



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.4.2000
COM(2000) 191 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
2.	CONCETTI	4
3.	ESPERIENZA ACQUISITA NELL'AMBITO DELLE PRECEDENTI MISSIONI UE DI ASSISTENZA E MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI	5
4.	UN NUOVO CONTESTO PER L'ASSISTENZA E IL MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI DA PARTE DELL'UE	11
4.1	Quadro giuridico	11
4.2	Ruoli istituzionali e processo decisionale dell'UE	13
4.3	Finanziamento	15
4.3.1	<i>Fonti</i>	
4.3.2	<i>Velocità</i>	
4.4	Una strategia in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni	17
4.4.1	<i>Criteri per il monitoraggio delle elezioni</i>	
4.4.2	<i>Criteri per l'assistenza durante le elezioni</i>	
4.5	Esperti e osservatori elettorali	21
4.6	Orientamenti pratici per una strategia di successo	22
4.7	Valutazione dei risultati delle elezioni	24
4.8	Migliorare la visibilità dell'UE	25
4.9	Coordinamento con altre organizzazioni	26
5.	Conclusioni	26
Allegato I	Panoramica delle esperienze dell'UE	
Allegato II	Fonti complementari per il finanziamento delle missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni	
Allegato III	Orientamenti- Politica dell'UE in materia di monitoraggio delle elezioni	
Allegato IV	Orientamenti dell'UE in materia di criteri comuni per la selezione degli osservatori elettorali	
Allegato V	Raccomandazioni d'intervento	
Allegato VI	Elenco delle abbreviazioni	

1. INTRODUZIONE

Durante lo scorso decennio molti Stati hanno avviato un processo di democratizzazione confermato dallo svolgimento delle prime elezioni multipartitiche. Alcune regioni del mondo sono state tuttavia caratterizzate da una netta inversione sul piano democratico e da gravi e consistenti violazioni dei diritti umani. Ciononostante, la democrazia resta un sistema di governo universalmente valido, anche se necessita del sostegno di diritti costituzionali per evitare che da elezioni apparentemente democratiche sorga una “democrazia illiberale”. Come afferma Fareed Zakaria, “la democrazia senza il liberalismo costituzionale non è semplicemente inadeguata ma pericolosa, poiché porta con sé l’erosione della libertà, l’abuso di potere, le divisioni etniche e persino la guerra”¹.

La promozione di una vera democrazia e del rispetto dei diritti umani non è, quindi, soltanto un obbligo morale ma anche un fattore determinante per favorire uno sviluppo umano sostenibile e una pace duratura. Le azioni a favore della democratizzazione e del rispetto dei diritti umani, compreso il diritto di partecipare alla formazione dei governi mediante elezioni libere e democratiche, possono svolgere un ruolo significativo per quanto riguarda la pace, la sicurezza e la prevenzione dei conflitti.

Dopo la fine della guerra fredda l’attenzione della comunità internazionale si è spostata dalla definizione di norme e principi internazionali in materia di diritti umani verso una più concreta attuazione di tali norme e principi democratici. Le missioni elettorali riflettono questo nuovo approccio.

L’aiuto offerto dall’UE a sostegno dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto è sancito dai trattati. L’articolo 6 del trattato sull’Unione europea (TUE) afferma che i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e dello stato di diritto sono valori fondamentali comuni agli Stati europei. Le missioni sul campo a sostegno dei diritti umani e l’assistenza durante le elezioni sono accettate come componenti del mandato dell’Unione europea, il cui trattato considera la tutela e la promozione dei diritti umani, nonché il sostegno al processo di democratizzazione, come fondamenti della politica estera comunitaria e della cooperazione allo sviluppo dell’UE. I regolamenti 975/99 e 976/99 del 29 aprile 1999² forniscono la base giuridica per le azioni comunitarie destinate ad ampliare e rafforzare il processo di democratizzazione, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. La Convenzione di Lomé offre una base giuridica complementare.

¹ ZAKARIA Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy” in *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 6, p. 42.

² Regolamento (CE) n. 975/1999 del Consiglio, del 29 aprile 1999, che fissa le modalità di attuazione delle azioni di cooperazione allo sviluppo, che contribuiscono all’obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. GU L 120 dell’8.5.1999, pag. 1.
Regolamento (CE) n. 976/1999 del Consiglio, del 29 aprile 1999, che fissa le modalità di attuazione delle azioni della Comunità diverse da quelle di cooperazione allo sviluppo che, nel quadro della politica di cooperazione comunitaria, contribuiscono all’obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali nei paesi terzi. GU L 120 dell’8.05.1999, pag. 8.

Negli ultimi anni si è intensificata la frequenza delle missioni elettorali compiute dall'UE, sia nel quadro della politica estera e di sicurezza comune sia nell'ambito comunitario in generale, segnatamente nel quadro della cooperazione allo sviluppo, anche se le esperienze finora acquisite non sono state ancora compilate sistematicamente. Una strategia ad hoc non appare più adeguata né sembra rappresentare il miglior metodo di sfruttamento delle risorse. Lo scopo della presente comunicazione è contribuire alla definizione di una linea politica europea coerente mediante l'adozione di un approccio adeguato e di una relativa strategia e metodologia, tenendo conto degli insegnamenti tratti dalle precedenti esperienze. La comunicazione risponde a una richiesta specifica inoltrata dal Parlamento europeo alla Commissione di valutare la partecipazione UE alle missioni di monitoraggio elettorale durante gli ultimi anni.

2. CONCETTI

Le elezioni, pur non essendo sinonimo di democrazia, rappresentano quanto meno un decisivo passo avanti nel processo di democratizzazione nonché un importante condizione per assicurare il pieno godimento di un'ampia serie di diritti umani. Le elezioni sono eventi importanti sotto il profilo dei diritti umani per due ragioni: in primo luogo, poiché consentono di esprimere la volontà popolare e secondariamente, perché per essere veramente libere e democratiche devono svolgersi in un contesto nel quale sia garantito il rispetto dei diritti umani³. Il diritto di entrare a far parte di un governo, direttamente o mediante rappresentanti liberamente scelti, è sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 21.1) e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (articolo 25).

La politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea è incentrata sugli esseri umani e strettamente connessa con il godimento dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali; inoltre, si basa sui seguenti principi: riconoscimento e applicazione di principi democratici, consolidamento dello stato di diritto ed efficace gestione. Nel caso delle elezioni, l'efficace gestione presuppone l'esistenza di un quadro legislativo e regolamentare appropriato, nonché di un'amministrazione elettorale trasparente e responsabile, compresa l'esecuzione di attività di supervisione e monitoraggio indipendenti, capaci di garantire il rispetto dello stato di diritto. Una popolazione informata, coinvolta nel processo elettorale rappresenta l'elemento chiave in tale contesto.

I criteri di base internazionali per la convalida delle elezioni oggetto di osservazione sono enunciati nell'articolo 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, secondo il quale le elezioni devono svolgersi periodicamente e devono essere libere, democratiche e autentiche, mentre il voto dev'essere segreto⁴. L'OSCE ha sviluppato le disposizioni ONU mediante i suoi impegni in materia di elezioni approvati a Copenaghen nel 1990⁵.

³ UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections. New York e Ginevra, 1994.

⁴ Ibid, pag. 6.

⁵ Gli impegni dell'OSCE possono essere così sintetizzati: universalità, uguaglianza, equità, segretezza, libertà, trasparenza e responsabilità. OSCE/ODIHR, The ODIHR election observation handbook. 4^a ed., Varsavia, 1999, p. 3.

L'assistenza elettorale può essere definita come il sostegno tecnico o materiale offerto nell'ambito del processo elettorale che può altresì comprendere un aiuto professionale per la definizione di un quadro giuridico per le elezioni, oppure può assumere la forma di un contributo generale alla commissione elettorale nazionale, ad esempio attraverso la fornitura di materiali e attrezzature per le operazioni di voto o di assistenza durante la registrazione dei partiti politici e degli elettori. Inoltre può comprendere il sostegno alle ONG e alla società civile in settori quali la sensibilizzazione degli elettori e l'educazione civica o la formazione di osservatori locali, nonché il sostegno ai mezzi d'informazione, mediante attività di controllo dei media e azioni di formazione di giornalisti.

L'attività di osservazione delle elezioni è il complemento politico all'assistenza fornita al processo elettorale. Essa viene definita come "la raccolta mirata di informazioni relative a un processo elettorale e la formazione di opinioni informate sulla gestione di tale processo in base alle informazioni raccolte, da soggetti che non sono intrinsecamente autorizzati a intervenire nel processo"⁶. In linea generale, le attività di monitoraggio elettorale rientrano nel quadro dell'assistenza fornita alle elezioni. Da un punto di vista tecnico, si tratta di attività diverse che in sostanza devono essere considerate e programmate in maniera complementare.

Il monitoraggio internazionale delle elezioni si basa sui seguenti principi⁷: piena copertura, imparzialità, trasparenza e professionalità. L'obiettivo primario consiste nel rendere tale attività superflua, facendo in modo che i principi democratici divengano profondamente radicati in ogni nazione, grazie allo sviluppo delle capacità nazionali. Gli obiettivi principali sono la legittimazione di un processo elettorale, se del caso, e il rafforzamento della fiducia dell'opinione pubblica nel processo elettorale, per scoraggiare le frodi, consolidare il rispetto dei diritti umani e contribuire alla risoluzione dei conflitti⁸.

È tuttavia importante riconoscere che le elezioni rappresentano soltanto uno dei necessari presupposti istituzionali per lo sviluppo di un contesto democratico e che da sole non sono sufficienti per attribuire il titolo di "democratico" a un intero sistema politico. La democrazia può essere sostenuta ma non imposta dai paesi stranieri. Si tratta di un processo a lungo termine che richiede il coinvolgimento dell'intera società interessata. Gli attuali sforzi internazionali in materia di sostegno alle elezioni tendono a porre in evidenza il ruolo dei controllori nazionali, sia indipendenti che di parte.

3. ESPERIENZA ACQUISITA NELL'AMBITO DELLE PRECEDENTI MISSIONI UE DI ASSISTENZA E MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI⁹

L'UE ha bisogno di una strategia coerente

⁶ International IDEA: Code of conduct for the ethical and professional observation of elections - Stoccolma 1997, pag. 10.

⁷ International IDEA Lessons learnt: international election observation, Stoccolma 1995, pag. 7.

⁸ UN Electoral Assistance Division, Co-ordination and Support of international observers, draft operational guidelines. New York, 1996. International IDEA Lessons learnt: International election observation. Stoccolma 1995, pag. 8.

⁹ Cfr. allegato I "Panoramica delle esperienze dell'UE".

Sebbene l'UE negli ultimi dieci anni abbia acquisito una significativa esperienza in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni, gli approcci adottati sono stati diversi e i relativi meccanismi sono stati talvolta riconsiderati. Sono stati conseguiti alcuni progressi, ad esempio in relazione ai criteri adottati per la decisione di una missione di osservazione elettorale e di un codice di condotta per gli osservatori e ai criteri per la loro assunzione¹⁰. Tuttavia vi è ancora la necessità di una strategia coerente per la gestione delle attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni.

Indire elezioni non è sufficiente a garantire la democrazia

Talvolta i politici al potere possono essere tentati di indire elezioni manipolate al fine di ottenerne il riconoscimento a livello internazionale (Togo 1998, Kazakistan 1999). Occorre agire con prudenza affinché la decisione di inviare una missione di osservazione UE non contribuisca a legittimare un processo elettorale illegittimo.

I tempi elettorali sono cambiati: occorre un approccio rinnovato

In molti paesi alle elezioni di prima generazione¹¹ sono subentrati scenari più complessi dove i problemi del rafforzamento democratico e dell'ampliamento dello stato di diritto svolgono un ruolo significativo. La partecipazione al processo elettorale da parte di organismi nazionali e di soggetti individuali è cresciuta, rendendo necessario un riequilibrio della concertazione tra le missioni degli osservatori internazionali e i soggetti nazionali. Il processo di consultazione e cooperazione con i gruppi di osservatori nazionali, pur essendo al tempo stesso utile e auspicabile, non è tuttavia esente da problemi e richiede un'attenta gestione. Tuttavia, tanto più adeguatamente saranno costituiti i gruppi di osservatori nazionali tanto più sarà probabile che venga garantito uno spettro equilibrato di opinioni. Nei paesi dove tali gruppi non esistono i programmi di assistenza dell'UE dovranno naturalmente contribuire alla loro costituzione e formazione.

L'assistenza e l'invio di osservatori sono utili anche nel caso di elezioni regionali e locali

L'UE non dovrebbe concentrarsi soltanto sulle elezioni nazionali. Il consolidamento della democrazia richiede elezioni libere a tutti i livelli. A livello locale si registra spesso un più forte coinvolgimento popolare. Il sostegno alle elezioni locali risulta particolarmente importante in alcuni paesi in via di sviluppo nei quali le strutture tradizionali del potere contrastano con i concetti moderni di democrazia. Mozambico e Cina offrono un chiaro esempio della necessità di sostenere le elezioni locali.

Le missioni esplorative sono importanti

I risultati e il contributo dell'UE alle elezioni sono costantemente migliorati laddove sono state effettuate missioni esplorative tempestive e qualificate ed è stato possibile

¹⁰ Nel giugno 1998 e nel giugno 1999, il Consiglio ha adottato rispettivamente i seguenti documenti: "Orientamenti- Politica dell'UE in materia di monitoraggio delle elezioni" (allegato III) e "Orientamenti dell'UE in materia di criteri comuni per la selezione degli osservatori elettorali (allegato IV).

¹¹ Il termine "elezioni di prima generazione" viene largamente utilizzato per designare le prime elezioni multipartitiche indette al termine di un regime autocratico o dopo una guerra civile.

instaurare un dialogo franco con il paese in questione. Per agevolare il successivo coordinamento, tali missioni dovrebbero consentire, tra l'altro, la raccolta di informazioni circa le intenzioni di altri donatori. Se possibile, le missioni devono essere organizzate di concerto con le organizzazioni internazionali competenti. Le missioni esplorative servono inoltre a capire quali condizioni devono essere soddisfatte dai governi interessati prima che l'UE sia disponibile a impegnare le proprie risorse. Dalle missioni esplorative le istanze decisionali dovrebbero ricevere i primi segnali sulle tipologie e le dimensioni degli interventi elettorali più efficaci.

Le elezioni non sono eventi della durata di un giorno

Occorre osservare tutte le fasi del processo elettorale per ottenere una valutazione fondata e integrale. Ad esempio, l'iscrizione nelle liste elettorali, lo svolgimento della campagna elettorale o la risoluzione delle controversie dopo le votazioni (ERIM 1999 e Mozambico 1999) possono rivelarsi indispensabili per la corretta valutazione del processo elettorale. Talvolta le operazioni di scrutinio possono durare diverse settimane a causa di difficoltà logistiche. Gli osservatori a lungo termine devono essere presenti sul campo un paio di mesi prima delle elezioni e rimanervi quanto basta per valutare l'attuazione finale dei risultati delle elezioni. L'assistenza tecnica dev'essere fornita prima possibile e dev'essere garantita tra le elezioni, in modo da favorire il processo di democratizzazione e l'adozione di una corretta gestione. I programmi a lungo termine che precedono e seguono un processo elettorale devono essere integrati nel normale programma di sviluppo comunitario.

La valutazione delle elezioni è un esercizio delicato

La valutazione di un'elezione "libera e trasparente" si è talvolta dimostrata inadeguata quando le elezioni si sono svolte in un contesto instabile e in un periodo di transizione politica (ad esempio, Nigeria 1999 e Cambogia 1998). La valutazione delle elezioni deve tenere conto del fatto che esse fanno parte di un lento e graduale processo di democratizzazione.

L'UE dovrebbe cercare di cooperare con gli altri gruppi internazionali per assicurare, laddove possibile, posizioni comuni e garantire la massima efficacia in termini di impegno di risorse, evitando tuttavia le strutture di coordinamento formali che potrebbero compromettere l'integrità e la libertà di parola e azione dell'UE, dovendo quest'ultima accettare il minimo comune denominatore tra un gruppo di diversi finanziatori internazionali (ad esempio: Cambogia 1998). Le valutazioni dell'UE potrebbero risultare più efficaci qualora comprendessero raccomandazioni per interventi futuri.

Occorre prestare attenzione ai tempi e ai contenuti delle dichiarazioni dell'UE

Una dichiarazione preliminare¹² dev'essere rilasciata prima possibile dal portavoce della missione. Le dichiarazioni finali, tuttavia, non devono essere rilasciate prima degli incontri informativi con i vari osservatori e della presa in considerazione delle

¹²

Vi sono diverse tipologie di dichiarazioni, a seconda del momento durante il quale vengono rilasciate: dichiarazioni provvisorie (all'inizio del processo elettorale), dichiarazioni preliminari (dopo le votazioni), dichiarazioni finali (dopo lo spoglio) e relazione finale (dopo la risoluzione delle controversie).

relative conclusioni (Nigeria 1999). Per garantire coerenza ed efficacia le dichiarazioni finali vanno rilasciate soltanto dopo che le relazioni sulle elezioni da parte degli osservatori UE sono state analizzate e dopo un'adeguata consultazione con le parti interessate dell'UE sul campo. La posizione finale dell'UE dev'essere dichiarata soltanto previo completamento dell'intero processo elettorale (Indonesia 1999). La campagna elettorale, le votazioni e le operazioni di scrutinio devono essere inquadrare nel relativo contesto politico e di lungo termine, compresa la situazione generale in materia di diritti umani (Cambogia 1998). La dichiarazione finale e legale dei risultati elettorali rappresenta altresì un elemento integrante dell'intero processo elettorale e dovrebbe far parte di qualsiasi operazione di monitoraggio delle elezioni condotta dall'UE.

I soggetti dell'UE che operano nel settore devono coordinare i rispettivi interventi e agire all'unisono per massimizzare l'impatto

Un efficace coordinamento nel settore tra delegazione della Commissione, presidenza del Consiglio, missioni dell'UE, europarlamentari e Unità elettorale dell'UE è necessario per garantire il successo di una missione elettorale. Tale coordinamento ha funzionato ottimamente durante le elezioni in Russia (1993) e Indonesia (1999). Malgrado la stretta collaborazione e consultazione, la nomina di un direttore distinto dell'Unità elettorale europea e di un portavoce dell'UE in Cambogia nel 1998 hanno probabilmente sminuito piuttosto che valorizzato il contributo dell'UE. L'équipe centrale dell'UE deve avere un direttore distinto che agisce sia in qualità di coordinatore che di portavoce per tutte le questioni elettorali.

Le strutture comunitarie non prevedono alcun centro d'informazione per le elezioni

Contrariamente all'ONU o all'ODIHR, nessuna delle istituzioni comunitarie, compresa la Commissione, prevede un'unità responsabile del coinvolgimento dell'UE nelle elezioni in paesi terzi. Di conseguenza vi è stata una dispersione di energie nella Commissione tra le diverse direzioni generali geografiche, senza che sufficienti risorse umane venissero destinate a favore di tale ambito. Tale mancanza di struttura e personale è stata criticata dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale sul monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE relativa alle elezioni palestinesi del 1996¹³. Attualmente non esiste nessun centro d'informazioni competente a ricevere e gestire le richieste di intervento UE in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni o autorizzato ad impegnarsi con organizzazioni che operano nel settore.

Occorre chiarire e razionalizzare il processo decisionale

Generalmente, la decisione di inviare una missione europea di osservazione elettorale e la valutazione politica delle elezioni sono state gestite in conformità delle norme intergovernative in materia di PESC. Le decisioni di finanziamento sono state invece adottate nell'ambito comunitario (sebbene in passato vi sia stato anche un finanziamento limitato nel quadro della PESC). Gruppi di lavoro del Consiglio e le

¹³ Relazione speciale 4/96 p.16.

commissioni degli Stati membri¹⁴ sono coinvolti nel processo. Il parlamento può altresì decidere di osservare elezioni, come del resto gli Stati membri, su base bilaterale.

Vi è una molteplicità di quadri giuridici e di linee di bilancio

Le linee di bilancio relative alla cooperazione allo sviluppo, ai diritti umani e alla PESC sono state tutte utilizzate in passato per finanziare la partecipazione alle attività elettorali. Nella scelta dello strumento di bilancio non è stata garantita alcuna coerenza, malgrado le importanti ripercussioni istituzionali di tale scelta. Mentre la responsabilità per il primo pilastro spetta alla Commissione, per quanto riguarda il secondo pilastro (PESC) la presidenza del Consiglio e l'alto rappresentante per la PESC sono responsabili dell'esecuzione degli interventi in materia di PESC (sebbene la Commissione mantenga la responsabilità per l'esecuzione del bilancio). Attualmente vi è la possibilità di elaborare una politica di finanziamento coerente e trasparente a seguito dell'adozione dei regolamenti 975/99 e 976/99 e del trasferimento della linea di bilancio relativa alle missioni elettorali nell'ambito della PESC al capitolo B7-70 (l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo).

Inoltre, malgrado l'importanza annessa alle missioni di assistenza elettorale nell'ambito del sostegno dei diritti umani e del processo di democratizzazione, non tutti i documenti strategici dei paesi vi fanno riferimento, anche laddove emerge una chiara esigenza di azione in questo settore utilizzando i fondi per la cooperazione allo sviluppo.

Occorre rafforzare il coordinamento tra Consiglio, Commissione e Parlamento

Occorre garantire un stretto coordinamento tra la Commissione, il Parlamento europeo (PE) e il Consiglio, che devono definire e concordare reciprocamente il ruolo delle diverse istituzioni comunitarie. L'impressione generale è che le missioni interistituzionali di sostegno alle elezioni siano caratterizzate da un'eccessiva complessità e da una mancanza di trasparenza.

Il Parlamento europeo ha un importante ruolo da svolgere a causa del proprio impegno speciale a favore della democrazia e dei diritti umani e poiché gli europarlamentari, in qualità di rappresentanti eletti, hanno una profonda conoscenza di tutti gli aspetti relativi ai processi elettorali. La partecipazione degli osservatori del PE è stata tuttavia ostacolata dalla mancanza di coordinamento. Occorre definire un ruolo speciale per gli eurodeputati nel contesto elettorale dell'UE.

Il coordinamento con gli altri soggetti internazionali si è trasformato in una delega di responsabilità piuttosto che in una vera concertazione

Il coordinamento con gli altri soggetti internazionali è necessario: lo sviluppo di sinergie migliora il livello di efficacia, efficienza e capacità contrattuale con i paesi beneficiari. Il coordinamento con gli altri soggetti internazionali apporta vantaggi a vari livelli: ad esempio, una missione esplorativa congiunta per identificare le esigenze e accordarsi sull'assegnazione dei compiti, lo spiegamento e la formazione

¹⁴ Cfr. 1999/468/CE: Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. GU 184 del 17.07.1999, p. 23.

degli osservatori, la valutazione delle elezioni e lo scambio reciproco di informazioni in tutte le fasi.

Tuttavia, il coordinamento dev'essere sinonimo di concertazione e non di delegazione di responsabilità. A causa dell'inadeguata capacità di gestione nell'eseguire vaste operazioni sul campo, l'UE ha spesso delegato tali responsabilità ad altri soggetti internazionali come l'OSCE e l'ONU¹⁵. Nell'area geografica dell'OSCE, l'UE ha sistematicamente operato sotto l'egida OSCE/ODIHR, il che ha in ogni caso sminuito il ruolo dell'UE rendendo problematico il controllo dei fondi comunitari, come ha evidenziato la Corte dei conti. Esiste un rischio concreto che l'UE, invece di rappresentare un attore politico divenga una banca responsabile del finanziamento delle politiche altrui, soprattutto finché non sarà risolta la questione delle procedure e delle competenze comunitarie.

Non vi è alcun accordo standard tra l'UE e la maggior parte delle organizzazioni internazionali coinvolte in attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni. Emergono pertanto alcuni importanti problemi tra i quali figurano il rispetto delle norme comunitarie in materia di gestione dei fondi, il trattamento differenziale del personale a causa delle differenze tra le condizioni di impiego nell'UE e presso altre organizzazioni, la mancanza di visibilità dell'UE e le discrepanze nelle valutazioni delle elezioni.

Spesso l'UE non è stata visibile

Un sostegno comunitario visibile alle elezioni dimostra l'impegno dell'UE nei confronti della democratizzazione e dello sviluppo sostenibile. Gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno criticato la mancanza di visibilità dell'UE durante lo svolgimento di elezioni per le quali erano stati impegnati fondi comunitari. La mancanza di visibilità dell'UE è dovuta a diversi fattori, tra i quali l'assenza di una chiara politica comunitaria e degli strumenti necessari per la relativa attuazione. L'adozione di un intervento congiunto di PESC non garantisce alcun aumento della visibilità (Nigeria 1999). Un altro fattore è rappresentato dalla partecipazione dell'UE sotto l'egida di altri soggetti internazionali. Ad esempio, vi è stata una grave mancanza di visibilità dell'UE nelle elezioni in Bosnia e Albania, monitorate sotto l'egida dell'OSCE. In altri casi, come in Palestina o in Nigeria, la mancanza di visibilità era dovuta a insufficienti contatti con i media. Contrariamente agli Stati Uniti infatti l'Unione europea non prevede la nomina di alti rappresentanti politici in pensione ai quali affidare simili incarichi.

Le risorse devono corrispondere agli obiettivi politici

La diffusione delle attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni non è stata accompagnata da un aumento di risorse umane e di relative attività di formazione né a Bruxelles né sul campo. È fondamentale che la politica dell'UE in questo settore venga attuata da personale idoneo con adeguate esperienze.

Le procedure comunitarie ostacolano l'adozione di decisioni tempestive e la successiva attuazione

¹⁵ Le operazioni congiunte CE/PNUS a sostegno dei processi elettorali democratici ammontano a 23 milioni di EUR.

Le procedure comunitarie relative ai progetti di cooperazione tecnica e finanziaria non agevolano la fornitura di sostegno alle elezioni. Solitamente gli inviti a monitorare le elezioni vengono ricevuti molto tardi. Alcune elezioni politicamente importanti vengono indette con un brevissimo preavviso. Le missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni si svolgono spesso in condizioni di incertezza, ad esempio dopo una guerra (Bosnia), dopo una dittatura (Nigeria) o in una situazione di crisi nazionale (Albania). Ciò richiede una flessibilità non consentita dalle attuali norme di bilancio e rende estremamente difficile l'elaborazione e l'attuazione di un programma di osservazione elettorale in tempo utile, rispettando altresì le procedure applicabili esistenti. Tale difficoltà è stata evidenziata dalla Corte dei conti nella sua relazione sulle elezioni palestinesi del 1996. Nel caso dell'Indonesia (1999) soltanto il ricorso a procedure speciali nel quadro del regolamento PVS/ALA ha reso disponibili i finanziamenti necessari, ma la missione di assistenza tecnica è arrivata troppo tardi per garantire i risultati attesi. Per quanto riguarda il processo decisionale occorre adottare una formula accelerata che continui a rispettare le esigenze in materia di controllo finanziario e responsabilità.

I metodi di assunzione degli osservatori sono eterogenei e ambigui

Esistono differenze sostanziali tra gli osservatori UE a seconda degli Stati membri che li hanno selezionati, comprese le relative condizioni contrattuali e finanziarie. La selezione, l'assunzione e i pagamenti possono essere effettuati da diverse istituzioni. Nelle recenti missioni la Commissione ha retribuito gli osservatori selezionati dagli Stati membri e assunti da altre istituzioni. Un'altra fonte di confusione è rappresentata dal fatto che l'organismo responsabile dell'assunzione può essere diverso per ciascuna operazione: ad esempio la Commissione europea (Togo e Cambogia); l'organizzazione internazionale incaricata del coordinamento della missione, come il PNUS (l'équipe centrale dell'UE in Indonesia); o gli UNV (osservatori in Nigeria e Indonesia).

Occorrono una migliore formazione e orientamenti sul campo per gli osservatori elettorali dell'UE

Per garantire la qualità e credibilità di una missione di monitoraggio elettorale è indispensabile avvalersi di osservatori ben addestrati. In situazioni di tensione o in caso di conflitti, eventuali lacune possono essere sfruttate dagli attori locali (dalle autorità oppure dall'opposizione). Inoltre, gli osservatori privi di un'adeguata formazione o esperienza possono mettere a repentaglio le proprie vite e quelle dei loro colleghi o degli abitanti locali.

4. UN NUOVO CONTESTO PER L'ASSISTENZA E IL MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI DA PARTE DELL'UE

Le pagine seguenti tengono conto delle esperienze acquisite e del nuovo quadro giuridico e di bilancio per l'assistenza e il monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE, per fornire alcune raccomandazioni per il futuro.

4.1. Quadro giuridico

Fino a pochissimo tempo fa il quadro giuridico per il sostegno comunitario alle elezioni nei paesi terzi era composto dagli strumenti giuridici (primo o secondo pilastro) che interessavano il paese nel quale si svolgevano le elezioni o la regione alla quale apparteneva. In particolare, tali strumenti erano o una convenzione internazionale (ad esempio, la Convenzione di Lomé con i paesi ACP o gli accordi di partenariato e cooperazione con i NSI¹⁶) o il regolamento che disciplina le relazioni con il paese nel quale si tengono le elezioni (ad esempio: regolamento PHARE, TACIS o PVS/ALA). Nel caso di una missione di monitoraggio dell'UE nell'ambito della PESC, la base giuridica era la specifica azione comune PESC relativa al monitoraggio UE delle elezioni in un determinato paese.

Il 29 aprile 1999, il Consiglio ha adottato due nuovi regolamenti (975/99 e 976/99) che forniscono una base giuridica specifica per gli interventi comunitari "che contribuiscono all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" nei paesi terzi. Tali regolamenti, per la cui attuazione è responsabile un unico comitato, differiscono soltanto per la loro portata geografica e base giuridica (art. 308 (ex art. 235) del trattato CE per i paesi beneficiari di TACIS, PHARE, MEDA e OBNOVA¹⁷, e art. 179 (ex art. 130W) del trattato CE per i paesi in via di sviluppo¹⁸). L'articolo 3, par. 2, lettera f) e l'articolo 2, par. 2, lettera f) affermano rispettivamente che la Comunità europea apporta il suo contributo tecnico e finanziario ad azioni di sostegno al processo di democratizzazione aventi in particolare per oggetto:

- f) il sostegno ai processi elettorali, in particolare tramite l'appoggio alle commissioni elettorali indipendenti, la concessione di un'assistenza materiale, tecnica e giuridica alla preparazione delle elezioni, tra l'altro alla compilazione delle liste elettorali, misure volte a favorire la partecipazione di gruppi specifici, in particolare le donne, ai processi elettorali, nonché la formazione di osservatori".¹⁹**

A seguito dell'entrata in vigore di tali regolamenti (975/99 e 976/99), le future missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni verranno intraprese esclusivamente nell'ambito del primo pilastro. La principale fonte di finanziamento, segnatamente il sostegno a operatori ufficiali, sarà conforme ai regolamenti o agli accordi che disciplinano le relazioni con i paesi terzi, e comprenderà fondi disponibili nell'ambito di ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA e della

¹⁶ Le clausole sui diritti umani sono diventate un modello generale negli accordi con i paesi terzi.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 976/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999. GU L 120 dell'8.5.1999, p. 8.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 975/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999. GU L 120 dell'8.5.1999, p. 1.

¹⁹ Altri paragrafi rilevanti:

(c) "la promozione del pluralismo sia sul piano politico, sia sul piano della società civile. A tal fine occorre consolidare le istituzioni necessarie per garantire il carattere pluralistico della società, tra cui le organizzazioni non governative (ONG), e promuovere l'indipendenza e la responsabilità dei media e il sostegno alla libertà di stampa, nonché a quello del rispetto dei diritti alla libertà sindacale e di riunione".

(e) "la promozione della partecipazione delle popolazioni all'iter decisionale a livello nazionale, regionale e locale, in particolare mediante la promozione di una pari partecipazione degli uomini e delle donne alla società civile, alla vita economica e alla politica".

Convenzione di Lomé. Si ricorrerà tuttavia anche ai nuovi regolamenti in materia di diritti umani e al capitolo B7-7, soprattutto a sostegno di attività non governative (cfr. il punto 4.3.1).

Le future missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni verranno realizzate esclusivamente nell'ambito del primo pilastro, principalmente in conformità dei regolamenti o degli accordi che disciplinano le relazioni con i paesi terzi ma anche sulla base dei nuovi regolamenti in materia di diritti umani.

4.2. Ruoli istituzionali e processo decisionale dell'UE

Finora le decisioni politiche venivano spesso adottate nel quadro della PESC e le decisioni di finanziamento in ambito comunitario e/o nel quadro della PESC. Successivamente all'adozione dei regolamenti sui diritti umani (975/99 e 976/99) le decisioni sulla fornitura di assistenza elettorale e l'invio di osservatori UE vanno assunte nell'ambito del primo pilastro, sulla base delle proposte della Commissione.

Tenuto conto del ruolo di primissimo piano svolto dalla Commissione nel formulare proposte di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte della Comunità, e della richiesta di operatori esterni di poter contare su un centro d'informazioni in materia di elezioni, la Commissione sta valutando la possibilità di istituire un ufficio permanente per le elezioni all'interno dei suoi servizi, responsabile delle politiche orizzontali in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni. Tale ufficio avrebbe il compito di coordinare tutte le richieste di partecipazione della Comunità al processo elettorale e di fornire consulenze basate sull'esperienza acquisita e contatti con esperti, mentre gli uffici geografici continuerebbero a svolgere un ruolo di primo piano nella programmazione e nell'esecuzione degli interventi di assistenza e monitoraggio delle elezioni nei rispettivi paesi.

Un siffatto ufficio garantirebbe la necessaria coerenza delle azioni comunitarie, facilitando il processo di attuazione e coordinerebbe, insieme agli uffici geografici, le valutazioni preliminari delle azioni proposte. Esso diventerebbe la memoria istituzionale dell'UE, conservando informazioni dettagliate sugli interventi di assistenza elettorale intrapresi dalla CE, comprese le relazioni degli osservatori principali, i termini di riferimento (TOR), gli accordi di finanziamento, gli accordi pro forma con i governi, gli accordi con l'ONU, l'OSCE, ecc., nonché qualsiasi altra documentazione rilevante.

L'ufficio elettorale potrebbe sviluppare metodologie specifiche (ad esempio, orientamenti operativi per l'organizzazione delle operazioni di assistenza e monitoraggio delle elezioni) e definire un quadro per la formazione sia degli osservatori che degli assistenti tecnici, compresa la compilazione di un manuale dell'UE relativo a entrambe le attività (in corso). Esso potrebbe sovrintendere all'assunzione e alla formazione degli osservatori, conservando un elenco degli osservatori e degli esperti elettorali.

Attraverso l'ufficio elettorale, la Commissione garantirebbe una programmazione e un coordinamento efficaci con le altre istituzioni comunitarie mediante le seguenti procedure.

- All’inizio di ogni anno, la Commissione provvederà a uno scambio di opinioni con i gruppi di lavoro del Consiglio interessati (COHOM e gruppi di lavoro geografici), gli Stati membri (comitato per i diritti umani) e il Parlamento europeo, sulla base di un calendario annuale delle elezioni imminenti che dovrà essere redatto dall’ufficio elettorale di concerto con l’unità politica dell’alto rappresentante per la PESC (una mansione attualmente svolta dal presidente). Tale attività verrà garantita durante l’anno grazie al contributo delle delegazioni e delle unità geografiche.
- Questo scambio diretto di opinioni potrebbe riguardare l’eventuale convenienza degli interventi di assistenza e/o monitoraggio e la natura di un’eventuale partecipazione, tenendo conto della strategia globale dell’UE. Tale processo agevolerebbe inoltre la programmazione delle risorse da parte della Commissione, del Parlamento e del Consiglio.
- La Commissione deciderà quindi caso per caso se proporre una missione di assistenza e/o monitoraggio a seguito di discussioni con gli Stati membri in adeguata sede e in conformità delle disposizioni del regolamento pertinente. I contributi dagli Stati membri possono pervenire mediante una valutazione eseguita dai direttori delle missioni UE, discussioni nei gruppi di lavoro del Consiglio e nell’apposito comitato degli Stati membri. Le commissioni affari esteri e sviluppo del Parlamento europeo forniranno altresì i propri pareri e commenti.

Un’ulteriore discussione nei gruppi di lavoro del Consiglio e con il Parlamento europeo potrebbe riguardare la valutazione dei risultati di qualsiasi missione esplorativa e la natura di qualsiasi eventuale partecipazione dell’UE. Potrebbe inoltre riguardare la partecipazione da parte di europarlamentari e Stati membri alla missione di osservazione, assicurare la complementarità tra gli osservatori CE e tra gli osservatori finanziati a livello nazionale e stabilire le modalità per il coordinamento sul campo, compreso il ruolo di qualsiasi unità elettorale interna al paese.

Un’unità elettorale dell’UE, se esistesse, dovrebbe cercare di coinvolgere nelle proprie attività tutti i partecipanti, sia dell’UE che di Stati membri individuali. Il coordinamento con gli Stati membri sulla condivisione delle infrastrutture e su tutti gli aspetti del contributo globale comunitario dovrebbe essere avviato prima possibile nel processo.

Il Parlamento europeo, in qualità di organo parlamentare eletto dell’UE, dovrebbe svolgere un ruolo chiave nell’osservazione del processo elettorale e dovrebbe essere coinvolto fin dalle prime fasi nella pianificazione congiunta delle missioni elettorali. Nelle missioni elettorali dell’UE, dovrebbe essere attribuito un ruolo speciale agli europarlamentari, affinché questi possano ottimizzare le proprie esperienze elettorali e parlamentari e le relative capacità di unirsi a gruppi civici, partiti politici, ecc. In ciascuna missione europea di monitoraggio delle elezioni, dovrebbe essere riservato uno spazio per gli europarlamentari. Al Parlamento europeo spetterebbe la responsabilità di proporre una squadra di europarlamentari con esperienze pertinenti. Per definire i rispettivi ruoli e responsabilità, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo dovrebbero concordare intese adeguate in materia di monitoraggio elettorale, sulla base di alcune delle suddette proposte. L’istituzione di

centri d'informazione nelle tre istituzioni faciliterebbe inoltre la cooperazione interistituzionale in materia di elezioni.

- *La Commissione valuterà la possibilità di istituire un ufficio elettorale con mansioni di coordinamento orizzontale e programmazione, incaricato di assistere gli uffici geografici e le delegazioni e assicurare il collegamento con le istituzioni comunitarie ed altri organi.*
- *Migliorare la programmazione annuale.*
- *Definire uno speciale ruolo per il Parlamento europeo e i parlamentari.*
- *Consiglio, Commissione e Parlamento europeo dovrebbero concordare intese adeguate in materia di missioni di monitoraggio elettorale.*

4.3. Finanziamento

4.3.1. Fonti

Le elezioni comportano una serie di spese che devono essere sostenute dal paese interessato, come parte del processo diretto a garantire lo stato di diritto. Pertanto i fondi per il finanziamento delle elezioni, laddove possibile, dovrebbero essere resi disponibili dal bilancio nazionale. Se ciò non dovesse essere sufficiente a coprire l'intero processo elettorale, il sostegno CE dovrebbe essere reso disponibile innanzitutto dal bilancio per la cooperazione destinato al sostegno dei programmi del governo. Tale orientamento è coerente con l'approccio allo sviluppo che collega gli eventi politici allo sviluppo sostenibile, e assicura la partecipazione al processo politico da parte del paese interessato. Inoltre, è conforme ai trattati dell'UE (art. 11 TUE e art. 177 Trattato CE) e alle clausole sui diritti umani contenute negli accordi con i paesi terzi e nella normativa della CE.

In passato, gli interventi di assistenza alle elezioni sono stati finanziati sistematicamente attraverso il primo pilastro, mentre le attività di monitoraggio sono state finanziate attraverso il primo o il secondo pilastro o attraverso una combinazione dei due, talvolta con contributi aggiuntivi da parte degli Stati membri. Laddove gli interventi di monitoraggio sono stati realizzati mediante azioni comuni PESC, i fondi non sono mai risultati sufficienti per coprire tutte le spese relative alla partecipazione dell'UE e le azioni sono state pertanto combinate con gli interventi comunitari complementari (ad esempio, Palestina, Bosnia, Nigeria).

A seguito dell'entrata in vigore dei regolamenti 975/99 e 976/99, è apparso chiaro che ogni futuro intervento in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni verrà finanziato nell'ambito del primo pilastro. A tale proposito verrà osservato il principio della complementarità: le azioni a favore di un paese specifico dovranno essere finanziate principalmente attraverso gli strumenti della cooperazione (Convenzione di Lomé, PVS/ALA, OBNOVA, PHARE, TACIS, ecc.), mentre i finanziamenti per le azioni tematiche, ad esempio in materia di formazione, mass media, educazione civica e sensibilizzazione degli elettori, dovranno essere reperiti attraverso il capitolo B7-70. Nonostante l'inserimento, in questo capitolo, di una linea di bilancio specifica: Sostegno alla transizione democratica; sostegno e monitoraggio dei processi elettorali (B7-709), i fondi stanziati non bastano per coprire tutti gli impegni in materia di assistenza e monitoraggio, ai quali la Comunità dovrà far fronte durante

ogni esercizio finanziario. L'impiego continuo di fondi destinati agli strumenti di cooperazione costituisce pertanto una *conditio sine qua non*. Inoltre, le sovvenzioni dal capitolo B7-70 sono principalmente intese a sostenere le ONG e le organizzazioni internazionali. Ulteriori finanziamenti possono ovviamente essere forniti dagli Stati membri²⁰.

4.3.2. Rapidità

La Commissione sta esaminando varie possibilità per accelerare e semplificare le decisioni in materia di impegno dei fondi e realizzare le varie azioni. Si può operare una distinzione tra progettazione futura e misure reattive, necessaria nel caso di elezioni indette con brevissimo preavviso, che rendono più difficile una programmazione anticipata.

Il processo decisionale e l'attuazione delle decisioni possono essere agevolati da:

- una migliore programmazione annuale (cfr. il punto 4.2);
- un riferimento alla prestazione di assistenza volta a promuovere il buon governo e il sostegno al processo di democratizzazione - comprese le elezioni - nelle strategie di cooperazione con i paesi terzi;
- stanziamento di fondi adeguati in ciascuna linea di bilancio geografica, da mobilitare qualora vengano indette elezioni nel corso dell'anno;
- accordi quadro con partner dotati di conoscenze ed esperienza adeguate, ad esempio: consulenza sull'elaborazione di leggi elettorali, amministrazione delle elezioni, logistica, mass media, educazione degli elettori o in aree geografiche specifiche. I partner verrebbero individuati attraverso una procedura trasparente di selezione. Gli accordi sarebbero rapidamente integrati da contratti finanziari ad hoc non appena risultasse necessario un servizio specifico. Ciò comporterebbe una certa flessibilità a livello gestionale, consentirebbe di risparmiare tempo (il carico di lavoro amministrativo verrebbe ridotto) e di snellire le procedure relative alle competenze tecniche, poiché l'assistenza e il monitoraggio delle elezioni comporta un ampio spettro di competenze che sono più efficacemente gestite da organismi specializzati.

Misure reattive

- Le procedure d'urgenza previste dai regolamenti nn. 975/99 e 976/99 del Consiglio (artt. 14 e 15) "per le azioni concernenti esigenze immediate e non prevedibili", consentono alla Commissione di impegnare fondi rapidamente, previa consultazione degli Stati membri che hanno cinque giorni di tempo per rispondere. Anche il regolamento interno dei comitati responsabili dell'attuazione dei programmi TACIS, PHARE, OBNOVA e PVS/ALA prevedono procedure d'urgenza. Tali procedure non risolvono, tuttavia, la questione dei ritardi a valle.

²⁰ Cfr. allegato II "Fonti complementari per il finanziamento delle missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni".

- Occorre valutare la possibilità di procedure accelerate, segnatamente la creazione di un meccanismo di intervento rapido. Ciò significa, tra l'altro, che gli esperti elettorali dell'UE potrebbero venire scelti e assunti rapidamente. Nel quadro dell'OSCE, ad esempio, la CE potrebbe inviare uno o due esperti in ciascun gruppo elettorale dell'ODIHR, che potrebbero assistere e formare osservatori a breve termine provenienti dagli Stati membri dell'UE.

- *Finanziamento degli interventi in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni nell'ambito del primo pilastro (principalmente strumenti di cooperazione ma anche capitolo B7-70).*
- *Accelerazione e semplificazione del processo decisionale e delle procedure di attuazione.*

4.4. Una strategia in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni

Il presente punto descrive la strategia e gli obiettivi dell'UE in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni, mentre i punti 4.4.1 e 4.4.2 illustrano i criteri che disciplinano l'eventuale partecipazione dell'UE. Finora, manca una strategia comunitaria complessiva in materia di partecipazione ai processi elettorali da parte dell'UE. Tuttavia, il Consiglio ha recentemente concordato i criteri in base ai quali decidere l'eventuale invio di una missione di sorveglianza, nonché i criteri di assunzione e comportamento di tali osservatori (allegati III e IV).

Facendo tesoro dell'esperienza passata, l'UE dovrebbe adottare una strategia comunitaria che:

- persegua obiettivi chiari e si ispiri al principio del partenariato tra l'UE e il paese in cui si svolgono le elezioni. La Comunità dovrebbe aiutare il governo interessato a sviluppare e sostenere una capacità nazionale indipendente per organizzare elezioni basate sul rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Tale principio dev'essere contenuto nei documenti di strategia dei paesi interessati.
- eviti fenomeni di dipendenza fornendo assistenza soltanto laddove risulti effettivamente necessaria;
- consenta di adottare le decisioni relative alla fornitura di assistenza comunitaria e all'invio di osservatori caso per caso, sulla base dei criteri stabiliti (vedi più oltre) e permetta alla partecipazione comunitaria alle elezioni di adeguarsi a una situazione in evoluzione e persino di interrompersi qualora non vengano più soddisfatte le condizioni necessarie.
- garantisca che, laddove risultino necessarie entrambe le attività di assistenza e monitoraggio, queste siano complementari. Nella maggior parte dei casi, è probabile che esse siano indissociabili per promuovere gli obiettivi dell'UE.
- promuova lo sviluppo delle capacità nazionali e sostenga, se del caso, le commissioni elettorali nazionali, nonché le ONG e le organizzazioni della società civile coinvolte in attività di educazione civica e di sensibilizzazione degli elettori;

- favorisca la sostenibilità a lungo termine dopo un'elezione; all'occorrenza, una missione di assistenza tecnica potrebbe continuare ad aiutare il governo a porre rimedio a eventuali lacune nell'amministrazione elettorale e nello Stato di diritto.
- promuova il pluralismo, sia a livello politico sia al livello necessario per mantenere la natura pluralista della società. Tale compito comprende la promozione delle ONG e di altri operatori locali, nonché il rafforzamento del loro impatto sullo sviluppo di strutture nazionali. È altrettanto importante favorire la diffusione di mezzi d'informazione indipendenti e responsabili e il rispetto dei diritti di libertà di associazione. In alcune elezioni sarebbe opportuno finanziare le ONG locali ma non le attività dei governi.
- promuova il partenariato con le ONG e consenta di fare tesoro della loro esperienza. L'UE deve adoperarsi coerentemente per individuare, e integrare nelle azioni di sostegno dell'UE al processo elettorale, ONG europee e locali che dispongano di mandati idonei e di esperienza adeguata, ricorrendo al capitolo B7-70. L'Unione dovrebbe favorire in particolare la partecipazione al processo elettorale e decisionale a livello nazionale, regionale e locale, delle donne e dei cittadini appartenenti a minoranze nazionali tanto come elettori quanto come candidati, e promuovere mezzi di comunicazione liberi e pluralisti, attività di educazione civica e campagne di sensibilizzazione degli elettori;
- sottolinei la necessità di sostenere gli osservatori locali, che possono svolgere un ruolo chiave nello sviluppo delle istituzioni democratiche. Una volta che le istituzioni democratiche sono state poste in essere e funzionano correttamente, non vi è più alcuna necessità di ricorrere agli osservatori dell'UE. Tuttavia, le organizzazioni di osservatori nazionali che ricevono il sostegno comunitario devono poter contare su una base sufficientemente ampia, oltre a risultare ben equilibrate e neutrali;
- presti particolare attenzione a garantire una corretta iscrizione nelle liste elettorali e un'equa delimitazione dei collegi elettorali;
- promuova i sistemi di autoregolazione necessari per garantire un sistema democratico perfettamente funzionante, compresi i controlli durante ogni fase del processo elettorale da parte dei rappresentanti di tutti i partiti politici candidati, mezzi di informazione liberi e attività di controllo da parte di organizzazioni nazionali "neutrali" (tipicamente ONG o organizzazioni religiose).

- *L'UE dovrebbe adottare una strategia che consenta di adottare le decisioni relative alla fornitura di assistenza comunitaria e all'invio di osservatori caso per caso.*
- *La strategia dell'UE dovrebbe favorire lo sviluppo delle capacità nazionali e la sostenibilità.*
- *Le azioni dell'UE dovrebbero promuovere il pluralismo e sostenere le ONG e gli osservatori locali.*

4.4.1. Criteri per il monitoraggio delle elezioni

Per determinare se gli obiettivi dell'UE siano raggiungibili occorre tenere conto di alcuni criteri. La Commissione ritiene che i criteri del Consiglio adottati il 28 giugno 1998 (allegato III) costituiscano una base valida per stabilire se organizzare una missione di osservazione. Oltre alla pertinenza del paese per l'UE, tre considerazioni risultano di primaria importanza.

- La partecipazione dell'UE è **consigliabile**? Per evitare che l'UE venga coinvolta in una situazione dove la sua presenza potrebbe dare credibilità a un processo elettorale imperfetto, occorre tenere pienamente conto degli aspetti politici e legali pertinenti in loco. Tra le condizioni minime accettabili figurano normalmente i seguenti obiettivi:
 - suffragio universale;
 - libertà per gli individui e i partiti politici di partecipare alle elezioni;
 - libertà di espressione per esporre critiche al governo;
 - diritto alla libera circolazione;
 - diritto di associazione;
 - ragionevole accesso ai mezzi di informazione da parte di tutti i candidati e partiti in lizza.

Altri importanti fattori devono essere altresì soppesati attentamente e presi in considerazione ai fini delle valutazioni e delle decisioni da parte dell'UE, ad esempio se si tratta delle prime elezioni dopo un periodo caratterizzato da conflitti o da una situazione di oppressione e se le elezioni accompagnano un processo di pace o l'eventuale rimpatrio dei profughi.

- La partecipazione dell'UE è **fattibile**? Anche laddove esistano le condizioni necessarie per indire elezioni libere e democratiche, l'UE deve sempre cercare di garantire il rispetto di certe condizioni per la propria partecipazione:
 - una richiesta di monitoraggio delle elezioni da parte del governo interessato. Benché occorra sollecitare una richiesta formale da parte del governo, in talune circostanze può bastare una chiara indicazione della volontà del governo di accettare gli osservatori dell'UE, anche se non formalmente espressa;
 - un governo interessato sensibile alle richieste dell'UE di specifici emendamenti o miglioramenti ai preparativi delle elezioni;
 - il sostegno da parte di tutti i principali candidati o partiti politici in lizza per il coinvolgimento degli osservatori UE;
 - l'esistenza di precedenti esperienze UE in materia di monitoraggio degli sviluppi politici nel paese interessato;

- un calendario che consenta ai direttori di qualsiasi missione UE responsabile del monitoraggio di giungere sul posto con sufficiente anticipo.
- La partecipazione dell'UE è utile? Una missione di osservazione prevede generalmente un certo grado di legittimazione, contribuisce in parte ad instaurare un clima di fiducia e agisce sempre da deterrente per le frodi. Tuttavia, il monitoraggio è un'operazione costosa. Occorre definire le priorità, e l'utilità dev'essere definita in parte in termini di rapporto costo/beneficio. Una missione elettorale potrebbe essere auspicabile e fattibile ma solo marginalmente utile (ad esempio, Guatemala 1999). Questo concetto di "utilità" è ampiamente tecnico e dev'essere bilanciato da una valutazione comunitaria volta a stabilire se le sue relazioni generali con il paese interessato e gli obiettivi generali dell'UE rendano la presenza elettorale dell'UE "politicalmente utile".

Generalmente tutte le missioni elettorali dell'UE devono prevedere termini di riferimento (TOR) scritti concordati con il governo e le autorità elettorali del paese sottoposto all'attività di monitoraggio. I termini di riferimento devono comprendere gli obiettivi e i requisiti dell'attività di monitoraggio, ad esempio garantire agli osservatori libertà di circolazione e di accesso a tutti i partiti, candidati e funzionari elettorali, nonché a tutti i seggi elettorali e ai locali dove viene effettuato lo spoglio dei voti. Agli osservatori dev'essere inoltre garantito il diritto di ricevere tutte le informazioni necessarie circa il processo elettorale e dev'essere tutelata la loro sicurezza.

- *La decisione di inviare osservatori deve poggiare su tre considerazioni, ossia se la partecipazione dell'UE sia auspicabile, fattibile e utile. I criteri del Consiglio del 1998 sull'opportunità di inviare una missione di monitoraggio UE restano una buona base a tal fine.*
- *Le missioni elettorali dell'UE devono prevedere condizioni concordate con il governo del paese ospitante.*

4.4.2. Criteri per l'assistenza durante le elezioni

Visto che la CE non può e non deve partecipare finanziariamente ad ogni elezione, per quale tipo di elezioni si possono prevedere assistenza e monitoraggio? L'UE è stata generalmente coinvolta nelle prime o seconde elezioni politiche di un paese interessato da una transizione. Tuttavia una valutazione del grado di auspicabilità di sostenere un processo elettorale - a livello nazionale o locale - dovrebbe essere effettuata caso per caso, tenendo conto della strategia globale dell'UE, dell'importanza politica e delle potenzialità per la democrazia delle elezioni stesse, nonché della pertinenza del paese per l'UE e delle relative limitazioni di bilancio.

Il Consiglio non ha convenuto i criteri per l'assistenza alle elezioni, che non saranno probabilmente ben definiti come quelli stabiliti per il monitoraggio. Essi potrebbero comprendere:

- una richiesta di assistenza comunitaria alle elezioni da parte del governo interessato;

- il consenso generale dei principali partiti politici e degli altri partner potenziali (ad esempio, ONG, organizzazioni della società civile, gruppi femminili, associazioni di giornalisti, ecc.) nei confronti di un programma di assistenza alle elezioni da parte della CE;
- l'esistenza di precedenti attività di monitoraggio politico da parte dell'UE o di programmi di sviluppo comunitari nel paese interessato;
- un adeguato calendario per la preparazione;
- una garanzia di libertà di circolazione e di accesso ai ministeri del governo pertinenti e agli altri partner non governativi per i membri della missione di assistenza elettorale dell'UE;
- una garanzia di accesso a tutte le informazioni attinenti alle attività della missione di assistenza elettorale dell'UE; e
- una garanzia sulla massima sicurezza possibile dei componenti della missione di assistenza elettorale dell'UE.

Questi ultimi tre elementi sono meglio chiariti in un accordo scritto formale con il paese interessato che potrebbe anche contenere i termini di riferimento per la missione con obiettivi chiaramente definiti.

Tra i criteri sulla cui base decidere se fornire assistenza alle elezioni figurano: una richiesta dal governo interessato, un accordo generale dei principali partiti politici, precedenti attività UE di monitoraggio politico o programmi di sviluppo, un calendario appropriato, libertà di movimento, accesso alle informazioni e sicurezza dei responsabili dell'assistenza tecnica.

4.5. Esperti e osservatori elettorali

Esistono criteri concordati per la selezione degli osservatori (allegato IV). Nel giugno 1998, il Consiglio ha adottato un codice di condotta per gli osservatori dell'UE (allegato III) valido per i cittadini di qualsiasi paese partecipanti alle missioni di monitoraggio dell'UE. Se si devono impegnare fondi comunitari, la responsabilità della Commissione in materia di attuazione del bilancio implica che sia la Commissione stessa ad assumere esperti e osservatori elettorali dell'UE. Ciò sarà però irrealizzabile se a tale compito non verranno destinate una struttura adeguata e sufficienti risorse umane.

Gli Stati membri devono continuare a proporre osservatori con incarichi a breve termine (STO) per qualsiasi componente finanziata dall'UE. In un primo tempo, una percentuale dei gruppi di osservatori dell'UE andrebbe riservata ad osservatori "europei". Tra gli osservatori compresi in tale percentuale figurano i membri del Parlamento europeo (fino a quando non verrà stabilita una procedura del PE), funzionari della Commissione e di altre istituzioni comunitarie, ONG europee, istituti specializzati dell'UE, ex partecipanti alle missioni di osservazione dell'UE, partecipanti ai programmi di formazione comunitari in materia di elezioni e diritti

umani ed esperti comunitari in materia di elezioni. Tutti gli osservatori devono possedere una certa esperienza o una formazione adeguata.

Analoghe condizioni devono essere stabilite per il pagamento delle indennità giornaliere e il sostegno agli osservatori, indipendentemente dall'organo responsabile della loro assunzione. Occorre compiere ogni sforzo per mantenere vivo lo spirito di volontarismo che finora ha apportato un notevole contributo all'impegno e ai risultati conseguiti dagli osservatori europei a breve termine (STO).

L'ufficio elettorale della Commissione potrebbe compilare un elenco degli esperti europei in materia di elezioni coinvolti in operazioni di assistenza alle elezioni e monitoraggio a lungo termine. Tale elenco potrebbe basarsi in parte sulla partecipazione ad azioni e programmi di formazione dell'UE. La Commissione dovrebbe altresì promuovere il raggruppamento in rete delle basi di dati nazionali. Una base di dati comune dell'UE non è né realizzabile, né necessaria.

- *Qualora vengano utilizzate risorse comunitarie, la Commissione sorveglierà l'assunzione di osservatori dell'UE, compresi quelli nominati dagli Stati membri. Una parte dei candidati prescelti sarà costituita da partecipanti "europei" designati dalla Commissione.*
- *Conservare lo spirito volontaristico degli osservatori europei a breve termine.*
- *La Commissione deve compilare un elenco di esperti europei in materia di elezioni e promuovere il raggruppamento in rete con le liste nazionali.*

4.6. Orientamenti pratici per una strategia di successo

L'esperienza ha mostrato l'importanza delle seguenti condizioni per il successo delle missioni di assistenza e monitoraggio delle elezioni.

- Tutte le missioni elettorali dell'UE devono disporre di un chiaro mandato dalle istituzioni dell'UE. Ciò dovrebbe interessare anche la collaborazione della missione con i rappresentanti dell'UE come la delegazione della Commissione e la Presidenza.
- Una missione esplorativa deve rappresentare una regola generale. Dev'essere composta da personale della Commissione europea di comprovata esperienza e con competenze strategiche. Il mandato della missione esplorativa comprende i seguenti obiettivi: definire l'atteggiamento del paese interessato nei confronti della partecipazione dell'UE; elaborare proposte relative alla portata e alla natura di qualsiasi missione elettorale dell'UE e individuare quali miglioramenti al processo elettorale l'UE può richiedere prima di adottare una decisione finale sulla sua partecipazione.
- Istituzione di un'unità elettorale dell'UE con un'équipe centrale per il coordinamento dell'intera gamma di attività elettorali. Tale unità potrebbe essere costituita da:
 - 1 coordinatore esecutivo / osservatore principale UE²¹ e assistente personale

²¹ L'UE dovrebbe valutare la possibilità di nominare il proprio rappresentante "osservatore principale". Tutti gli altri gruppi internazionali hanno adottato tale titolo che viene generalmente utilizzato, in ogni

- 1 direttore finanziario e amministrativo
 - 1 funzionario addetto ai mezzi di informazione
 - 1 o 2 responsabili del settore logistico
 - 1 formatore esperto / coordinatore delle relazioni / analista statistico.
- Tutte le componenti, come il gruppo di assistenza tecnica, dipendono direttamente dal direttore dell'unità elettorale dell'UE.
- Qualsiasi gruppo di assistenza tecnica dell'UE deve giungere sul posto con sufficiente anticipo, per apportare un chiaro contributo alla formazione dei partecipanti locali. Ciò serve a migliorare la qualità della gestione dei partecipanti locali e a raccogliere informazioni utili all'unità elettorale dell'UE. Un'efficiente missione di assistenza tecnica potrebbe essere così composta:
- 1 coordinatore di squadra;
 - 1 esperto nel finanziamento delle campagne elettorali;
 - 1 specialista in educazione civica;
 - diversi specialisti nella formazione di gruppi femminili, giovanili e studenteschi e minoranze;
 - esperti nello sviluppo delle capacità di collaborazione con le ONG e con le organizzazioni della società civile;
 - 1 specialista della formazione nel settore dei mezzi di comunicazione;
 - diversi formatori per il monitoraggio nazionale e
 - diversi specialisti nella formazione degli addetti ai seggi elettorali.
- Durante ogni fase occorre compilare una relazione periodica sulla missione.
- Tutti gli osservatori devono essere formati. È necessario attuare un programma di formazione generale e dettagliato sia per gli osservatori a lungo termine (LTO) che per quelli a breve termine (STO), al loro arrivo nel paese interessato. I programmi comuni di formazione miglioreranno la qualità e la coesione dei gruppi di osservatori dell'UE. Gli sforzi devono essere volti in particolare a garantire un quadro comune per la formazione e l'orientamento sul campo, anche attraverso la preparazione dei formatori e un manuale per gli osservatori elettorali dell'UE elaborato dalla Commissione. La formazione per missioni specifiche negli Stati membri potrebbe beneficiare dei nuovi modelli di comunicazione e apprendimento in linea attraverso Internet. Occorre sostenere le iniziative di formazione in collaborazione con le Nazioni Unite e altre organizzazioni regionali o internazionali.
- Gli osservatori con incarico a lungo termine (LTO) devono essere già sul posto preferibilmente due mesi prima della data fissata per le elezioni e rimanervi fino a dopo la diffusione dei risultati delle elezioni per osservare la risoluzione delle dispute elettorali. Gli LTO devono formare oggetto di un attento esame delle competenze professionali e attitudinali per tali posizioni chiave. I risultati conseguiti dagli LTO, sia in materia di monitoraggio che di formazione o presentazione delle relazioni possono rendere possibile o impedire l'intera missione elettorale dell'UE. È opportuno che gli LTO vengano schierati in

caso, dalla stampa. In questo particolare caso, la chiara visibilità dovrebbe prevalere sulle sottigliezze interne dell'UE.

modo da coprire la maggior parte possibile dei collegi elettorali ma in conformità del piano strategico della missione UE. Gli LTO devono perseguire i seguenti obiettivi: sviluppare contatti e avviare consultazioni con i diversi livelli dell'amministrazione elettorale, nonché con i partiti politici locali e i gruppi comunitari locali; monitorare le operazioni di iscrizione nelle liste elettorali e i primi preparativi per le elezioni; valutare l'evoluzione delle campagne elettorali, segnatamente questioni come la parità di accesso ai mezzi di informazione e l'utilizzo delle risorse pubbliche da parte di tutti i candidati; contribuire a sviluppare la capacità degli osservatori nazionali e presentare relazioni periodiche all'osservatore principale dell'UE su tutti gli aspetti del processo elettorale, nel loro particolare ambito di competenza; infine, preparare lo spiegamento degli osservatori a breve termine (STO) nel modo più efficace possibile.

- Gli osservatori con incarico a breve termine (STO) devono arrivare poco prima della data fissata per le elezioni e provvedere a monitorare il giorno delle votazioni e le prime fasi di scrutinio. Gli STO verranno dettagliatamente informati dall'unità elettorale dell'UE e dagli LTO prima del loro arrivo.
- Tutti gli osservatori sono tenuti al rispetto del codice di condotta del Consiglio del giugno 1998.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Mandato chiaro per le missioni di osservatori elettorali.</i>- <i>Missione esplorativa.</i>- <i>Unità elettorali dell'UE dotate di un'équipe centrale.</i>- <i>Tutte le componenti dell'UE alle dirette dipendenze del direttore dell'unità elettorale dell'UE.</i>- <i>Missione di assistenza tecnica dell'UE operativa in loco con un certo anticipo.</i>- <i>Relazione periodica sulla missione.</i>- <i>Formazione comune di tutti gli osservatori UE.</i>- <i>Iniziative di formazione coordinate con altre organizzazioni.</i>- <i>Gli LTO devono arrivare sul posto due mesi prima della data fissata per le elezioni.</i>- <i>Tutti gli osservatori europei sono tenuti al rispetto del codice di condotta del Consiglio.</i> |
|---|

4.7. Valutazione dei risultati delle elezioni

La valutazione di un'elezione, unitamente alla decisione di inviare o meno una missione di monitoraggio sono tematiche politicamente sensibili. Sono infatti in gioco sia gli interessi politici che la credibilità dell'UE. La Commissione approva la decisione del Consiglio del 28 giugno 1998 (allegato III) che elenca i fattori di cui tenere conto nel determinare la validità di un'elezione.

- Il livello di imparzialità mostrato dall'organismo direttivo elettorale.
- Il grado di libertà di candidati, alleanze e partiti politici di organizzare, diffondere, associare ed esprimere le proprie opinioni pubblicamente.

- L'equo accesso ai mezzi di informazione per candidati, alleanze e partiti politici.
- L'iscrizione nelle liste elettorali senza discriminazioni basate sul sesso, sulle differenze razziali o sull'origine etnica.
- Qualsiasi altro aspetto relativo alle libertà fondamentali e alla correttezza delle elezioni.
- La gestione delle operazioni di voto e di scrutinio come descritto nella legge elettorale.

Tuttavia i criteri devono essere applicati con flessibilità durante la valutazione dei diversi tipi di elezioni: le elezioni per la risoluzione di conflitti e le elezioni indette per la prima volta richiedono un approccio più graduale.

Tutte le componenti della missione elettorale dell'UE contribuiscono alla valutazione finale delle elezioni da parte dell'UE. Per garantire un approccio coerente è indispensabile assicurare una strettissima consultazione periodica tra l'osservatore principale dell'UE, la presidenza UE sul posto, il Parlamento europeo e la delegazione della Commissione europea, prima della pubblicazione della valutazione da parte dell'UE. Può essere fatta un'utile distinzione tra la valutazione politica generale e la valutazione tecnica, che analizza in modo più dettagliato le diverse fasi del processo elettorale. Tale distinzione è riuscita perfettamente nell'ambito della valutazione delle elezioni indonesiane: la valutazione politica è stata fatta dalla presidenza del Consiglio, mentre la valutazione tecnica è stata eseguita dal direttore dell'unità elettorale europea.

Oltre a valutare i risultati delle elezioni stesse, la Commissione sarà chiamata a verificare e valutare ogni contributo dell'UE ai processi elettorali finanziato attraverso il bilancio comunitario, segnatamente in termini di pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità²². Verranno effettuate inoltre valutazioni esterne periodiche. Le parti locali interessate (governo, ONG, mezzi di comunicazione) devono essere invitati a esprimere un commento. Possono inoltre essere sentiti i pareri di esperti elettorali indipendenti.

- ***Ricorso alla decisione del Consiglio del 1998 per valutare le elezioni: le elezioni in seguito a conflitti e quelle indette per la prima volta richiedono tuttavia un approccio più graduale.***
- ***La valutazione va eseguita previa consultazione con e accordo di tutte le parti interessate dell'UE presenti.***
- ***Il contributo comunitario ai processi elettorali sarà oggetto di valutazioni periodiche.***

²²

La pertinenza è funzione del rapporto tra i problemi da risolvere e gli obiettivi del programma. L'efficienza riguarda la relazione tra attività avviate e risultati. L'efficacia dipende dalla relazione tra risultati e obiettivi specifici, mentre l'impatto si riferisce al rapporto tra obiettivi specifici e generali.

4.8. Migliorare la visibilità dell'UE

La partecipazione e il sostegno dell'UE al processo elettorale devono essere visibili per sottolineare l'impegno dell'UE a favore della democratizzazione nell'ambito delle sue politiche esterne. La visibilità potrà essere aumentata migliorando e rendendo più trasparenti i processi di formulazione e attuazione delle politiche. L'ufficio elettorale garantirebbe la divulgazione via Internet delle informazioni relative all'assistenza dell'UE alle elezioni. La visibilità non deve tuttavia rappresentare un obiettivo di per sé e l'UE deve fare attenzione a non oscurare il ruolo dei soggetti e delle istituzioni nazionali.

Un'operazione efficace rappresenta la migliore garanzia per l'UE di sviluppare una propria identità e visibilità. Sarebbe inoltre utile nominare, come alto funzionario dell'unità elettorale UE, un rappresentante dei mezzi di informazione che sia cittadino dell'Unione europea e che abbia qualifiche professionali e conoscenze in materia di politiche e istituzioni dell'Unione europea. Laddove possibile, il direttore dell'unità di monitoraggio elettorale dell'UE dev'essere anche una persona eloquente, dotata di una certa esperienza a trattare con i media. In alcuni casi occorre contemplare la possibilità di scegliere una figura europea di spicco. Bisogna inoltre utilizzare il logotipo dell'UE, anche sugli indumenti. Qualora l'UE operi sotto l'egida di un'organizzazione internazionale, la sua visibilità dev'essere oggetto di un accordo formale.

- *Publicizzare su Internet le attività specifiche e generali dell'UE a sostegno dei processi elettorali.*
- *Il direttore dell'unità elettorale dell'UE dev'essere ben disposto verso i media e coadiuvato da un funzionario responsabile di questi ultimi.*
- *Utilizzare il logotipo e il materiale pubblicitario dell'UE.*
- *Far sì che la visibilità sia garantita negli accordi con altri partner.*

4.9. Coordinamento con altre organizzazioni

Vi sono diverse organizzazioni internazionali e ONG attive nel campo dell'assistenza e del monitoraggio delle elezioni. L'UE ha collaborato con molte di queste organizzazioni in passato. Tale cooperazione, tuttavia, ha spesso comportato una semplice delega di responsabilità ad altre organizzazioni. L'UE veniva considerata principalmente un banca per operazioni controllate da altre organizzazioni la cui appartenenza e i cui interessi non sono necessariamente identici ai suoi. Ne è conseguita una perdita a livello politico e di visibilità.

Tenuto conto dell'elevato numero di elezioni in tutto il mondo e delle limitate risorse e competenze comunitarie, ci si dovrà avvalere in alcuni casi dell'aiuto di altre organizzazioni. L'UE dovrà sempre e comunque collaborare con altri partner in loco. È pertanto indispensabile garantire un migliore coordinamento. Occorre instaurare contatti periodici e si possono prevedere accordi quadro con le principali organizzazioni governative e non governative internazionali, quali ad esempio ONU (PNUS, dipartimento per l'assistenza elettorale delle Nazioni Unite, UNV), OSCE/ODIHR, OAS e International IDEA, qualora si ritenga che possano effettivamente apportare un valore aggiunto. Tali considerazioni devono basarsi su un concreto partenariato nell'elaborazione e attuazione delle politiche piuttosto che concentrarsi esclusivamente su aspetti relativi al finanziamento e alla visibilità. Il

loro obiettivo consisterebbe nel facilitare e accelerare la cooperazione con le organizzazioni internazionali in operazioni elettorali specifiche. La Commissione provvederà a esaminare tali possibilità.

- *Contatti periodici con le organizzazioni internazionali pertinenti.*
- *Esaminare le possibilità di accordi quadro.*

5. CONCLUSIONI

Le raccomandazioni contenute nella presente comunicazione (sintetizzate nell'allegato V) si propongono di migliorare la qualità e l'efficacia delle azioni realizzate dall'UE per promuovere elezioni libere ed eque e la transizione verso una democrazia duratura, facendo tesoro della vasta esperienza finora acquisita e delle competenze di altri.

Sebbene siano pochi a dubitare che la democrazia rappresenti il miglior sistema di governo disponibile, quando si tratta di garantire un'effettiva libertà e una società democratica, le elezioni costituiscono soltanto un elemento di un quadro più generale. L'assistenza fornita dall'UE al processo elettorale rappresenta pertanto solamente un aspetto del contributo globale alla democratizzazione e allo sviluppo sostenibile nei paesi terzi.

Si invitano il Consiglio e il Parlamento europeo a collaborare con la Commissione per sviluppare le idee contenute nella presente comunicazione.

ALLEGATO I

PANORAMICA DELLE ESPERIENZE DELL'UE

1. Descrizione delle operazioni principali

L'Unione europea ha monitorato le prime elezioni parlamentari multipartitiche in **Russia**, che si sono svolte l'11 e il 12 dicembre 1993. Tali elezioni, che interessavano la Duma nazionale e il Consiglio dell'Assemblea statale federale, erano state precedute da violenti scontri tra il ramo esecutivo e quello legislativo in Russia e coincidevano con un referendum costituzionale. Il Consiglio dell'UE ha adottato un'azione comune PESC relativa all'invio di una missione di osservatori UE il 9 novembre 1993²³. Con l'azione comune è stata creata un'unità di osservatori europei che è stata tuttavia finanziata attraverso il programma per la democrazia TACIS (346.000 ECU). Scopo di tale unità era: assistere e coordinare gli osservatori europei, garantire il coordinamento sul campo con le altre organizzazioni internazionali e con le ONG, assicurare il collegamento con le autorità russe e garantire una distribuzione equilibrata degli osservatori su tutto il territorio. L'UE ha inviato 116 parlamentari, sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali, oltre a 91 esperti (compresi 5 LTO). Malgrado i numerosi difetti nelle procedure russe, non vi è stato alcun abuso sistematico e le elezioni sono state considerate libere e democratiche. Oltre al monitoraggio delle elezioni, l'UE ha anche analizzato la copertura da parte dei media di tali elezioni attraverso l'Istituto europeo per i mass media (EIM) con una sovvenzione di 200.000 ECU. L'EIM ha istituito un'unità per il monitoraggio dei media, che ha lavorato a stretto contatto con l'unità di osservatori dell'UE. Scopo di tale unità era: valutare il quadro giuridico nell'ambito del quale i mezzi di informazione affrontavano il processo elettorale e valutare l'indipendenza e correttezza dell'effettiva copertura elettorale.

Le seconde elezioni parlamentari russe dalla riforma costituzionale del dicembre 1993 si sono svolte il 17 dicembre 1995. La risposta a una richiesta della commissione elettorale centrale russa di assistenza da parte dell'UE per il monitoraggio delle elezioni è stata l'istituzione di un'unità elettorale dell'Unione europea (UEUE) incaricata di fornire sostegno logistico per gli osservatori elettorali inviati dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri. Il sostegno prevedeva l'invio di sette consulenti e la fornitura di attrezzature per gli uffici, interpreti, mezzi di trasporto e personale di segreteria, oltre all'assistenza tecnica a breve termine alla commissione elettorale centrale russa.

Le prime elezioni presidenziali russe libere si sono svolte nel giugno e luglio 1996 e l'UE, l'OSCE e altre organizzazioni sono state invitate dalla commissione elettorale centrale russa a monitorare tale evento. L'UE ha stanziato 294.000 ECU²⁴ a tale proposito. È stata creata un'altra unità elettorale dell'Unione europea (UEUE) che ha fornito attrezzature per i 244 osservatori delle elezioni appartenenti agli Stati membri dell'UE. Due funzionari sono stati distaccati all'unità elettorale OSCE/ODIHR di Mosca per gestire l'intervento degli osservatori e il coordinamento regionale. Tra le attività dell'UEUE figurava la fornitura di informazioni e istruzioni agli osservatori e

²³ Decisione 93/604/PESC. GU L 286 del 20.11.1993, p. 3.
²⁴ Programma Tacis per la democrazia.

l'analisi della gestione e dei risultati delle elezioni. Sebbene siano stati conseguiti notevoli progressi in materia di legislazione elettorale dalle precedenti elezioni del 1991, la missione di osservatori ha formulato una serie di raccomandazioni per ulteriori miglioramenti.

L'UE è intervenuta nelle elezioni **cecene** del 1997, precedute da una devastante guerra civile. Per legittimare il governo provvisorio e consentire il proseguimento del processo di pace entrambe le elezioni parlamentari e presidenziali erano state indette con breve anticipo per il 27 gennaio 1997. Con un importo di 100.000 ECU²⁵, l'UE ha aiutato l'OSCE, che era stata di valido aiuto nel mediare l'accordo di pace dell'agosto 1996, a fornire gli strumenti di base necessari (ad esempio: schede elettorali, urne elettorali e inchiostro indelebile) e a coprire i costi relativi ai trasporti, alle attrezzature da ufficio e alle telecomunicazioni. Le elezioni sono state dichiarate "esemplari e libere".

L'UE ha monitorato le prime elezioni democratiche e multirazziali in **Sudafrica**: ad esempio, le elezioni nazionali e provinciali dell'aprile 1994. Si è trattato di un evento storico che ha trasformato il Sudafrica da una società basata sull'apartheid in una democrazia non razziale. Il 6 dicembre 1993, il Consiglio ha adottato un'azione comune PESC concernente il sostegno alle elezioni in Sudafrica²⁶. Sono stati assegnati complessivamente 18,5 milioni di ECU²⁷. Sotto il coordinamento generale delle Nazioni Unite, l'UE ha inviato 325 osservatori (compresi 14 membri del Parlamento europeo) e ha fornito 112 ufficiali di polizia, esperti e consulenti in materia di elezioni alla commissione elettorale indipendente del Sudafrica e alla commissione indipendente per i media. Inoltre, l'UE è stata fortemente impegnata in attività di sensibilizzazione degli elettori e ha fornito il sostegno finanziario necessario per integrare il fondo elettorale statale. Il programma di sensibilizzazione degli elettori ha rappresentato un successo (soltanto l'1% dei voti sono risultati nulli) ed è stato in parte attuato da un consorzio di ONG sudafricane sotto la direzione della conferenza dei vescovi cattolici sudafricani. È stata istituita un'unità elettorale dell'Unione europea per coordinare l'attività di monitoraggio dell'UE e fornire, qualora richieste, consulenza e assistenza alla commissione elettorale indipendente del Sudafrica. Nel complesso, le elezioni sono state considerate un notevole successo: a milioni di cittadini comuni, precedentemente esclusi dal processo politico, è stato concesso di diventare soggetti attivi del cambiamento politico. Le elezioni sono state considerate libere, sebbene non completamente democratiche per tutti gli elettori individuali, a causa delle lacune delle procedure di voto e di scrutinio. Tuttavia, vista l'approvazione generale dei risultati, sono state considerate come un'espressione della volontà politica della popolazione sudafricana.

Il **Mozambico** è uno dei paesi che hanno maggiormente beneficiato del sostegno comunitario. Tre processi elettorali consecutivi hanno ricevuto assistenza tecnica e finanziaria. Nel 1994, la CE ha fornito alla Commissione elettorale nazionale oltre il 50% dei fondi necessari per organizzare le prime elezioni democratiche (presidenziali e legislative) dopo la guerra civile. Gli osservatori elettorali dell'UE hanno contribuito alla missione di monitoraggio dell'ONUMOZ costituita da 2000

²⁵ Programma Tacis per la democrazia.

²⁶ Decisione 93/678/PESC. GU L 316 del 17.12.1993, p. 45.

²⁷ Linea di bilancio B7-5070.

persone. Le elezioni sono state dichiarate libere ed eque e considerate un esempio per i paesi che attraversano una fase di transizione. Nel 1998, l'UE ha fornito 9,5 milioni di euro, pari al 60% del bilancio elettorale, per contribuire all'organizzazione delle prime elezioni amministrative svoltesi in 33 comuni. A causa di divergenze relative al processo d'iscrizione degli elettori, Renamo e alcuni altri partiti minori hanno deciso di non presentarsi alle elezioni, gettando così un'ombra sulla legittimità del processo. Nel 1999, il Mozambico ha sostenuto il classico esame di tutti i paesi in fase di transizione, organizzando le seconde elezioni presidenziali e parlamentari. La CE ha contribuito al bilancio elettorale a concorrenza di 21 milioni di euro, pari al 58% del bilancio elettorale complessivo. È stata organizzata una missione di monitoraggio elettorale dell'UE, costituita da 64 osservatori, successivamente integrata da 4 osservatori norvegesi. Tutte le missioni hanno convenuto che il processo elettorale poteva considerarsi libero ed equo. Le operazioni di spoglio hanno tuttavia subito alcuni ritardi e qualche piccola irregolarità, cosicché Renamo ha dichiarato che non avrebbe accettato i risultati. I suoi parlamentari eletti hanno però assistito all'apertura della sessione parlamentare presieduta dal presidente Chissano.

L'UE ha svolto un ruolo di primo piano nella preparazione e nel monitoraggio delle elezioni in **Palestina** nel 1996. Dopo il ritiro di Israele dalla Cisgiordania, i palestinesi hanno indetto le loro prime elezioni presidenziali e parlamentari in assoluto in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza il 20 gennaio 1996. L'accordo israelo-palestinese del 28 settembre 1995 ha affidato all'Unione europea il ruolo di coordinatore del monitoraggio internazionale di tali elezioni. L'UE ha stanziato 7,5 milioni di ECU per assistere i palestinesi nelle fasi preparatorie delle elezioni²⁸. Tale importo è stato principalmente utilizzato per l'elaborazione della legge elettorale, la definizione dei confini dei collegi elettorali, l'allestimento della macchina amministrativa elettorale, la formazione dei responsabili delle elezioni, l'organizzazione di una campagna di educazione civica e la fornitura di attrezzature. L'UE ha stanziato altri 10 milioni di ECU per il monitoraggio delle elezioni, di cui soltanto 7,5 milioni sono stati effettivamente spesi, a causa delle esigenze del calendario elettorale. Il Consiglio ha adottato diverse decisioni di PESC relative alle elezioni palestinesi: l'azione comune del 19 aprile 1994 a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente²⁹, che ha annunciato l'intenzione dell'UE di fornire assistenza e di effettuare la sorveglianza delle elezioni nei Territori occupati; la decisione del Consiglio del 1° giugno 1995³⁰, con la quale viene impegnato un importo di 10 milioni di ECU per tale scopo e la decisione del Consiglio del 25 settembre 1995, che istituisce una unità elettorale europea e stabilisce le procedure finanziarie e amministrative per il monitoraggio delle elezioni³¹.

L'unità elettorale europea aveva il compito di organizzare la missione di sorveglianza europea (comprendente 285 osservatori: 60 LTO; 130 MTO e 95 STO) e di coordinare altri 390 osservatori internazionali provenienti da paesi terzi, organizzazioni internazionali e ONG. L'unità elettorale europea ha attestato la natura democratica del processo elettorale malgrado alcuni incidenti. Tra gli episodi riferiti

²⁸ Importo finanziato dalla linea di bilancio B-7-420 (ex B7-7110).

²⁹ Decisione 94/276/PESC. GU L 119 del 7.5.1994, p. 1.

³⁰ Decisione 95/205/PESC. GU L 130 del 14.6.1995, p. 1.

³¹ Decisione 95/403/PESC. GU L 238 del 6.10.1995, p. 4.

figurano restrizioni imposte alla stampa palestinese e intimidazioni di alcuni candidati, ostacoli di polizia alle votazioni a Gerusalemme Est e intimidazione degli elettori a Hebron durante il giorno delle votazioni.

L'UE ha assistito l'OSCE durante l'organizzazione e la supervisione di diverse elezioni in **Bosnia Erzegovina** nel 1996, 1997 e 1998. Una volta terminata la guerra in Bosnia, la comunità internazionale si è impegnata a organizzare elezioni nell'ambito del processo di ricostruzione del paese devastato dalla pulizia etnica. Con gli accordi di pace di Dayton del 1995 l'OSCE veniva incaricata di organizzare le prime elezioni in Bosnia Erzegovina e nel dicembre 1997 il "Consiglio di attuazione della pace" chiedeva nuovamente all'OSCE di organizzare le elezioni del 1998. Complessivamente l'UE ha assegnato 16 milioni di ECU (combinando i fondi del primo e del secondo pilastro) a favore delle elezioni in Bosnia attraverso l'OSCE, malgrado la deludente visibilità ridotta dell'UE. Nel 1996 l'UE ha stanziato 5,6 milioni di ECU, nel 1997 5,5 milioni di ECU e nel 1998 5 milioni di ECU.

Il 10 giugno 1996 il Consiglio ha adottato un'azione comune PESC³² a sostegno delle attività dell'OSCE nell'ambito delle elezioni in Bosnia Erzegovina, con un contributo di 3 milioni di ECU. Il sostegno è stato fornito mediante l'invio di una missione di supervisori europei sotto l'egida dell'OSCE. Le elezioni monitorate si sono svolte il 14 settembre 1996 e hanno interessato le seguenti istituzioni: parlamento della Bosnia Erzegovina, presidenza collettiva della Bosnia Erzegovina, parlamenti delle due entità costituenti la Bosnia Erzegovina (Federazione croato-musulmana e Repubblica serba); presidenza della Repubblica serba e amministrazioni cantonali. Sebbene inizialmente previste per la stessa data, le elezioni municipali sono state rimandate al 1997 a causa di problemi nella registrazione dei voti. Per le elezioni del 1996, l'UE ha altresì fornito aiuti all'OSCE per un valore di 2,64 milioni di ECU: sensibilizzazione degli elettori, attrezzature per le elezioni (urne e cabine elettorali) e supervisione delle elezioni³³.

Nel 1997 si sono tenute due elezioni: le elezioni municipali nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e le elezioni dell'assemblea della Repubblica serba. Per le elezioni municipali nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina del 13 e 14 settembre 1997, il Consiglio ha adottato un'azione comune PESC in data 24 marzo 1997³⁴. L'azione comune consentiva il riporto dei fondi ancora disponibili dopo le elezioni del 1996 (1,1 mio ECU). Con un'ulteriore azione comune adottata dal Consiglio il 24 marzo 1997³⁵, sono stati stanziati 5,5 milioni di ECU per la supervisione delle elezioni municipali in Bosnia Erzegovina, inclusa l'iscrizione nelle liste elettorali, la votazione e lo scrutinio dei voti. Il 20 ottobre 1997, il Consiglio ha adottato un'altra azione comune PESC³⁶ per fornire ulteriore sostegno all'OSCE nella supervisione delle elezioni dell'Assemblea della Repubblica serba, previste nel novembre 1997. Secondo quanto affermato da tale azione comune PESC, il sostegno sarebbe stato altresì finanziato mediante i 5,5 milioni di ECU citati nell'azione comune PESC del marzo 1997.

³² Decisione 96/406/PESC. GU L 168 del 6.7.1996, p. 1.

³³ Linea di bilancio B7-7001.

³⁴ Decisione 97/153/PESC. GU L 63 del 4.3.1997, p. 1.

³⁵ Decisione 97/224/PESC. GU L 90 del 4.4.1997, p. 1.

³⁶ Decisione 97/689/PESC. GU L 293 del 27.10.1997, p. 2.

Nel 1998, ancora una volta, le elezioni per tutte le principali istituzioni in Bosnia sono state organizzate dall'OSCE. L'UE ha rinnovato il proprio sostegno all'OSCE con un contributo di 5 milioni di ECU, finalizzato all'invio di una missione di supervisori europei sotto l'egida dell'OSCE e alla costituzione di un centro per i mass media OSCE/UE. Tale centro ha provveduto alla diffusione di informazioni relative alle elezioni a livello nazionale e internazionale.

In seguito a una richiesta da parte del governo togolese, l'UE ha monitorato le elezioni presidenziali in **Togo**, che si sono svolte il 21 giugno 1998. Lo svolgimento di elezioni libere e democratiche era una delle principali condizioni imposte dalla comunità internazionale per la ripresa degli aiuti al Togo. L'Unione europea ha fornito assistenza elettorale generale per un valore di 2 milioni di ECU. In particolare, l'UE ha fornito assistenza tecnica e finanziaria alla Commissione elettorale nazionale, contribuendo al monitoraggio dei media, alla formazione dei soggetti coinvolti nel processo elettorale (prefetti, membri delle commissioni elettorali locali, addetti ai seggi elettorali, rappresentanti di partiti politici), nonché all'attività di educazione civica e di formazione di osservatori nazionali. L'UE ha partecipato alla supervisione internazionale delle elezioni, destinando a tale obiettivo 600.000 ECU (che non sono stati interamente utilizzati). ERIS (Electoral Reform International Services), una ONG britannica è stata incaricata della gestione della missione di monitoraggio elettorale. È stata istituita una piccola unità di coordinamento. L'UE ha impiegato 5 osservatori regionali con incarico a medio termine e 35 osservatori con incarico a breve termine. Contrariamente a certi altri osservatori internazionali, la missione di monitoraggio dell'UE non ha ritenuto le elezioni libere, trasparenti e democratiche né ha ritenuto che i risultati annunciati riflettessero la volontà della popolazione togolese. L'UE ha deciso di non riprendere la piena cooperazione allo sviluppo con il Togo, anche se i progetti a favore dei più poveri sono continuati.

L'Unione europea ha fornito il proprio sostegno alle seconde elezioni democratiche in **Nicaragua**, che hanno avuto luogo il 20 ottobre 1996. Si è trattato di elezioni presidenziali, parlamentari e locali. Le elezioni hanno inoltre interessato i membri del Parlamento centroamericano. L'UE ha fornito un contributo di 2,4 milioni di ECU³⁷ al processo elettorale, assistendo la commissione elettorale nicaraguense nella formazione di funzionari elettorali e inviando una missione di coordinamento per gli osservatori europei. Un importo aggiuntivo di 400.000 ECU³⁸ è stato destinato all'attività di educazione civica nella seconda tornata elettorale svoltasi nel dicembre 1996. L'UE ha offerto il proprio sostegno all'Organizzazione degli Stati americani (OAS) per il monitoraggio delle elezioni politiche in **Paraguay**, svoltesi il 10 maggio 1998. Il contributo fornito dall'Unione europea per tale operazione è stato pari a 250.000 ECU³⁹.

L'UE ha fornito sostegno all'organizzazione e al monitoraggio delle elezioni nello **Yemen** nel 1997. Con 681.000 euro, la Comunità ha contribuito sensibilmente ad incrementare la partecipazione delle donne alle elezioni, nonché all'organizzazione di attività di monitoraggio durante le elezioni amministrative, e ha prestato assistenza

³⁷ Linea di bilancio B7-310.

³⁸ Linea di bilancio B7-310.

³⁹ Linea di bilancio B7-310.

per l'organizzazione delle elezioni. Inoltre, l'UE ha inviato circa 150 osservatori a lungo e breve termine, compresi diversi europarlamentari e funzionari della Commissione, durante la campagna elettorale. Secondo gli osservatori europei le elezioni si sono rivelate, nel complesso, libere ed eque.

L'Unione europea ha fornito assistenza durante le elezioni politiche in **Cambogia** del 26 luglio 1998, destinando a tale scopo un importo pari a 10,45 milioni di ECU⁴⁰. L'organizzazione di queste elezioni ha consentito alla Cambogia di ripristinare la democrazia e di riottenere la legittimità internazionale e gli aiuti internazionali sospesi in seguito al colpo di stato del 1997. L'UE si è profondamente impegnata nel processo elettorale, soprattutto in materia di definizione del quadro legislativo elettorale, assistenza alla commissione elettorale nazionale, iscrizione nelle liste elettorali e monitoraggio delle votazioni, inviando circa 200 osservatori elettorali. L'UE ha nominato un rappresentante speciale (Sig.ra Kinnock, europarlamentare) e un osservatore elettorale principale (ambasciatore Sven Linder) che hanno eseguito due valutazioni leggermente diverse. Le attività di coordinamento dell'unità degli osservatori europei con l'ONU e gli altri gruppi di osservatori si sono svolte nell'ambito di un gruppo congiunto di osservatori internazionali. Secondo le affermazioni del gruppo congiunto di osservatori internazionali (presieduto dall'ambasciatore Linder), il voto è stato sufficientemente libero e democratico da riflettere la volontà della popolazione. L'opinione espressa dalla Sig.ra Kinnock è stata più critica, a causa delle violazioni dei diritti umani durante la campagna elettorale e il processo di iscrizione nelle liste elettorali, la morte di dieci persone il giorno delle votazioni, controversie sui processi di scrutinio e numerose denunce di presunte irregolarità.

L'UE ha sostenuto le elezioni legislative (20 febbraio 1999) e presidenziali (27 febbraio 1999) in **Nigeria**, che hanno creato l'opportunità di insediare un governo civile democraticamente eletto dopo quindici anni di dominio militare. Il sostegno europeo alle elezioni nigeriane era così composto: assistenza alla commissione elettorale nazionale indipendente (900.000 EUR per attività di educazione civica, calcolo e veicoli); sostegno all'attività di coordinamento svolta dalle Nazioni Unite (850.000 EUR); invio di un assistente tecnico per il coordinamento ONU e UE (80.000 EUR⁴¹); assistenza al monitoraggio delle elezioni locali, attraverso una ONG generale nigeriana (gruppo di monitoraggio della transizione o TGM) (600.000 EUR⁴²); e un'azione comune PESC (810.000 EUR) per l'invio di una missione europea di 100 osservatori elettorali⁴³. Tutti gli osservatori erano stati assunti, con incarico a breve termine, dal programma volontari delle Nazioni Unite (UNV) per conto dell'UE e sulla base di un elenco di nomi forniti dall'UE. Come previsto nell'azione comune, la presidenza ha nominato un portavoce dell'UE (l'ambasciatore Sulimma) responsabile delle dichiarazioni congiunte UE-ONU e delle relazioni con la stampa e con il pubblico. Le elezioni hanno dato luogo ad alcune controversie: vi sono stati brogli elettorali e casi di falsificazione dei voti e il numero di voti assegnati

⁴⁰ Linea di bilancio B7-3000.

⁴¹ Tutte e tre le componenti sono state finanziate attraverso il programma indicativo nazionale.

⁴² Linea di bilancio B7-7020. Ciò ha consentito al TGM di monitorare la transizione al governo civile soprattutto attraverso lo schieramento di 10.000 controllori elettorali nigeriani per ciascuna delle tre principali elezioni nel 1999: non solo il 20 febbraio (assemblea nazionale) e il 27 febbraio (presidenziali) ma anche il 9 gennaio (assemblea statale).

⁴³ Decisione 98/735/PESC. GU L 354 del 30.12.1998, p. 1.

in alcune zone superava di gran lunga il livello di credibilità. Tuttavia, secondo l'UE sono state adottate procedure di voto basate su un sistema multipartitico, sul suffragio universale e sul rispetto dei principi democratici. Pertanto l'Unione europea ha dichiarato che i risultati ottenuti riflettevano in generale la volontà della popolazione nigeriana.

L'Unione europea ha fornito la propria assistenza in occasione delle elezioni parlamentari **indonesiane** del 7 giugno 1999. Tali elezioni, che erano state precedute da una grave crisi economica e politica dopo decenni di oppressione, hanno rappresentato una pietra miliare nel cammino dell'Indonesia verso la democrazia. Il governo indonesiano, pur sostenendo l'importanza dell'assistenza internazionale e accogliendo con favore gli osservatori internazionali, ha precisato che non avrebbe invitato ufficialmente gli osservatori internazionali e che l'assistenza elettorale esterna avrebbe dovuto essere convogliata attraverso il PNUS. L'UE ha stanziato 7 milioni di EUR⁴⁴ per un programma coordinato con il PNUS. La maggior parte di tale assistenza è stata diretta verso le ONG indonesiane e le organizzazioni di monitoraggio delle elezioni. Questi gruppi hanno operato nei seguenti settori: sensibilizzazione degli elettori, mezzi di comunicazione, monitoraggio interno delle elezioni, educazione civica e gestione istituzionale. Per questo sono stati assunti 17 esperti tecnici europei. Un secondo aspetto del contributo europeo è stato rappresentato dal monitoraggio internazionale delle elezioni e dalla costituzione di una unità di monitoraggio elettorale dell'Unione europea. Un ex funzionario CE (il Sig. John Gwyn Morgan) è stato nominato direttore dell'unità di monitoraggio elettorale dell'UE, con la carica di coordinatore esecutivo UE. L'Unione europea ha fornito il più ampio numero di osservatori internazionali, ovvero 30 LTO e 85 STO (21 dei quali erano osservatori bilaterali assunti e finanziati direttamente dagli Stati membri dell'UE ma coordinati dall'unità di monitoraggio dell'UE). Inoltre, l'équipe centrale dell'UE era composta da 7 membri mentre la missione di assistenza tecnica ne contava 17. Complessivamente, erano presenti sul campo 139 operatori sotto l'egida dell'Unione europea. Malgrado alcuni inconvenienti, le elezioni sono state ritenute libere e trasparenti, nonché un punto di partenza per la costituzione di un governo conformemente alla volontà popolare democraticamente espressa. Tuttavia, al momento della dichiarazione, erano ancora in corso le primissime fasi di scrutinio dei voti, a causa di un'estrema lentezza nelle operazioni. La dichiarazione finale delle elezioni nel luglio 1999 confermava la posizione dell'UE.

L'UE ha inoltre sostenuto la consultazione organizzata dall'ONU a **Timor Est** nell'agosto del 1999, versando un contributo di 5 milioni di EUR al fondo fiduciario delle Nazioni Unite. Alcuni Stati membri dell'Unione europea hanno inoltre offerto contributi bilaterali sotto forma di risorse o personale. In questa operazione la visibilità dell'UE è stata manifestamente assente.

2. Diversità delle missioni elettorali dell'UE

Fino a poco tempo fa, sebbene l'assistenza elettorale venisse sempre fornita nell'ambito del primo pilastro (CE), il monitoraggio elettorale rappresentava un caso limite, inquadrabile sia nel primo che nel secondo pilastro (PESC).

⁴⁴ Linea di bilancio B7-3000.

Tra i paesi interessati dalle attività di monitoraggio elettorale intraprese dall'UE nell'ambito della PESC figurano ad esempio la Russia (1993), il Sudafrica (1994), la Palestina (1996), la Bosnia Erzegovina (giugno 1996, 1997, 1998) e la Nigeria (1999). Tutti questi paesi sono stati oggetto di azioni comuni PESC, sebbene nei primi anni della PESC non venissero sempre utilizzati i fondi PESC (ad esempio: Russia e Sudafrica, dove i finanziamenti provenivano dal primo pilastro). In quel periodo il bilancio CE non possedeva un capitolo specifico relativo alla PESC. Alcuni recenti esempi di attività sia di assistenza che di monitoraggio elettorale intraprese esclusivamente nell'ambito del primo pilastro riguardano l'Albania (1997), la Cambogia (1998), Togo (1998) e l'Indonesia (1999).

Talvolta vi è stato un rapporto di complementarità tra entrambi i pilastri per quanto riguarda le elezioni nello stesso paese. In Nigeria (1999), il sostegno dell'UE alle elezioni è stato organizzato sia nell'ambito del primo pilastro (sostegno alla commissione elettorale nazionale; invio di un assistente tecnico europeo e fornitura di assistenza al monitoraggio delle elezioni locali tramite una ONG nigeriana) sia nell'ambito del secondo pilastro (azione comune per l'invio di una missione europea di 100 supervisori elettorali). Tale doppia competenza, che può rivelarsi complementare, ha tuttavia comportato pesanti ritardi nel processo decisionale e una mancanza di chiarezza.

Le attività dell'UE nel settore elettorale sono state estremamente varie. Hanno coperto un'ampia gamma di processi elettorali e consultazioni, referendum ed elezioni parlamentari, locali e presidenziali.

Anche il contesto elettorale effettivo è stato estremamente vario: elezioni in situazioni postconflittuali (ad esempio: Bosnia); elezioni in seguito all'eliminazione della discriminazione razziale (ad esempio: Sudafrica); situazioni caratterizzate da un lungo periodo di dominio militare, seguito da disordini civili e infine da elezioni (ad esempio: Nigeria e Indonesia).

L'assistenza elettorale dell'UE ha inoltre compreso un ampio ventaglio di attività: iscrizione nelle liste elettorali, educazione civica, assistenza alle commissioni elettorali nazionali, compilazione di leggi elettorali, formazione di funzionari elettorali e di osservatori nazionali, sostegno e controllo dei media e sostegno alla partecipazione delle minoranze.

Anche il livello di partecipazione dell'UE è stato piuttosto variabile. Nelle elezioni alle quali l'UE attribuiva particolare importanza politica, essa provvedeva all'invio di un consistente numero di osservatori, ad esempio in Sudafrica (1994), Palestina (1996), Cambogia (1998) e Indonesia (1999). Talvolta, invece, venivano inviate missioni di osservatori europei piuttosto ridotte. Durante le elezioni presidenziali in Azerbaigian (ottobre 1998) erano presenti soltanto tre osservatori europei della Commissione. Alle elezioni parlamentari in Pakistan (1997) e in Bangladesh (1996) la partecipazione europea è stata minima, garantendo appena il coordinamento delle missioni elettorali bilaterali inviate degli Stati membri.

Le missioni europee di assistenza e supervisione sono state inoltre intraprese in collaborazione con altri partner e secondo vari gradi di coinvolgimento. Soltanto nel caso della Palestina (1996) l'UE ha assunto il ruolo di coordinatore delle missioni di monitoraggio internazionale. In Cambogia, nel 1998, l'UE ha presieduto il gruppo

congiunto di osservatori internazionali. In alcuni casi l'UE ha facilitato i compiti degli osservatori nell'ambito del coordinamento formale di un'altra organizzazione internazionale, ad esempio con l'OSCE in Russia (1995-1996). In altri casi, l'UE ha inviato osservatori nell'ambito di un'organizzazione internazionale, ad esempio l'ONU (Nigeria 1999, Indonesia 1999), l'OSCE (Bosnia 1996, 1997 e 1998, Albania 1997, Azerbaigian 1999, Armenia 1999) o l'OAS (Paraguay 1998).

In altri casi, il coinvolgimento dell'UE nelle elezioni è avvenuto tramite le ONG europee. Nelle elezioni in Togo (1998), ad esempio, Electoral Reform International Services era responsabile della gestione della missione di monitoraggio elettorale. Tra le altre ONG europee che hanno operato per conto dell'UE figurano l'Istituto europeo per i mass media (EIM), che ha monitorato la copertura da parte dei media delle elezioni nella maggior parte dei paesi dell'Europa orientale e dell'ex Unione sovietica e, tra l'altro, Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung e Reporteurs sans Frontières.

La struttura della partecipazione europea è inoltre cambiata in presenza di contesti particolari. Per le operazioni su più ampia scala sono state istituite unità elettorali europee che non hanno tuttavia sempre operato secondo le solite regole. Ad esempio, l'unità elettorale europea per le elezioni palestinesi del 1996 è stata istituita con la decisione del Consiglio 95/403/PESC che ne definiva gli obiettivi, la composizione e il funzionamento. Secondo questa decisione, l'unità elettorale europea doveva riferire regolarmente alla presidenza. Tuttavia, durante le elezioni indonesiane del 1999 l'istituzione di una unità elettorale europea è avvenuta nel contesto comunitario. I dettagli sul funzionamento e la composizione di tale unità erano contenuti nei termini di riferimento (TOR) dell'accordo di finanziamento tra UE e PNUS. Il direttore dell'unità elettorale europea riferiva direttamente alla Commissione europea attraverso la rappresentanza CE a Giacarta. In Cambogia, nel 1998, è stato nominato un portavoce dell'UE, oltre al direttore dell'unità elettorale europea. Ciò ha reso difficile operare una chiara distinzione dei rispettivi ruoli.

Anche per quanto riguarda l'assunzione degli osservatori vi sono state consistenti differenze. Per le elezioni palestinesi del 1996, gli Stati membri e la Commissione hanno presentato un elenco di candidati disponibili a far parte dell'unità elettorale europea in qualità di osservatori ed esperti. La presidenza, in collaborazione con la Commissione, e con l'aiuto di un gruppo di consulenti (composto da rappresentanti degli Stati membri) ha effettuato la selezione finale. In occasione delle elezioni indonesiane del 1999, l'équipe centrale (ad esempio: i membri dell'unità elettorale europea) è stata assunta direttamente dal PNUS secondo le relative procedure interne e in seguito all'approvazione dei candidati da parte della Commissione europea. Gli osservatori europei sono stati assunti dall'Organizzazione dei volontari delle Nazioni Unite (UNV) in conformità delle relative procedure interne e in seguito all'approvazione dei candidati da parte della Commissione europea. Gli osservatori con incarico a lungo termine sono stati proposti dall'UNV, mentre gli Stati membri hanno proposto gli osservatori con incarico a breve termine. Nelle missioni elettorali dell'OSCE, invece, le assunzioni da parte dell'OSCE sono state effettuate sulla base delle proposte degli Stati membri dell'UE, con il finanziamento dal bilancio dell'UE.

Un altro fattore che ha creato alcune difficoltà nelle procedure di assunzione è stata l'esistenza nella stessa missione elettorale di osservatori europei finanziati direttamente dai fondi comunitari e di ulteriori osservatori bilaterali direttamente

nominati e finanziati dagli Stati membri europei. Una soluzione praticabile e soddisfacente è stata trovata nel caso della Cambogia nel 1998, permettendo agli Stati membri di effettuare un pagamento pro capite per ciascun osservatore bilaterale alla missione di coordinamento della CE che forniva gli stessi servizi e le stesse attrezzature agli osservatori bilaterali che venivano forniti per gli osservatori finanziati direttamente con i fondi comunitari. Nel caso dell'Indonesia non è stato possibile utilizzare i meccanismi centrali di finanziamento e sebbene fosse stata trovata una soluzione grazie alla cooperazione e alla buona volontà degli Stati membri ciò comportava un onere molto più ampio per l'unità elettorale europea a Giacarta.

La valutazione delle elezioni si è rivelata essere l'aspetto più sensibile sotto il profilo politico nelle situazioni confuse (ad esempio: Nigeria 1999). Tuttavia, dato che la decisione di monitorare le elezioni in un paese specifico è stata assunta supponendo che avrebbero avuto luogo elezioni libere e democratiche, la maggior parte delle valutazioni sono state positive. Vi sono state comunque alcune eccezioni come la valutazione delle elezioni in Togo nel 1998 o le elezioni presidenziali in Azerbaigian nel 1998 (sotto l'egida dell'OSCE).

Nella maggior parte dei casi nei quali le istituzioni democratiche funzionano, per le elezioni che si tengono con regolarità non è necessaria la presenza di osservatori. È infatti più probabile che gli osservatori vengano richiesti in situazioni di crisi o durante il ripristino della democrazia. Tra i casi in cui erano previste in linea di massima elezioni libere e democratiche rientrano il Benin (1999) e il Sudafrica (1999). In tali occasioni l'UE non ha provveduto a inviare osservatori. In altri casi non è stato inviato nessun osservatore in quanto gli standard minimi formalmente approvati dall'UE come presupposti necessari per la supervisione non sono stati soddisfatti e l'UE non voleva dare l'impressione di legittimare un processo difettoso. È il caso, ad esempio, delle elezioni presidenziali in Kazakistan (1999) e delle elezioni parlamentari in Togo (1999). Talvolta, la richiesta di osservatori europei è stata inviata troppo tardi per poter organizzare un'adeguata missione di monitoraggio da parte dell'UE, come è accaduto, ad esempio, per le elezioni in Malawi nel 1999.

ALLEGATO II

FONTI COMPLEMENTARI PER IL FINANZIAMENTO DELLE MISSIONI UE DI ASSISTENZA E MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI

1. Finanziamento CE

Dall'entrata in vigore dei regolamenti del Consiglio 975/99 e 976/99, le missioni di assistenza e monitoraggio elettorale dell'UE vengono finanziate nell'ambito del primo pilastro (strumenti di cooperazione e/o capitolo B7-70). Vi sono diverse fonti di finanziamento delle azioni comunitarie nel settore dell'assistenza e del monitoraggio delle elezioni.

- Strumenti di cooperazione: Convenzione di Lomé (Fondo europeo di sviluppo) e alcune parti pertinenti della sottosezione B7 del bilancio UE in materia di relazioni con diverse regioni o paesi quali ALA, MEDA, PHARE, TACIS, OBNOVA. Devono essere utilizzate per finanziare operazioni su vasta scala (ad esempio: Mozambico 1999) e su media scala a favore di un paese specifico.
- Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (Capitolo B7-70): queste linee di bilancio vengono utilizzate per finanziare azioni tematiche complementari ai tradizionali interventi finanziati attraverso gli strumenti della cooperazione. I due regolamenti CE sui diritti umani (975/99 e 976/99) forniscono una base legale formale al capitolo B7-7.
- Linea di bilancio specifica per il sostegno alla transizione democratica e il monitoraggio dei processi elettorali (B7-709): 4,59 milioni di EUR stanziati per il 2000. L'obiettivo di questa linea di bilancio è sviluppare una strategia professionale in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni. Tale obiettivo può essere conseguito in diversi modi, ad esempio, realizzando strutture di formazione, compilando un elenco di esperti, controllando l'accesso ai mezzi d'informazione durante la campagna elettorale, valutando la partecipazione dell'UE alle operazioni di monitoraggio internazionale, e controllando il periodo postelettorale. Può inoltre essere utilizzata per migliorare la visibilità dell'Unione europea. Dato il suo esiguo importo, questa linea di bilancio non può essere utilizzata per finanziare azioni con una portata geografica specifica ma è finalizzata a sostenere misure di natura tematica a favore dell'insieme dei paesi. Se del caso, questa linea di bilancio può essere utilizzata per il finanziamento di missioni di supervisione.

2. Contributi nazionali

In alcuni casi gli Stati membri hanno fornito contributi aggiuntivi. Ad esempio, in occasione delle elezioni palestinesi, gli Stati membri hanno sostenuto le spese di viaggio e i costi assicurativi dei rispettivi osservatori europei. Talvolta gli Stati membri hanno fornito direttamente assistenza alle ONG, alle organizzazioni della società civile o ad altri gruppi specializzati i cui

programmi erano già stati sostenuti dagli Stati membri interessati. In altri casi, il sostegno aggiuntivo degli Stati membri è consistito nella destinazione di esperti ai diversi aspetti del processo elettorale (ad esempio: avvocati, esperti in diritti umani o esperti tecnici). Tale processo potrebbe continuare anche in futuro.

ALLEGATO III
Decisione del Consiglio 9262/98 – PESC 157 – COHOM 6
ORIENTAMENTI - POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI
MONITORAGGIO DELLE ELEZIONI

PRESUPPOSTI NECESSARI PER IL MONITORAGGIO

Standard minimi

1. Il monitoraggio delle elezioni rappresenta un'importante componente della politica europea in materia di promozione dei diritti umani e della democratizzazione in tutto il mondo. L'Unione europea svolge tali attività sulla base di accordi di partenariato e con l'obiettivo di sviluppare le capacità nazionali.
2. Nel decidere se inviare una missione di osservatori per il monitoraggio di un particolare processo elettorale, occorre prendere in considerazione una serie di aspetti giuridici e politici. L'UE si auspica di poter constatare che il proprio coinvolgimento nel processo di monitoraggio possa contribuire a promuovere ulteriormente il processo di democratizzazione nel paese interessato. Esprimere un tale giudizio può risultare difficile, ma il compito può essere facilitato, tra l'altro, richiedendo una valutazione giuridica e politica ai direttori delle missioni europee.
3. Gli standard generali per le condizioni minime comprendono i seguenti aspetti:
 - il suffragio è veramente universale;
 - i partiti politici e i candidati individuali possono avvalersi del diritto legittimo di partecipare alle elezioni;
 - è garantita la libertà di espressione, per muovere eventuali critiche al governo in carica, nonché la libertà di circolazione e di associazione;
 - tutti i partiti e i candidati contendenti hanno un ragionevole accesso ai mezzi di informazione.
4. Se l'UE ritiene che non sia possibile indire elezioni rispettando tali condizioni minime, può essere deciso di non inviare alcun osservatore elettorale, onde evitare di dare credibilità a un processo elettorale viziato. Tuttavia, l'opinione dell'UE riguarderà inoltre altri aspetti, ad esempio se si tratta delle prime elezioni dopo un periodo caratterizzato da conflitti o da una situazione di oppressione e se le elezioni accompagnano un processo di pace o il possibile rimpatrio dei profughi.

Preparazione della missione

5. Dopo che è stato deciso in linea di massima di offrire la disponibilità al monitoraggio ed è stato ricevuto un invito, occorre valutare le esigenze

concrete, la portata e il grado di coinvolgimento della missione di monitoraggio dell'EU, se necessario inviando una missione di valutazione delle necessità. Ciò dev'essere accompagnato da un dialogo tempestivo con le autorità nazionali. I termini di riferimento specifici per la missione di monitoraggio verranno elaborati dall'UE e concordati con il paese interessato.

Presupposti necessari per l'intervento degli osservatori

6. Anche quando vi è la possibilità di indire elezioni libere e democratiche, gli osservatori elettorali europei vengono inviati soltanto qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:
 - la supervisione delle elezioni è stata formalmente richiesta dal governo riconosciuto del paese interessato;
 - la partecipazione degli osservatori europei è sostenuta da tutti i principali candidati o partiti politici contendenti;
 - l'UE ha precedentemente monitorato gli sviluppi politici nel paese interessato per un certo periodo di tempo e possiede la capacità politica di valutare gli sviluppi mediante i direttori delle missioni europee;
 - i tempi tecnici sono sufficientemente ampi per consentire ai direttori delle missioni di monitoraggio europee di arrivare in loco con un congruo anticipo, al fine di analizzare il contesto politico e giudiziario e partecipare, se del caso, ai lavori preparatori in vista della stessa campagna elettorale.

7. Prima che gli osservatori possano essere inviati, l'UE dev'essere certa del rispetto delle seguenti condizioni:
 - chiara definizione degli obiettivi, che dovranno essere specificati per iscritto e concordati con il paese interessato con largo anticipo;
 - libertà di accesso per tutti i candidati, i partiti politici e i funzionari elettorali;
 - libertà di accesso presso tutti i seggi elettorali e i locali in cui avvengono le operazioni di scrutinio in qualsiasi momento;
 - libertà di circolazione sull'intero territorio, senza preventiva autorizzazione o notifica, tranne i casi in cui ciò sia proibito dalle effettive preoccupazioni per la sicurezza;
 - disponibilità di tutte le informazioni necessarie relative al processo elettorale;
 - garanzie certe in merito alla loro sicurezza.

Codice di condotta

I seguenti orientamenti si applicano ai cittadini di qualsiasi paese partecipante alle missioni di monitoraggio europee decise dall'UE, salvo diversamente convenuto. Gli orientamenti non si applicano ai cittadini dell'UE che partecipano alle missioni OSCE o ONU. In tal caso si applicano i codici relativi a tali organizzazioni.

Tutti gli osservatori europei devono operare in conformità dei seguenti orientamenti.

- Rispettare le leggi nazionali. Gli osservatori non godono di immunità speciali come gli osservatori internazionali, a meno che ciò non sia previsto dal paese interessato.
- Partecipare a tutti gli incontri informativi pre-elettorali con i propri funzionari responsabili della supervisione.
- Operare sotto la guida e la gestione della direzione della missione di monitoraggio, rispettando i relativi termini di riferimento scritti e osservando i programmi geografici specificati dai direttori delle missioni.
- Essere consapevoli della presenza di altre missioni di monitoraggio elettorale e mettersi in collegamento con tali missioni, sotto la direzione del direttore della missione di monitoraggio dell'UE.
- Portare i documenti identificativi necessari rilasciati dal governo interessato o dalla commissione elettorale e lasciarsi identificare, se richiesto, da eventuali autorità interessate.
- Mantenere una rigorosa imparzialità nello svolgimento dei propri compiti e non esprimere alcun giudizio o preferenza in relazione a candidati, partiti e autorità nazionali o a qualsiasi aspetto relativo al processo elettorale.
- Non esibire o indossare simboli, colori o striscioni di parte.
- Assolvere le proprie funzioni in maniera riservata e non ostacolare o interferire con il processo elettorale, le procedure di voto o le operazioni di scrutinio.
- Sottoporre eventuali irregolarità all'attenzione dei funzionari elettorali, senza tuttavia fornire loro istruzioni o annullare eventuali decisioni da loro adottate.
- Basare qualsiasi conclusione su prove ben documentate, effettive e verificabili e tenere un registro dei seggi elettorali e di altri luoghi pertinenti visitati.
- Astenersi dall'esprimere qualsiasi opinione prematura o personale sull'attività di monitoraggio svolta a rappresentanti dei media o a eventuali ulteriori persone interessate, ma fornire, attraverso un portavoce o un ufficiale di collegamento incaricato, informazioni generali circa la natura delle attività svolte in qualità di osservatori.

- Partecipare agli incontri informativi postelettorali con i rispettivi funzionari incaricati della supervisione e contribuire pienamente alla preparazione di appropriate relazioni UE sulle elezioni monitorate.
- Rispettare l'insieme di regolamenti e leggi nazionali. Laddove questi limitino la libertà di associazione o di circolazione all'interno del paese, gli osservatori devono annotare dove tali norme impediscano loro di assolvere le proprie funzioni.
- In ogni momento durante la missione, anche al di fuori dell'attività lavorativa, durante il tempo libero, ciascun osservatore elettorale deve comportarsi in modo irreprensibile, esprimere giudizi fondati e garantire il massimo livello di discrezione personale.

Orientamenti generali per gli osservatori in visita ai seggi elettorali

Gli osservatori europei devono inoltre operare in conformità dei seguenti orientamenti durante le giornate elettorali.

- Presentarsi al presidente di seggio al momento dell'arrivo. Instaurare un rapporto di lavoro con la commissione elettorale aiuta gli osservatori a svolgere l'attività di monitoraggio ed è particolarmente importante per le operazioni di scrutinio.
- Seguire le istruzioni impartite dai funzionari responsabili dei seggi elettorali. In caso di insoddisfazione riguardo a tali istruzioni, prendere nota delle circostanze nell'apposita relazione di monitoraggio.
- Riferire qualora un funzionario impedisca di compiere un'azione che si ritiene di avere diritto a compiere. Citare, se possibile, le relative disposizioni di legge.
- Evitare di confrontarsi con il personale della sicurezza.
- Essere pronti a esibire il passaporto e l'accredito qualora ciò venga richiesto da qualsiasi funzionario. Tenere sempre con sé tali documenti.
- Mantenere sempre una completa imparzialità.
- Trattare tutte le informazioni ricevute in via confidenziale.
- Evitare di intralciare le operazioni di voto e di scrutinio.
- In nessun caso devono essere maneggiati documenti elettorali ufficiali nel seggio elettorale né si deve assistere fisicamente alle votazioni o allo scrutinio.
- Non utilizzare o trasportare attrezzature fotografiche, telecamere o registratori durante l'espletamento delle proprie funzioni di monitoraggio.

- Essere pronti a prendere nota delle proprie conversazioni e dei commenti ricevuti. Rivolgere interrogazioni e in particolare chiedere che vengano forniti esempi concreti in caso di dichiarazioni generali.
- Non cercare di svolgere un ruolo attivo nel risolvere controversie o soddisfare dispute, anche se esplicitamente richiesto. Il ruolo degli osservatori consiste nel monitorare e registrare gli eventi presso i seggi elettorali.
- Annotare eventuali reclami presentati contro agli osservatori sull'adeguatezza della forma adottata per le operazioni di supervisione, compresi i dettagli sull'autore della denuncia: nome, organizzazioni (all'occorrenza) e indirizzo.
- Contenersi qualora vengano offerti cibo e bevande nei seggi elettorali.
- Essere consapevoli che la propria condotta è probabilmente oggetto di un'attenta osservazione. Cercare di non apparire entusiasti o manifestamente cordiali incontrando il delegato o il rappresentante di un candidato che già si conosce.
- Cercare di non dare l'impressione di correre da un seggio elettorale all'altro.

Diritti degli osservatori elettorali

Gli osservatori elettorali europei accreditati possono esercitare i seguenti diritti:

- visitare qualsiasi seggio elettorale sotto la direzione dei funzionari della missione incaricati della supervisione per monitorare le operazioni di voto e di scrutinio;
- incontrare i membri delle commissioni elettorali, i deputati parlamentari, i candidati o i relativi delegati, gli elettori e i rappresentanti della società civile, per raccogliere informazioni;
- rivolgere interrogazioni sul processo di voto e di scrutinio ai membri delle commissioni elettorali e alle commissioni elettorali superiori, senza tuttavia poter annullare le decisioni dei funzionari elettorali.

Aspetti valutabili dalla missione di monitoraggio

Nel giudicare la validità di un'elezione gli osservatori europei devono considerare tutti i fattori pertinenti che influiscono sul processo elettorale. I seguenti fattori devono essere presi in considerazione:

- il livello di imparzialità mostrata dall'organismo direttivo elettorale;
- il grado di libertà di candidati, alleanze e partiti politici di organizzare, diffondere, associare ed esprimere le proprie opinioni pubblicamente;
- l'equo accesso alle risorse statali rese disponibili per le elezioni;

- l'equo accesso per candidati, alleanze e partiti politici ai mezzi di informazione, in particolare i media statali;
- l'iscrizione nelle liste elettorali senza discriminazioni basate sul sesso, sulle differenze razziali o sull'origine etnica;
- qualsiasi altro aspetto relativo alle libertà fondamentali e alla correttezza delle elezioni;
- la gestione delle operazioni di voto e di scrutinio come descritto nella legge elettorale.

Dichiarazioni dei media e osservatori elettorali

- Non esprimere nessun tipo di commento sul processo elettorale e non allacciare contatti generali con i membri della stampa. In ogni caso, i giornalisti in cerca di commenti sul processo elettorale devono essere inviati dal portavoce autorizzato della missione.
- Non rilasciare dichiarazioni generali sulla gestione delle elezioni per non rischiare di pregiudicare eventuali dichiarazioni finali rese per conto di tutti gli osservatori europei.
- La missione di osservatori europei rilascerà una dichiarazione alla stampa per conto degli osservatori europei, dopo che tutti avranno avuto la possibilità di riferire i propri commenti.

ALLEGATO IV
Decisione 8728/99 del Consiglio – PESC 165 – COHOM 4

ORIENTAMENTI DELL'UE IN MATERIA DI CRITERI COMUNI PER LA
SELEZIONE DEGLI OSSERVATORI ELETTORALI

Osservatori elettorali europei

1. Il monitoraggio delle elezioni continua a rappresentare una componente di rilievo nella politica europea di promozione dei diritti umani e del processo di democratizzazione nel mondo. Con l'adozione di orientamenti europei in materia di presupposti necessari per le missioni di monitoraggio europee e di un codice di condotta per gli osservatori elettorali europei è stato compiuto un importante passo avanti verso il rafforzamento del coordinamento con l'UE. L'attuazione dei seguenti orientamenti europei in materia di criteri comuni per la selezione di osservatori elettorali potrebbe ampliare ulteriormente il coordinamento all'interno dell'UE.
2. La selezione dei candidati disponibili a partecipare alle missioni europee di supervisione elettorale dev'essere di norma effettuata rispettando una serie di criteri comuni al fine di assicurare un elevato standard professionale degli osservatori europei. I seguenti criteri fungono da orientamenti per la selezione di osservatori per le missioni di monitoraggio elettorale dell'UE. Non sono necessariamente da intendersi come orientamenti per la selezione di osservatori per le missioni di altre organizzazioni internazionali (ad esempio: ONU, OSCE). Non è prevista una loro applicazione ai membri del Parlamento.

Orientamenti dell'UE in materia di criteri comuni per la selezione di osservatori elettorali

- 3 a) Tutti i candidati disponibili a partecipare alle missioni europee di monitoraggio elettorale (osservatori con incarico a breve termine e osservatori con incarico a lungo termine) dovrebbero preferibilmente rispondere ai seguenti criteri minimi.
 - Precedenti esperienze in materia di monitoraggio elettorale e/o altre esperienze o conoscenze pertinenti e formazione specifica, a livello nazionale e/o internazionale; buone conoscenze delle lingue di lavoro della missione.
 - Competenze interpersonali (ad esempio: capacità di esprimere giudizi equilibrati, attitudine al lavoro di gruppo, capacità di far fronte a situazioni difficili, rispetto per gli atteggiamenti locali, buone capacità comunicative, disponibilità a lavorare in un contesto multiculturale).
 - Capacità di mantenere un'indipendenza professionale e una severa imparzialità nell'espletamento delle proprie funzioni nel paese interessato.
 - Impegno manifestato a favore della democrazia e dei diritti umani.

- Cittadinanza di uno degli Stati membri dell'UE.
- 3 b) Durante la selezione degli osservatori con incarico a lungo termine occorre inoltre tenere conto dei seguenti criteri aggiuntivi.
- Familiarità ed esperienza in materia di procedure e leggi elettorali (comprese, tra l'altro, le liste elettorali e le commissioni elettorali nazionali), non limitate a un'unica tradizione elettorale.
 - Conoscenze particolari in materia di diritti umani e processo di democratizzazione.
 - Conoscenze di base degli aspetti istituzionali dell'UE.
 - Competenze analitiche e di formulazione.
- 3 c) I direttori delle missioni e/o gli osservatori con incarico a lungo termine che operano in qualità di coordinatori delle missioni dovrebbero preferibilmente possedere anche i seguenti requisiti:
- esperienza in materia di formazione e istruzione del personale;
 - capacità di pianificare e coordinare le missioni.
4. I requisiti specifici relativi alle missioni possono comprendere i seguenti aspetti:
- conoscenza del paese o della regione interessata e della relativa situazione interna;
 - conoscenza delle lingue pertinenti, ad esempio la lingua ufficiale del paese interessato;
 - indipendenza dalle autorità del paese interessato e dai gruppi o partiti candidati alle elezioni; nessuna propensione o preferenza per partiti e candidati o qualsiasi organismo coinvolto nel processo elettorale;
 - adeguate condizioni fisiche.

I requisiti specifici relativi alle missioni devono essere stabiliti in seguito a un'analisi, precedente alla missione, del tipo di elezione prevista.

ALLEGATO V

RACCOMANDAZIONI D'INTERVENTO

- Le future missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni verranno realizzate esclusivamente nell'ambito del primo pilastro, principalmente in conformità dei regolamenti o degli accordi che disciplinano le relazioni con i paesi terzi ma anche sulla base dei nuovi regolamenti in materia di diritti umani.
- Migliorare la programmazione annuale.
- Definire uno speciale ruolo per il Parlamento europeo e i parlamentari.
- Esplorare la possibilità di intese adeguate con altre istituzioni europee riguardanti le rispettive responsabilità in materia di missioni di monitoraggio elettorale.
- Finanziamento degli interventi in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni nell'ambito del primo pilastro (principalmente strumenti di cooperazione ma anche capitolo B7-70).
- L'UE dovrebbe adottare una strategia che consenta di adottare le decisioni relative alla fornitura di assistenza comunitaria e all'invio di osservatori caso per caso.
- La strategia dell'UE dovrebbe favorire lo sviluppo delle capacità nazionali e la sostenibilità.
- Le azioni dell'UE dovrebbero promuovere il pluralismo e sostenere le ONG e gli osservatori locali.
- La decisione di inviare osservatori deve poggiare su tre considerazioni, ossia se la partecipazione dell'UE sia auspicabile, fattibile e utile. I criteri del Consiglio del 1998 sull'opportunità di inviare una missione di monitoraggio UE restano una buona base a tal fine.
- Le missioni elettorali dell'UE devono prevedere condizioni concordate con il governo del paese ospitante.
- Tra i criteri sulla cui base decidere se fornire assistenza alle elezioni figurano: una richiesta dal governo interessato, un accordo generale dei principali partiti politici, precedenti attività UE di monitoraggio politico o programmi di sviluppo, un calendario appropriato, libertà di movimento, accesso alle informazioni e sicurezza dei responsabili dell'assistenza tecnica.
- Qualora vengano utilizzate risorse comunitarie, la Commissione sorveglierà l'assunzione di osservatori dell'UE, compresi quelli nominati dagli Stati membri. Una parte dei candidati prescelti sarà costituita da partecipanti "europei" esperti o in possesso di una formazione adeguata, designati dalla Commissione.

- Conservare lo spirito volontaristico degli osservatori europei a breve termine.
- La Commissione deve compilare un elenco di esperti europei in materia di elezioni e promuovere il raggruppamento in rete con le liste nazionali .
- Mandato chiaro per le missioni di osservatori elettorali.
- Missione esplorativa.
- Unità elettorali dell'UE dotate di un'équipe centrale.
- Tutte le componenti dell'UE alle dirette dipendenze del direttore dell'unità elettorale dell'UE.
- Missione di assistenza tecnica dell'UE operativa in loco con un certo anticipo.
- Relazione periodica sulla missione.
- Formazione comune di tutti gli osservatori UE.
- Iniziative di formazione coordinate con altre organizzazioni.
- Gli LTO devono arrivare sul posto due mesi prima della data fissata per le elezioni.
- Tutti gli osservatori europei sono tenuti al rispetto del codice di condotta del Consiglio.
- Ricorso alla decisione del Consiglio del 1998 per valutare le elezioni: le elezioni in seguito a conflitti e quelle indette per la prima volta richiedono tuttavia un approccio più graduale.
- La valutazione va eseguita previa consultazione con e accordo di tutte le parti interessate dell'UE presenti.
- Valutazione periodica del sostegno comunitario ai processi elettorali.
- Pubblicizzare su Internet le attività specifiche e generali dell'UE a sostegno dei processi elettorali.
- Il direttore dell'unità elettorale dell'UE dev'essere ben disposto verso i media e coadiuvato da un funzionario responsabile di questi ultimi.
- Utilizzare il logotipo e il materiale pubblicitario dell'UE.
- Far sì che la visibilità sia garantita negli accordi con altri partner.
- Contatti periodici con le organizzazioni internazionali pertinenti.

- Esaminare le possibilità di accordi quadro.

ALTRE AZIONI ATTUALMENTE ALL'ESAME DELLA COMMISSIONE

- Istituire un ufficio elettorale all'interno della Commissione, con mansioni di coordinamento orizzontale e programmazione, incaricato di assistere gli uffici geografici e le delegazioni e assicurare il collegamento con le istituzioni comunitarie ed altri organi.
- Accelerazione e semplificazione del processo decisionale e delle procedure di attuazione (programmazione annuale, riserve all'interno della linea di bilancio, contratti quadro).
- Ricorso alle procedure di urgenza previste dai regolamenti in caso di emergenze impreviste.
- Valutazione della possibilità di ricorrere a procedure accelerate, compresa la creazione di un dispositivo di intervento rapido.

ALLEGATO VI

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACP (Stati)	Stati dell' Africa, dei Caraibi e del Pacifico
ALA	Asia e America latina
COHOM	Gruppo di lavoro del Consiglio sui diritti umani
CE	Comunità europea
CSO	Organizzazione della società civile
ERIM	Ex Repubblica iugoslava di Macedonia
ERIS	Servizi internazionali per le riforme elettorali
FES	Fondo europeo di sviluppo
HOM UE	Direttore della missione UE
IFES	Federazione internazionale per i sistemi elettorali
International IDEA	Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale
LTO	Osservatore con incarico a lungo termine
MEDA	Paesi mediterranei
MEP	Membro del Parlamento europeo
MOU	Memorandum d'intesa
NIS	Nuovi Stati indipendenti
OAS	Organizzazione degli Stati americani
OBNOVA	Programma di ricostruzione in Bosnia, Croazia, Serbia, Montenegro e ERIM
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani
ONG	Organizzazione non governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in europa
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PHARE	Piano d'azione per l'aiuto coordinato alla Polonia e all'Ungheria
PVS	Paesi in via di sviluppo
STO	Osservatore con incarico a breve termine
TACIS	Assistenza tecnica alla Comunità degli Stati indipendenti
TOR	Termini di riferimento
Trattato CE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UN	Nazioni Unite
PNUS	Programma delle NU per lo sviluppo
UNV	Volontari delle Nazioni Unite
USAID	Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale