



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.1.2006
COM(2006) 23 definitivo

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

**Programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo
nell'ambito delle future prospettive finanziarie (2007-2013)**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto.....	3
2.1.	Analisi del tema.....	3
2.2.	Attuale quadro politico e di cooperazione	4
2.3.	L'esperienza della EIDHR	5
2.4.	Giustificazione di un programma tematico	6
3.	Principali caratteristiche del programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo.....	7
3.1.	Portata e obiettivi	7
3.2.	Orientamenti e priorità	8
3.2.1.	Aumentare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dove corrono i maggiori rischi e fornire sostegno e solidarietà alle vittime di repressioni o maltrattamenti	8
3.2.2.	Potenziare il ruolo della società civile nel promuovere i diritti umani e la riforma democratica, nel sostenere la prevenzione dei conflitti e nello sviluppare la partecipazione e la rappresentatività politiche	9
3.2.3.	Rafforzare il quadro internazionale per la protezione dei diritti umani, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia	10
3.2.4.	Far crescere la fiducia nei processi elettorali democratici mediante l'ulteriore sviluppo dell'osservazione elettorale.....	11
3.3.	Principi di programmazione	12

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo nell'ambito delle future prospettive finanziarie (2007-2013)

1. INTRODUZIONE

Al fine di razionalizzare e semplificare l'attuale quadro legislativo che disciplina le azioni esterne della Comunità, la Commissione europea ha proposto sei nuovi strumenti nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Tre strumenti (aiuti umanitari, stabilità e assistenza macrofinanziaria) sono di natura orizzontale per rispondere a necessità e circostanze particolari. Gli altri tre strumenti (assistenza di preadesione, sostegno alla politica europea di prossimità e alla cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica) sono volti a mettere in atto particolari politiche ed hanno un ambito geografico definito. In futuro questi strumenti forniranno gli atti giuridici di base per le spese comunitarie a sostegno dei programmi di cooperazione esterna, compresi i programmi tematici, e sostituiranno gli attuali regolamenti tematici.

Secondo queste proposte, i programmi tematici forniscono un notevole valore aggiunto e comprendono attività che completano i programmi geografici, i quali rimangono l'ambito privilegiato della cooperazione comunitaria con i paesi terzi¹.

La Commissione si è impegnata ad avviare discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio sulla portata, gli obiettivi e le priorità di ciascun programma tematico mediante comunicazioni formali ad entrambe le istituzioni. Questo processo fornirà gli orientamenti politici per le fasi successive della programmazione, in particolare i documenti strategici tematici da elaborare conformemente alle disposizioni degli strumenti citati.

La presente comunicazione, che riguarda il programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, tiene conto dei commenti ricevuti nel corso di una consultazione pubblica organizzata dalla Commissione². Le consultazioni continueranno per le fasi seguenti della programmazione. In cooperazione con il Parlamento europeo, gli Stati membri e i partner che si occupano del programma tematico, la Commissione cercherà inoltre di promuovere una riflessione e un dibattito più ampi sul ruolo dell'Europa in materia di assistenza alla democrazia e di promozione dei diritti umani³.

2. CONTESTO

2.1. Analisi del tema

La democrazia e la protezione dei diritti umani sono valori universali da perseguire in quanto tali; inoltre, sono considerati parte integrante degli sforzi per ridurre la povertà e raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del millennio, in quanto strumenti essenziali per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti e quadro indispensabile per lottare contro il terrorismo⁴. I processi democratici di responsabilizzazione sono inoltre essenziali per garantire la trasparenza dei governi e lottare contro la corruzione.

La democrazia e la protezione dei diritti umani sono inestricabilmente collegate: le libertà fondamentali di espressione e associazione sono le condizioni indispensabili del pluralismo politico e del processo democratico, mentre il controllo democratico e la separazione dei poteri sono essenziali per mantenere una magistratura indipendente e per lo Stato di diritto, che a loro volta sono necessari per una protezione efficace dei diritti umani. I diritti umani possono essere visti come norme internazionali universalmente accettate, ma la democrazia deve essere considerata un processo, che si sviluppa dall'interno, riguardante tutti i settori della società e una serie di istituzioni che devono garantire la partecipazione, la rappresentatività, la reattività e la responsabilità. Plasmare e sostenere una cultura dei diritti umani e far funzionare la democrazia per i cittadini, sebbene siano particolarmente urgenti e difficili nelle democrazie emergenti, in realtà sono sfide continue, che spettano anzitutto alla popolazione del paese interessato.

Negli ultimi anni sono aumentati le aspettative, gli impegni e i dibattiti pubblici sulla promozione della democrazia e dei diritti umani a tutti i livelli. Vi sono stati progressi, grazie in particolare alla mobilitazione della società civile locale e alle pressioni internazionali: molti paesi si sono trasformati in società più aperte ed hanno adottato processi elettorali più equi; sono aumentati l'impegno e la consapevolezza pubblica, la legislazione è più consistente e la sua applicazione è migliore per quanto riguarda numerose questioni legate ai diritti umani; le strategie di sviluppo danno più voce alle comunità locali, contribuendo a responsabilizzare i deboli e gli esclusi. Rimangono però numerose sfide: troppo spesso le élite politiche non sono responsabili e non tengono conto delle aspettative dei cittadini, a volte ricorrendo alla repressione del dissenso e dell'opposizione. Le divisioni etniche, religiose o di classe della società possono essere esacerbate più che incanalate nel dibattito democratico, creando segnali di conflitto e minando il pluralismo e il rispetto dei diritti umani.

Le questioni riguardanti la democrazia e i diritti umani sono diventate una caratteristica sistematica della politica estera e delle azioni esterne dell'Ue grazie a dialoghi e condizionalità politici, all'inserimento nei programmi di cooperazione e a progetti specifici. Si stanno diffondendo approcci allo sviluppo globali che tengono conto dei diritti umani⁵ e il sostegno al potenziamento istituzionale, al buon governo e allo sviluppo della società civile. La politica allo sviluppo deve vigilare per garantire che i paesi partner si facciano carico del processo di sviluppo e democratizzazione, coinvolgendo i governi e tutte le principali parti interessate locali, compresi i parlamenti.

Le preoccupazioni in materia di sicurezza e la lotta contro il terrorismo tendono a dominare le agende internazionali ma hanno anche iniziato a mettere in luce le cause profonde della violenza e l'importanza di garantire i diritti umani, lo Stato di diritto e la democrazia inclusiva per evitare di estraniare le comunità e creare condizioni di insicurezza. La prevenzione dei conflitti ha quindi aggiunto una nuova dimensione alle strategie di sviluppo e alla collaborazione con la società civile.

2.2. Attuale quadro politico e di cooperazione

Nel corso degli anni la politica Ue a sostegno della democrazia e dei diritti umani nei paesi terzi si è articolata e sviluppata nelle comunicazioni della Commissione, nelle risoluzioni del Parlamento europeo e nelle conclusioni del Consiglio. Come risulta dal trattato⁶, l'obiettivo di sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ora figurano in tutte le forme di cooperazione con i paesi terzi.

I diritti umani sono un tema importante, grazie alla relazione annuale dell'Ue sui diritti umani, a specifiche comunicazioni della Commissione, alle risoluzioni e relazioni del Parlamento e alle posizioni del Consiglio riguardanti particolari questioni dei diritti umani⁷. Il Consiglio ha inoltre sottolineato l'importanza dell'inserimento delle questioni dei diritti umani e della democratizzazione nelle politiche e azioni esterne e l'importanza del dialogo con la società civile. Nel processo di allargamento, i criteri politici di Copenaghen riguardanti la stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze forniscono un orientamento specifico per la strategia di preadesione. Questi obiettivi si riflettono in vari modi nel processo di stabilizzazione e associazione⁸ e nella politica europea di prossimità⁹. L'Accordo di Cotonou e la politica Ue sulla *governance* e lo sviluppo¹⁰ comprendono la protezione e la promozione dei diritti umani e della democrazia, da inserire nelle strategie nazionali, nel dialogo e in tutti i pertinenti strumenti. Ciò è emerso recentemente nel consenso europeo sullo sviluppo¹¹, nella strategia dell'Ue per l'Africa¹² e nell'ultima proposta della Commissione riguardante le relazioni dell'Ue con l'America latina¹³.

Gli strumenti per attuare le politiche Ue in materia di democrazia e diritti umani comprendono il dialogo politico, le iniziative diplomatiche e vari strumenti di cooperazione finanziaria e tecnica. L'iniziativa europea per la democrazia e diritti dell'uomo (EIDHR) ha avuto il compito specifico di contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di diritti umani e democrazia a livello internazionale e nazionale, a complemento dell'operato dei programmi comunitari di cooperazione nazionale e regionale. Attualmente si basa su due regolamenti¹⁴; il suo principale quadro politico è determinato da una comunicazione della Commissione del 2001¹⁵ e dalle relative posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo¹⁶ (vedi il punto 2.3).

Con l'aumento del ruolo della CE nella gestione delle crisi degli ultimi anni, le questioni relative ai diritti umani e alla democrazia sono state messe in evidenza anche nella prevenzione dei conflitti, nella pacificazione e nella ricostruzione postbellica. Il meccanismo di reazione rapida¹⁷, che opera anch'esso con la società civile e altri attori locali in materia di diritti umani e democratizzazione, completa la EIDHR sostenendo azioni urgenti in risposta a situazioni di conflitto reale o potenziale.

2.3. L'esperienza della EIDHR

La EIDHR si è notevolmente evoluta dalla sua creazione ed è stata oggetto di numerose relazioni e valutazioni¹⁸. Sfruttando la sua forza principale, che consiste nell'abilità di operare senza dover ottenere il consenso del governo ospite, la principale vocazione della EIDHR è stata sostenere le attività della società civile nella promozione dei diritti umani e della democrazia. I partner della EIDHR sono principalmente organizzazioni della società civile (OSC)¹⁹ internazionali e locali, ma comprendono anche enti intergovernativi internazionali aventi capacità specifiche.

La EIDHR ha cercato di comprendere molteplici temi in base agli orientamenti Ue sulle questioni dei diritti umani²⁰, nonché altri obiettivi, mandati e suggerimenti specifici del Consiglio e del Parlamento riguardanti principalmente i diritti umani²¹. L'attenzione si è rivolta ai progetti monotematici, valutati per i loro meriti individuali. Sebbene il loro impatto collettivo o le sinergie a livello nazionale non siano stati molto evidenti, gran parte dei progetti EIDHR, presi singolarmente, sono stati di alta qualità ed hanno ottenuto risultati positivi spesso in circostanze difficili.

Oltre all'operato svolto con la società civile, la EIDHR ha ottenuto buoni risultati nel sostegno agli strumenti e ai meccanismi internazionali in materia di diritti umani e al sistema della giustizia penale internazionale, compreso il Tribunale penale internazionale (TPI) ed altri tribunali penali internazionali ad hoc. Ciò è conforme agli obiettivi politici dell'Ue²² e riflette il forte impegno Ue per il multilateralismo.

La EIDHR è inoltre stata lo strumento con cui la Commissione ha fatto dell'Ue uno dei soggetti leader nell'osservazione elettorale, in base ai principi e alle procedure descritti nella comunicazione del 2000 sull'assistenza e l'osservazione elettorale Ue e avallati dal Consiglio nel 2001²³.

Il programma 2005-2006 dell'EIDHR raggruppa le azioni in quattro "campagne" globali: i) promuovere la giustizia e lo Stato di diritto; ii) favorire la cultura dei diritti umani; iii) promuovere il processo democratico e iv) far avanzare l'uguaglianza, la tolleranza e la pace²⁴. Riguarda 68 paesi, 54 dei quali hanno uno strumento per microprogetti (che favorisce la partecipazione delle organizzazioni della società civile locali).

I mandati multipli e gli alti livelli di aspettativa hanno esteso ulteriormente gli obiettivi, i problemi e i paesi ammissibili all'EIDHR, mentre a causa delle numerosissime richieste²⁵ vi sono state pressioni per definire le priorità più rigorosamente ed aumentare la complementarità con i programmi nazionali. Per il nuovo programma tematico, vi è la possibilità di rivedere ed affinare gli obiettivi e i metodi della fissazione delle priorità.

2.4. Giustificazione di un programma tematico

Un programma tematico a sé stante e comune a tutti e quattro i nuovi strumenti è giustificato dal fatto che la promozione della democrazia e dei diritti umani figura tra gli obiettivi proposti e le misure ammissibili di tutti e tre gli strumenti geografici (ENPI, DCECI e IPA) nonché dello strumento di stabilità. Le opportunità di interventi specifici nasceranno nel contesto dei programmi geografici. Tuttavia, la democrazia e i diritti umani sono questioni di interesse e pertinenza globali per eccellenza. È pertanto necessario che la CE sia in grado di articolare e sostenere gli obiettivi specifici e le misure a livello internazionale, che non sono né legati geograficamente né collegati a crisi²⁶. Inoltre, le campagne globali in materia di diritti umani e democrazia richiedono un approccio transnazionale e possono comportare operazioni sia all'interno dell'Ue che nei paesi partner²⁷. Per le operazioni come l'osservazione elettorale dell'Ue è necessario un singolo programma tematico per garantire la coerenza politica, un sistema di gestione unificato e standard operativi comuni.

Inoltre, l'indipendenza d'azione offerta da un programma tematico è una caratteristica cruciale della cooperazione con le organizzazioni della società civile a livello nazionale, in particolare sulle questioni della democrazia e dei diritti umani. Un programma tematico deve avere la flessibilità e la capacità di adattarsi ai mutamenti di circostanze o di sostenere l'innovazione, in contrasto con l'approccio di programmazione di lungo termine dei programmi geografici. Essendo comune a tutti e quattro gli strumenti e pertanto di portata intercontinentale, può inoltre offrire benefici in termini di maggiore credibilità delle organizzazioni partner e di visibilità dell'Ue.

3. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL PROGRAMMA TEMATICO PER LA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA E DEI DIRITTI UMANI NEL MONDO

3.1. Portata e obiettivi

L'obiettivo generale del nuovo programma tematico, che prosegue e sfrutta l'esperienza dell'EIDHR, sarebbe contribuire allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e del rispetto dei diritti umani nei paesi terzi, conformemente alle politiche e agli orientamenti dell'Ue. Sarebbe di portata globale, riguarderebbe una serie di questioni e di paesi simile a quella dell'EIDHR, ma con un approccio più strategico e flessibile. Continuerebbe a completare i programmi geografici e in particolare sostenere un approccio integrato in materia di democratizzazione e di protezione dei diritti umani, collegandosi anche alla sicurezza e allo sviluppo. Darebbe importanza al sostegno alla società civile per farla diventare una forza effettiva del dialogo e della riforma. Opererebbe quindi principalmente con e attraverso la società civile. Come nel caso dell'EIDHR, ciò darebbe al programma le sue caratteristiche cruciali.

I due principali obiettivi strategici del programma sarebbero:

- **aumentare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dove corrono i maggiori rischi e fornire sostegno e solidarietà alle vittime di repressioni o maltrattamenti**
- **potenziare il ruolo della società civile nel promuovere i diritti umani e la riforma democratica, nel sostenere la prevenzione dei conflitti e nello sviluppare la partecipazione e la rappresentatività politiche**

Il programma non richiederebbe il consenso dei governi dei paesi interessati e dovrebbe fornire una specifica assistenza finanziaria e tecnica per operazioni che non possono essere effettuate in modo adeguato o efficace da altri programmi CE²⁸. Dovrebbe avere la capacità di sostenere attività a livello internazionale, regionale, nazionale e locale. All'interno dell'Ue dovrebbe inoltre essere in grado di sostenere attività collegate direttamente al mancato rispetto dei diritti umani nei paesi terzi, per esempio l'assistenza per la riabilitazione delle vittime della tortura.

Il programma avrebbe una componente per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, collegandosi adeguatamente agli interventi in caso di crisi previsti dal nuovo strumento di stabilità. Costituirebbe un complemento dei programmi geografici e di altri programmi tematici, specialmente quelli riguardanti i soggetti non statali, lo sviluppo umano e sociale, la migrazione e l'asilo, che rientrano nella protezione dei diritti umani e stanno alla base dei processi democratici in vari modi²⁹.

Il programma avrebbe un obiettivo complementare per riflettere il continuo e forte impegno dell'Ue alla cooperazione multilaterale in materia di democrazia e diritti umani:

- **rafforzare il quadro internazionale per la protezione dei diritti umani, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia**

Infine, come per la EIDHR, il programma riguarderà l'operato in materia di osservazione elettorale, che continuerà ad essere un settore essenziale delle attività Ue a sostegno della

democrazia e dei diritti umani. Il programma tematico offre il quadro per una politica e una gestione unificate delle missioni di osservazione elettorale nel mondo al fine di:

- **far crescere la fiducia nei processi elettorali democratici mediante l'ulteriore sviluppo dell'osservazione elettorale**

3.2. Orientamenti e priorità

3.2.1. Aumentare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dove corrono i maggiori rischi e fornire sostegno e solidarietà alle vittime di repressioni o maltrattamenti

Gli scopi generali nell'ambito di questo obiettivo strategico sarebbero estendere lo spazio politico all'interno del quale possa crescere la società civile, contribuire al pluralismo della società e promuovere i diritti umani e la democrazia. L'accento sarebbe posto sulle situazioni in cui vi è una grave mancanza di libertà fondamentali, in cui la società civile opera con difficoltà e in cui vi è poco spazio per il pluralismo politico. In alcuni paesi vi sono repressioni statali, in altri le libertà fondamentali e i diritti umani sono in pericolo a causa della debolezza o del crollo dello Stato o ancora di violenti conflitti. Queste situazioni si possono verificare in paesi con i quali l'Ue può non aver ancora stretto relazioni contrattuali o in paesi partner con i quali la cooperazione generale può essere in parte o totalmente sospesa, e in altri paesi fragili e partenariati difficili³⁰.

L'accento principale sarebbe sulla promozione delle libertà fondamentali di espressione e associazione e sulla protezione dei difensori dei diritti umani, in quanto si tratta delle condizioni essenziali per un normale funzionamento della società civile e per ottenere progressi verso la democrazia³¹. Se possibile l'azione dovrebbe avere un approccio olistico, insistendo sui collegamenti tra le varie libertà che sono alla base di una società aperta e sul principio di base secondo il quale "tutti i diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti e correlati"³². Tutte le azioni dovrebbero essere volte alla prevenzione dei conflitti e potrebbero riguardare, a seconda delle specificità di ciascun paese, anche particolari questioni in materia di diritti umani³³. A livello nazionale, le attività della società civile nell'ambito del presente obiettivo potrebbero andare dalla sensibilizzazione, istruzione e formazione ai dialoghi con le principali parti interessate del paese in questione o ad attività più specifiche a favore dei difensori dei diritti umani. Gli obiettivi specifici possono essere la ratifica di convenzioni internazionali e modifiche alla legislazione, problemi legati alle procedure giudiziarie e di esecuzione, integrità elettorale o questioni più ampie in materia di ordine pubblico. Gli obiettivi specifici possono essere la ratifica di convenzioni internazionali, cambiamenti a livello di legislazione, questioni di applicazione delle leggi e processo giudiziale, integrità elettorale o questioni molto più ampie in materia di ordine pubblico. Tali questioni possono essere state oggetto di una risposta concertata dell'Ue a una situazione di crisi (come previsto dal proposto strumento di stabilità), mentre il programma tematico potrebbe sostenere un intervento più forte della società civile in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti.

Potrebbero essere presi in considerazione **progetti regionali** nei casi in cui potrebbe verificarsi un effetto di trascinamento da parte di partner influenti di paesi vicini o di organismi regionali.

Le circostanze specifiche di ciascuna situazione determineranno i tipi di azione possibili nella misura in cui è possibile far partecipare le organizzazioni della società civile locali al fine di

non far correre rischi ai partner ed evitare di creare ulteriori resistenze alla riforma democratica. Le organizzazioni non governative a livello internazionale o regionale o in alcuni casi gli enti intergovernativi possono a volte fungere da intermediari con i soggetti della società civile locali e i difensori dei diritti umani.

Il programma dovrà essere flessibile per rispondere alle mutevoli circostanze e alle eventuali opportunità d'azione.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico generale vi è uno scopo specifico, la **solidarietà con le vittime della repressione**, in particolare il sostegno alla riabilitazione delle vittime della tortura e dei maltrattamenti. Il programma continuerebbe a fornire lo stesso tipo di sostegno dato nel corso degli anni ai centri di riabilitazione sia all'interno che all'esterno dell'Ue. Questo dimostra in modo concreto la solidarietà dell'Ue e completa le iniziative generali e politiche contro la tortura a livello nazionale e internazionale. Le valutazioni del marzo 2005 e del novembre 2003³⁴ hanno proposto numerose misure per accrescere l'efficacia dei processi di riabilitazione.

3.2.2. Potenziare il ruolo della società civile nel promuovere i diritti umani e la riforma democratica, nel sostenere la prevenzione dei conflitti e nello sviluppare la partecipazione e la rappresentatività politiche

Lo scopo generale nell'ambito di questo obiettivo strategico è collaborare con la società civile, nei paesi in cui vi sono libertà e spazio di manovra sufficienti, per aiutarla a rafforzare la sua coesione e a diventare una forza efficace in materia di democratizzazione, prevenzione dei conflitti e protezione dei diritti umani. Questo approccio intende inoltre incoraggiare la cooperazione tra le organizzazioni della società civile (OSC), andando oltre alle campagne monotematiche (che tendono a frammentare gli sforzi della società civile). In questa voce sarebbe incluso anche il sostegno complementare alle piccole iniziative da parte di OSC locali.

In questa voce vi sarebbero tre livelli di attività:

A **livello nazionale**, la priorità sarebbe sostenere il dialogo e la cooperazione con la società civile, per esempio:

- cooperazione tra OSC affinché si aiutino reciprocamente, creino ampie coalizioni attraverso regioni, comunità e gruppi identitari diversi e facciano partecipare i soggetti socioeconomici al sostegno di programmi comuni per i diritti umani e la riforma democratica. Ciò può comprendere campagne o attività educative comuni, cooperazione per il monitoraggio dei diritti umani e delle riforme politiche, ecc. Non è necessario che i temi siano predeterminati in quanto deriverebbero dalle priorità locali; dovrebbero però cercare di includere questioni intersettoriali come le pari opportunità, i diritti fondamentali del lavoro, i diritti dei popoli indigeni, dell'infanzia o di altri gruppi vulnerabili;
- dialogo con la società civile in società fortemente divise, al fine di riunire una grande serie di parti interessate³⁵ per analizzare, dibattere e creare consenso su questioni politiche controverse (per es. minoranze, amnistia e riconciliazione, religione e politica). In questo contesto sarebbero molto importanti la prevenzione dei conflitti e le questioni di genere;
- iniziative da parte della società civile per sviluppare il dialogo con i partiti politici, i rappresentanti eletti e le istituzioni, per es. al fine di aumentare la rappresentatività e la

partecipazione politiche (compresa la responsabilizzazione delle donne e di altri gruppi scarsamente rappresentati), la reattività e la responsabilità. La norma dovrebbe essere costituita da un approccio multipartitico, comprendente tutti i grandi partiti che professano un impegno democratico. Non sarebbe però preso in considerazione il sostegno diretto allo sviluppo dei partiti.

A **livello regionale o transnazionale**, la priorità sarebbe la cooperazione per fornire valore aggiunto e migliorare l'efficacia delle azioni a livello nazionale. Potrebbe articolarsi intorno a questioni quali:

- cooperazione tra OSC di regioni specifiche in preda a conflitti aventi implicazioni transnazionali (per es. Grandi Laghi, regione del fiume Manu, Balcani occidentali);
- cooperazione e dialogo su questioni politiche altamente controverse che possono essere trattate e discusse nel modo migliore a livello transnazionale (per es. minoranze religiose e secolarismo, riconciliazione e giustizia);
- sostegno allo sviluppo delle capacità, che può fornire un valore aggiunto specifico alle reti di OSC transnazionali e migliorarne l'efficacia (per es. collaborazione per produrre documentazione in lingue regionali comuni).

A **livello locale**, vi sarebbe un programma per sovvenzionare piccole iniziative di OSC locali, come avviene attualmente per i microprogetti, che sarebbe però più accessibile alle piccole OSC³⁶. Questo potrebbe contribuire a rafforzare la rappresentatività della società civile, per esempio sostenendo attività di nuove OSC formate da gruppi i cui interessi in passato erano scarsamente rappresentati oppure contribuire altrimenti alla responsabilizzazione di tali gruppi (provenienti da zone isolate, minoranze o gruppi svantaggiati, ecc.). Le necessità e le priorità specifiche del dialogo con la società civile potrebbero essere definite più precisamente in consultazione con i rappresentanti della società civile sul campo. Ciò potrebbe inoltre agevolare la complementarità con la programmazione geografica nonché aumentare la partecipazione locale al processo di democratizzazione³⁷.

Per quanto riguarda le priorità geografiche legate a questo obiettivo strategico, è chiaro che degli interventi previsti potrebbero beneficiare numerosi paesi. Tuttavia, invece di suddividere maggiormente le risorse rispetto a ora, l'intenzione della prima fase di attività sarebbe concentrarsi sui paesi che hanno già ottenuto risultati positivi grazie a un meccanismo di finanziamento di microprogetti della EIDHR, che hanno una società relativamente aperta e in cui il sostegno comunitario alla società civile può essere efficace. In alcuni paesi dovrebbe essere possibile fissare un orizzonte temporale di 5-7 anni per raggiungere alcuni obiettivi di sostenibilità e consolidamento delle attività della società civile locale. Questi aspetti potrebbero essere discussi e preparati insieme alle principali parti interessate del paese.

3.2.3. Rafforzare il quadro internazionale per la protezione dei diritti umani, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia

Lo scopo generale di questa voce è continuare ad aumentare, come ha fatto la EIDHR, l'efficacia degli strumenti internazionali conformemente alle priorità politiche dell'Ue. Questo nuovo programma può contribuire al finanziamento degli aspetti seguenti, che non sono contemplati da altri strumenti o programmi finanziari:

- principali strumenti relativi ai diritti umani, attraverso le agenzie, gli organismi e i meccanismi dell'Onu adeguati, come per es. l'OHCHR, la CEDAW, l'OIL, ecc.;
- sistemi di giustizia penale internazionale quali il Tribunale penale internazionale³⁸;
- strumenti regionali a favore dei diritti umani;
- reti regionali per la formazione di specialisti dei paesi in via di sviluppo all'applicazione degli strumenti internazionali a favore dei diritti umani;
- strumenti internazionali specifici volti a sostenere le iniziative di potenziamento della democrazia³⁹. Può anche trattarsi di iniziative congiunte con organizzazioni regionali quali il Consiglio d'Europa;
- campagne della società civile su aspetti specifici dei diritti umani, in particolare quando si ricollegano alle iniziative dell'Onu (per es. Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad esse connessa).

Le priorità di questa voce sarebbero decise alla luce degli obiettivi dell'Ue, insieme alle pertinenti organizzazioni. In questo contesto anche le organizzazioni e le reti della società civile possono fungere da partner di attuazione.

3.2.4. Far crescere la fiducia nei processi elettorali democratici mediante l'ulteriore sviluppo dell'osservazione elettorale

L'osservazione elettorale è un settore altamente sensibile, nel quale l'Ue ha acquisito una grande notorietà ed autorità, rafforzando la propria posizione in materia di dialogo politico e contribuendo alla promozione dei diritti umani e della democrazia. Ha contribuito a incoraggiare la professionalità e la trasparenza nella gestione delle elezioni, a scoraggiare le irregolarità e gli abusi e ad ispirare fiducia nel processo elettorale. Il ruolo di coordinamento e gestione della Commissione europea ha garantito un alto livello di coerenza delle varie missioni di osservazione elettorale (MOE) dell'Ue grazie a una metodologia e una programmazione unificate, nonché indipendenza politica e visibilità. Il principale obiettivo di questa voce è continuare, come ha fatto l'EIDHR, ad usare il programma tematico come mezzo di sostegno della capacità di osservazione elettorale dell'Ue. Può inoltre contribuire ad accrescere la capacità di osservazione elettorale a livello regionale e nazionale.

Si prevede che le MOE dell'Ue possano essere ulteriormente consolidate in termini di programmazione e attuazione. La Commissione ha avallato i principi globali recentemente concordati per l'osservazione elettorale internazionale⁴⁰ e continuerà a collaborare con altri organismi esperti di osservazione elettorale, come per esempio l'OSCE. Il nuovo programma dovrebbe continuare a concentrarsi su un numero limitato di elezioni, che rispettino i criteri di utilità, opportunità e sostenibilità, migliorando nel contempo la qualità e gradualmente aumentando la quantità. Le priorità per le missioni di osservazione elettorale continueranno ad essere stabilite alla luce del calendario delle elezioni e degli sviluppi politici nonché delle considerazioni di cui alla comunicazione sull'assistenza e l'osservazione elettorale dell'Ue avallate dal Consiglio nel 2001⁴¹.

Per continuare a sostenere la democratizzazione e le questioni legate ai diritti umani è possibile intensificare la riflessione sui problemi a monte (per es. la registrazione degli elettori e dei candidati) e il monitoraggio dei media, migliorare la precisione delle relazioni e

sistematizzare maggiormente l'assistenza per il controllo. È inoltre previsto l'ulteriore sviluppo delle missioni di osservazione adattate alle situazioni conflittuali e alle elezioni postbelliche.

Questo programma tematico contribuirebbe anche a creare le capacità di osservazione elettorale a livello regionale, se questo aspetto non è contemplato da altri programmi geografici, in Africa attraverso organizzazioni regionali come l'Unione africana, o in futuro in altre zone, per esempio nel mondo arabo. Parimenti, il programma contribuirebbe a sostenere le capacità locali di osservazione e monitoraggio nonché iniziative più vaste per aumentare la partecipazione e la fiducia nel processo elettorale⁴².

3.3. Principi di programmazione

La Commissione elaborerà programmi di strategia tematici (documenti di programmazione) prima quadriennali (2007-2010) e poi triennali (2011-2013) al termine delle procedure dei comitati. In base alla programmazione pluriennale, la Commissione adotterà programmi d'azione annuali che stabiliscono obiettivi specifici, azioni prioritarie da sostenere, risultati previsti e importi indicativi, tenendo conto di pertinenti iniziative finanziate da altri programmi. Il programma sarà gestito dalla Commissione, usando tutti gli strumenti disponibili conformemente al regolamento finanziario e alle sue modalità di attuazione⁴³.

Per quanto riguarda la revisione intermedia, sarà effettuata una valutazione esterna delle operazioni dei primi tre anni (2007-2009) per contribuire a preparare il secondo documento di strategia tematico (2011-2013). Le relazioni saranno trasmesse agli Stati membri e al Parlamento europeo e discusse con essi.

ALLEGATO: Note

- ¹ Vedi la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo intitolata “Azioni esterne varate attraverso i programmi tematici nell'ambito delle future prospettive finanziarie 2007-2013” - COM(2005) 324 del 3.8.2005.
- ² Per i commenti, vedi: http://europa.eu.int/comm/external_relations/consultations/er.htm
- ³ In questa prospettiva, può essere ulteriormente sviluppato il forum annuale delle ONG sui diritti umani e possono essere considerate altre iniziative complementari.
- ⁴ Vedi per esempio la descrizione molto eloquente contenuta in “In Larger Freedom”, Onu 2005.
- ⁵ Vedi il programma di riforma dell'Onu 1997 e “l'accordo” su un approccio alla cooperazione allo sviluppo basato sui diritti umani del maggio 2003.
- ⁶ Articolo 11, par. 1 del trattato UE; articoli 177, par. 2 e 181 bis, par. 1 del trattato CE.
- ⁷ Orientamenti per la politica dell'Ue nei confronti dei paesi terzi in materia di pena di morte, giugno 1998; orientamenti per la politica dell'Ue nei confronti dei paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, aprile 2001; orientamenti dell'Ue riguardanti i bambini nei conflitti armati, dicembre 2003; orientamenti dell'Ue a favore dei difensori dei diritti umani, giugno 2004.
- ⁸ Vedi il vertice di Zagabria del novembre 2000:
http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/sap/summit_zagreb.htm
- ⁹ Vedi il documento di strategia COM(2004) 373 del 12.5.2004, conclusioni del Consiglio del 14.7.2004.
- ¹⁰ Vedi la comunicazione della Commissione COM(2003) 615 def., del 20 ottobre 2003, conclusioni del Consiglio del 17.11.2003.
- ¹¹ Vedi la comunicazione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea intitolata “Il consenso europeo” - COM(2005) 311 del 13.7.2005; dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione intitolata “Consenso europeo sullo sviluppo” adottata il 22 novembre 2005.
- ¹² “The EU and Africa: towards a strategic partnership” adottato dal Consiglio europeo, 15-16 dicembre 2005.
- ¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata “Un partenariato rafforzato tra l'Unione europea e l'America latina” - COM(2005) 636 dell'8.12.2005.
- ¹⁴ Regolamento (CE) n. 975/1999 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 1882/2003 e dal regolamento (CE) n. 2240/2004; regolamento (CE) n. 976/1999 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 907/2003 e dal regolamento (CE) n. 2242/2004.
- ¹⁵ Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi - COM(2001) 252 dell'8.5.2001; documento di lavoro della Commissione SEC(2004) 1041 del 30.7.2004.
- ¹⁶ Vedi le conclusioni del Consiglio sul ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, del 25 giugno 2001; risoluzione del Parlamento europeo del 25 aprile 2002; conclusioni del Consiglio del 23 febbraio 2004.
- ¹⁷ Regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che istituisce il meccanismo di reazione rapida.
- ¹⁸ Vedi l'ultima valutazione tematica relativa al sostegno della EIDHR a progetti in materia di razzismo, xenofobia e minoranze: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#eidhr; vedi anche l'ultima valutazione generale della EIDHR “No lasting peace and prosperity without democracy and human rights” (luglio 2005) effettuata sotto gli auspici dell'Istituto olandese per la democrazia multipartitica (NIMD) su richiesta della sottocommissione per i diritti umani dell'AFET del Parlamento europeo: <http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc>
- ¹⁹ L'espressione “organizzazione della società civile” comprende un'ampia serie di partner della società civile, fra cui sindacati, associazioni dei datori di lavoro, gruppi di credenti, centri studi, ecc.
- ²⁰ Vedi la nota 9.
- ²¹ Nel corso degli anni la EIDHR ha dato un'elevata priorità e visibilità all'abolizione della pena di morte, alla lotta contro la tortura e alle campagne contro il razzismo e la discriminazione delle minoranze. Si è inoltre concentrata sui diritti delle donne, dei bambini e dei popoli indigeni. Sostiene la libertà di espressione e di associazione e il pluralismo nei media, e promuove i diritti dei difensori dei diritti umani. Ha il mandato

particolare di sostenere la protezione e la riabilitazione delle vittime della tortura, contribuendo a progetti sia all'interno che all'esterno dell'Ue. Ha inoltre fornito grande sostegno alla creazione di un'istruzione superiore specializzata in diritti umani. Inoltre, in una certa misura la EIDHR ha fornito sostegno allo sviluppo della società civile, alla cultura e al pluralismo democratici e alla creazione di istituzioni democratiche.

- ²² Vedi il piano d'azione riveduto per dar seguito alla posizione comune sul Tribunale penale internazionale, posizione comune del Consiglio del 16 giugno 2003 sul Tribunale penale internazionale; risoluzione del Parlamento europeo sulla posizione del Consiglio Affari generali riguardante il Tribunale penale internazionale del 24 ottobre 2002.
- ²³ Comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE - COM(2000) 191 dell'11.4.2000; conclusioni del Consiglio del 31 maggio 2001; risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2001.
- ²⁴ Programmazione 2005 e 2006 dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo, C(2004) 4475 del 6 dicembre 2004. Le quattro campagne si suddividono in 17 tipi d'azione, con altri 3 temi intersettoriali (bambini e donne, popoli indigeni, prevenzione dei conflitti).
- ²⁵ Il rapporto fra richieste di progetti e progetti completati è stato di 10:1 per gli inviti a presentare proposte del 2004.
- ²⁶ Questo comprenderebbe per esempio il sostegno a iniziative dell'Onu, alle campagne mondiali e alla cooperazione multilaterale in materia di democrazia e diritti umani che hanno una prospettiva globale. Tra gli esempi tratti dall'attuale esperienza della EIDHR ci sarebbero anche il sostegno per la creazione e il funzionamento di strumenti internazionali relativi ai diritti umani e alla giustizia penale.
- ²⁷ Così avviene per esempio per la protezione e la riabilitazione delle vittime di maltrattamenti e tortura. Esistono pochi altri strumenti per far fronte alla continua necessità di sostegno in questo settore.
- ²⁸ Formazione e assistenza tecnica per il potenziamento delle capacità delle istituzioni pubbliche nazionali, come la magistratura, gli organismi di gestione delle elezioni o i parlamenti, sono aspetti essenziali della cooperazione in materia di democrazia e diritti umani, ma dovrebbero far parte di programmi geografici più vasti concordati con i governi interessati. Lo stesso varrebbe solitamente nel caso dell'assistenza a organismi intergovernativi regionali.
- ²⁹ Le attività previste da questi programmi tematici, come la partecipazione di soggetti non statali alle strategie di sviluppo, la promozione dei diritti sociali, la protezione dei migranti dallo sfruttamento e dall'esclusione, non rientrerebbero pertanto nel campo d'applicazione particolare del programma tematico sulla democrazia e sui diritti umani.
- ³⁰ I paesi eventualmente considerati cambieranno indubbiamente col tempo, dato che in alcuni paesi si verificano un cambio di regime o una spinta verso la democratizzazione, mentre in altri - in precedenza più liberi - vi può essere un ritorno a una maggiore repressione e a restrizioni in materia di diritti umani e libertà o si possono verificare disordini pubblici.
- ³¹ L'azione attraverso la società civile completerebbe altri strumenti dell'Ue, come il dialogo politico, manovre diplomatiche, sanzioni, ecc., che esercitano pressioni sui governi affinché intervengano per estendere le libertà di base di espressione e associazione e creare o ripristinare lo Stato di diritto.
- ³² Dichiarazione di Vienna e programma d'azione adottato dalla Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993 (consenso di Vienna), documento dell'Assemblea generale dell'Onu A/CONF.157/23 del 12 luglio 1993, in particolare i paragrafi 5 e 8.
- ³³ Tra le questioni particolari ci possono essere i diritti umani contemplati dagli orientamenti Ue come la protezione contro la tortura e la pena di morte, l'uso di bambini nei conflitti armati e la protezione dei difensori dei diritti umani di altri gruppi vulnerabili. Possono riguardare anche la libertà dei media, la libertà sindacale, il lavoro forzato, i diritti delle donne e l'uguaglianza fra i sessi, la tratta di esseri umani, i pregiudizi e la discriminazione (per motivi di razza, religione, origine etnica e di casta, orientamento sessuale, malattia, handicap, ecc.).
- ³⁴ Vedi: europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#evaluations
- ³⁵ Il dialogo sociale può svolgere un ruolo particolare in questo contesto.
- ³⁶ Questa idea si basa sull'ipotesi che, conformemente alla proposta della Commissione di modificare l'articolo 164 del regolamento di attuazione del regolamento finanziario, per sovvenzioni d'importo inferiore a

25.000 € saranno concordate procedure semplificate, rendendo così possibile la partecipazione delle piccole OSC alle gare per microprogetti - SEC(2005) 1240 del 12.10.2005.

- ³⁷ Dato che le situazioni possono variare, questo tipo di consultazioni potrebbe essere sperimentato ed esteso gradualmente nel quadro del nuovo ciclo di programmazione 2007-10 e 2011-13.
- ³⁸ Comprendendo eventualmente tribunali internazionali e nazionali creati nel quadro di un accordo di pace internazionale, se non sostenuti attraverso lo strumento di stabilità.
- ³⁹ Come per esempio il nuovo Fondo dell'Onu per la democrazia.
- ⁴⁰ Dichiarazione di principi per l'osservazione elettorale internazionale e codice di condotta per gli osservatori internazionali avallato con gli auspici dell'Onu il 27.10.2005.
- ⁴¹ COM(2000) 191 dell'11.4.2000, conclusioni del Consiglio del 31 maggio 2001.
- ⁴² Le iniziative parallele lanciate in materia di assistenza elettorale per sviluppare a livello locale le infrastrutture e le competenze che consentono un'amministrazione professionale e sostenibile delle elezioni dovrebbero normalmente beneficiare a tempo debito dell'aiuto dei programmi geografici.
- ⁴³ Le modifiche al regolamento finanziario e alle disposizioni di attuazione, proposte nei documenti COM(2005) 181 del 3.5.2005 e SEC(2005) 1240 del 12.10.2005 potrebbero aumentare l'efficacia del programma tematico.