

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.2.2008
COM(2008) 55 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO,
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Um lugar especial para as crianças na acção externa da UE

{SEC(2008) 135}
{SEC(2008) 136}

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO,
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Um lugar especial para as crianças na acção externa da UE

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia está firmemente empenhada em promover os direitos das crianças e em tomar em consideração as suas necessidades fundamentais, tanto nas suas políticas internas como externas. Uma das iniciativas adoptadas para honrar este compromisso é a Comunicação "*Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança*", adoptada em 4 de Julho de 2006, na qual é delineado o processo que deverá conduzir à elaboração de uma estratégia a longo prazo da UE em matéria de direitos da criança.

A Comunicação de 2006 prevê, entre outras iniciativas, o lançamento de um plano de acção sobre os direitos da criança no âmbito da acção externa. A presente comunicação, bem como os documentos de trabalho dos serviços da Comissão "*Os direitos da criança na acção externa*" e "*As crianças em situações de emergência e de crise*" pretendem ser um contributo para a elaboração de uma estratégia a longo prazo em consonância com as "*Directrizes da UE para a promoção e protecção dos direitos das crianças*", adoptadas pelo Conselho em Dezembro de 2007.

Os planos de acção anexados propõem um reforço do papel da UE no desafio mundial que consiste em assegurar o respeito e a promoção dos direitos da criança e identificam as acções específicas a levar a cabo pela Comissão Europeia.

2. POR QUE RAZÃO AS CRIANÇAS DEVEM OCUPAR UM LUGAR ESPECIAL NA ACÇÃO EXTERNA DA UE?

Até à data, a importância das crianças e do seu desenvolvimento para a sociedade, bem como o cuidado especial que é necessário dedicar à plena realização dos seus direitos não mereceu a atenção devida. As crianças e os adolescentes¹ constituem um terço da população mundial e mais de metade da população na maioria dos países em desenvolvimento. Enquanto grupo, formam uma categoria única, caracterizada por um conjunto específico de necessidades e de direitos. Todavia, os direitos das crianças são frequentemente violados ou descurados e a sua opinião não é ouvida, mesmo quando se trata de tomar decisões que lhes dizem directamente respeito.

Investir nas crianças e nos jovens, hoje, significa investir no futuro. Os jovens com um bom nível de instrução, ideais positivos, competências e sentido de responsabilidade social têm mais probabilidades de se tornarem adultos com valores sociais sólidos, com vontade e

¹ Por "crianças", entende-se todas as pessoas com idade inferior a 18 anos, como estipulado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. A referência aos adolescentes foi acrescentada para permitir uma melhor identificação das crianças nas várias faixas etárias inferiores a 18 anos.

capacidade de dar um contributo construtivo para o desenvolvimento económico e social das suas comunidades. As crianças e os jovens que possuem tais qualidades têm também mais probabilidades de se tornarem pais preocupados com o bem-estar dos seus filhos.

Em última análise, a melhoria da situação das crianças é essencial para evitar a fragilidade dos Estados e assegurar o desenvolvimento sustentável, a coesão social, a estabilidade e a segurança humana a longo prazo, a nível nacional, regional e mundial.

A luta contra os crimes que afectam particularmente as crianças, como o tráfico de seres humanos, deve assentar em medidas concretas destinadas a proteger as crianças da violência e da exploração. As medidas preventivas devem ser acompanhadas de assistência às crianças que são vítimas destes crimes, de forma a garantir a sua reabilitação, recuperação e inserção social a longo prazo.

A União Europeia está plenamente empenhada na realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). A maioria destes objectivos, nomeadamente os objectivos relativos à saúde, à educação, à água e à nutrição², está relacionada com o bem-estar e o desenvolvimento adequado das crianças e dos adolescentes. Todos os ODM se prendem com problemas essenciais que põem em risco o desenvolvimento mental e físico das crianças em muitas partes do mundo. Actualmente, afigura-se pouco provável que todos os países tenham capacidade para atingir os ODM. Assim, a menos que sejam tomadas medidas para colocar as crianças no centro das políticas de desenvolvimento, a probabilidade de os ODM virem a ser atingidos é diminuta.

Dada a sua vulnerabilidade, as crianças devem ser colocadas no centro das políticas da UE em matéria de relações externas, desenvolvimento e ajuda humanitária. Esta vulnerabilidade decorre da sua tenra idade, da sua relativa inexperiência e da sua dependência dos cuidados prestados pelos adultos. As crianças são especialmente vulneráveis aos efeitos da desagregação do núcleo familiar, bem como à exploração comercial e ao tráfico de seres humanos. Estão igualmente expostas aos riscos decorrentes da fragilidade dos Estados e dos conflitos armados, bem como aos riscos relacionados com a alimentação e a saúde, que podem ameaçar o seu normal desenvolvimento e, inclusivamente, a sua própria vida.

Os direitos das crianças estão intimamente ligados aos direitos das mães. A inexistência de saúde e direitos sexuais e reprodutivos por parte das mães, bem como a falta de uma protecção social mínima têm consequências directas para a saúde e o bem-estar das crianças. Assim, um terço das gravidezes não são desejadas nem planeadas, metade das mulheres dão à luz sem serem assistidas por uma parteira qualificada e todos os anos mais de três milhões de crianças morrem devido a complicações ocorridas durante ou imediatamente após o parto. Um grande número de crianças sofrerá toda a vida das sequelas das doenças que afectaram as suas mães durante a gravidez ou de sequelas relacionadas com os partos de risco. Todos os anos, nascem mais de 300 000 bebés seropositivos³. Todos os anos, pelo menos 10 milhões de crianças morrem antes de atingirem os cinco anos de idade de causas que poderiam ter sido evitadas.

² Os ODM relativos à fome e à pobreza (1), à educação (2), à igualdade de género (3), à mortalidade infantil (4), à saúde materna (5) às doenças relacionadas com a pobreza (6) e à água potável e saneamento básico (7).

³ Relatório sobre a Saúde no Mundo 2005: *Make Every Mother and Child Count* (Fazer com que cada mãe e cada criança contem).

Existem no mundo 72 milhões de crianças que não frequentam a escola, 57% das quais são raparigas. Relativamente às crianças que têm a sorte de frequentar a escola, a qualidade da educação que recebem é muito variável⁴.

Cerca de 110 milhões de crianças e adolescentes são vítimas de trabalho infantil, o que na prática significa que não têm a possibilidade de frequentar a escola. O trabalho de muitas destas crianças constitui uma violação da Convenção da OIT sobre a Idade Mínima para Admissão ao Emprego de 1973. Além disso, em muitos casos, as condições de trabalho são perigosas e as próprias crianças podem trabalhar em regime de escravatura ou ser vítimas de tráfico de seres humanos, o que constitui uma violação das Convenções n.º 29 e n.º 182 da OIT, respectivamente sobre o trabalho forçado e as piores formas de trabalho infantil. Muitos adolescentes que procuram emprego enfrentam grandes dificuldades em encontrar um trabalho digno. Os programas de formação profissional ou de desenvolvimento das competências são escassos e muitos dos jovens que entram no mercado de trabalho pela primeira vez vêm-se obrigados a trabalhar na economia informal, sem qualquer protecção social. A fim de tornar as crianças e os adolescentes capazes de desempenharem um papel activo na sociedade e de contribuírem plenamente para o progresso das suas comunidades é essencial prestar uma atenção adequada à educação.

A não protecção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das adolescentes favorece as relações sexuais forçadas, os casamentos forçados, as gravidezes não desejadas e contribui directamente para o aumento da taxa de novas infecções por HIV nos países em desenvolvimento.

Certos grupos de crianças e de adolescentes têm necessidades especiais e estão particularmente em risco. Estão nesta situação e carecem de uma atenção especial as crianças que pertencem a minorias étnicas ou outras minorias, os filhos dos migrantes, as crianças deslocadas ou refugiadas, as crianças vítimas de conflitos armados, as crianças-soldado, os órfãos e as crianças privadas de cuidados parentais, as crianças infectadas com VIH/SIDA e as crianças com deficiência. As raparigas são especialmente vulneráveis e enfrentam riscos acrescidos.

As crianças e os adolescentes são as principais vítimas das crises humanitárias, quer se trate de crises provocadas pelo Homem, como os conflitos armados, quer se trate de causas naturais. Neste tipo de circunstâncias, são elas as principais vítimas da subalimentação e das doenças, o que tem como consequência taxas elevadas de mortalidade. As crianças são também as principais vítimas das minas anti-pessoal, sendo ainda um alvo fácil para o recrutamento por grupos armados, a exploração sexual, o trabalho forçado e o tráfico internacional. Em tempos de crise, o risco de abuso aumenta devido ao enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de protecção e apoio assegurados pelas comunidades, bem como em virtude da separação das crianças das suas famílias. As crises de longa duração podem ter efeitos devastadores nas crianças que crescem nesse tipo de ambiente, criando “gerações perdidas”, com o inerente risco de perpetuação dos conflitos e das crises, que decorre do facto de as crianças terem crescido conhecendo apenas a violência e a instabilidade. As raparigas a viverem em zonas de conflito ou em campos para desalojados e refugiados estão particularmente expostas às diferentes formas de violência, tanto domésticas como sexuais.

A somar a estes problemas, a opinião das crianças e dos adolescentes não é geralmente ouvida ou tomada em consideração nas discussões e nos debates sobre as decisões que afectam as

⁴ Relatório Mundial de Acompanhamento da EPT (Educação Para Todos), 2007

suas vidas aos níveis familiar, comunitário, local, nacional ou internacional. O facto de as crianças não serem ouvidas constitui uma violação do artigo 12.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança⁵.

3. QUADRO NORMATIVO

Os direitos da criança são parte integrante dos direitos humanos universais que a UE se comprometeu a respeitar por força dos tratados internacionais e europeus, em especial a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC)⁶ e os seus dois Protocolos Facultativos⁷. A CDC estabelece quatro princípios gerais que se aplicam a todas as acções que dizem respeito às crianças: a não-discriminação (artigo 2.º), o superior interesse da criança (artigo 3.º), o direito da criança à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6.º) e o respeito pela opinião da criança (artigo 12.º). A União Europeia subscreveu igualmente a Declaração do Milénio e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Além disso, preconiza a plena execução da Agenda do Cairo e da Plataforma de Acção de Pequim que contêm disposições relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes. Por último, a UE apoia o Plano de Acção “Um mundo à medida das crianças” adoptado no final da Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (SEAGNU) em 2002.

A promoção dos direitos da criança e a satisfação das suas necessidades básicas através da acção externa da União Europeia devem ser vistas no contexto mais vasto do empenho da UE em promover os direitos humanos em geral. Assim, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece explicitamente os direitos da criança (artigo 24.º), nomeadamente o direito à protecção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar, a liberdade de expressão, a tomada em consideração das suas opiniões, bem como a obrigação de ter em conta o interesse superior da criança em todos os assuntos que lhe dizem respeito.

A Comunicação de 2006 “*Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança*” descreve o processo de desenvolvimento de uma estratégia a longo prazo da UE sobre os direitos da criança, nomeadamente o reforço da coordenação, a consulta das partes interessadas, uma maior integração dos direitos da criança e a avaliação do impacto das acções da UE sobre as crianças. Esta comunicação compromete a UE a promover e a reforçar o trabalho em rede e a representação das crianças na UE e a nível mundial e preconiza o seu envolvimento formal em todas as consultas e acções relativas aos seus direitos e às suas necessidades. A comunicação propõe igualmente indicadores para os direitos das crianças e um controlo mais eficaz do impacto das acções adoptadas sobre as crianças.

No âmbito das relações externas, um certo número de direitos da criança estão cobertos por políticas de desenvolvimento específicas da UE, por exemplo os direitos relacionados com a educação⁸, a saúde⁹, o emprego, a inserção social, o trabalho digno¹⁰ e o tráfico de seres

⁵ N.º 1 do artigo 12.º: “Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.”

⁶ O texto integral da CDC e dos seus Protocolos Facultativos pode ser consultado em: www.ohchr.org.

⁷ Sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças e a prostituição e pornografia infantis.

⁸ Educação: Comunicação relativa à educação e à formação no contexto da redução da pobreza nos países em desenvolvimento e a subsequente Resolução do Conselho “Educação e pobreza”.

humanos¹¹. A política da UE em matéria de direitos humanos e de democratização relativa aos países terceiros confere particular relevo à protecção dos direitos das crianças, em especial no contexto da aplicação das *Directrizes da UE sobre as crianças e os conflitos armados*¹². O Conselho adoptou recentemente as *Directrizes da UE para a promoção e protecção dos direitos das crianças*¹³, que inclui uma estratégia de execução que identifica como principal domínio prioritário a luta contra todas as formas de violência contra as crianças. Estas directrizes preconizam a promoção de sinergias e o reforço da cooperação interinstitucional. Prevêem iniciativas apoiadas pela Comissão Europeia no domínio dos direitos da criança, assim como o reforço da coerência entre as actividades dos Estados-Membros e as das instituições da União Europeia.

O processo de alargamento constitui um outro poderoso instrumento para promover os direitos da criança. Um dos critérios para a adesão à UE é que o país candidato tenha conseguido a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e a protecção das minorias. Ao abrigo destes critérios, definidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga de 1993, a Comissão apoia a reforma em matéria de direitos da criança e acompanha de perto os progressos realizados neste domínio ao longo do processo de adesão.

A presente comunicação defende também o desenvolvimento de uma abordagem integrada destinada a fazer avançar os direitos da criança a nível internacional, graças aos vários instrumentos disponíveis no âmbito da acção externa da União. A comunicação parte da premissa de que a satisfação das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes é essencial para a respeito dos seus direitos.

A ajuda humanitária da UE intervém em situações de emergência para fazer face às necessidades e o seu objectivo é preservar a vida, prevenir e atenuar o sofrimento humano e conservar a dignidade humana, respeitando simultaneamente os princípios humanitários fundamentais de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Estes princípios implicam que a ajuda humanitária é providenciada unicamente em situações de necessidade e tendo especialmente em conta os membros mais vulneráveis da população. Neste contexto, a UE presta uma atenção especial às crianças e aos adolescentes. As decisões de concessão de ajuda humanitária “devem ser tomadas de forma imparcial, exclusivamente em função das necessidades e do interesse das vítimas”¹⁴, contribuir para a protecção dos direitos humanos das vítimas de conflitos armados e de catástrofes naturais¹⁵ e ser implementadas em conformidade com o direito internacional aplicável.

⁹ Comunicação sobre "[Saúde e a luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento](#)", [Resolução do Conselho sobre "Saúde e Pobreza"](#) e Comunicação e Programa de Acção sobre as doenças relacionadas com a pobreza na acção externa e conclusões pertinentes do Conselho.

¹⁰ Comunicação “Promover um trabalho digno para todos”, Declaração da UE sobre a Globalização adoptada pelo Conselho Europeu de 14 de Dezembro de 2007.

¹¹ A Comunicação sobre o tráfico de seres humanos dá também prioridade às crianças e à dimensão global do tráfico.

¹² Adoptadas pelo Conselho da União Europeia em 8 de Dezembro de 2003.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/01_deathpenalty_1998/guidelines1_en.pdf.

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho relativo à ajuda humanitária.

¹⁵ Comunicação COM (2001) 252 final “O papel da União Europeia na promoção dos direitos humanos e da democratização nos países terceiros”.

Existem igualmente compromissos relativamente às crianças que vivem em regiões geográficas específicas. Por exemplo, o Acordo de Cotonu prevê disposições em matéria de direitos humanos e de direitos da criança, designadamente a participação activa dos jovens na vida pública¹⁶. As estratégias da UE para a África, as Caraíbas e o Pacífico consideram como domínios prioritários os direitos da criança, o trabalho infantil, a educação, a saúde e os serviços de primeira necessidade, bem como a atenção especial que é necessário consagrar às crianças em situação vulnerável. O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria refere especificamente os direitos da criança (incluindo o trabalho infantil) como um dos domínios da cooperação elegíveis para a assistência comunitária. A Estratégia da UE para a América Latina e a Declaração de Viena resultante da Quarta Cimeira UE-ALC de 2006 incluem compromissos no sentido de assegurar “o respeito e a aplicação dos direitos da criança” (artigo 5.º), reconhecendo a necessidade de “elaborar políticas públicas especificamente vocacionadas para proteger as crianças e os jovens e para romper o ciclo da pobreza”. A melhoria da cooperação entre a UE e a Associação dos Países do Sudeste Asiático (ASEAN) em matéria de luta contra o tráfico de crianças está especificamente prevista no Plano de Acção adoptado na Cimeira UE-ASEAN de Novembro de 2007.

4. NATUREZA DA RESPOSTA DA UE

O objectivo da presente comunicação e dos documentos que a acompanham – o Plano de Acção “*Os direitos da Criança na Acção Externa*” e o documento de trabalho dos serviços “*Crianças em Situações de Emergência e de Crise*” - é de estabelecer um enquadramento para uma abordagem global da UE em matéria de protecção e de promoção dos direitos da criança nos países terceiros. Uma abordagem deste tipo deve basear-se numa visão holística e universalmente aplicável dos direitos da criança e inscrever-se no âmbito de estratégias mais amplas de desenvolvimento e de redução da pobreza

A especificidade da situação das crianças e dos adolescentes em cada país, sub-região ou região exige que cada circunstância seja analisada individualmente para que se possa determinar qual é, entre os vários instrumentos possíveis, o instrumento que é capaz de providenciar a resposta mais adequada por parte da UE. Em muitos países, os governos mostram-se incapazes e/ou não estão interessados em promover e proteger os direitos das crianças. É indispensável garantir uma complementaridade efectiva entre os diferentes instrumentos estratégicos e financeiros da UE, bem como com o Fundo Europeu de Desenvolvimento. A UE tenciona maximizar e coordenar a utilização dos instrumentos disponíveis no âmbito da sua acção externa do seguinte modo:

- (1) *As crianças e os adolescentes na cooperação para o desenvolvimento.* Nos países em que as capacidades financeiras e institucionais são insuficientes para garantir o acesso das crianças a condições de vida aceitáveis e aos serviços básicos, a UE deve fazer uso pleno da cooperação para o desenvolvimento e das medidas de erradicação da pobreza

¹⁶ O artigo 26.º (Juventude) estabelece que “a cooperação deve apoiar políticas, iniciativas e acções que visem a protecção dos direitos das crianças e dos jovens, em especial do sexo feminino” e a “promoção da participação activa dos jovens na vida pública”.

O Artigo 33.º (Desenvolvimento institucional e reforço das capacidades) estabelece ainda que “a cooperação deve ter sistematicamente em conta os aspectos institucionais e, nesse contexto, apoiar os esforços envidados pelos Estados ACP a fim de desenvolverem e reforçarem as estruturas, as instituições e os procedimentos que contribuam para (...) promover e consolidar o respeito universal e integral, bem como a protecção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”.

destinadas a enfrentar as causas profundas da pobreza. Ao mesmo tempo, os direitos e as necessidades das crianças e dos adolescentes devem ser integrados de forma eficaz nas diversas políticas nacionais.

- (2) *As crianças e os adolescentes na política comercial.* A política comercial da UE é formulada no reconhecimento pleno da necessidade de assegurar a sua compatibilidade com a protecção e a defesa dos direitos da criança. Na política comercial, a promoção dos direitos da criança inscreve-se no âmbito mais vasto do desenvolvimento sustentável. Nos acordos bilaterais, a questão dos direitos da criança é assegurada por normas laborais.
- (3) *As crianças e os adolescentes no diálogo político.* Dada a importância do diálogo político entre a UE e as autoridades nacionais, é necessário que, no âmbito desse diálogo com os países parceiros, se insista sistematicamente na execução dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção dos Direitos da Criança. O mesmo deverá ser feito pela UE nas instâncias internacionais
- (4) *Acções a nível regional e mundial.* As acções realizadas a nível nacional serão secundadas por acções adequadas a nível regional e mundial que digam respeito a questões de carácter supranacional.
- (5) *Dar voz às crianças e aos adolescentes.* O problema da falta de capacidades para cumprir as suas obrigações em matéria de direitos da criança deve ser enfrentado pela UE conferindo às crianças e aos adolescentes a possibilidade de desempenharem um papel activo nas questões que as afectam directamente.
- (6) *As crianças e os adolescentes na ajuda humanitária.* Nos países à beira de um conflito, que estão implicados num conflito ou que acabam de sair de um conflito, é frequente que as necessidades das crianças não sejam reconhecidas ou sejam ignoradas e que os seus direitos sejam regularmente violados. A ajuda humanitária também intervém no caso de crises humanitárias provocadas por catástrofes naturais, quando os governos se mostram ultrapassados, incapazes ou sem vontade de agir. Em situações de crise e de emergência, a ajuda humanitária visará, entre outros, três aspectos essenciais relacionados com crianças :
 - (a) As crianças separadas das suas famílias e não acompanhadas;
 - (b) As crianças alistadas em exércitos ou em grupos armados;
 - (c) A educação das crianças durante as situações de emergência.

Os documentos de trabalho dos serviços anexados à presente comunicação abordam de forma mais circunstanciada a integração das questões relativas às crianças nas relações externas e a situação das crianças no contexto da ajuda humanitária.