



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.5.2001
COM(2001) 252 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI
UMANI E DELLA DEMOCRATIZZAZIONE NEI PAESI TERZI**

INDICE

1.	Introduzione	5
2.	Un approccio più coerente dell'UE.....	8
3.	Integrare i diritti umani e la democratizzazione nel dialogo e nella cooperazione....	10
3.1.	Dialogo con i paesi terzi	11
3.1.2	Approcci relativi al dialogo	12
3.1.3	Il dialogo con la società civile.....	13
3.2.	Inserire sistematicamente la promozione dei diritti umani e della democrazia nei programmi di aiuto della CE.....	14
4.	L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)	15
4.1.	Il valore aggiunto dell'EIDHR	17
4.2.	Definizione di una strategia per l'EIDHR.....	18
4.2.1.	Priorità tematiche	18
4.2.2	Paesi prioritari	21
4.2.3	Flessibilità	22
5.	Un'agenzia europea per i diritti umani?	23
6.	Conclusioni	24
	Allegato 1 Dispositivi di dialogo con regioni geografiche.....	26
	Allegato 2 Azioni.....	30
	Allegato 3 Elenco delle abbreviazioni	33

1. INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio la Commissione europea ha adottato una serie di comunicazioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione¹. La presente comunicazione non intende riscrivere la politica di fondo in questa materia, bensì si propone d'inserirla nel contesto dell'approccio strategico generale della Commissione nel campo delle relazioni esterne valido per i prossimi anni. I cambiamenti intervenuti nella situazione esterna, come pure le riforme interne alla Commissione, richiedono un riorientamento delle strategie relative ai diritti dell'uomo e alla democrazia, in particolare per assicurare che queste questioni permeino l'insieme delle politiche, dei programmi e dei progetti della Comunità. Fissazione delle priorità e dell'orientamento, apporto e impatto sono i fili conduttori che attraversano tutto il documento. La Commissione vuole essere giudicata in base all'effettivo conseguimento degli obiettivi politici dell'UE. La presente comunicazione illustra un modo di procedere in futuro.

Il fondamento dell'azione dell'Unione europea (UE) è chiaro. L'Unione europea si adopera in difesa dell'universalità e dell'indivisibilità dei diritti dell'uomo - diritti civili, politici, economici, sociali e culturali - riaffermate dalla conferenza sui diritti umani di Vienna del 1993. L'UE sostiene anche il principio secondo il quale i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrante e indivisibile dei diritti umani universali, come riaffermato dalla dichiarazione e dalla piattaforma d'azione di Pechino. La tutela di tali diritti, la promozione della democrazia pluralistica, la reale garanzia dello stato di diritto e la lotta contro la povertà sono tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione europea. Il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, riafferma all'articolo 6 che l'Unione europea *"si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri"* e sottolinea all'articolo 49 che questi principi devono essere rispettati anche dai paesi che chiedono di aderire all'UE. Esso introduce inoltre all'articolo 7 un meccanismo per sanzionare le violazioni gravi e persistenti dei diritti dell'uomo da parte degli Stati membri dell'UE. Tale meccanismo è stato ulteriormente rafforzato dal trattato di Nizza, concluso nel dicembre 2000, che estende l'obiettivo della promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, applicato alla cooperazione allo sviluppo, a tutte le forme di cooperazione con paesi terzi (articolo 181 bis del TCE).

L'azione della Commissione nel settore delle relazioni esterne sarà guidata dal rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, promulgata ufficialmente al vertice di Nizza del dicembre 2000, poiché tale rispetto assicurerà la coerenza tra l'approccio interno dell'UE e quello delle sue relazioni esterne. La Carta rende più visibile per i cittadini dell'Unione la primaria importanza e pertinenza dei diritti fondamentali, codificando materie provenienti da varie fonti, quali la convenzione europea dei diritti dell'uomo, le tradizioni costituzionali comuni e gli strumenti internazionali.

L'Unione europea è ben collocata per promuovere la democrazia e i diritti umani, essendo costantemente preoccupata di migliorare la propria gestione democratica degli affari pubblici,

¹ L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo, COM (95) 567 def.; Il richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi, COM (95) 216 def.; Democratizzazione, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP, COM (98) 146 def.; Lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nei paesi candidati, COM (99) 256 def.; Comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE, COM (2000) 191 def.

un tema al quale la Commissione dedicherà prossimamente un libro bianco. Fenomeno unico tra gli attori internazionali, tutti e quindici gli Stati membri dell'UE sono democrazie che nelle loro politiche interne ed estere sostengono gli stessi principi ancorati nel trattato. Questa caratteristica conferisce all'UE un peso politico e morale sostanziale. A ciò si aggiunge il fatto che in quanto soggetto economico e politico di portata diplomatica mondiale, che dispone di risorse sostanziali per l'aiuto esterno, l'UE possiede un'influenza e un potere negoziale che può utilizzare a favore della democratizzazione e dei diritti umani.

A partire dal 1992 la CE include in tutti gli accordi conclusi con paesi terzi una clausola nella quale il rispetto dei diritti umani e la democrazia sono definiti "elementi essenziali" nelle relazioni dell'UE. Questa clausola è unica nell'ambito di accordi bilaterali. Questo approccio è stato ulteriormente sviluppato nell'accordo di Cotonou firmato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nel giugno 2000, che si fonda sul rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto e sulla sana gestione degli affari pubblici (*good governance*). Tale clausola costituisce un passo fondamentale nello sviluppo delle politiche dell'UE in materia di diritti dell'uomo.

Nel novembre 2000 il Consiglio e la Commissione hanno adottato un'importante dichiarazione congiunta sulla politica di sviluppo della Comunità², che è stata accolta favorevolmente dal Parlamento europeo (PE). Insieme alla riforma della gestione dell'aiuto esterno essa rappresenta una nuova cornice per l'attuazione della politica di sviluppo comunitaria. Questa nuova politica di sviluppo si fonda stabilmente sul principio di uno sviluppo umano e sociale sostenibile, equo e partecipativo. La promozione dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e della buona gestione degli affari pubblici ne sono parte integrante.

La riduzione della povertà, l'obiettivo principale della politica di sviluppo della CE, potrà essere realizzata in modo duraturo solo in presenza di democrazie partecipative funzionanti e di governi trasparenti. I governi corrotti e autocratici tendono a sfruttare l'aiuto allo sviluppo per mantenere il loro dominio sul paese o per alimentare l'arricchimento personale a spese della popolazione. Questi governi generano inoltre conflitti e situazioni d'instabilità nelle loro regioni. I governi democratici e pluralistici, che rispettano i diritti delle minoranze sono meno portati a suscitare atteggiamenti nazionalistici, violenza e aggressioni sia all'interno che nei confronti di paesi o popoli vicini o in regioni più lontane. I conflitti e l'instabilità sono costosi in termini umani e sono anche suscettibili di ripercuotersi sull'UE, che è il maggior donatore di aiuto del mondo e una delle destinazioni preferite degli emigranti.

Il processo di globalizzazione è un potenziale strumento di libertà e giustizia, oltre che di prosperità. Esso presenta però anche un lato oscuro. Vi è il rischio che la globalizzazione si ripercuota negativamente sul benessere delle popolazioni più povere e vulnerabili del mondo, che non tutti i paesi e le popolazioni siano in grado di avvalersi dei suoi potenziali vantaggi e che porti all'uniformità dei valori culturali. Occorre rivolgere un'attenzione particolare alla salvaguardia dei diritti dei gruppi più vulnerabili e al rafforzamento di coloro che rischiano di essere esclusi, se non si vuole che il processo di globalizzazione approfondisca la divisione tra i miliardi di esseri umani che ne traggono beneficio e i miliardi di quelli abbandonati allo squallore e alla miseria. La Comunità europea può svolgere una funzione utile dando una risposta positiva a questi timori. Attraverso la sua politica in materia di diritti umani e

² Dichiarazione congiunta sulla politica di sviluppo della CE, Consiglio e Commissione, 10 novembre 2000, disponibile sul sito: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

democratizzazione essa può contribuire a fare della globalizzazione un processo realmente senza esclusi.

L'UE dovrebbe incoraggiare anche altri attori globali, come le società multinazionali, a svolgere un ruolo attivo a favore di un maggiore rispetto dei diritti umani nel mondo e ad usare la propria influenza, spesso considerevole, nei paesi in via di sviluppo per sostenere piuttosto che per contrastare gli sforzi di questi paesi verso uno sviluppo sostenibile. È nell'interesse delle stesse multinazionali: paesi in situazioni stabili e società libere sono anche i luoghi migliori per investire e fare affari. Per questi motivi la promozione dei diritti umani e della democrazia è anche un corollario essenziale del sostegno dell'UE all'agevolazione multilaterale degli scambi e degli investimenti.

La dichiarazione congiunta sulla politica di sviluppo della Comunità europea sottolinea l'importanza di concentrare la cooperazione allo sviluppo della CE su taluni settori. Essa individua come un settore strategico delle azioni comunitarie il potenziamento delle capacità istituzionali (in particolare per favorire la democrazia e la buona gestione degli affari pubblici) e annovera la promozione dei diritti umani, la parità tra uomini e donne e i diritti dei bambini tra i principi da inserire come elementi fondamentali nelle attività di cooperazione. Questa dichiarazione politica rappresenta, insieme alla riforma della gestione dell'aiuto esterno attualmente in corso, una nuova cornice per le attività della Commissione a sostegno dei diritti umani e della democratizzazione.

La presente comunicazione individua **tre** campi nei quali la Commissione può operare efficacemente:

- promozione di politiche coerenti a sostegno dei diritti umani e della democratizzazione; si tratta di garantire la coerenza tra le politiche della CE e tra queste e altre azioni dell'UE, soprattutto al livello della politica estera e della sicurezza comune (PESC); si tratta anche di assicurare la coerenza e la complementarità delle azioni dell'UE e degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la promozione e il trattamento sistematico dei diritti umani tramite l'aiuto allo sviluppo e aiuti di altro tipo;
- attribuzione di una più elevata priorità ai diritti umani e alla democratizzazione nelle relazioni tra l'Unione europea e i paesi terzi e adozione di un approccio più proattivo, in particolare sfruttando le opportunità offerte dal dialogo politico, dalle relazioni commerciali e dall'aiuto esterno;
- adozione di un approccio più strategico per l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e adeguamento dei programmi e dei progetti sul campo agli impegni dell'UE nei confronti dei diritti umani e della democrazia.

La comunicazione riguarda pertanto principalmente, ma non esclusivamente, il ruolo dell'aiuto esterno della CE nella promozione dei diritti umani e della democrazia. Essa risponde anche alla richiesta contenuta nelle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia di esaminare l'opportunità d'istituire un'agenzia europea per i diritti umani e la democrazia.

I capitoli 2 e 3 riguardano principalmente i paesi diversi dai candidati ufficiali all'adesione all'UE. Ai paesi candidati si applica l'approccio definito in Agenda 2000 sulla scorta dei criteri di adesione fissati nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenhagen³. In base a tali criteri

³ Dichiarazione congiunta sulla politica di sviluppo della CE, Consiglio e Commissione, 10 novembre 2000. L'approccio adottato in Agenda 2000 era inizialmente limitata ai dieci paesi candidati dell'Europa

"l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze". Soddisfare i criteri politici di Copenhagen è una condizione indispensabile all'apertura di negoziati di adesione.

2. UN APPROCCIO PIÙ COERENTE DELL'UE

Il carattere orizzontale dei diritti umani e della democratizzazione richiede uno sforzo considerevole per garantire la coerenza dell'approccio⁴. Le attività della Comunità non possono essere considerate isolate dalle altre azioni dell'Unione europea. Il Consiglio ha invitato a rafforzare il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri⁵ al fine di migliorare le sinergie tra l'azione della Comunità e quella degli Stati membri.

Per promuovere gli obiettivi della tutela dei diritti umani e della democratizzazione nelle relazioni esterne l'UE ha a disposizione un'ampia gamma di strumenti derivanti dal suo impegno a difendere i diritti fondamentali, che sono stati riaffermati con la proclamazione della Carta. Alcuni di questi strumenti fanno tradizionalmente parte delle iniziative diplomatiche e di politica estera, quali le azioni e gli interventi nell'ambito dell'ONU e le sanzioni. Altri sono strumenti della cooperazione finanziaria, integrati dal dialogo politico che li accompagna. Alcuni sono più innovativi e potenzialmente sottutilizzati, quali quelli delle politiche comunitarie nei settori della protezione ambientale, degli scambi commerciali, della società dell'informazione e dell'immigrazione, il cui campo di applicazione può includere gli obiettivi della tutela dei diritti umani e della democratizzazione. Questi strumenti dovrebbero essere usati in modo coerente, per assicurare sinergia e uniformità nonché l'utilizzo più efficiente possibile delle risorse destinate a promuovere lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione in tutto il mondo. La Commissione, che condivide con il Consiglio la responsabilità derivante dal trattato (articolo 3 del TUE) di garantire la coerenza dell'insieme delle attività esterne dell'UE, dovrebbe adoperarsi per far sì che questi diversi strumenti siano utilizzati in modo coerente ed efficace. Questo sforzo la Commissione deve compierlo sia al suo interno che in cooperazione con i suoi principali partner istituzionali, il Parlamento europeo e il Consiglio.

Il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo nelle politiche perseguite in questo settore contribuisce a garantire la loro legittimità democratica. Il PE è attivo in questo campo, rivolge interrogazioni, tiene dibattiti e approva risoluzioni su questioni attinenti ai diritti umani. Esso intraprende regolarmente missioni in paesi terzi. Attraverso le sue delegazioni parlamentari incoraggia lo sviluppo delle istituzioni democratiche parlamentari nei paesi terzi. Infine, il PE mantiene contatti regolari con organizzazioni e difensori dei diritti umani.

Per assicurare nel modo migliore la coerenza tra il suo approccio e quello del PE la Commissione deve procedere a scambi di opinioni regolari con il Parlamento e, ove

centrale e orientale. Tuttavia, in seguito al Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998, esso è stato esteso a Cipro e alla Turchia, e successivamente a Malta, quando questo paese ha deciso di ripresentare la sua domanda di adesione, nel febbraio 1999.

⁴ Anche la relazione del "comitato dei saggi" si è espressa a favore di una politica dei diritti umani informata, coerente e credibile dell'UE. Cfr. "Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000" ("Guidare con l'esempio - Un calendario dell'Unione europea per i diritti dell'uomo nell'anno 2000"), Istituto universitario europeo, ottobre 1998 (Relazione commissionata dalla CE in occasione del 50° anniversario della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, disponibile sul sito: <http://www.iue.it/AEL/events.htm>).

⁵ Conclusioni del Consiglio "affari generali" del 9.10.2000.

opportuno, tener conto delle sue priorità nel proprio approccio. Nelle iniziative che hanno fatto seguito alla comunicazione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni la Commissione e il Parlamento hanno già iniziato a rafforzare il coordinamento, in particolare mediante il coinvolgimento dei Membri del Parlamento europeo (MPE) in missioni di osservazione dell'UE. I contatti esistenti vanno intensificati. La Commissione coinvolgerà il Parlamento nelle discussioni sulle priorità della programmazione dell'aiuto esterno relative ai diritti umani e alla democratizzazione e fornirà al Parlamento un aggiornamento costante delle attività intraprese e una valutazione degli obiettivi raggiunti.

Insieme al Consiglio e agli Stati membri la Commissione si trova in una posizione privilegiata per promuovere l'uniformità delle attività della Comunità, dell'UE e degli Stati membri. Ad esempio, per inviare una missione UE di osservazione di elezioni è necessaria una decisione della Comunità, ma è la Commissione che assicura che tale decisione sia coerente con le priorità politiche dell'UE e con la PESC. La Commissione assicura anche, con il suo contributo alle discussioni del Consiglio e alla definizione di posizioni nell'ambito d'iniziative internazionali sui diritti umani, che queste rispecchino l'impostazione della Comunità e della PESC. La Commissione fornisce inoltre un contributo comunitario alla redazione della relazione annuale del Consiglio sui diritti umani, istituita nel 1999.

Il modo in cui lo stesso Consiglio affronta la politica in materia di diritti umani e democratizzazione può essere frammentario, in quanto esamina queste questioni da un punto di vista sia geografico che tematico e secondo le configurazioni proprie della CE e della PESC. La Commissione condivide con la presidenza del Consiglio e con i singoli Stati membri la responsabilità di assicurare la coerenza delle posizioni.

Inoltre la Commissione presiede i comitati dei rappresentanti degli Stati membri che sono incaricati di approvare le strategie e in taluni casi i singoli progetti realizzati nel quadro degli strumenti di cooperazione della Comunità: Fondo europeo di sviluppo (FES), Assistenza tecnica alla Comunità degli Stati indipendenti (Takis), Asia e America latina (ALA), Paesi mediterranei (MEDA), Iniziativa europea per i diritti dell'uomo e la democrazia (EIDHR) ecc. Essa ha il compito di garantire che l'approccio adottato in tali comitati sia coerente con le posizioni assunte dal Consiglio in sede di PESC e con quelle di altri comitati. La Commissione dovrebbe essere attenta alle opportunità di promuovere la coerenza, ad esempio assicurando che i comitati siano a conoscenza di tutti i documenti politici e programmatici aventi un impatto sul loro campo d'interessi (pur garantendo che le decisioni siano prese esclusivamente dall'organo appropriato). La Commissione favorirà lo scambio d'informazioni sulle politiche dei diritti umani e della democratizzazione e sui relativi programmi e progetti, al fine di costituire una cultura delle pratiche migliori, ottimizzare l'impiego delle limitate risorse finanziarie e umane e aumentare al massimo l'incidenza dei progetti sul campo.

Conformemente alle conclusioni del Consiglio "affari generali" dell'ottobre 2000, le delegazioni della Commissione devono promuovere, in ciascun paese d'intervento, la coerenza e la complementarità delle azioni attraverso il coordinamento sul posto e un regolare scambio d'informazioni bidirezionale sui programmi e progetti di cooperazione della CE e degli Stati membri relativi ai diritti umani e alla democratizzazione. Questi scambi non dovrebbero essere limitati ai progetti, bensì comprendere anche le questioni tematiche e politiche pertinenti al paese in questione.

Il quadro di cooperazione comunitario per i documenti di strategia nazionale⁶, adottato nel maggio 2000, offre ora una base strategica per tale coordinamento. Esso è utile anche alla Commissione per mantenere un approccio più coerente a livello mondiale nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione, ricorrendo ai vari strumenti finanziari disponibili. Le attività precedenti sono state talvolta criticate perché frammentate e prive di coerenza, anche tra un paese e l'altro e una regione e l'altra. I documenti di strategia nazionale incoraggiano un approccio più sistematico poiché richiedono un'analisi della situazione specifica di ciascun paese per quanto riguarda i diritti umani, la democratizzazione e lo Stato di diritto.

Oltre a dare un'impostazione particolare ai programmi di cooperazione, la Commissione, conformemente all'impegno assunto di rispettare la Carta dell'UE, assicurerà che la formulazione delle altre politiche non abbia mai effetti negativi sui diritti umani e la democratizzazione e anzi, se possibile, che tali politiche siano adattate in modo da avere un impatto positivo. I settori politici particolarmente interessati saranno probabilmente **giustizia e affari interni**, compresi i problemi dell'**immigrazione** e dell'**asilo politico** e la **lotta contro la criminalità organizzata, politica sociale, ambiente, ricerca, cultura e società dell'informazione**. Sarà elaborata una metodologia di valutazione dell'impatto basata sull'esperienza internazionale, tra cui quella acquisita nella promozione della parità tra uomini e donne.

Negli ultimi anni vi è stata, nel campo degli **scambi commerciali** e degli **investimenti**, una proliferazione d'iniziative intese a promuovere i diritti umani, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Il Parlamento europeo ha partecipato in modo particolarmente attivo a questo dibattito⁷. Altri attori fondamentali sono le parti sociali (imprese e sindacati) e le organizzazioni della società civile. I sindacati sono spesso le organizzazioni di massa più forti nei paesi partner e fungono da guardiani delle norme di lavoro internazionali, tra cui la libertà di associazione. L'UE ritiene che il rispetto dei diritti sociali e delle norme di lavoro siano determinanti per uno sviluppo sociale ed economico equo e duraturo; essa persegue un approccio positivo nel promuovere lo sviluppo sociale, ricorrendo a incentivi e a misure di potenziamento delle capacità piuttosto che a sanzioni. La CE possiede uno strumento proprio in questo campo, la clausola d'"incentivazione sociale" all'interno del sistema delle preferenze generalizzate (SPG), che prevede preferenze supplementari per i paesi che rispettano talune norme dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)⁸. L'accordo di Cotonou incoraggia la cooperazione nel settore del commercio e delle norme di lavoro fondamentali. La Commissione partecipa anche alle discussioni dell'ILO sulle norme di lavoro fondamentali e a quelle dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) sul ruolo delle società multinazionali.

La Commissione sostiene molte delle iniziative adottate da altre organizzazioni in merito alla responsabilità sociale delle imprese. La Commissione intende adottare, nel giugno 2001, un libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese, per sondare le opinioni sul valore

⁶ Documento di lavoro della Commissione: Cooperazione allo sviluppo della Comunità - Quadro per i documenti di strategia nazionale, SEC (2000) 1049 e in particolare la sezione B3 della parte relativa all'analisi politica; cfr. http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm.

⁷ Relazione Howitt, A4-0508/98 sulle norme UE per le imprese europee che operano nei paesi in via di sviluppo: verso un codice di condotta europeo.

⁸ Regolamento (CE) 2820/98 del Consiglio relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1.7.1999-31.12.2001, GU L 357 del 30.12.1998, pagg. 1-112.

aggiunto di un approccio europeo alla promozione di tutti gli aspetti della responsabilità sociale delle imprese, compresa la dimensione esterna.

3. INTEGRARE I DIRITTI UMANI E LA DEMOCRATIZZAZIONE NEL DIALOGO E NELLA COOPERAZIONE

Per essere efficaci, il rispetto dei diritti umani e la democrazia dovrebbero essere costantemente presenti in tutte le politiche esterne dell'UE. Ciò equivale ad includere queste questioni nelle fasi di previsione, concezione, attuazione e controllo delle politiche e dei programmi, nonché nel dialogo condotto sia dalla Commissione che dal Consiglio con i partner.

3.1. Dialogo con i paesi terzi

Gli Stati sono i primi responsabili della difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essi devono rendere conto ai loro cittadini, alla comunità internazionale e all'ONU del mancato rispetto dei diritti umani sul loro territorio. Il modo più efficace per ottenere un cambiamento è pertanto instaurare un partenariato positivo e costruttivo con i governi, fondato sul dialogo, il sostegno e l'incoraggiamento. Esso dovrebbe essere inteso a migliorare la comprensione e il rispetto reciproci e a promuovere riforme durature. Perché una tale iniziativa abbia successo è però indispensabile che lo Stato in questione sia sinceramente disposto a cooperare. L'UE dovrebbe, se possibile, mantenere sempre questo approccio, pur riconoscendo che talvolta il paese terzo può non sentire l'obbligo morale di perseguire il cambiamento attraverso il dialogo e la consultazione e che in tal caso sono più appropriate misure negative. È su questa base che sono conclusi gli accordi dell'UE contenenti gli "elementi essenziali" e sono redatte le clausole sospensive. Tutte le possibilità di compiere progressi sono esplorate prima di fare ricorso alle sanzioni.

3.1.1 Dialoghi regionali e bilaterali e accordi di partenariato e di cooperazione

L'UE ha, con tutti i paesi con cui intrattiene relazioni, un dialogo politico con un grado diverso di ufficialità. In molti casi il dialogo sui diritti umani e la democrazia è assicurato dalla clausola sugli "elementi essenziali" che dal 1992 figura in tutti gli accordi conclusi dalla Comunità con paesi terzi e che si applica attualmente a più di 120 paesi⁹. Qualora l'accordo in vigore non contempli tale clausola, il dialogo politico deve comunque essere improntato alle disposizioni del trattato relative ai diritti umani e alla democrazia. Maggiori dettagli sui dispositivi di dialogo con le regioni geografiche sono forniti all'allegato 1.

La clausola sugli "elementi essenziali" stipula che il rispetto dei diritti umani fondamentali e dei principi democratici, sancito nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, informa le politiche interne ed esterne delle parti e costituisce un "elemento essenziale" dell'accordo. In accordi più recenti tale clausola è rafforzata da una disposizione conclusiva relativa alla mancata esecuzione dell'accordo, che obbliga ciascuna parte a consultare l'altra prima di adottare determinate misure, salvo in casi particolarmente urgenti. Una dichiarazione interpretativa o la stessa clausola chiarisce che tra i casi particolarmente urgenti figurano le violazioni di un "elemento essenziale" dell'accordo. Le misure possono consistere tra l'altro

⁹ Un modello di clausola è stato approvato dal Consiglio nel 1995. L'approccio della Commissione è illustrato nella comunicazione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi (COM (95) 216 def.).

nella sospensione dei contatti ad alto livello e in cambiamenti dei programmi di cooperazione, compreso il rinvio di nuovi progetti o l'uso di altri canali di fornitura. Ad esempio, l'UE può sospendere la cooperazione con un governo, ma continuare a sostenere la popolazione locale attraverso progetti eseguiti da organizzazioni della società civile.

Tuttavia, il fatto che l'UE insista sull'inclusione negli accordi di disposizioni sugli "elementi essenziali" non significa l'assunzione di un approccio negativo o di un atteggiamento punitivo. Queste disposizioni sono intese a promuovere il dialogo e le misure positive, come il sostegno comune alla democrazia e ai diritti umani, l'adesione agli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani e la loro ratifica e applicazione da parte dei paesi che non lo hanno ancora fatto, nonché la prevenzione di crisi attraverso l'instaurazione di relazioni solide e durature. Il dialogo sui diritti umani che queste disposizioni consentono dovrebbe essere a doppio senso e l'UE dovrebbe essere pronta a discutere anche dei diritti umani e della democrazia all'interno dei suoi confini.

In conseguenza dell'interesse di entrambe le parti a promuovere i diritti umani, il dialogo dovrebbe servire anche per scambiare opinioni su questioni tematiche quali la pena di morte, la tortura, il razzismo, la xenofobia e i diritti umani delle donne, che possono non applicarsi al paese partner in questione, non da ultimo nell'intento di costituire coalizioni e assicurare sostegno alle posizioni dell'UE in sedi internazionali tra cui l'ONU. Inoltre, il dialogo può permettere anche un utile scambio di opinioni sulla situazione dei diritti umani in altri paesi terzi, soprattutto se i partner dispongono di una conoscenza e una competenza maggiori.

La Commissione ritiene che l'inclusione più sistematica delle questioni dei diritti umani e della democrazia nel dialogo politico darà sostanza alle clausole sugli "elementi essenziali" e consentirà ad entrambe le parti d'individuare le misure più efficaci per assicurare la stabilità politica ed economica. Il dialogo a lungo termine sui diritti umani e la democratizzazione è anche una componente della strategia di prevenzione dei conflitti dell'UE¹⁰. Esso può assumere la funzione di un campanello d'allarme che richiama l'attenzione su problemi suscettibili in futuro di causare conflitti violenti e che contribuisce alla loro soluzione.

In tutte le sue forme di dialogo con i paesi terzi (ad eccezione dei paesi candidati, che godono di uno status speciale) la Commissione cercherà in futuro di far sì che le discussioni comprendano, se non è già il caso, i problemi relativi ai diritti umani e alla democrazia. E ciò non soltanto nell'ambito del dialogo intrapreso dalla stessa Commissione, incluso attraverso le sue delegazioni, bensì anche nel quadro del dialogo che si svolge in forma istituzionalizzata (al livello della troika, dei Consigli di associazione ecc.).

3.1.2 Approcci relativi al dialogo

Le discussioni tra la Commissione e il paese partner dovrebbero in particolare essere legate all'istituzione di un programma di assistenza comunitario. Il dialogo dovrebbe incoraggiare i governi dei paesi partner a perseguire l'obiettivo della pace e della stabilità come elemento imprescindibile dei loro programmi di sviluppo e individuare in che modo l'aiuto comunitario possa contribuire al conseguimento di tale obiettivo. Nell'ambito del dialogo si dovrebbe esaminare come procedere alla ratifica e all'efficace applicazione degli strumenti relativi ai diritti umani fondamentali e ad altri diritti (ad esempio, convenzioni dell'ILO, convenzione sulla biodiversità) e come dar seguito alle raccomandazioni dell'ONU. Si rispetterebbe in tal

¹⁰ Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti dell'11.4.2001 (COM (2001) 211).

modo la priorità della CE di promuovere le capacità istituzionali, la buona gestione degli affari pubblici e lo stato di diritto nel quadro dello sviluppo.

L'analisi della situazione politica e della sicurezza contenuta nei documenti di strategia nazionale fornisce un punto di partenza. Il quadro comune in base al quale questi documenti sono redatti richiede che tale situazione sia esaminata in un contesto ampio, comprendente la dimensione regionale, la situazione dei diritti umani, ossia dei diritti economici e sociali oltre che di quelli civili e politici, e i pertinenti fattori culturali e sociali aventi un'incidenza diretta sul processo politico e sul potenziale di conflitti e instabilità. Possono essere affrontate questioni relative alla partecipazione democratica (tra cui suffragio universale, elezioni libere, sistema pluripartitico, parità di accesso all'attività politica, partecipazione al processo decisionale), ai diritti dell'uomo (tra cui adesione ai trattati e alle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, loro applicazione e assunzione d'impegni in questo ambito, salvaguardia delle libertà civili tra cui la libertà di parola e di riunione, efficace funzionamento della sorveglianza relativa ai diritti umani) e allo stato di diritto (tra cui indipendenza ed efficacia del potere giudiziario, contesto giuridico trasparente, uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, assoggettamento delle forze di polizia e dell'amministrazione pubblica alle leggi, esecuzione degli obblighi contrattuali).

Per poter essere considerato soddisfacente, il dialogo dovrebbe comprendere la fissazione, di concerto con il partner, di taluni obiettivi a seconda delle circostanze locali. Gli obiettivi sono necessari sia per l'UE che per il paese partner, per misurare i progressi compiuti nel tempo. Tra i possibili obiettivi vi sono la ratifica di strumenti internazionali, la risoluzione pacifica di conflitti in atto o potenziali o miglioramenti concreti nel rispetto dei diritti umani dei gruppi vulnerabili. Esistono indicatori riconosciuti a livello internazionale, fissati ad esempio dall'ILO, dall'ONU e dal Consiglio d'Europa. La Commissione vi farà eventualmente riferimento e, nel caso di nuovi sviluppi in questo campo, ne valuterà l'utilità. L'UE dovrebbe tuttavia evitare di utilizzare meccanicamente degli indicatori e non dovrebbe cercare di confrontare o classificare i risultati dei singoli paesi. Ciascuna situazione è diversa. Le tendenze sono più importanti delle situazioni momentanee. L'obiettivo dell'UE dovrebbe essere di mantenere la coerenza tra l'approccio nazionale e quello regionale e di evitare norme duplici.

Il dialogo dovrebbe essere trasparente. La Commissione valuterà l'incidenza dei dialoghi che essa intrattiene e delle attività connesse e ne riferirà al Parlamento e agli Stati membri.

3.1.3 Il dialogo con la società civile

La società civile dà un importante contributo alla politica in tutte le regioni con le quali l'UE intrattiene relazioni. L'accordo di Cotonou riconosce formalmente un ruolo accresciuto alla società civile, comprese le ONG. La Commissione, basandosi sull'esperienza acquisita, continuerà il dialogo sui diritti umani e la democratizzazione con la società civile e le ONG, attraverso le sue delegazioni e i suoi servizi centrali, nonché tramite il gruppo di contatto sui diritti umani che si riunisce nell'ambito del Parlamento europeo.

Questi scambi forniscono informazioni utili ad entrambe le parti e rafforzano la comprensione reciproca. Essi dovrebbero aver luogo nel quadro dell'approccio globale della Commissione al dialogo con la società civile. Il dialogo con i responsabili politici della Commissione dovrebbe essere agevolato, ad esempio grazie ad una maggiore trasparenza nell'elaborazione delle politiche della Commissione e all'uso dell'Internet. A livello locale la Commissione sfrutterà il suo ruolo di coordinatrice per organizzare tavole rotonde occasionali con la società civile e gli

Stati membri. Esse potrebbero servire sia ad affrontare questioni politiche sia ad individuare settori in cui la CE e gli Stati membri possono sostenere il rafforzamento della società civile.

Nelle conclusioni del dicembre 1998 il Consiglio invitava a riflettere sull'utilità di convocare periodicamente un forum di discussione sui diritti umani con la partecipazione delle istituzioni europee e di rappresentanti degli istituti accademici e delle ONG. Tre forum sono stati organizzati finora, in cooperazione con la presidenza del Consiglio¹¹ e un quarto è previsto per il maggio 2001.

La Commissione ritiene che questi forum abbiano avuto un'utile funzione e che questo strumento, adeguatamente strutturato, possa servire come elemento centrale del dialogo tra l'UE e le ONG sui diritti umani e la democratizzazione. È però certamente possibile migliorare l'efficacia e la rappresentatività dei forum (ad esempio ampliando la partecipazione della società civile) e chiarire maggiormente il loro scopo. La Commissione valuterà pertanto i forum già organizzati e consulerà in seguito il Consiglio, il Parlamento europeo e le stesse ONG sul modo migliore di continuare questa attività. La Commissione farà proposte su come lo strumento del forum possa contribuire ad attuare l'approccio illustrato nella presente comunicazione.

3.2. Inserire sistematicamente la promozione dei diritti umani e della democrazia nei programmi di aiuto della CE

I programmi di aiuto esterno della Comunità europea (Phare, Tacis, ALA, MEDA, CARDS) hanno insieme una dotazione totale di 5 miliardi di € l'anno, che si aggiungono alle risorse del Fondo europeo di sviluppo per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (13,5 miliardi di € a titolo del nono FES per il periodo 2000-2007)¹². Questo aiuto viene concesso, tra l'altro, per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto attraverso programmi vertenti principalmente, ma non esclusivamente, sulla trasmissione dell'aiuto tramite i governi dei paesi beneficiari e miranti per lo più a combattere le cause profonde della povertà.

Ad eccezione del FES (che opera nel quadro dell'accordo di Cotonou), i programmi si basano su regolamenti del Consiglio nei quali i diritti umani e la democratizzazione sono individuati specificamente, anche se in modi che variano ogni volta, come principi o priorità. La politica di sviluppo della CE affronta anche le cause profonde della povertà e si fonda sui principi dello sviluppo umano e sociale sostenibile, equo e partecipativo.

Gli strumenti finanziari istituiti a favore dei paesi candidati (in particolare Phare) rappresentano una buona base per affrontare coerentemente i problemi dei diritti umani e della democrazia. Per quanto riguarda gli altri strumenti, la Commissione intende incrementare l'incidenza positiva dei programmi di aiuto comunitari sul rispetto dei diritti umani (compresi i diritti economici, sociali e culturali) e sulla democratizzazione nel modo seguente:

- includendo tali questioni nel dialogo che ha luogo nel quadro della definizione delle strategie nazionali relative all'aiuto CE (come illustrato al punto 3.1.2);

¹¹ Forum di discussione dell'UE, Bruxelles, 30.11-1.12.1999; conferenza dell'UE sui diritti dell'uomo: "L'UE e il ruolo centrale dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni con i paesi terzi", Venezia, 25-28.5.2000; forum dell'UE sui diritti dell'uomo, Parigi, 13.12.2000. Cfr. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

¹² A titolo d'esempio, tra il 1997 e il 2000 182 milioni di € del FES sono stati destinati al sostegno diretto dei diritti umani e della democratizzazione. Altri 115 milioni di € sono stati utilizzati per sostenere l'assistenza e il monitoraggio di elezioni tra il 1996 e il 1999, di cui 71 milioni di € sono stati spesi in Africa (in parte a titolo del FES).

- privilegiando, attraverso le strategie nazionali, gli interventi settoriali o orizzontali intesi a migliorare la situazione generale della gestione degli affari pubblici e a sfruttare in modo complementare tutta la gamma degli strumenti comunitari disponibili, compresa l'EIDHR (si veda oltre), per promuovere i diritti umani e la democratizzazione;
- sostenendo la partecipazione della società civile alla cooperazione allo sviluppo della CE, conformemente alla concezione alla base dell'accordo di Cotonou, e sviluppando le capacità degli attori della società civile coinvolti nel dialogo e nell'attuazione dei programmi;
- prendendo iniziative per introdurre l'approccio partecipativo nell'elaborazione dei programmi e per valutare, controllare e migliorare l'incidenza dei singoli progetti e programmi sulla situazione dei diritti umani;
- tenendo conto dei risultati conseguiti nel campo dei diritti umani (compresi i diritti economici, sociali e culturali), della democrazia e dello stato di diritto nelle decisioni di assegnazione di fondi ai paesi beneficiari nel quadro dei principali programmi di cooperazione.

La Commissione esaminerà la possibilità di valutare sistematicamente l'incidenza dei progetti di cooperazione sulla situazione dei diritti umani e sulla democratizzazione, al fine di evitare effetti negativi e promuovere quelli positivi. Essa analizzerà approfonditamente l'esperienza degli Stati membri, delle organizzazioni internazionali e di altri donatori, come pure l'approccio adottato dalla Commissione nelle valutazioni d'impatto ambientale e di genere. Anche quando tali valutazioni d'impatto non sono realizzabili, il personale della Commissione addetto ai programmi di aiuto ha comunque bisogno di essere formato e maggiormente sensibilizzato alle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione, per poter applicare il nuovo approccio illustrato sopra.

Nel quadro della cooperazione con i paesi ACP la Commissione ha già cominciato a tener conto dei progressi compiuti nell'attuazione di riforme istituzionali a favore dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e della buona gestione degli affari pubblici nella fissazione delle risorse da assegnare ai singoli paesi all'interno della dotazione finanziaria totale del FES. Nella comunicazione "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona" si è annunciato che lo stesso approccio sarebbe stato adottato per i programmi MEDA. Si tratta di un'importante misura positiva per incoraggiare un'azione concreta dei governi e la Commissione la estenderà ad altre regioni, per assicurare che il suo approccio sia coerente in tutte le regioni del mondo e incoraggerà gli Stati membri a fare altrettanto.

L'aiuto umanitario fornito dall'Ufficio umanitario della Comunità europea (ECHO) è inteso ad alleviare le sofferenze umane e il regolamento 1257/96 dichiara in modo inequivocabile che le "decisioni relative all'aiuto umanitario devono essere prese in maniera imparziale ed esclusivamente in funzione delle esigenze e degli interessi delle vittime". L'aiuto umanitario della CE è fornito pertanto a tutte le vittime di crisi, senza condizioni, in modo imparziale e indipendente dalle convizioni politiche e non è subordinato al rispetto dei diritti umani da parte dei paesi beneficiari.

Tuttavia, la Commissione ha, tramite ECHO, l'obbligo di assicurare che le attività umanitarie rispettino i diritti umani delle vittime di conflitti armati e contribuiscano alla tutela di tali diritti. Si sta facendo strada, al livello delle ONG umanitarie e delle organizzazioni internazionali, l'opinione che l'inclusione di un'analisi della situazione dei diritti umani nelle

prime fasi della programmazione delle attività umanitarie possa attenuare eventuali effetti collaterali negativi e forse persino contribuire alla salvaguardia dei diritti delle vittime.

La Commissione ha adottato recentemente a questo proposito un "approccio dell'aiuto umanitario basato sui diritti dell'uomo", che si articola in due aspetti: in situazioni di emergenza sono finanziate attività di tutela umanitaria e considerazioni relative ai diritti umani sono incluse come elemento fondamentale nell'aiuto umanitario. Ciò significa che, a partire dal 1° febbraio 2001, i partner che presenteranno alla Commissione progetti umanitari da finanziare con fondi ECHO dovranno indicare in che modo la loro realizzazione inciderà sulla situazione in loco dei diritti umani.

4. L'INIZIATIVA EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA E I DIRITTI DELL'UOMO (EIDHR)

Circa 100 milioni di € sono messi a disposizione ogni anno al capitolo B7-7 del bilancio comunitario, che dal 1994 porta la denominazione "Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo" (EIDHR), con l'obiettivo di sostenere le attività a favore dei diritti umani, della democratizzazione e della prevenzione dei conflitti, che sono eseguite principalmente in partenariato con ONG e organizzazioni internazionali. I regolamenti 975/99 e 976/99¹³ assicurano la base giuridica.

L'EIDHR è stata oggetto di una serie di relazioni del PE¹⁴ e di valutazioni¹⁵, che hanno generalmente riconosciuto il contributo positivo della CE alla tutela dei diritti umani e allo sviluppo del processo democratico nei paesi terzi. Esse hanno però osservato anche che l'incidenza dell'aiuto concesso dalla CE attraverso sia l'EIDHR che i principali programmi di aiuto è ridotta a causa della scarsa accentuazione delle priorità e del carattere poco duraturo delle azioni. Queste relazioni hanno indicato che l'incidenza dell'iniziativa poteva essere aumentata considerevolmente sviluppando una visione più strategica dell'utilizzo degli strumenti di cui la Comunità dispone per sostenere gli obiettivi relativi ai diritti umani e alla democrazia. È stata criticata anche la gestione del programma.

La Commissione ha già iniziato a riformare la programmazione e l'attuazione dell'EIDHR e la riforma generale dell'aiuto esterno della CE ne migliorerà ancora sensibilmente l'efficacia. La gestione dell'iniziativa è stata resa più trasparente, anche attraverso la pubblicazione periodica di rapporti sulle azioni finanziate¹⁶ e la fissazione di linee direttrici, norme di presentazione

¹³ Regolamenti (CE) nn. 975 e 976/99 del Consiglio del 29.4.1999, GU L 120 dell'8.5.1999.

¹⁴ Relazione Lenz sulla costituzione di un'unica struttura di coordinamento, all'interno della Commissione, responsabile dei diritti umani e della democratizzazione, PE 220.735/def. del 4.12.1997; relazione Imbeni sulla relazione della Commissione sull'attuazione di azioni volte a promuovere i diritti dell'uomo e la democratizzazione (per l'anno 1995), COM(96) 672, C4-0095/97, PE 223.610/def. del 2.12.1997; relazione Roubatis sul COM(95) 567, C4-0568/95, PE 228.009/def. del 6.11.1998.

¹⁵ Cfr. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>, che comprende: valutazione degli aspetti dell'aiuto allo sviluppo concesso alla regione MED, COWI, Danimarca, novembre 1998; valutazione dell'aiuto comunitario relativo alle azioni positive nel campo dei diritti umani e della democrazia nei paesi ACP, 1995-1999, Franklin Advisory Services, agosto 2000; valutazione del programma Phare e Tacis per la democrazia, European Institute (Sussex)/ISA Consult/GJW, novembre 1997. Si veda anche la relazione speciale della Corte dei conti europea 12/00 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno dell'Unione europea allo sviluppo dei diritti dell'uomo e della democrazia in paesi terzi (GU C 230 del 10.8.2000).

¹⁶ Relazione della Commissione sull'attuazione delle misure di promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni esterne nel periodo 1996-1999, COM(2000) 726 def. del 14.11.2000. Un rapporto dettagliato sulle attività sostenute con il bilancio per il 2000 sarà pubblicato nel giugno 2001.

standard e documenti di valutazione dei progetti che stabiliscono chiaramente come valutare e selezionare le proposte di progetti.

In futuro la Commissione si avvarrà, nell'attuazione dell'EIDHR, dell'esperienza acquisita negli ultimi anni e si baserà sul suo vademecum del 1998 sulle sovvenzioni, nel quale sono fissate le procedure principali da applicare per impegnare e successivamente erogare i fondi iscritti nelle linee di bilancio. Il documento stabilisce, tra l'altro, che la disponibilità dei fondi sia ben pubblicizzata e che "gli obiettivi dovrebbero essere raggiunti definendo chiaramente lo scopo delle sovvenzioni, conseguente agli obiettivi delle politiche e all'impatto desiderato".

Attualmente si fa ricorso a tre strumenti per attuare l'EIDHR, che continueranno a formare la base dell'approccio comunitario:

- **inviti a presentare proposte**, che sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale e sul sito Internet della Commissione;
- **microprogetti** (<50 000 € su 12 mesi), gestiti dalle delegazioni della Commissione e aggiudicati mediante inviti a presentare proposte a livello locale; questa possibilità dovrebbe essere estesa ad un maggior numero di delegazioni, dato che queste riceveranno maggiori capacità di gestione nel quadro della riforma dell'aiuto esterno;
- **progetti mirati**¹⁷, realizzati in vista di obiettivi politici che non possono essere raggiunti mediante inviti a presentare proposte o microprogetti e selezionati in base a linee direttrici trasparenti e pubbliche.

La Commissione procederà anche ad una valutazione più efficace delle attività intraprese e della loro incidenza, anche mediante lo scambio periodico di esperienze con il comitato degli Stati membri sui diritti umani e la democrazia, esaminando le attività comunitarie e bilaterali in funzione di sinergie e miglioramenti. Verrà esplorata anche la possibilità di definire indicatori d'impatto.

4.1. Il valore aggiunto dell'EIDHR

Nonostante questi miglioramenti, programmati o in via di realizzazione, vi è ancora la necessità di sviluppare un approccio più strategico per l'EIDHR e il suo rapporto con altri strumenti, in linea con le raccomandazioni della Corte dei conti. La strategia dell'EIDHR dovrebbe fondarsi sul valore aggiunto che essa presenta ai fini della promozione degli obiettivi dell'UE in materia di diritti umani e democratizzazione. Rispetto ad **altri strumenti comunitari**, l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo:

- è complementare ai programmi comunitari attuati tramite i governi dei paesi beneficiari (FES, Tacis, ALA, MEDA, CARDS, Phare ecc.), poiché può essere realizzata con vari partner, in particolare ONG e organizzazioni internazionali; essa rappresenta inoltre una specie di "fondo a capitali di rischio per i diritti umani" che consente di condurre iniziative pilota o sperimentali, che possono in seguito essere rilevate dai governi ed essere applicate su una scala più larga;

¹⁷ Tutti i progetti finanziati tramite l'EIDHR, compresi quelli selezionati con inviti a presentare proposte, sono finalizzati a obiettivi specifici. L'uso del termine "progetti mirati" si riferisce a quelli finanziati su iniziativa della Commissione secondo priorità specifiche.

- può essere utilizzata senza il consenso del governo del paese beneficiario o quando i principali programmi comunitari non sono disponibili per altri motivi, qualora ad esempio siano stati sospesi;
- è un complemento essenziale degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune dell'UE nel campo dei diritti umani, della democratizzazione e della prevenzione di conflitti; in alcune regioni essa rappresenta l'unica base giuridica per la realizzazione di certe attività, ad esempio per la promozione dei diritti politici e civili, il monitoraggio di elezioni e la risoluzione di conflitti¹⁸.

Il principale valore aggiunto dell'EIDHR rispetto al sostegno offerto da **altri donatori** in questo campo è che essa:

- viene identificata con l'UE e rispecchia e promuove i suoi valori, tra cui il multilateralismo istituzionalizzato, i diritti fondamentali, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto delle minoranze;
- fornisce sovvenzioni che sono percepite come un sostegno politico da parte dell'UE, che può talvolta proteggere organizzazioni della società civile potenzialmente vulnerabili dagli attacchi di governi repressivi;
- consente di assumere rischi politici maggiori rispetto al sostegno fornito da uno Stato membro con interessi commerciali e politici da tutelare;
- è intesa come imparziale, soprattutto rispetto alle iniziative di donatori nazionali;
- può essere utilizzata per promuovere iniziative regionali sui diritti umani e la democratizzazione, in linea con il carattere dell'UE di organizzazione impegnata a favore dell'integrazione regionale e con l'esistenza di accordi tra l'UE e raggruppamenti regionali.

4.2. Definizione di una strategia per l'EIDHR

È necessario dare all'EIDHR un'impostazione più strategica, a più lungo termine e basata su determinate priorità, per migliorarne l'incidenza e l'efficienza in presenza di una dotazione comparativamente limitata e delle risorse di gestione disponibili. La strategia dell'EIDHR si baserà su **tre** elementi:

- (1) un numero limitato di priorità tematiche, selezionate in base al valore aggiunto che l'iniziativa può apportare e che possono essere trattate in linea di principio in tutti i paesi al di fuori dell'UE; in relazione a queste priorità la Commissione cercherà di definire la propria funzione specifica, non solo all'interno dell'UE, ma anche sulla scena internazionale;
- (2) individuazione di taluni paesi da privilegiare, scelti secondo le priorità politiche e di sviluppo dell'UE e il particolare valore aggiunto che l'EIDHR può apportare per il loro conseguimento;
- (3) il potenziale di flessibilità che consente all'UE di rispondere a bisogni urgenti e imprevisti.

¹⁸ Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti dell'11.4.2001 (COM (2001) 211).

Le priorità definite attraverso questa impostazione strategica formeranno la base del programma annuale che verrà presentato all'esame del comitato degli Stati membri. Il programma sarà rivisto ogni anno e le priorità - tematiche e nazionali - potranno essere opportunamente modificate. Il programma annuale sarà discusso anche con il Parlamento europeo e all'annuale forum di discussione delle ONG dei diritti umani.

4.2.1. Priorità tematiche

Le priorità dovrebbero essere stabilite in termini di **temi** o **questioni** in vista del conseguimento di obiettivi specifici a medio e lungo termine e non in base alle **attività**, quali ad esempio la formazione in materia di diritti umani. Le attività sono un modo di contribuire ad affrontare le questioni, ma non un fine in sé. Le priorità non dovrebbero essere definite nemmeno in termini di **gruppi bersaglio**. Se la CE intende migliorare l'incidenza dei suoi interventi sui diritti di talune categorie (ad esempio, donne, bambini, popolazioni indigene), deve affrontare la questione nella fase di concezione di un progetto e nell'ambito del metodo di selezione. In particolare, la Commissione dovrebbe, in conformità della dichiarazione sulla politica di sviluppo della CE, assicurare che la promozione della parità tra i sessi e dei diritti dei bambini divengano parte integrante di tutte le priorità tematiche fissate nel quadro dell'EIDHR. Lo stesso vale per i diritti delle popolazioni indigene, affrontati in un documento di lavoro della Commissione e in una risoluzione del Consiglio che danno l'indicazione d'inserire il rispetto di tali diritti come un aspetto orizzontale in tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo, compreso il dialogo politico¹⁹.

La Commissione riconosce che taluni gruppi, quali i bambini e le popolazioni indigene, sono particolarmente vulnerabili; tuttavia, nel privilegiare taluni obiettivi nel campo dei diritti umani e della democrazia, la Comunità dovrebbe mirare ad affrontare le cause dei problemi piuttosto che i sintomi.

Saranno eventualmente incoraggiati i progetti che presentano una dimensione regionale, rispecchiando così il valore aggiunto dell'UE e in linea con la sua politica d'incoraggiamento del coordinamento e dell'integrazione regionali.

La Commissione propone che il programma dell'EIDHR per il 2002 e a medio termine sia incentrato sulle seguenti **quattro** priorità tematiche

(1) Sostegno al rafforzamento della democratizzazione, della buona gestione degli affari pubblici e dello stato di diritto

Si dovrebbe porre l'accento sulle attività di collaborazione con la società civile per promuovere una maggiore partecipazione della popolazione a tutti i livelli del processo decisionale, compresa un'uguale partecipazione di uomini e donne e dei vari gruppi identitari (etnici, religiosi ecc.), lo sviluppo di un processo politico pluralistico, mezzi d'informazione liberi, un sistema giudiziario indipendente ed efficiente, i diritti di libertà di associazione e di riunione e per sostenere il processo elettorale, compreso il monitoraggio effettuato da osservatori nazionali e dell'UE.

Una società civile prospera e in grado di avvalersi di un sistema giuridico indipendente e imparziale svolge una funzione fondamentale nel porre i governi di fronte alle proprie

¹⁹ Risoluzione del Consiglio sulle popolazioni indigene nel quadro della cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri, 30 novembre 1998, adottata in base al documento di lavoro della Commissione sulle popolazioni indigene dell'11.5.1998 (SEC (1998) 773). La Commissione riferirà nel 2001 sul seguito dato alla risoluzione.

responsabilità e nel denunciare gli abusi relativi ai diritti umani. Rafforzare e conferire maggiori capacità ai singoli cittadini e alla società civile mediante, tra l'altro, l'istruzione, la formazione e la sensibilizzazione, e rendere possibile un'efficace difesa di tutti i diritti, compresi quelli sociali, economici e culturali, sono azioni essenziali d'integrazione dei programmi di assistenza che la CE realizza con i governi, in particolare quelli attinenti alla buona gestione degli affari pubblici, allo sviluppo delle istituzioni, allo stato di diritto e alla riduzione della povertà. Il sostegno nel quadro dell'EIDHR non dovrebbe rappresentare un doppiopione dei programmi principali che vengono già realizzati con i governi, anche se le attività intraprese possono fornire indicazioni per i programmi che saranno realizzati in futuro con i governi. Uno strumento particolarmente utile per rispettare questa priorità sono i microprogetti gestiti a livello locale. Nei casi in cui la società civile è debole e ha bisogno di essere rafforzata, ad esempio in un paese in cui vige o vigeva fino a poco tempo prima un regime dittatoriale, le ONG locali non hanno normalmente la capacità di chiedere finanziamenti a Bruxelles.

Per prevenire i conflitti è importante sostenere le misure che favoriscono la conciliazione pacifica e democratica degli interessi dei vari gruppi e la risoluzione delle divergenze, come pure promuovere la formazione nel campo dello stato di diritto, in particolare del diritto umanitario.

L'assistenza e il monitoraggio delle elezioni è un settore in cui la CE fornisce un sostegno crescente, sia per l'importanza fondamentale delle elezioni per la democratizzazione, sia per il valore aggiunto di una presenza coordinata dell'UE nel monitoraggio delle elezioni.

(2) Attività a sostegno dell'abolizione della pena di morte

L'impegno dell'UE nei confronti dell'abolizione della pena di morte è stato riaffermato dall'articolo 2 della Carta dell'UE. L'abolizione della pena di morte è una condizione preliminare all'adesione all'UE. L'UE persegue una politica ambiziosa in seno alle organizzazioni e alle conferenze internazionali per i diritti dell'uomo e nel dialogo con tutti i paesi, indipendentemente dal carattere delle relazioni che essa intrattiene con questi paesi. È un settore in cui l'UE sta assumendo un ruolo guida e altri donatori sono meno attivi. Il sostegno all'abolizione della pena di morte dovrebbe comprendere progetti intesi a ridurre il ricorso a tale strumento, ad esempio progetti di promozione di dibattiti con il governo e la società civile sull'efficacia della pena di morte nel ridurre la criminalità.

(3) Sostegno alla lotta contro la tortura e l'impunità e a favore di tribunali e corti penali internazionali

L'impegno dell'UE nei confronti della lotta contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti è stato riaffermato dall'articolo 4 della Carta dell'UE. Sono state adottate linee direttrici per la politica dell'UE relativa alla lotta contro la tortura²⁰, che dovrebbero essere completate da programmi di assistenza. La Commissione ha assegnato consistenti risorse alle attività contro la tortura, tra cui alla riabilitazione delle vittime, e la protezione politica fornita dal sostegno della CE può essere importante per le ONG attive in questo settore sensibile. Nei suoi sforzi di promozione del cambiamento l'UE dovrebbe privilegiare quanto più possibile le azioni di prevenzione, quali la formazione al rispetto dei diritti umani impartita agli agenti di polizia e ad altri possibili praticatori di torture.

²⁰ Conclusioni del Consiglio "affari generali" del 9.4.2001.

L'UE è stata ed è un grande sostenitore dell'istituzione di tribunali internazionali e della Corte penale internazionale. Combattere l'impunità è importante per prevenire e risolvere i conflitti e per gestirne le conseguenze.

(4) Lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione delle minoranze e delle popolazioni indigene

In questo settore l'UE ha una notevole competenza politica sia interna che esterna. Il Consiglio dei ministri ha adottato di recente due direttive, ai sensi dell'articolo 13 del trattato CE, che sanciscono la tutela contro discriminazioni sul lavoro e in altri settori per motivi razziali e di origine etnica, religiosi e di fede, per disabilità, età e orientamento sessuale. La Carta dell'UE stabilisce l'uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge (articolo 20), vieta qualsiasi forma di discriminazione (articolo 21) e vincola l'Unione al rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (articolo 22). Per prevenire i conflitti è importante realizzare misure intese ad equilibrare le opportunità e a superare le divisioni esistenti tra i vari gruppi identitari.

Le azioni condotte nel quadro dell'EIDHR rispecchieranno la dichiarazione e il piano d'azione che saranno adottati alla conferenza mondiale contro il razzismo di Durban del settembre 2001²¹. Un'attenzione particolare sarà rivolta alla promozione e alla difesa dei diritti delle popolazioni indigene nel quadro del decennio internazionale delle popolazioni indigene del mondo (1995-2004).

Le priorità tematiche suindicate si concentrano fondamentalmente sui diritti politici e civili, dal momento che in questo campo l'EIDHR offre un valore aggiunto particolare rispetto ad altri strumenti comunitari. Non s'intende in tal modo mettere in discussione l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti politici, civili, economici, sociali e culturali, né accordare ai diritti politici e civili una priorità maggiore. Questa scelta è dovuta piuttosto al fatto che il grosso del sostegno alla promozione dei diritti sociali, economici e culturali dovrebbe essere concesso nel quadro dei principali programmi di aiuto allo sviluppo della Comunità (nei settori sanità, istruzione e sicurezza alimentare). Questi strumenti offrono un valore aggiunto maggiore in questo campo, non da ultimo per le notevoli risorse di cui dispongono per affrontare problemi generalmente costosi. Ad ogni modo, la prima delle priorità suindicate ("democratizzazione, buona gestione degli affari pubblici e stato di diritto") comprende il sostegno alla sensibilizzazione e allo sviluppo delle capacità di gruppi che adottano un approccio ai bisogni fondamentali degli esseri umani e all'accesso alle risorse basato sui diritti. I diritti sociali, economici e culturali sono promossi, in quanto diritti umani, anche attraverso i programmi di cooperazione allo sviluppo e di aiuto esterno della CE (cfr. punto 3.2).

A sostegno della strategia dell'UE per la promozione della **responsabilità sociale delle imprese**, l'incoraggiamento delle iniziative intese a tale responsabilizzazione nei paesi terzi e il sostegno ai sindacati e agli altri organismi di controllo non governativi potrebbero essere annoverati in futuro tra le priorità dell'EIDHR. L'elenco delle priorità non dovrebbe però essere allungato se si vuole mantenere l'orientamento strategico.

²¹ Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad essa connessa, Durban, Sudafrica, 31 agosto-7 settembre 2001. La Commissione presenterà un contributo alla conferenza in una comunicazione che sarà adottata nel maggio 2001.

4.2.2 Paesi prioritari

La Commissione individuerà inoltre un numero limitato di "paesi prioritari" sui quali concentrare il sostegno dell'EIDHR e nei quali i problemi che non rappresentano priorità tematiche globali possano comunque essere affrontati ricorrendo ai **progetti mirati** dell'EIDHR. I paesi e i relativi problemi saranno scelti principalmente in base all'analisi e alle priorità contenute nei documenti di strategia nazionale e nei partenariati per l'adesione, in modo da garantire la coerenza e la complementarità con altri strumenti comunitari, nonché il raggiungimento di una massa critica di sostegno comunitario. Ovunque possibile, saranno messe a disposizione delle delegazioni dei paesi prioritari dotazioni per **microprogetti**. La designazione come paese prioritario comporterà anche l'attribuzione di una maggiore priorità ai progetti riguardanti tale paese nel quadro degli **inviti a presentare proposte**.

La designazione come paese prioritario non significherà necessariamente che il paese in questione è classificato dall'UE come uno dei paesi in cui i diritti umani sono maggiormente violati o la democrazia è meno affermata. Essa indicherà piuttosto che l'UE attribuisce la priorità politica al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e della democrazia in quel paese o alla prevenzione e risoluzione di conflitti, nonché che esiste un potenziale di attività nel quadro dell'EIDHR per contribuire al raggiungimento di tali obiettivi.

In alcuni casi un determinato paese sarà considerato prioritario nel quadro dell'EIDHR a causa della non disponibilità di altri strumenti di finanziamento o del desiderio d'incanalare il sostegno attraverso il settore delle ONG. Nell'individuare i paesi prioritari si terrà conto dell'equilibrio geografico, anche se questo elemento non dovrebbe rappresentare la preoccupazione principale. La Commissione sarà guidata principalmente dai bisogni e dalla possibilità di condurre un'azione efficace nel quadro dell'EIDHR.

I paesi prioritari saranno indicati nel programma annuale dell'EIDHR e la loro designazione sarà pertanto rivista ogni anno tenendo conto delle posizioni assunte e delle dichiarazioni fatte dall'UE in ambiti internazionali per assicurare la coerenza tra i pilastri, delle opinioni espresse dalle ONG e della valutazione dell'efficacia del precedente sostegno dell'EIDHR.

4.2.3 Flessibilità

Un elemento importante della strategia dell'EIDHR è consentire all'UE di rispondere ai bisogni urgenti e imprevisti che inevitabilmente si presentano, sempreché l'EIDHR sia lo strumento appropriato al conseguimento degli obiettivi dell'UE. Siano menzionati come esempi le iniziative di risoluzione dei conflitti, le misure positive a sostegno di una consultazione a norma dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou o le situazioni in cui le altre forme di aiuto sono state sospese. Il programma annuale dell'EIDHR garantirà la flessibilità del bilancio per rispondere a questi bisogni. Tuttavia, i progetti che non rientrano nelle priorità stabilite dovrebbero essere chiaramente classificabili tra le priorità strategiche dell'UE.

Una flessibilità supplementare per rispondere alle priorità in materia di diritti umani e democratizzazione a livello nazionale sarà possibile tramite il regime dei **microprogetti**. Nel fissare le priorità per gli inviti a presentare proposte di livello locale, le delegazioni della Commissione dovrebbero basarsi sulle priorità globali, ma potranno modificarle per tener conto di problemi specifici locali, soprattutto se questi figurano nei documenti di strategia nazionale o nei partenariati per l'adesione.

Questa impostazione strategica della programmazione dell'EIDHR sarà discussa con il comitato degli Stati membri, il Parlamento europeo e le ONG in vista di una sua applicazione a partire dal bilancio per il 2002.

I regolamenti che costituiscono la base giuridica dell'EIDHR giungono a scadenza il 31 dicembre 2004. Nel 2002 la Commissione dovrà presentare al Consiglio una valutazione delle operazioni finanziate dalla Comunità in applicazione di tali regolamenti; essa può essere accompagnata da opportune proposte per il futuro.

4.3 Cooperazione con le Nazioni Unite e con altre organizzazioni internazionali

Benché la sua vocazione principale sia di fornire un sostegno diretto alla società civile attraverso le ONG, l'EIDHR è un importante strumento di cooperazione con le organizzazioni internazionali. Progetti comuni sono stati condotti per vari anni con il Consiglio d'Europa e con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR). Nel 2000, in seguito all'accordo concluso tra l'ONU e la CE sui principi applicabili al finanziamento dei programmi amministrati dall'ONU, la Commissione ha elaborato, insieme all'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani (OHCHR), un ampio programma di cooperazione nel campo dei diritti umani che pone l'accento sul sostegno alla conferenza mondiale contro il razzismo.

La cooperazione tra la Commissione e le organizzazioni internazionali è importante per il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di diritti umani e democratizzazione; essa dovrebbe essere resa più efficiente e vertere sia sui vantaggi comparativi di ciascuna organizzazione che sulle priorità della CE fissate nel programma dell'EIDHR. In alcuni paesi prioritari gli organismi internazionali quali l'ONU e il Comitato internazionale della Croce rossa (CICR) possono avere un accesso privilegiato alle attività volte a migliorare la situazione dei diritti umani, diventando così partner naturali della Commissione. La Commissione e le organizzazioni internazionali dovrebbero collaborare per assicurare che il contributo della CE metta in evidenza la priorità attribuita dall'UE a queste cause particolari. Le decisioni di cofinanziamento dei progetti dovrebbero naturalmente essere guidate dalle stesse considerazioni di necessità, rapporto costi-efficacia e sostenibilità che si applicano a tutti i progetti intrapresi nel quadro dell'EIDHR. La Commissione cercherà di concordare strategie di cooperazione con talune organizzazioni internazionali e di stabilire obiettivi a medio e lungo termine raggiungibili e realistici. Si potrebbero quindi definire programmi e progetti coerenti con tali strategie, da finanziare in comune.

La cooperazione con l'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani è particolarmente importante a causa del significato che l'UE attribuisce alla firma, alla ratifica e all'applicazione degli strumenti internazionali relativi ai diritti umani da parte dei paesi terzi con i quali è in rapporto di partenariato, nonché al seguito dato alle pertinenti raccomandazioni degli organi dell'ONU. Una cooperazione rafforzata potrebbe comportare non solo progetti, ma anche un sostegno ai meccanismi dell'ONU (ad esempio, ai relatori speciali), quando si riferiscono a problemi che l'UE ha individuato come priorità. Si potrebbe così contribuire al potenziamento del quadro multilaterale nei confronti del quale la Commissione si è impegnata. Questa impostazione farebbe dell'OHCHR un partner della CE in situazioni specifiche e sarebbe coerente con la comunicazione relativa allo sviluppo di un partenariato efficace con l'ONU²².

5. UN'AGENZIA EUROPEA PER I DIRITTI UMANI?

Il Consiglio europeo ha ventilato per la prima volta la possibilità d'istituire un'agenzia europea per i diritti umani nel corso dei preparativi del 50° anniversario della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, celebrato dai ministri degli Esteri dell'UE a Vienna nel dicembre 1998.

²² "Sviluppare un partenariato efficace con le Nazioni Unite nei settori dello sviluppo e delle questioni umanitarie" - comunicazione che dovrebbe essere adottata il 2.5.2001.

Al paragrafo 46 delle conclusioni del vertice di Colonia del giugno 1999 si legge: *"Il Consiglio europeo prende atto della relazione interinale della Presidenza sui diritti dell'uomo e invita a valutare l'opportunità di istituire un'agenzia dell'Unione per i diritti dell'uomo e la democrazia"*.

Sono stati prospettati due modelli alternativi. Nella relazione del "Comitato dei saggi" è stata avanzata l'ipotesi di un'agenzia che presenti relazioni e fornisca consulenza. La Commissione ritiene tuttavia che l'Unione europea non manchi di fonti di consulenza e informazione. La Commissione può avvalersi delle relazioni delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di tutta una serie di ONG. Inoltre, nessuno ha il monopolio della saggezza quando si tratta di analizzare i problemi attinenti ai diritti umani e alla democratizzazione o le loro conseguenze sulle relazioni dell'Unione europea con un determinato paese. La vera sfida per qualsiasi istituzione è usare le informazioni in modo produttivo e trovare la volontà politica di adottare decisioni difficili. Un ulteriore organismo di consulenza non sarebbe adeguato alla sfida. La Commissione non intende pertanto seguire questa proposta né l'altra ad essa connessa, che è stata ipotizzata occasionalmente, secondo la quale la Commissione dovrebbe elaborare, o incaricare un'organizzazione di preparare, uno studio sulla situazione dei diritti dell'uomo nel mondo ordinato per paese, come quello del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti.

Il secondo modello proposto è quello di un'"agenzia di attuazione", che sarebbe incaricata di selezionare progetti sui diritti umani e sulla democratizzazione, assegnare loro fondi e sorvegliarne l'attuazione. La Commissione ha esposto la sua posizione generale nei confronti di questa questione nella sua comunicazione sull'esternalizzazione della gestione dei programmi comunitari²³, che comprende una proposta di regolamento del Consiglio recante lo statuto delle agenzie di esecuzione incaricate di taluni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari. Tuttavia, è opinione della Commissione che la creazione di un'agenzia separata esterna all'Ufficio di cooperazione EuropeAid per sostenere i diritti umani e la democratizzazione nei paesi terzi comprometterebbe la funzione essenziale dell'EIDHR di fungere da complemento ai principali programmi di aiuto comunitari e da supporto agli obiettivi specifici dell'UE nel quadro della PESC. La Commissione concentrerà pertanto i suoi sforzi sull'attuazione dell'approccio migliorato delle politiche relative ai diritti umani e alla democratizzazione esposto nella presente comunicazione e non proporrà la creazione di un nuovo organismo.

6. CONCLUSIONI

La presente comunicazione ha constatato che la Commissione può rendere più efficace il suo ruolo nel perseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di diritti umani e di democratizzazione in tre modi: promuovendo la **coerenza** di tutte le politiche dell'UE e della CE in questo campo; dando una maggiore priorità agli obiettivi dei diritti umani e della democratizzazione e introducendoli come **elementi fondamentali** nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi, in particolare attraverso il dialogo politico e l'uso strategico dei programmi di aiuto esterno; adottando un **approccio più strategico** e mirato nel quadro dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR).

La Commissione promuoverà la coerenza sia delle azioni condotte dall'UE ai sensi dei vari pilastri del trattato sia tra le azioni della Comunità e quelle degli Stati membri. Il dialogo della Commissione con i paesi terzi sui diritti umani dovrebbe essere portato avanti in modo

²³ COM (2000) 788 def.

coerente e basarsi sulle norme e sugli strumenti concordati a livello internazionale, in particolare nell'ambito dell'ONU. La Commissione cercherà anche in altri settori della politica comunitaria, quali il commercio, l'immigrazione e l'ambiente, l'opportunità di proporre politiche e iniziative che favoriscano il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione, tra l'altro attraverso la promozione della responsabilità sociale delle imprese.

La Commissione dovrebbe assicurare la mobilitazione di tutti gli strumenti di aiuto della CE a sostegno degli obiettivi relativi ai diritti umani e alla democratizzazione. I documenti di strategia nazionale, che dovrebbero dare rilievo ai diritti dell'uomo, alla democratizzazione, allo stato di diritto e alla buona gestione degli affari pubblici, saranno lo strumento principale per garantire la coerenza, anche ai fini del dialogo della Commissione con i paesi partner.

Il futuro approccio della Commissione nei confronti dell'EIDHR si baserà sulla selezione di alcuni temi prioritari e di una serie di paesi sui quali si concentrerà l'attenzione e che saranno rivisti ogni anno, previa consultazione degli Stati membri, del Parlamento e della società civile. Le riforme già avviate nella gestione dell'EIDHR saranno continuate in vista di una maggiore trasparenza ed efficacia e di un'incidenza duratura.

La Commissione applicherà i nuovi approcci e attuerà le azioni decise in consultazione con il Consiglio, il Parlamento europeo, la società civile e altri donatori e organizzazioni internazionali. Quando si tratta d'integrare i diritti umani e la democratizzazione nelle attività dell'Unione europea, e in particolare nelle politiche di sviluppo della CE, l'importanza del dialogo e delle consultazioni con la società civile non rischia di essere sopravvalutata. La Commissione si adopererà per approfondire tale dialogo e renderlo più efficace, tra l'altro tramite il forum delle ONG sui diritti umani.

L'Unione europea dovrebbe collaborare con i governi dei paesi interessati attraverso il dialogo e i programmi di cooperazione. Accentuando orizzontalmente le questioni della gestione degli affari pubblici nelle strategie nazionali, la Commissione può promuovere le riforme interne e il rispetto degli strumenti internazionali relativi ai diritti umani. D'altro lato essa può sostenere la società civile e aiutarla a sviluppare le sue capacità perché possa rivendicare dei cambiamenti. L'UE può inoltre concentrare il suo sostegno su questioni particolarmente rilevanti nonché sfruttare al meglio il potenziale non solo del suo aiuto, ma anche di tutte le sue politiche per promuovere il rispetto di taluni diritti.

La responsabilità principale del processo di democratizzazione e del rispetto dei diritti umani spetta ai governi. Tuttavia, in base agli obiettivi stabiliti nella presente comunicazione, la Commissione valuterà periodicamente se siano stati compiuti progressi e in che misura le attività dell'UE vi abbiano contribuito e riferirà in materia. **Un elenco delle azioni derivanti dalla comunicazione figura all'allegato 2.**

Il Consiglio, il Parlamento europeo e gli altri partner con i quali la Commissione coopera per promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione sono invitati a sostenere l'approccio illustrato nella presente comunicazione e a lavorare con la Commissione per metterlo in pratica.

Allegato 1

Dispositivi di dialogo con regioni geografiche

Quando è istituzionalizzato il dialogo assume forme diverse. Quello con i paesi candidati all'adesione è molto avanzato e si basa sui "criteri di Copenhagen", fissati dall'UE nel 1993 per l'adesione di nuovi membri. Nei suoi pareri sulle domande di adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale²⁴, la Commissione ha analizzato la situazione relativa alla democrazia, allo stato di diritto e ai diritti umani (civili, politici, economici e sociali). In questi pareri viene esaminato anche il rispetto e la tutela delle minoranze, compreso il loro diritto a conservare la propria identità culturale, a ricevere pari trattamento nella vita sociale ed economica e protezione contro l'ostilità della parte maggioritaria della popolazione (e anche contro gli abusi della polizia). In linea con la concezione di Agenda 2000, la Commissione valuta i progressi compiuti nell'assolvimento dei criteri di adesione nelle relazioni periodiche che dal 1998 vengono preparate per ciascun paese. Questo approccio assicura la coerenza tra i vari strumenti e le varie istituzioni dell'UE, nonché il coordinamento con le pertinenti organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Dai paesi che desiderano divenire membri dell'Unione europea ci si attende non solo che aderiscano ai principi di democrazia, stato di diritto, diritti umani (civili, politici, sociali, economici e culturali) e rispetto e difesa delle minoranze, ma anche che li mettano in pratica.

Per aiutare i paesi candidati a superare le carenze specifiche individuate nelle relazioni periodiche, la Comunità ha istituito per ciascun paese un partenariato di adesione, nel quale si indicano le priorità da affrontare in vista di soddisfare i criteri di adesione e il sostegno finanziario messo a disposizione dalla Comunità per rendere possibile il rispetto di tali priorità nonché le condizioni che accompagnano il sostegno. Questa strategia di preadesione, basata su valutazioni periodiche dei progressi compiuti dai paesi candidati nel conformarsi ai criteri di adesione di Copenhagen e sui partenariati di adesione che comportano un aiuto mirato hanno determinato sviluppi positivi in tutti i paesi candidati, in particolare per quanto riguarda i criteri politici di Copenhagen. Nel quadro di questa concezione viene incoraggiato anche lo sviluppo della società civile, in particolare tramite ACCESS, un programma multinazionale Phare che termina nel 2002.

Questo approccio globale ha favorito la coerenza tra i vari strumenti dell'UE e tra questi e le iniziative di altre organizzazioni quali l'OSCE. Esso ha dato risultati positivi in tutti i paesi candidati, anche per quanto riguarda i problemi relativi alle minoranze. Una notevole e diffusa discriminazione sussiste tuttavia nei confronti dei rom; a questo proposito sono necessari ancora sforzi intensificati.

L'accordo di Cotonou con gli Stati ACP²⁵ si fonda su tre componenti collegate tra loro: dialogo politico, scambi commerciali e investimenti e cooperazione allo sviluppo. L'accordo attribuisce una priorità elevata alla promozione della parità tra uomini e donne, al sostegno al potenziamento istituzionale e al miglioramento delle capacità necessarie alla buona gestione degli affari pubblici. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia basata sullo stato di diritto e la gestione

²⁴ 15 luglio 1997 (Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia).

²⁵ Accordo ventennale tra la Comunità europea e i suoi Stati membri e il gruppo di 77 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, firmato il 23 giugno 2000. Per il quinquennio iniziale sono stati stanziati 13,5 miliardi di €.

trasparente e responsabile degli affari pubblici sono esplicitamente menzionati come fattori indispensabili di uno sviluppo sostenibile.

Il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto costituiscono gli elementi essenziali dell'accordo. È stata elaborata una nuova procedura per i casi di violazione di questi elementi, che pone maggiormente l'accento sulla responsabilità dello Stato interessato e consente una più grande flessibilità nel processo di consultazione. In casi particolarmente urgenti - violazioni gravi di uno degli elementi essenziali - saranno adottate immediatamente adeguate misure.

Una grande innovazione dell'accordo di Cotonou è costituita dall'impegno assunto da entrambe le parti nei confronti della buona gestione degli affari pubblici, definita come la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e sostenibile. I negoziati tra l'UE e i paesi ACP relativi al concetto di buona gestione degli affari pubblici si sono tradotti in un duplice approccio: da un lato, l'impegno a garantire la buona gestione degli affari pubblici come un elemento fondamentale e positivo del partenariato, oggetto di un dialogo regolare e dell'attivo sostegno della Comunità e, dall'altro, la concordanza nel ritenere che i casi gravi di corruzione attiva e passiva costituiscano una violazione di tale elemento e richiedano l'adozione di misure per rimediare alla situazione. Una procedura specifica di consultazione è stata prevista per trattare di tali casi.

Il dialogo è previsto come un fattore con una funzione chiave nel nuovo partenariato. L'accordo prevede esplicitamente l'esecuzione periodica in ciascun paese di valutazioni congiunte degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, allo stato di diritto e alla buona gestione degli affari pubblici.

Un'altra novità nell'accordo di Cotonou è costituita dall'apertura del partenariato ACP-CE agli attori non statali. Il nuovo approccio va ben oltre l'esperienza compiuta finora in materia di cooperazione decentrata e implica che s'incoraggi un autentico dialogo sulle politiche di sviluppo e sulla cooperazione ACP-UE. La società civile sarà inoltre associata al dialogo politico e alla valutazione dei risultati politici nel contesto delle revisioni delle strategie di sostegno nazionali ACP-CE.

Nella comunicazione sul seguito del vertice di Rio²⁶, che aveva proposto un nuovo approccio nelle relazioni UE-America latina, la Commissione indicava la promozione e la tutela dei diritti umani come la priorità principale in campo politico, compresa la necessità di nuove misure "positive" per rafforzare il rispetto dei diritti umani, lo stato di diritto e il sistema politico democratico. Tra queste misure vi è la proposta di un forum di discussione UE-America latina/Caraibi per la promozione e la tutela dei diritti umani, basato sull'esperienza compiuta nell'America centrale con l'istituzione di un comitato di esperti indipendenti nel quadro del dialogo di San José per esaminare la situazione dei diritti umani. Il gruppo è stato incaricato di presentare una relazione con conclusioni e proposte d'azione al vertice UE-America latina del 2002.

Anche la recente comunicazione della Commissione su come "imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona"²⁷ ha invitato a dare maggiore rilievo ai diritti umani, alla democrazia, alla buona gestione degli affari pubblici e allo stato di diritto nelle relazioni dell'Europa con i

²⁶ COM (2000) 670 de.

²⁷ COM (2000) 497 def.

paesi del Mediterraneo. Nella comunicazione si afferma che queste questioni dovrebbero essere sollevate regolarmente dall'UE nell'ambito del dialogo politico e delle riunioni della troika, nei Consigli e comitati di associazione, nell'intento di individuare misure che i governi dovrebbero adottare per assicurare uno sviluppo soddisfacente in questo campo. Il dialogo potrebbe portare all'istituzione al livello ufficiale di gruppi di lavoro congiunti sui diritti umani, con il compito di stabilire i punti di riferimento concreti e i criteri obiettivi che devono essere rivisti nell'ambito dei vari Consigli di associazione. I partner mediterranei che non lo abbiano ancora fatto sono incoraggiati ad aderire agli strumenti internazionali (convenzioni e altri) relativi ai diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda i raggruppamenti regionali in Asia, l'UE intrattiene un dialogo politico con i membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN), che comprende riunioni annuali a livello ministeriale, e con l'Associazione del Sud-Est asiatico per la cooperazione regionale (SAARC) al livello della troika. La dimensione politica delle riunioni Asia-Europa (ASEM) permette anche in questo ambito discussioni sulla tutela dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Con singoli paesi asiatici esiste un dialogo politico specifico a livello bilaterale. Tuttavia, il dialogo con i paesi dell'Asia sui diritti umani e la democrazia dev'essere ulteriormente rafforzato e la comunicazione sulle relazioni dell'UE con l'Asia, che sarà adottata nel 2001, affronterà questa questione.

L'Unione europea intrattiene dal 1997 un dialogo particolare sui diritti umani con il governo della Cina, basato sulle disposizioni del trattato relative ai diritti umani e alla democrazia. La valutazione che l'UE dà di questo dialogo è stata recentemente resa pubblica²⁸. A livello ufficiale si tengono riunioni biennali, integrate da seminari di esperti e progetti di cooperazione intesi a promuovere, tra l'altro, i diritti delle donne e la democrazia locale. Si sta esaminando l'opportunità di avviare un dialogo incentrato sui diritti umani tra l'UE e la Repubblica democratica popolare di Corea.

Anche lo sviluppo delle relazioni tra l'UE e i Balcani occidentali (Albania, Bosnia e Erzegovina, Croazia, Repubblica federale iugoslava e ex Repubblica iugoslava di Macedonia) é subordinato a condizioni economiche e politiche. Le condizioni si applicano a tutti e cinque i paesi e sono un elemento centrale dell'approccio regionale dell'UE, che è stato sviluppato in un processo di stabilizzazione e associazione, il quale offre ai paesi della regione la prospettiva di un'integrazione nelle strutture dell'UE. Un'importanza fondamentale è attribuita al rispetto delle condizioni relative ai diritti umani, alla tutela delle minoranze, alla buona gestione degli affari pubblici e ai principi democratici. Per sostenere la partecipazione di questi paesi al processo di stabilizzazione e associazione, viene fornita un'assistenza, ai sensi del regolamento relativo all'aiuto comunitario alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione (CARDS), intesa alla creazione di un quadro istituzionale e legislativo che rafforzi, tra l'altro, la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani e delle minoranze. Attività complementari sono condotte nel quadro dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (*European Initiative for Democracy and Human Rights* - EIDHR). Su scala regionale la Comunità opera in stretto contatto con il Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est, istituito nel 1999 per coordinare gli sforzi dei principali donatori a favore dei Balcani, che dispone di un gruppo di lavoro dedicato allo sviluppo della democrazia e dei diritti umani.

L'UE ha concluso accordi di partenariato e cooperazione (APC) con la maggior parte dei paesi della regione Tacis. L'APC con la Russia, firmato nel 1994, prevede un dialogo politico potenziato e istituzionalizzato a tutti i livelli. All'accordo è seguita nel 1999 la strategia

²⁸ Conclusioni del Consiglio "affari generali" del 22.1.2001.

comune dell'UE per la Russia, che definisce alcuni settori prioritari quali il consolidamento della democrazia, dello stato di diritto e delle istituzioni pubbliche. Nella stessa occasione è stata adottata una strategia per l'Ucraina, nella quale si dichiara tra l'altro: "L'UE si adopererà per promuovere la democrazia, il buon governo, il rispetto dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto"²⁹. I negoziati per un APC con la Bielorussia si sono arenati nel 1997 a causa del deterioramento della situazione dei diritti umani e l'UE ha adottato un approccio graduale che pone come condizione particolare il ripristino delle istituzioni democratiche in Bielorussia. Nella zona del Caucaso e nell'Asia centrale sono stati firmati APC con l'Armenia, l'Azerbaijan, la Georgia, il Kazakistan, il Kirghisistan e l'Uzbekistan. Il sostegno della CE per promuovere lo sviluppo dei diritti umani e della democrazia nei NSI è fornito sulle risorse Tacis e dell'EIDHR.

²⁹ Strategia comune del Consiglio europeo sull'Ucraina (1999/877/PESC) dell'11.12.1999, Parte III, Iniziative specifiche, punto 50, GU L 331 del 23.12.1999, pag. 1.

Allegato 2

AZIONI

I. Promuovere una maggiore coerenza tra le attività della Comunità europea, altre attività dell'Unione europea e le attività degli Stati membri

- La Commissione si adopererà a favore di un'impostazione trasparente della politica in materia di diritti umani e democratizzazione, che sia coerente da un paese all'altro e da una regione all'altra, applichi norme uniformi e utilizzi tutti gli strumenti disponibili.
- La Commissione promuoverà la coerenza tra i gruppi di lavoro del Consiglio le cui attività riguardano i diritti umani e la democratizzazione e i comitati coinvolti nell'aiuto esterno.
- La Commissione intensificherà il dialogo con il Consiglio e il Parlamento europeo includendovi la discussione delle priorità politiche e programmatiche relative ai diritti umani e alla democratizzazione (compresa l'EIDHR).
- La Commissione lavorerà con il comitato per i diritti umani e la democrazia ed eventualmente con altri comitati per valutare le azioni intraprese e promuovere lo scambio delle pratiche migliori e degli insegnamenti acquisiti.
- Le delegazioni della Commissione nei paesi terzi includeranno sistematicamente gli aiuti a favore dei diritti umani e della democratizzazione della CE e degli Stati membri nel loro coordinamento di tutti gli aiuti dell'UE e promuoveranno lo scambio d'informazioni per incrementare al massimo la coerenza e la complementarità delle azioni.
- La Commissione promuoverà la coerenza e metterà in evidenza le contraddizioni che si manifesteranno eventualmente tra i gruppi di lavoro del Consiglio le cui attività riguardano i diritti umani e la democratizzazione e i comitati coinvolti nell'aiuto esterno.
- La Commissione assicurerà che nella formulazione di tutte le politiche comunitarie siano evitati gli effetti negativi e aumentati al massimo gli effetti positivi sui diritti umani. A tal fine la Commissione metterà a punto una metodologia basandosi sull'esperienza internazionale, tra cui quella compiuta nel promuovere la parità tra uomini e donne.
- La Commissione includerà la dimensione dei diritti umani nel libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese la cui pubblicazione è prevista per giugno 2001.

II. Fare dei diritti umani e della democratizzazione un elemento fondamentale attraverso il dialogo, l'aiuto e altre politiche

a) Dialogo

- Il dialogo tra la Commissione e i paesi terzi sui diritti umani sarà portato avanti in modo coerente e si baserà su norme e strumenti decisi a livello internazionale, in particolare nell'ambito dell'ONU.
- La Commissione includerà i diritti umani e la democratizzazione nel suo dialogo con i paesi terzi, ove questo non li contenga già, e insisterà perché siano inclusi in altre forme di dialogo politico (troika ecc.). Il dialogo dovrebbe abbracciare questioni tematiche quali la pena di morte, la tortura, il razzismo e la xenofobia, non da ultimo al fine di costituire coalizioni e raccogliere sostegno per le posizioni dell'UE in ambito internazionale, tra cui all'ONU.

- La Commissione sfrutterà gli sviluppi dei caposaldi (*benchmarks*) e degli indicatori nel campo dei diritti umani, della democratizzazione e della gestione degli affari pubblici appropriati alla costituzione di un quadro per il dialogo con i paesi partner, per promuovere la coerenza. La Commissione si baserà in particolare sulle norme riconosciute a livello internazionale quali quelle dell'ILO, dell'ONU e del Consiglio d'Europa. La Commissione utilizzerà il dialogo per stabilire insieme ai partner determinati obiettivi.
- La Commissione utilizzerà il dialogo con i paesi partner sui documenti di strategia nazionale e sui programmi di aiuto per definire in che modo i diritti umani e la democratizzazione possano divenire elementi fondamentali e essere rafforzati attraverso i programmi comunitari e per promuovere la ratifica e l'efficace applicazione degli accordi fondamentali sui diritti umani nonché l'adozione di misure a seguito di raccomandazioni dell'ONU.
- Il dialogo tra la Commissione e le organizzazioni della società civile sarà ampliato e approfondito ricorrendo agli strumenti appropriati, tra cui l'Internet, e vi saranno coinvolti tutti gli attori interessati, oltre alle ONG operanti nel campo dei diritti umani. La Commissione utilizzerà maggiormente l'Internet per promuovere il dialogo con la società civile.
- La Commissione continuerà ad adoperarsi per associare la società civile al dialogo politico in tutte le regioni, conformemente all'approccio già adottato con i paesi ACP e con il Mercosur, e agevolerà il dialogo e gli scambi di opinioni sulla politica e sulla cooperazione a livello locale con la società civile e gli Stati membri.
- La Commissione valuterà l'incidenza del dialogo e delle attività connesse e in che misura essi abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi previsti e ne riferirà al Parlamento europeo e agli Stati membri.
- La Commissione procederà ad una valutazione dei forum delle ONG sui diritti umani organizzati finora e consulterà le ONG, gli Stati membri e il Parlamento europeo su come procedere su questo terreno. In base a queste consultazioni la Commissione presenterà raccomandazioni al Consiglio riguardo allo strumento del forum e al modo in cui può contribuire all'attuazione della presente comunicazione.

b) Programmi di aiuto della CE

- La Commissione utilizzerà i documenti di strategia nazionale come base per la sua azione e per il suo dialogo politico e applicherà sistematicamente gli orientamenti relativi alla loro elaborazione. In questo quadro è prevista anche un'analisi della situazione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto nonché di come i programmi di aiuto nazionali della CE e altri strumenti comunitari come l'EIDHR possano contribuire a promuovere i diritti umani e la democratizzazione.
- Nel decidere dell'assegnazione dei fondi ai vari paesi beneficiari e nel valutare gli accordi di partenariato la Commissione estenderà l'approccio applicato nel quadro del FES e di MEDA a tutti i programmi di cooperazione, per tener conto dei risultati positivi conseguiti nell'attuazione delle riforme relative ai diritti umani, alla democrazia e allo stato di diritto.
- La Commissione metterà a punto una metodologia per le valutazioni d'impatto sui diritti umani dei progetti e programmi di cooperazione, per sorvegliare e incrementare l'incidenza dei singoli progetti e programmi sui diritti umani. A tal fine essa consulterà altri donatori e terrà conto dell'esperienza acquisita con le valutazioni d'impatto ambientale e di genere. La valutazione d'impatto terrà conto dei diritti economici, culturali e sociali.

- La Commissione adotterà un approccio partecipativo nell'elaborazione dei programmi e per valutare, sorvegliare e migliorare l'incidenza dei singoli progetti e programmi sui diritti umani.

c) Formazione

- Il personale della Commissione, sia dei servizi centrali che delle delegazioni, riceverà una formazione sui diritti umani e la democratizzazione e su come fare di questi temi degli elementi fondamentali.

III. Elaborare un approccio più strategico per l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e per i progetti di cooperazione in comune con l'ONU e con altre organizzazioni internazionali

- La Commissione definirà una strategia a medio/lungo termine per l'EIDHR che privilegerà un numero limitato di temi e si concentrerà su alcuni paesi. La strategia sarà adottata dopo aver consultato il Consiglio, il Parlamento europeo e le organizzazioni e le ONG internazionali e della società civile e sarà attuata a partire dal 2002.
- Nel quadro dell'attuazione dell'EIDHR la Commissione assicurerà la promozione della parità tra uomini e donne, dei diritti dei bambini e dei diritti delle popolazioni indigene, introducendo questi elementi come questioni orizzontali in tutti i progetti.
- In tutti i casi in cui sarà ritenuto appropriato ed efficace rispetto ai costi, saranno incoraggiati la dimensione regionale dei progetti e il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- I temi prioritari saranno rivisti ogni anno con la stesura di un programma annuale. I paesi sui quali si concentreranno le attività saranno selezionati annualmente in base ai documenti di strategia nazionale, ai partenariati di adesione e alle consultazioni. Sarà assicurata anche la flessibilità necessaria all'UE per rispondere alle situazioni urgenti e impreviste.
- Nel redigere il programma annuale la Commissione consulterà gli Stati membri, il Parlamento europeo e le ONG.
- Per migliorare la gestione dell'EIDHR e renderla più trasparente saranno adottate misure quali la pubblicazione di relazioni sulle azioni finanziate, la pubblicazione di orientamenti per la selezione di progetti mirati e la definizione d'indicatori d'impatto migliori per la valutazione dei progetti.
- La Commissione valuterà le operazioni finanziate dalla Comunità ai sensi dei regolamenti 975/99 e 976/99 entro il 2002 e adotterà eventualmente opportune proposte per il futuro in tempo utile prima dello spirare dei regolamenti il 31 dicembre 2004.
- La Commissione esplorerà con le più importanti organizzazioni internazionali attive nel campo dei diritti dell'uomo e della democratizzazione le possibilità d'intensificare la cooperazione e di renderla più efficace, anche definendo insieme strategie e obiettivi di cooperazione.
- La Commissione esaminerà la possibilità di utilizzare l'EIDHR per sostenere i meccanismi dell'ONU atti alla realizzazione delle priorità della CE, nonché progetti specifici.

Allegato 3

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

Stati ACP	Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico
ASEAN	Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico
ASEM	Riunione Asia-Europa
ALA	Asia e America latina
CARDS	Assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione Development and Stabilisation
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
DSN	Documenti di strategia nazionale
RDPC	Repubblica emocratica popolare di Corea (Corea del Nord)
CE	Comunità europea
ECHO	Ufficio umanitario della Comunità europea
FES	Fondo europeo di sviluppo
PE	Parlamento europeo
UE	Unione europea
CAG	Consiglio affari generali
SPG	Sistema delle preferenze generalizzate
CICR	Comitato internazionale della Croce rossa
International IDEA	Istituto internazionale per la democrazia e l’assistenza elettorale
ILO	Organizzazione internazionale del lavoro
MEDA	Paesi mediterranei
MPE	Membro del Parlamento europeo
ONG	Organizzazione non governativa
NSI	Nuovi Stati indipendenti
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani
OHCHR	(ONU) Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PHARE	Piano d’azione per l’aiuto coordinato alla Polonia e all’Ungheria
SAARC	Associazione dell'Asia del Sud per la cooperazione regionale
Tacis	Assistenza tecnica alla Comunità degli Stati indipendenti
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UDHR	Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo
ONU	Nazioni Unite

