internacionais e ONG. Certificou-se igualmente do carácter democrático do processo eleitoral, apesar da ocorrência de alguns incidentes que incluíram restrições à imprensa palestiniana e a intimidação de alguns candidatos, obstáculos por parte da polícia ao processo de voto em Jerusalém Oriental e intimidação dos eleitores em Hebron durante o dia das eleições.

A União Europeia apoiou a OSCE a nível da organização e supervisão de diversas eleições na **Bósnia-Herzegovina** em 1996, 1997 e 1998. Após o final da guerra na Bósnia, a comunidade internacional empenhou-se na organização de eleições no âmbito do processo de reconstrução de um país devastado pela limpeza étnica. Os Acordos de Paz de Dayton de 1995 encarregaram a OSCE de organizar as primeiras eleições na Bósnia-Herzegovina e, em Dezembro de 1997, o “Conselho para a Aplicação da Paz” solicitou mais uma vez à OSCE a organização das eleições gerais em 1998. No total, a União Europeia afectou 16 milhões de ecus (combinando fundos do primeiro e segundo pilares) às eleições na Bósnia através da OSCE, muito embora a visibilidade da União Europeia tenha sido extremamente reduzida. Em 1996 a União Europeia afectou 5,6 milhões de ecus, em 1997 5,5 milhões de ecus e em 1998, 5 milhões de ecus.

Em 10 de Junho de 1996 o Conselho adoptou uma acção comum PESC³² em apoio das actividades da OSCE no âmbito das eleições na Bósnia-Herzegovina, para as

²⁸ Financiado a partir da rubrica orçamental B-7-420 (antiga rubrica B7-7110).

²⁹ Decisão 94/276/PESC. Jornal Oficial L 119 de 7/5/1994, p.1.

³⁰ Decisão 95/205/PESC. Jornal Oficial L 130 de 14/6/1995, p.1.

³¹ Decisão 95/403/PESC. Jornal Oficial L 238, 6/10/1995 p.4.

³² Decisão 96/406/PESC. Jornal Oficial L 168, 6/7/1996, p.1.

quais contribuiu com um montante de 3 milhões de ecus. A assistência materializou-se através do envio de uma missão de supervisores da União Europeia sob a égide da OSCE. As eleições supervisionadas realizaram-se em 14 de Setembro de 1996 e incluíram as seguintes instituições: o Parlamento da Bósnia-Herzegovina, a presidência colectiva da Bósnia-Herzegovina, os parlamentos das duas entidades que constituem a Bósnia-Herzegovina, ou seja, a Federação Muçumano-Croata e a República da Sérvia, a presidência da República Sérvia e as administrações cantonais. Muito embora inicialmente previstas para a mesma data, as eleições municipais tiveram de ser adiadas para 1997 devido a problemas verificados a nível do registo dos eleitores. No que respeita às eleições de 1996, a UE prestou igualmente apoio à OSCE num montante de 2,64 milhões de ecus que se destinaram à educação dos eleitores, à aquisição de equipamento eleitoral (urnas eleitorais e câmaras de voto) e à observação das eleições³³.

Em 1997 realizaram-se duas eleições: as eleições municipais na Federação da Bósnia-Herzegovina e as eleições para a Assembleia da República da Sérvia. Em 24 de Março de 1997 o Conselho adoptou uma acção comum PESC tendo em vista as eleições municipais na Federação da Bósnia-Herzegovina de 13 e 14 de Setembro de 1997.³⁴ Esta acção comum permitiu o reporte de fundos ainda disponíveis após as eleições de 1996 (1,1 milhões de ecus). Para além disso, em 24 de Março de 1997³⁵ o Conselho adoptou uma acção comum PESC que permitiu afectar 5,5 milhões de ecus suplementares à supervisão das eleições municipais na Bósnia-Herzegovina, incluindo a supervisão da inscrição nas listas eleitorais, a votação e o escrutínio dos votos. Em 20 de Outubro de 1997 o Conselho adoptou uma outra acção comum PESC³⁶ com vista a prestar uma assistência adicional à OSCE a nível da supervisão das eleições para a assembleia da República Sérvia, previstas para Novembro de 1997. Esta acção comum indicava que a assistência seria igualmente financiada a partir dos 5,5 milhões de ecus mencionados na acção comum PESC de Março de 1997.

Em 1998 a OSCE organizou, mais uma vez, eleições para as principais instituições da Bósnia. A União Europeia renovou o seu apoio à OSCE com uma contribuição de 5 milhões de ecus destinada a financiar o envio de uma equipa de supervisores da União Europeia sob a égide da OSCE e a estabelecer um centro para os meios de comunicação OSCE/UE. Este centro procedeu à divulgação de informações relativas às eleições a nível nacional e internacional.

Na sequência de um pedido apresentado pelo governo togolês, a União Europeia acompanhou as eleições presidenciais no **Togo**, realizadas em 21 de Junho de 1998. A realização de eleições livres e democráticas constituía uma das principais condições para a retomada da assistência internacional ao Togo. A assistência eleitoral da União Europeia elevou-se a 2 milhões de ecus. A União Europeia forneceu, em especial, assistência técnica e financeira à Comissão Eleitoral Nacional, à monitorização dos meios de comunicação, à formação dos participantes no processo eleitoral (prefeitos, membros das comissões eleitorais locais, membros das estações de voto, representantes dos partidos políticos), à educação cívica e à

³³ Rubrica orçamental B7-7001.

³⁴ Decisão 97/153/PESC. Jornal Oficial L 63, 4/3/1997, p.1.

³⁵ Decisão 97/224/PESC. Jornal Oficial L 90 de 4/4/1997, p1.

³⁶ Decisão 97/689/PESC. Jornal Oficial L 293 de 27/10/1997, p.2.

formação dos observadores nacionais. A União Europeia participou na observação internacional das eleições, tendo afectado 600 000 ecus para o efeito (que não foram totalmente utilizados). A ERIS (Electoral Reform International Services), uma ONG do Reino Unido, foi encarregada da gestão da missão de observação eleitoral, tendo igualmente sido criada uma pequena unidade de coordenação. A União Europeia enviou 5 OMP regionais e 35 OCP. Contrariamente a alguns outros observadores internacionais, a missão da União Europeia considerou que as eleições não haviam sido livres, transparentes e democráticas e que os resultados anunciados não reflectiam a vontade da população do Togo. A União Europeia decidiu não retomar a cooperação para o desenvolvimento com o Togo, muito embora continue a executar projectos em favor das camadas mais pobres da população.

A União Europeia prestou assistência às segundas eleições gerais da **Nicarágua**, realizadas em 20 de Outubro de 1996. Tratou-se de eleições presidenciais, parlamentares e locais, que incluíram igualmente os membros do Parlamento Centro-americano. A União Europeia contribuiu com 2,4 milhões de ecus³⁷ para o processo eleitoral, tendo assistido a Comissão Eleitoral da Nicarágua a nível da formação de funcionários eleitorais, e disponibilizado uma equipa de coordenação para os observadores da União Europeia. Foram afectados 400 000 ecus adicionais³⁸ a projectos de educação cívica durante a segunda volta das eleições, em Dezembro de 1996. A União Europeia deu o seu apoio à Organização dos Estados Americanos a nível da observação das eleições gerais no **Paraguai**, realizadas em 10 de Maio de 1998, tendo afectado 250 000 ecus a esta operação³⁹.

Em 1997 a UE prestou assistência à organização e observação das eleições no **Iémen**. Graças à sua contribuição de 681 000 euros, a Comunidade pôde promover a participação das mulheres nas eleições, o acompanhamento das eleições locais e a prestação de assistência à organização das eleições. Para além disso, a UE enviou cerca de 150 observadores a curto e longo prazo, incluindo diversos membros do Parlamento Europeu e funcionários da Comissão durante a campanha eleitoral. Os observadores consideraram as eleições, de uma forma geral, livres e democráticas.

A União Europeia prestou assistência às eleições gerais no **Cambodja**, que se realizaram em 26 de Julho de 1998, tendo para o efeito afectado 10,45 milhões de ecus⁴⁰. A realização destas eleições permitiu ao Cambodja reinstituir a democracia, voltar a obter legitimidade internacional e beneficiar da ajuda internacional que havia perdido após o golpe de Estado de 1997. A União Europeia participou activamente no processo eleitoral, em especial no que respeita à elaboração da lei eleitoral, o apoio à Comissão Eleitoral Nacional, registo dos eleitores e observação do escrutínio, através do envio de 200 observadores. A União Europeia nomeou um representante especial: (a parlamentar Kinnock) e um observador eleitoral principal (Embaixador Sven Linder) que efectuaram duas avaliações ligeiramente diferentes. A coordenação da unidade de observadores da UE com as Nações Unidas e outros grupos de observadores realizou-se no âmbito de um Grupo Conjunto de Observadores Internacionais. A declaração do Grupo Conjunto de Observadores Internacionais (presido pelo Embaixador Linder) considerou que as eleições haviam

³⁷ Rubrica orçamental B7-310.

³⁸ Rubrica orçamental B-7-310.

³⁹ Rubrica orçamental B7-310.

⁴⁰ Rubrica orçamental B7-3000.

sido suficientemente livres e democráticas e reflectiam a vontade das populações. A parlamentar Kinnock, em contrapartida, fez referência às violações dos direitos humanos durante a campanha eleitoral e às irregularidades verificadas a nível da inscrição nas listas eleitorais, à morte de dez pessoas no dia das eleições, à controvérsia quanto ao processo de escrutínio e às inúmeras alegações de irregularidades.

A União Europeia prestou assistência às eleições legislativas (20 de Fevereiro de 1999) e às eleições presidenciais (27 de Fevereiro de 1999) na **Nigéria**. Estas eleições permitiram instalar um governo civil democraticamente eleito após quinze anos de ditadura militar. A assistência da União Europeia às eleições na Nigéria incluiu os seguintes elementos: apoio à Comissão Nacional de Eleições (900 000 euros destinados a acções em matéria de educação cívica, informática e à aquisição de veículos); apoio às Nações Unidas na sua tarefa de coordenação (850 000 euros); disponibilização de um assistente técnico para a coordenação das Nações Unidas e da União Europeia (80 000 euros⁴¹); assistência à monitorização das eleições locais através de uma ONG nigeriana de coordenação (Grupo de Monitorização da Transição) (600 000 euros⁴²); e uma acção comum PESC (810 000 euros) para o envio de uma missão europeia de 100 observadores eleitorais⁴³. Tratou-se exclusivamente de OCP, recrutados pelo Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV) em nome da União Europeia e com base numa lista de nomes fornecida pela União Europeia. Como previsto na acção comum, a Presidência nomeou um porta-voz da União Europeia (o Embaixador Sulimma) responsável pelas declarações conjuntas União Europeia-Nações Unidas e pelas relações com a imprensa e com o público. As eleições provocaram alguma controvérsia, uma vez que foram detectados casos de votação fraudulenta e, nalgumas áreas, o número de votos excedeu largamente os valores credíveis. No entanto, a União Europeia considerou que os procedimentos de votação decorreram com base num sistema multipartidário, no sufrágio universal e nos princípios democráticos, tendo por conseguinte declarado que, de uma forma geral, os resultados reflectiam a vontade da população nigeriana.

A União Europeia prestou assistência às eleições parlamentares **indonésias de 7 de Junho de 1999**. Estas eleições haviam sido precedidas por uma grave crise económica e política após décadas de opressão, pelo que representaram um importante marco na evolução da Indonésia para a democracia. O Governo da Indonésia, salientando embora a importância da assistência internacional e congratulando-se com a presença dos observadores internacionais, deixou bem claro que não convidaria oficialmente observadores internacionais e que a assistência externa ao processo eleitoral teria de ser canalizado através do PNUD. A União Europeia afectou 7 milhões de euros⁴⁴ a um programa coordenado com o PNUD. A maior parte desta assistência foi canalizada para as ONG indonésias e para as organizações responsáveis pela monitorização do processo eleitoral. Estes grupos desenvolveram actividades nos seguintes sectores: educação dos eleitores, meios de

⁴¹ Todos os três elementos financiados a partir do PIN.

⁴² Rubrica orçamental B7-7020. Permitiu ao GMT acompanhar a transição para um governo civil através de 10 000 funcionários eleitorais nigerianos que participaram em cada uma das três principais eleições de 1999, não só em 20 de Fevereiro (Assembleia Nacional) e 27 de Fevereiro (Presidenciais) mas também em 9 de Janeiro (Assembleia Estatal).

⁴³ Decisão 98/735/PESC. Jornal Oficial L 354 de 30/12/1998, p.1.

⁴⁴ Rubrica orçamental B7-3000.

comunicação, monitorização nacional das eleições, educação cívica e gestão institucional. Foram recrutados para desempenhar esta tarefa 17 peritos técnicos da União Europeia. Um segundo aspecto da contribuição da União Europeia consistiu na observação internacional das eleições e na constituição de uma unidade de monitorização eleitoral da União Europeia. Foi nomeado director desta unidade, com o título de coordenador executivo, um antigo funcionário da Comissão Europeia, John Gwyn Morgan. A União Europeia forneceu a maior parte dos observadores internacionais, cerca de 30 OLP e 85 OCP (21 dos quais foram observadores bilaterais recrutados e financiados directamente pelos Estados-membros da União Europeia mas coordenados pela unidade de monitorização UE). Para além disso, a equipa central da União Europeia contava com 7 elementos e a equipa de assistência técnica com 17. No total, o contingente da União Europeia elevou-se a 139 elementos. Apesar de alguns incidentes, as eleições foram consideradas livres e transparentes, constituindo o ponto de partida para a constituição de um Governo que reflecta a vontade popular democraticamente expressa. No entanto, à data desta declaração, o processo de escrutínio encontrava-se ainda numa fase inicial, uma vez que todo o processo se desenrolou de uma forma extremamente lenta. A declaração final dos resultados, em Julho de 1999, confirmou a posição da União Europeia.

A Comissão apoiou igualmente a consulta organizada pelas Nações Unidas em **Timor Leste**, em Agosto de 1999, tendo contribuído com 5 milhões de euros para o Fundo Especial das Nações Unidas. Alguns Estados-membros da União Europeia efectuaram igualmente contribuições bilaterais sob a forma de recursos ou pessoal. Esta operação caracterizou-se por uma falta de visibilidade da presença da União Europeia.

2. Diversidade das missões eleitorais da União Europeia

Muito embora, tradicionalmente, a assistência eleitoral tenha sido fornecida no âmbito do primeiro pilar (CE), a observação eleitoral constitui um caso específico, abrangido seja pelo primeiro, seja pelo segundo pilar (PESC).

Alguns exemplos de actividades de observação eleitoral da UE levadas a cabo no âmbito da PESC incluem a Rússia (1993), a África do Sul (1994), a Palestina (1996), a Bósnia-Herzegovina (Junho de 1996, 1997, 1998) e a Nigéria (1999). Todos estes países foram objecto de acções comuns PESC, se bem que, nos primeiros anos da PESC, nem sempre tenham sido utilizados fundos PESC (como foi o caso da Rússia e da África do Sul, em que o financiamento foi obtido a partir do primeiro pilar). Na altura, o orçamento CE não dispunha de um capítulo específico relativo à PESC. Alguns exemplos recentes de acções de observação e assistência eleitoral levadas a cabo exclusivamente ao abrigo do primeiro pilar incluem a Albânia (1997), o Camboja (1998), o Togo (1998) e a Indonésia (1999).

Existe, por vezes, uma relação de complementaridade entre ambos os pilares, quando se trata de eleições realizadas no mesmo país. Na Nigéria (1999), a assistência da União Europeia ao processo eleitoral foi organizada no âmbito do primeiro (apoio à Comissão Nacional de Eleições, disponibilização de um assistente técnico da União Europeia e assistência à monitorização das eleições locais através de uma ONG nigeriana) e segundo pilares (acção comum com vista ao envio de uma missão europeia de 100 supervisores eleitorais). Esta dupla competência, susceptível de ser complementar, provocou no entanto importantes atrasos a nível do processo de tomada de decisões, tendo contribuído para a falta de transparência do processo.

As actividades da União Europeia no sector eleitoral têm sido extremamente diversificadas, abrangendo uma vasta gama de processos eleitorais e de consulta, referendos, eleições parlamentares, eleições locais e presidenciais.

O contexto eleitoral tem sido igualmente muito diversificado: eleições em situações de pós-conflito (Bósnia), eleições realizadas na sequência da eliminação de situações de discriminação racial (África do Sul) e situações caracterizadas por um longo período de ditadura militar seguido de manifestações por parte das populações civis e, por fim, a realização de eleições (Nigéria e da Indonésia).

A assistência eleitoral da União Europeia abrangeu igualmente uma vasta gama de actividades tais como a inscrição dos eleitores nas listas eleitorais, a educação cívica, a assistência às comissões eleitorais nacionais, a elaboração de leis eleitorais, a formação de funcionários eleitorais e de observadores nacionais, o apoio aos meios de comunicação social e a monitorização e apoio à participação das minorias.

O nível de participação da União Europeia foi também bastante variável. No caso de eleições às quais a UE atribuiu grande importância política, foi enviado um número considerável de observadores, como foi o caso da África do Sul (1994), da Palestina (1996), do Camboja (1998) e da Indonésia (1999). Por vezes, no entanto, o contingente de observadores da União Europeia foi bastante reduzido. Aquando das eleições presidenciais de Outubro de 1998 no Azerbaijão, a Comissão enviou apenas três observadores da União Europeia. No caso das eleições parlamentares de 1997 no Paquistão e das eleições parlamentares de 1996 no Bangladesh, a participação da União Europeia foi mínima, tendo consistido apenas na coordenação das missões eleitorais bilaterais enviadas pelos Estados-membros.

As missões europeias de assistência e observação eleitorais foram realizadas em colaboração com diversos parceiros e segundo diferentes níveis de participação. Foi apenas no caso da Palestina (1996) que a União Europeia assumiu o papel de coordenador das equipas de observação internacionais. No Camboja, em 1998, a União Europeia presidiu ao Grupo Conjunto de Observadores Internacionais. Nalguns casos, a União Europeia facilitou as tarefas dos observadores sob a coordenação formal de outra organização internacional, como foi o caso da OSCE na Rússia (1995-1996). Noutros casos, a União Europeia enviou observadores no quadro de uma organização internacional tal como as Nações Unidas (Nigéria 1999, Indonésia 1999), a OSCE (Bósnia 1996, 1997 e 1998, Albânia 1997, Azerbaijão 1999, Arménia 1999) ou a OEA (Paraguai 1998).

Por vezes, a participação da União Europeia nas eleições foi canalizada através de ONG europeias. Em 1998 no Togo, por exemplo, os serviços ERIS (Electoral Reform International Services) responsabilizaram-se pela gestão da missão de observadores eleitorais. Entre as ONG europeias que agiram por conta da União Europeia figuram o Instituto Europeu dos Meios de Comunicação (EIM) que monitorizou a cobertura mediática das eleições na maior parte dos países da Europa Oriental e na antiga União Soviética e "Solace International", "Friedrich-Ebert-Stiftung" e "Reporteurs sans Frontières".

A estrutura da participação da União Europeia variou igualmente em função dos diferentes contextos específicos. Para as operações de grande escala foram criadas unidades eleitorais da UE que, no entanto, nem sempre funcionaram de acordo com as mesmas regras. A unidade eleitoral europeia para as eleições palestinianas de

1996, por exemplo, foi instituída pela Decisão do Conselho 95/403/PESC que definia os seus objectivos, composição e funcionamento. Em conformidade com esta decisão, a unidade eleitoral europeia era responsável perante a Presidência. Todavia, durante as eleições indonésias de 1999 a unidade eleitoral europeia foi instituída num contexto comunitário. Os pormenores relativos ao seu funcionamento e composição figuravam no acordo de financiamento entre a União Europeia e o PNUD. O chefe da unidade eleitoral europeia era directamente responsável perante a Comissão Europeia através da representação da CE em Jacarta. No Camboja, em 1998, foi nomeado, para além do chefe da unidade eleitoral da UE, um porta-voz da União Europeia. Esta situação dificultou a diferenciação dos seus respectivos papéis.

Verificaram-se igualmente diferenças consideráveis em matéria de recrutamento dos observadores. Aquando das eleições palestinianas de 1996, os Estados-membros e a Comissão apresentaram uma lista de candidatos para participarem na unidade eleitoral europeia na qualidade de observadores e peritos. A Presidência, em colaboração com a Comissão e com a assistência de um grupo consultivo (constituído por representantes dos Estados-membros) efectuou a selecção final. Durante as eleições indonésias de 1999, a equipa central (membros da unidade eleitoral UE) foi recrutada directamente pela PNUD em conformidade com os seus próprios procedimentos internos, na sequência da aprovação dos candidatos pela Comissão Europeia. Os observadores europeus foram recrutados pela Organização dos Voluntários das Nações Unidas (UNV) em conformidade com os seus próprios procedimentos internos, após aprovação pela Comissão Europeia. Os observadores a longo prazo foram propostos pela UNV, e os observadores a curto prazo pelos Estados-membros da União Europeia. Por outro lado, no caso das missões eleitorais OSCE, os observadores foram recrutados com base em propostas apresentadas pelos Estados-membros da UE e financiados a partir do orçamento UE.

Um outro factor que esteve na origem de alguns problemas a nível dos procedimentos de recrutamento foi a existência, no âmbito de uma mesma missão eleitoral, de observadores UE financiados directamente pelos fundos comunitários e de observadores bilaterais directamente nomeados e financiados pelos Estados-membros. Foi possível encontrar uma solução viável e satisfatória no caso do Camboja, em 1998, permitindo aos Estados-membros efectuarem, à equipa de coordenação CE, um pagamento *per capita* relativo a cada observador bilateral, tendo sido fornecidos os mesmos serviços e instalações aos observadores bilaterais e aos observadores financiados directamente a partir dos fundos comunitários. No caso da Indonésia não foi possível recorrer ao mesmo mecanismo de financiamento central e, muito embora tenha sido possível encontrar uma solução graças à boa vontade e cooperação dos Estados-membros, a mesma representou um fardo considerável para a unidade eleitoral da UE em Jacarta.

A avaliação das eleições demonstrou ser a questão politicamente mais sensível em situações pouco claras (como no caso da Nigéria em 1999). No entanto, dado que a decisão de observar as eleições num determinado país foi tomada com base no pressuposto de que as mesmas seriam livres e democráticas, a maioria das avaliações foram positivas. Verificaram-se no entanto algumas excepções, como no caso das eleições do Togo em 1998, ou das eleições presidenciais no Azerbaijão em 1998 (sob a coordenação da OSCE).

Nos países em que as instituições democráticas funcionam correctamente, as eleições regulares não exigem a presença de observadores. É por conseguinte mais provável

que a sua participação seja solicitada em situações de crise ou de retorno à democracia. Exemplos de países em que se previa que as eleições fossem livres e democráticas foram o Benim (1999) e a África do Sul (1999), pelo que a UE não enviou observadores. Noutros casos, não foram enviados observadores porque não haviam sido respeitadas as condições mínimas formalmente definidas pela União Europeia como condições essenciais para a observação das eleições e a União Europeia não desejava dar credibilidade a um processo irregular. As eleições presidenciais de 1999 no Cazaquistão ou as eleições parlamentares de 1999 no Togo constituem exemplos deste tipo de situação. Nalguns casos o pedido de envio de observadores UE foi enviado demasiado tarde para permitir a organização de uma missão de observação UE adequada. Foi o que aconteceu em 1999 no Malawi.

ANEXO II

FONTES DE FINANCIAMENTO COMPLEMENTARES PARA A

ASSISTÊNCIA E OBSERVAÇÃO ELEITORAIS DA UE

1. Financiamento CE

Com a entrada em vigor dos Regulamentos 975/99 e 976/99 do Conselho, as acções de assistência e observação eleitorais da UE passaram a ser financiadas no âmbito do primeiro pilar (instrumentos de cooperação e/ou Capítulo B7-70). Existem diferentes fontes de financiamento das acções comunitárias em matéria de assistência e observação eleitorais:

- Instrumentos de cooperação: Convenção de Lomé (FED) e partes relevantes da subsecção B7 do orçamento da União Europeia relativa às relações com as diferentes regiões ou países tais como ALA, MEDA, PHARE, TACIS e OBNOVA. Estes instrumentos devem ser utilizados para financiar operações de grande escala (por exemplo, Moçambique 1999) e média escala em favor de países específicos.
- Iniciativa Europeia para a Democracia e a Defesa dos Direitos do Homem (Capítulo B7-70): são utilizadas para financiar acções temáticas em complemento das intervenções tradicionais financiadas a partir dos diversos instrumentos de cooperação. Os dois regulamentos CE sobre direitos humanos (975/99 e 976/99) fornecem uma base jurídica formal para o Capítulo B7-7.
- Rubrica orçamental específica para apoio ao processo de transição democrática e supervisão dos processos eleitorais (B7-709): 4,59 milhões de euros reservados para 2000. O objectivo desta rubrica orçamental consiste em desenvolver uma estratégia profissional em matéria de assistência e observação eleitorais. Este objectivo poderá ser alcançado de diversas formas, nomeadamente através da criação de estruturas de formação, da constituição de um grupo de peritos, da monitorização do acesso aos meios de comunicação durante as campanhas eleitorais, da avaliação da participação da União Europeia em operações internacionais de observação e do acompanhamento do período pós-eleitoral. Esta rubrica orçamental poderá igualmente ser utilizada para promover a visibilidade da União Europeia. Dada a exiguidade do montante, a rubrica orçamental não pode ser utilizada para financiar acções com um alcance geográfico específico, destinando-se a apoiar medidas de natureza temática em benefício do conjunto dos países. Se necessário, esta rubrica poderá ser utilizada para financiar missões de observação.

2. Contribuições nacionais

Em alguns casos os Estados-membros forneceram contribuições adicionais. No caso das eleições palestinianas, por exemplo, os Estados-membros custearam as despesas de viagem e de seguros dos observadores da União Europeia. Por vezes os Estados-membros apoiaram directamente as ONG, organizações da

sociedade civil ou outros grupos especializados cujos programas haviam já sido apoiados pelo Estado-membro interessado. Noutros casos ainda, o apoio adicional fornecido pelos Estados-membros consistiu na disponibilização de peritos para acompanharem os diferentes aspectos do processo eleitoral (advogados, peritos em direitos humanos ou peritos técnicos). Este tipo de intervenção poderá continuar no futuro.

ANEXO III
Decisão 9262/98 do Conselho – PESC 157 – COHOM 6
ORIENTAÇÕES - POLÍTICA DA UE EM MATÉRIA DE OBSERVAÇÃO
ELEITORAL

REQUISITOS PRÉVIOS EM MATÉRIA DE OBSERVAÇÃO

Condições mínimas

1. A observação de eleições representa uma importante componente da política da União Europeia em matéria de promoção dos direitos humanos e da democratização em todo o mundo. A União Europeia desenvolve estas actividades com base em parcerias tendo em vista o desenvolvimento das capacidades nacionais.
2. Ao decidir da oportunidade de enviar observadores a determinado processo eleitoral têm de ser tomados em consideração alguns factores jurídicos e políticos. A UE deve, por exemplo, certificar-se de que a sua participação no processo de acompanhamento das eleições é de molde a fomentar uma maior democratização no país em causa. Tal apreciação pode revelar-se difícil, mas poderá ser facilitada graças às avaliações jurídicas e políticas efectuadas pelos CM da UE.
3. Entre as condições mínimas a respeitar contam-se, em geral, os seguintes factores:
 - o direito de voto é efectivamente universal;
 - os partidos políticos e os diversos candidatos estão em condições de exercer o seu legítimo direito de participar na eleição;
 - existe liberdade de expressão que permite a crítica do Governo em exercício e está garantido o direito de livre circulação e reunião;
 - todas os partidos e candidatos em liça têm razoável acesso aos meios de comunicação social.
4. Se considerar que não existem possibilidades de realizar eleições com esse mínimo de condições, a UE poderá decidir não enviar observadores às eleições para evitar dar credibilidade a processos eleitorais irregulares. No entanto, ao tomar a sua decisão, a UE atenderá igualmente a outros factores, ponderando nomeadamente se se trata da primeira eleição após um período de conflito ou opressão e se as eleições vêm acompanhar um processo de paz, podendo possivelmente implicar o regresso de refugiados.

Preparativos para a missão

5. Depois de se tomar uma decisão de princípio no sentido de propor o envio de observadores, e de se receber o respectivo convite, proceder-se-á a uma avaliação das necessidades concretas, do âmbito e grau de envolvimento da

missão da UE enviando ao local, se for caso disso, de uma missão de avaliação das necessidades. Esta diligência deve ser acompanhada de um diálogo preliminar com as autoridades nacionais. O mandato específico da missão de observação será definido pela UE e aprovado pelo país em questão.

Condições prévias para o trabalho dos observadores

6. Mesmo que se afigure possível realizar eleições livres e democráticas, a União Europeia só enviará observadores eleitorais a um país se:
 - o Governo reconhecido do país de acolhimento lhe tiver formalmente pedido que observe as eleições;
 - a participação dos observadores da União Europeia for aceite por todos os principais partidos ou candidatos em liça;
 - a União Europeia tiver já acompanhado durante algum tempo a evolução política no país e tiver, politicamente, capacidade para avaliar os acontecimentos por intermédio dos CM da UE;
 - houver tempo para os chefes de uma missão da União Europeia se instalarem com suficiente antecedência para se inteirarem do contexto político e judicial e, se necessário, tomarem parte nos trabalhos preparatórios antes da campanha eleitoral propriamente dita.

7. Antes de serem enviados observadores a União Europeia tem de se assegurar de que estes:
 - terão objectivos claros, consignados por escrito e acordados com bastante antecedência pelo país de acolhimento;
 - terão liberdade de acesso a todos os partidos políticos, candidatos e responsáveis eleitorais;
 - terão permanentemente liberdade de acesso a todas as listas eleitorais, secções de voto e centros de escrutínio;
 - terão liberdade de movimento em todo o país, sem autorização prévia nem notificação, excepto se genuínas razões de segurança o impedirem;
 - disporão de toda a informação necessária sobre o processo eleitoral;
 - terão todas as garantias a respeito da sua própria segurança.

Código de Conduta

As directrizes que a seguir se enunciam aplicar-se-ão aos cidadãos de qualquer país que participe em missões de observação da União Europeia por esta decididas, salvo disposição em contrário. As directrizes não se aplicarão aos cidadãos da União

Europeia que participam, por exemplo, em missões da OSCE ou das Nações Unidas, sendo aplicáveis, nesse caso, os códigos destas organizações.

Todos os observadores oficiais da União Europeia deverão respeitar as seguintes directrizes:

- respeito pelas leis do país. Os observadores não gozam de qualquer imunidade especial pela sua condição de observador internacional, a não ser que o país de acolhimento assim o preveja;
- os observadores participarão em todas as reuniões de informação pré-eleitoral com os respectivos superiores;
- os observadores serão dirigidos pelos chefes do grupo de observadores, cumprindo o seu mandato escrito e cobrindo as áreas geográficas determinadas pelos chefes de grupo;
- os observadores deverão ter em conta a presença de outros grupos de observação, estabelecendo contactos com eles sob direcção do chefe do grupo de observadores da UE;
- os observadores deverão ostentar a identificação obrigatória emitida pelo Governo do país de acolhimento ou pela comissão eleitoral e identificar-se-ão perante qualquer autoridade que o requeira;
- os observadores deverão dar provas de estrita imparcialidade no exercício das suas actividades, não manifestando qualquer inclinação ou preferência por autoridades nacionais, partidos ou candidatos nem relativamente a quaisquer questões em causa no processo eleitoral;
- os observadores não deverão ostentar quaisquer símbolos, cores ou insígnias partidárias;
- os observadores deverão exercer as suas actividades de uma forma discreta, não perturbando nem interrompendo o processo eleitoral, os procedimentos no dia da eleição ou o escrutínio;
- os observadores poderão chamar a atenção dos responsáveis eleitorais para as irregularidades mas não deverão dar instruções ou contrariar as decisões desses responsáveis;
- os observadores deverão fundamentar todas as suas conclusões com dados factuais e verificáveis, mantendo um registo das secções de voto e de outros lugares relevantes que visitem;
- os observadores deverão abster-se de fazer quaisquer comentários pessoais ou prematuros sobre as suas observações aos meios de comunicação social ou a outras pessoas interessadas, mas deverão, através de um agente de ligação designado ou de um porta-voz, facultar informações gerais sobre a natureza da sua actividade de observadores;

- os observadores participarão em reuniões de balanço pós-eleitoral com os respectivos superiores e contribuirão plenamente para a elaboração dos relatórios da UE sobre as eleições que observaram;
- os observadores deverão cumprir toda a legislação e regulamentação nacional; sempre que estas limitarem a liberdade de reunião ou de circulação pelo país, deverão tomar nota dos casos em que tal os impede de cumprir com as suas obrigações;
- em qualquer momento da missão, inclusive durante o tempo em que não está a trabalhar, cada observador eleitoral deverá ter um comportamento exemplar, tomar decisões acertadas e usar da máxima discrição.

Directrizes gerais para os observadores que visitem as secções de voto

Os observadores eleitorais da União Europeia deverão seguir também as seguintes directrizes gerais relativas à sua conduta nos dias de votação:

- ao chegar, apresente-se ao presidente da secção de voto. O estabelecimento de uma relação de trabalho com a comissão eleitoral facilitará a sua observação e é especialmente importante para o escrutínio;
- siga as instruções dos funcionários das secções de voto. Se não estiver de acordo com uma instrução de um funcionário, registre as circunstâncias no correspondente relatório de observação;
- se um funcionário o impedir de fazer algo para que se considera habilitado, chame a atenção para o facto. Se possível, remeta para as disposições pertinentes da legislação;
- evite confrontações com o pessoal da segurança;
- esteja pronto a apresentar o seu passaporte e credenciais aos funcionários que o requirem. Tenha sempre consigo esses documentos;
- seja sempre rigorosamente imparcial;
- trate confidencialmente toda a informação recebida;
- evite perturbar o processo de votação e de escrutínio;
- em caso algum deverá manusear documentos eleitorais oficiais na secção de voto ou participar fisicamente no processo de votação ou de escrutínio;
- não utilize ou transporte equipamento fotográfico, de vídeo ou de gravação no exercício das suas funções de observador;
- esteja pronto a anotar as suas conversas e as observações que lhe são feitas. Faça perguntas e, em especial, peça exemplos concretos sempre que sejam feitas afirmações de carácter geral;

- não procure tomar parte activa na resolução de conflitos ou reclamações, mesmo que instado a fazê-lo. O seu papel é observar e registar os acontecimentos nas secções de voto;
- aponte quaisquer queixas que lhe sejam feitas no formulário de observação adequado para o efeito, incluindo os dados do queixoso: nome, organização (se pertinente) e morada;
- use de moderação se lhe oferecerem comida e bebida nas secções de voto;
- tenha presente que a sua conduta poderá estar a ser observada de perto. Procure não ser entusiástico ou demasiado efusivo ao encontrar um agente ou representante de um candidato que já conheça;
- procure não dar a impressão de que tem pressa de ir de uma secção de voto para outra.

Habilitações dos observadores eleitorais

Na sua qualidade de observador eleitoral acreditado da UE, estará habilitado a:

- visitar qualquer secção de voto sob a direcção dos chefes da missão para observar a votação e o escrutínio;
- reunir-se com membros das comissões eleitorais, deputados, candidatos ou seus agentes, eleitores e representantes da sociedade civil para recolher informação;
- fazer perguntas sobre o processo de votação e de escrutínio aos membros das comissões eleitorais; não tem, todavia, o direito de revogar as decisões dos responsáveis eleitorais.

Factores a avaliar pela missão de observação

Ao avaliar a validade de uma eleição, a missão de observação da UE deverá tomar em consideração todos os factores pertinentes que afectam o processo eleitoral. Devem considerados os seguintes factores:

- grau de imparcialidade demonstrado pelo organismo de gestão eleitoral;
- grau de liberdade de que gozam os partidos políticos, as alianças e os candidatos para se organizarem, circularem, reunirem e expressarem as suas opiniões em público;
- igualdade de acesso aos recursos públicos disponibilizados para a eleição;
- igualdade de acesso dos partidos políticos, alianças e candidatos aos meios de comunicação social, em especial aos oficiais;
- recenseamento dos eleitores sem discriminação de sexo, raça ou origem étnica,

- qualquer outro assunto que se prenda com o princípio fundamental da liberdade e equidade da eleição;
- condução da votação e do escrutínio nos termos da lei eleitoral.

Os observadores eleitorais e as declarações aos meios de comunicação social

- Não faça qualquer comentário sobre o processo eleitoral nem se preste a contactos com representantes dos meios de comunicação social. Os jornalistas que pretendam comentários sobre o processo eleitoral deverão ser sempre encaminhados para o porta-voz autorizado da missão;
- Não faça declarações gerais sobre o decorrer da eleição, pois poderá desse modo prejudicar qualquer declaração final em nome de todos os observadores da UE;
- A missão de observação da UE fará uma declaração aos meios de comunicação social em nome dos observadores da UE, depois de todos terem tido oportunidade de apresentar as suas observações.

ANEXO IV
Decisão 8728/99 do Conselho – PESC 165 – COHOM 4

LINHAS DE ORIENTAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE CRITÉRIOS
COMUNS PARA A SELECÇÃO

DOS OBSERVADORES ELEITORAIS

Observadores eleitorais da UE

1. A observação de eleições continua a representar um importante componente da política seguida pela UE para a promoção dos direitos humanos e da democratização em todo o mundo. A aprovação de orientações da UE sobre condições prévias para as missões de observação e de um código de conduta para os observadores eleitorais da UE representou um passo importante para uma maior coordenação neste domínio no âmbito da UE. O reforço dessa coordenação poderá ser alcançado por meio da concretização das seguintes orientações da UE sobre critérios comuns para a escolha dos observadores eleitorais .
2. A escolha dos candidatos à participação em missões de observação eleitoral da UE deverá, em regra, ser feita de acordo com um conjunto de critérios comuns por forma a garantir um elevado padrão profissional dos observadores da UE. Apresentam-se a seguir os critérios que deverão servir de orientação para a escolha dos observadores a integrar em missões de observação eleitoral da UE. Esses critérios não constituem necessariamente orientações para a escolha de observadores de missões de outras organizações internacionais (p. ex., ONU, OSCE) e não se destinam aos deputados do Parlamento Europeu.

Orientações da UE sobre critérios comuns para a escolha de observadores eleitorais

- 3 a) Todos os candidatos à participação em missões de observação eleitoral da UE (tanto a curto como a longo prazo) deverão, em princípio, preencher os seguintes requisitos mínimos:
 - experiência anterior de fiscalização de eleições e/ou outra experiência ou conhecimentos e formação específica relevantes, nacionais e/ou internacionais - bom conhecimento da língua de trabalho da missão;
 - aptidão para o contacto humano (p. ex., capacidade de avaliação equilibrada, aptidão para o trabalho em grupo, capacidade de enfrentar situações difíceis, respeito pelas atitudes locais, boa capacidade de comunicação, disponibilidade para trabalhar num ambiente multicultural);
 - capacidade de manter independência profissional e rigorosa imparcialidade no cumprimento das suas tarefas no país de acolhimento;
 - empenhamento comprovado relativamente à democracia e aos direitos humanos;

- cidadania de um Estado-membro da UE.
- b) Na escolha de observadores a longo prazo deverão ser considerados os seguintes critérios suplementares:
- familiaridade e experiência relativamente aos procedimentos e à legislação eleitorais (incluindo, nomeadamente, cadernos eleitorais, comissões nacionais de eleições), não limitadas a uma única tradição eleitoral;
 - conhecimento especial das questões em matéria de direitos humanos e democratização;
 - conhecimento fundamental dos aspectos institucionais da UE;
 - capacidades de análise e redacção.
- 3 c) Os chefes de missão e/ou os observadores a longo prazo que actuem como coordenadores de grupo deveriam, além disso, possuir em princípio:
- experiência na formação e preparação de pessoas;
 - capacidade de planeamento e de coordenação de grupos.
4. Podem fazer parte dos requisitos específicos relativos às missões:
- conhecimentos do país ou região de acolhimento e da situação no país de acolhimento;
 - conhecimento de línguas de interesse, p. ex., da língua oficial do país de acolhimento;
 - independência em relação às autoridades do país de acolhimento e grupos ou partidos que participam nas eleições, ausência de parcialidade ou preferência por candidatos ou partidos, ou qualquer outra entidade, implicados no processo eleitoral;
 - condições físicas adequadas.

Os requisitos específicos relativos às missões deverão ser fixados no seguimento de uma análise prévia a cada missão sobre o tipo de eleição previsto.

ANEXO V

RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS

- As futuras acções da UE em matéria de assistência observação eleitorais serão executadas exclusivamente no âmbito do primeiro pilar, principalmente ao abrigo dos regulamentos e acordos que regem as relações com países terceiros, mas recorrendo igualmente aos novos regulamentos sobre direitos humanos.
- Criar, no âmbito da Comissão, um serviço "eleições" responsável pela coordenação horizontal e pelas tarefas de planeamento, que assistirá as unidades geográficas e as delegações a nível do estabelecimento de ligações com as instituições da UE e outros organismos.
- Um melhor planeamento anual.
- Atribuição de um papel especial ao Parlamento Europeu e respectivos deputados.
- Explorar a possibilidade de concluir acordos interinstitucionais no que respeita às missões de observação eleitoral.
- As intervenções em matéria de assistência e observação eleitorais deverão ser financiadas no âmbito do primeiro pilar (principalmente instrumentos de cooperação, mas também Capítulo B7-70).
- Acelerar e simplificar o processo de tomada de decisões e execução das mesmas (planeamento anual, reservas no âmbito da rubrica orçamental, contratos-quadro).
- Recurso aos procedimentos de urgência previstos nos regulamentos em caso de necessidades imprevistas.
- Explorar a possibilidade de recorrer ao Fundo de Reacção Rápida.
- Adopção, pela UE, de uma estratégia que permita a tomada de decisões em matéria de assistência e observação eleitorais numa base caso a caso.
- A estratégia da UE deverá ser orientada para a promoção das capacidades e sustentabilidade a nível nacional.
- As intervenções da UE deverão promover o pluralismo e fornecer apoio às ONG e aos observadores locais.
- A decisão quanto ao envio de uma missão de observadores deve ter por base a sua oportunidade, viabilidade e utilidade. Os critérios de 1998 do Conselho constituem uma boa base para esta decisão.

- As missões eleitorais da UE deverão chegar a acordo com o Governo do país de acolhimento quanto ao seu mandato.
- Os critérios para a assistência às eleições poderiam ser os seguintes: um pedido formulado pelo Governo do país de acolhimento, um acordo geral dos principais partidos políticos, anterior acompanhamento político da UE ou programas de desenvolvimento, um prazo adequado, liberdade de circulação, acesso às informações e segurança da equipa de assistência técnica.
- Sempre que sejam utilizados fundos UE, a Comissão deverá acompanhar o recrutamento dos observadores da UE, incluindo os que forem designados pelos Estados-membros. Uma proporção dos observadores deverá ser designada pela Comissão.
- Deve ser preservado o espírito de voluntariado dos OCP.
- A Comissão deverá elaborar uma lista de peritos eleitorais da UE e promover o estabelecimento de redes com os peritos nacionais.
- As missões de observação eleitoral devem dispor de um mandato claro.
- É necessário efectuar missões exploratórias.
- A Unidade Eleitoral da UE deve incluir uma equipa central.
- Todos os elementos da UE são directamente responsáveis perante o chefe da Unidade Eleitoral.
- A equipa de assistência técnica da UE deve poder deslocar-se ao país de acolhimento com tempo suficiente.
- Devem ser elaborados relatórios regulares sobre as missões.
- Todos os observadores UE devem receber formação segundo os mesmos princípios.
- Devem ser organizadas iniciativas em matéria de formação, em coordenação com outras organizações.
- Os OLP devem encontrar-se no país de acolhimento dois meses antes do dia das eleições.
- Todos os observadores da UE devem respeitar o Código de Conduta do Conselho.
- As eleições devem ser avaliadas de acordo com a decisão de 1998 do Conselho. No entanto, no caso de eleições realizadas pela primeira vez ou após conflitos a abordagem deverá ser menos rígida.

- A avaliação deverá ser precedida da consulta e acordo de todos os intervenientes da UE presentes.
- Todas as acções da UE em matéria de eleições devem ser avaliadas, devendo procurar-se obter o parecer de observadores externos.
- As intervenções gerais e específicas da UE em matéria de apoio às eleições devem ser divulgadas na Internet.
- O chefe da Unidade Eleitoral deverá ter boas relações com os meios de comunicação e ser apoiado por um funcionário para os contactos com estes últimos.
- Deve ser utilizado material publicitário e o logotipo da UE.
- A questão da visibilidade deverá fazer parte dos acordos com outros parceiros.
- Devem ser estabelecidos contactos regulares com as organizações internacionais relevantes.
- Devem ser investigadas as possibilidades de concluir acordos-quadro.

ACCÇÕES COMPLEMENTARES QUE ESTÃO A SER PONDERADAS PELA COMISSÃO

- Criação de uma unidade "eleições" no âmbito da Comissão, encarregada da coordenação horizontal e da planificação, bem como das avaliações prévias, a fim de assistir as unidades geográficas e as delegações e de assegurar a ligação com as instituições da UE e de outros organismos.
- Aceleração e simplificação dos processos de decisão e de execução (planificação anual, reservas afectadas às eleições no âmbito das rubricas orçamentais geográficas, contratos-quadro).
- Recurso aos procedimentos de urgência em caso de necessidade imprevisível.
- Exame da oportunidade de procedimentos de urgência e, designadamente, da criação de um fundo de reacção rápida para as eleições.

ANEXO VI

LISTA DE ABREVIATURAS

Países ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ALA	Ásia e América Latina
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
COHOM	Grupo de Trabalho do Conselho em matéria de Direitos Humanos
OSC	Organização da Sociedade Civil
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
ERIS	Serviços Internacionais de Reforma Eleitoral
UE	União Europeia
CM da UE	Chefes de Missão UE
FYROM	Antiga República Jugoslava da Macedónia
IFES	Federação Internacional dos Sistemas Eleitorais
International IDEA	Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
OLP	Observador a Longo Prazo
MEDA	Países Mediterrânicos
MPE	Membro do Parlamento Europeu
ME	Memorando de Entendimento
ONG	Organização Não Governamental
NEI	Novos Estados Independentes
OBNOVA	Ajuda aos Países da antiga Jugoslávia ("Reconstrução" em Serbo-Croata)
ODIHR	Serviço das Instituições Democráticas e Direitos Humanos
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação na Europa
PHARE	Plano de Acção para a Coordenação da Ajuda à Polónia e Hungria
PVD	Países em Desenvolvimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCP	Observador a Curto Prazo
TACIS	Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
TR	Mandato
ONU	Nações Unidas
UNDP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNV	Voluntários das Nações Unidas
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional