COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.05.2003
COM(2003) 294 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione

Documento d'orientamento strategico

1. INTRODUZIONE

La Carta dei diritti fondamentali di Nizza del dicembre 2000 stabilisce che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La promozione della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce pertanto uno degli obiettivi principali delle politiche esterne dell'UE. La comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2001 su *"Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi"*[1] inserisce questo obiettivo nel contesto dell'approccio strategico generale della Commissione nel campo delle relazioni esterne valido per i prossimi anni. La comunicazione invita l'Unione ad attribuire una più elevata priorità ai diritti umani e alla democratizzazione nelle sue relazioni con i paesi terzi e ad adottare un approccio più proattivo. Nelle sue conclusioni del 25 giugno 2001 sul ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, il Consiglio ha accolto favorevolmente la comunicazione della Commissione ed ha riaffermato la determinazione dell'Unione europea a promuovere ambienti democratici stabili, basati sul pieno godimento dei diritti umani.

La presente comunicazione fissa i criteri-guida per realizzare questo obiettivo con la cooperazione dei paesi partner dell'UE nella regione mediterranea. La comunicazione intende inoltre affrontare alcune delle sfide lanciate dal recente documento PNUS (United Nations Development Programme-UNDP) del 2002 sullo sviluppo umano nel mondo arabo, il quale ha sottolineato le rilevanti carenze osservabili nel mondo arabo in campi quali: governance, diritti umani, democratizzazione, questioni di genere e istruzione.

I diritti umani e le libertà fondamentali costituiscono una parte integrante ed essenziale del quadro che disciplina le relazioni tra l'Unione europea e i suoi partner mediterranei, sia nel contesto regionale del processo di Barcellona (partenariato euromediterraneo) che tramite gli accordi bilaterali di associazione con tutti i paesi partner del Mediterraneo, già conclusi o in corso di negoziazione. Le comunicazioni della Commissione volte a preparare le riunioni dei ministri degli esteri euromediterranei di Marsiglia (15 e 16 novembre 2000)[2] e Valencia (22 e 23 aprile 2002)[3], nonché le conclusioni di tali riunioni e il piano d'azione[4] concordato a Valencia da tutti i partecipanti, riaffermano questi impegni congiunti ed evidenziano la necessità e la volontà di potenziare gli sforzi nel campo della promozione dei diritti umani. La presente comunicazione tiene conto anche dei risultati dei due seminari organizzati dalla Commissione con la società civile euromediterranea, tenutisi ad Amman e a Casablanca nel 2002. Infine, la Comunicazione si ispira alla nuova concezione di Europa ampliata adottata recentemente dalla Commissione[5].

Basandosi su impegni congiunti, la presente comunicazione delinea i criteri-guida per utilizzare al meglio gli strumenti a disposizione dell'UE e dei suoi partner mediterranei per realizzare efficacemente gli obiettivi comuni di promozione della democratizzazione e di promozione e protezione dei diritti umani universali e delle libertà fondamentali. **Essa propone dieci raccomandazioni concrete per potenziare il dialogo tra l'UE e i suoi partner mediterranei e la cooperazione finanziaria dell'UE nelle questioni relative ai**

---

1 COM (2001) 252 def.
2 COM (2000) 497 def. "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona"
3 SEC (2002) 159 def.
4 Documento del segretariato del Consiglio EURO-MED 2/02 del 24 aprile 2002
5 COM (2003) 104 def. dell'11.03.2003

diritti umani. L'esecuzione sarà rafforzata da tre livelli di complementarità: tra il dialogo politico e gli aiuti finanziari, tra il programma MEDA e gli aiuti nel quadro dell'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR), e, infine, tra la dimensione nazionale e quella regionale.

I paesi del mediterraneo contemplati dal presente documento sono quei partner di Barcellona che non sono coinvolti nel processo di adesione all'Unione europea né sono candidati ad aderire all'UE[6], vale a dire: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e l'Autorità palestinese.

2. PRINCIPALI QUESTIONI CHE SI PONGONO PER LA REGIONE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E DEMOCRATIZZAZIONE

Il quadro relativo ai diritti umani e alla democratizzazione nei paesi MEDA si presenta vario e complesso. E' comunque possibile individuare alcune tendenze generali. Nel documento PNUS del 2002 sullo sviluppo umano nel mondo arabo si è giunti alla conclusione che, sebbene siano stati fatti progressi sostanziali in alcuni settori, le carenze profondamente radicate presenti nelle strutture della governance del mondo arabo impediscono ulteriori sviluppi in campo economico e sociale. Il documento individua tre "deficit", connessi alla libertà, all'emancipazione delle donne e all'informazione, e ritiene che per raggiungere uno sviluppo duraturo in campo economico, sociale ed umano sia essenziale riformare profondamente e consolidare la governance, rafforzare le libertà politiche ed economiche e incrementare il livello di partecipazione pubblica.

I paesi arabi sono nettamente sotto la media mondiale in tutte le sei variabili di governance utilizzate nel documento PNUS, fatta eccezione per la voce "Stato di diritto", in cui superano leggermente la media. In molti paesi MEDA un forte organo esecutivo esercita un notevole potere, senza essere adeguatamente contenuto e bilanciato dall'organo legislativo e da quello giudiziario. Obsolete norme di legittimità possono avere la prevalenza. Le strutture democratiche rappresentative sono deboli e non sempre sono effettive. Nelle strutture economiche e politiche le donne rimangono marginalizzate e sono discriminate dalla legge e dalle consuetudini.

La costante unanimità internazionale sull'universalità, indivisibilità e correlazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali si riflette nel fatto che la maggior parte dei paesi MEDA ha ratificato molti dei documenti internazionali relativi ai diritti umani e che i principi universali sui diritti umani sono contenuti nelle costituzioni, nei codici e nelle dichiarazioni dei governi. Alcuni passi positivi nel campo dei diritti umani sono stati fatti con partner MEDA quali il Marocco, la Giordania e l'Autorità palestinese, impegnati in un processo di riforme importanti dagli esiti ampiamente positivi.

Tuttavia, in generale, l'applicazione dei principi relativi ai diritti umani nella regione non è ancora conforme alle norme internazionali. La promozione della democrazia e dei diritti umani è ostacolata dal fatto che il fondamentalismo di matrice religiosa si è rivelato una forte alternativa politica. La tensione tra le preoccupazioni legate alla sicurezza nazionale e la promozione e protezione dei diritti umani può avere conseguenze negative per questi ultimi, come risulta particolarmente evidente nel quadro delle azioni che vanno sotto il nome di "lotta

---

[6] Per quanto riguarda la Turchia, paese candidato all'adesione all'UE, le questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione sono trattate sulla base dei criteri politici di Copenhagen, nel quadro della strategia di pre-adesione. Per Malta e Cipro il processo di adesione all'UE è in corso.

contro il terrorismo" successive all'11 settembre 2001. La libertà di espressione e quella di associazione vengono spesso limitate, principalmente mediante il ricorso a leggi d'emergenza. I difensori dei diritti umani e le ONG che propugnano la difesa dei diritti umani si trovano di fronte a limitazioni giuridiche e amministrative, sono frequentemente marginalizzati e talvolta devono affrontare la repressione.

Una rapida analisi paese per paese confermerebbe che per quanto riguarda le strutture normative (e la loro applicazione), la capacità istituzionale, l'attività di informazione e i livelli di partecipazione della società civile alla promozione e alla protezione dei diritti umani i progressi realizzati sono insufficienti.

La situazione potrebbe essere sintetizzata come segue:

- i deficit di governance impediscono lo sviluppo dei valori democratici e la promozione e la protezione dei diritti umani;
- la marginalizzazione delle donne indebolisce la rappresentanza politica ed impedisce lo sviluppo economico e sociale;
- l'applicazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani è insufficiente;
- l'ordinamento giuridico e quello giudiziario non sono sufficientemente indipendenti;
- le ONG che operano nel settore civile e in quello politico sono deboli, dispongono di un campo d'azione rigidamente circoscritto e sono escluse dalle reti internazionali;
- l'istruzione, sebbene sia finanziata in modo relativamente migliore rispetto a molti altri paesi in via di sviluppo, è impartita in modo diseguale, non contribuisce a superare i tradizionali schemi discriminatori e non è sufficientemente conforme alle esigenze dell'economia moderna[7];
- l'autoritarismo e il cattivo andamento economico e sociale favoriscono l'emarginazione politica, alimentando i movimenti radicali e la violenza;
- alcune interpretazioni politiche dell'islam sfruttano le differenze culturali per mettere in discussione l'universalità dei diritti umani.

Rispetto ad altri partner MEDA, Israele presenta delle caratteristiche distinte. E' una democrazia parlamentare consolidata, con un'effettiva separazione dei poteri, un sistema di governance funzionante e una partecipazione attiva delle ONG e della società civile a tutti gli aspetti interni della vita politica e sociale. Tuttavia, il paese non si è ancora conformato in modo soddisfacente alle norme riconosciute a livello internazionale in materia di diritti umani. Due importanti aspetti specifici devono essere affrontati: in primo luogo, la questione della conciliazione della dichiarata natura ebraica dello Stato di Israele con i diritti delle minoranze non ebraiche presenti in Israele; in secondo luogo, la violazione dei diritti umani nel contesto dell'occupazione dei territori palestinesi[8]. C'è un bisogno urgente che tutte le parti

---

[7] Le raccomandazioni del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo in materia di istruzione sono di importanza cruciale per la regione. La Commissione indirizzerà queste raccomandazioni nel quadro dei programmi indicativi regionali e nazionali MEDA.

[8] In questo ambito, l'Unione europea ha più volte attirato l'attenzione sugli obblighi relativi ai diritti umani che incombono su entrambe le parti in conflitto, anche tramite le sue risoluzioni e dichiarazioni alla

coinvolte nel conflitto israelo-palestinese osservino le norme sui diritti umani universali e rispettino il diritto umanitario, in quanto fattori centrali per riavviare il processo di pace in Medio Oriente. Questo richiederà uno sforzo particolare da parte dell'UE e la preparazione di una strategia adeguata.

Tab. 1: Sintesi del documento PNUS

Nel documento PNUS del 2002 sullo sviluppo umano nel mondo arabo si giunge alla conclusione che i paesi arabi[9] risentono di un deficit in materia di libertà, caratterizzato da risultati deludenti in termini di governance e di libertà fondamentali.

La partecipazione politica nel mondo arabo è meno sviluppata rispetto a qualsiasi altra regione. La democrazia rappresentativa non è sempre effettiva e talvolta è assente. Norme obsolete in materia di legittimità hanno la prevalenza. I sistemi politici hanno cominciato ad aprirsi ma il processo rimane pesantemente regolato e parziale. Continuano a sussistere regimi di mobilitazione di massa, la libertà di associazione è limitata e la consultazione elettorale non rappresenta uno strumento usuale per il trasferimento dei poteri.

I paesi arabi sono nettamente sotto la media mondiale in tutte le sei variabili di governance utilizzate nel documento (qualità delle istituzioni, corruzione, Stato di diritto, oneri amministrativi, efficacia delle azioni di governo, instabilità politica), fatta eccezione per la voce "Stato di diritto", in cui si collocano leggermente al di sopra della media.

La libertà di espressione e quella di associazione sono spesso soggette a restrizioni. Gli operatori delle ONG e della società civile si trovano di fronte a numerosi limiti. Il comportamento delle autorità pubbliche oscilla tra l'opposizione, la manipolazione e la libertà sotto sorveglianza. Le leggi che disciplinano le ONG sono diventate una questione importante. Se le organizzazioni dirette all'assistenza sociale tendono a ricevere una accoglienza migliore, quelle volte all'opera di difesa sono trattate con diffidenza dalle autorità ed evitate dai donatori privati, che le costringono in tal modo a rivolgersi a finanziatori internazionali; ciò accresce l'ostilità delle autorità e allarga il vuoto di comunicazione con la società. *(sintesi elaborata dai servizi della Commissione)*

3. QUADRO PER L'AZIONE DELL'UE

3.1. Contesto generale

L'UE è impegnata nella promozione della democrazia, della buona governance, dello Stato di diritto, nonché nella promozione e protezione di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali. Il Consiglio ha approvato un certo numero di importanti documenti che indirizzano l'azione dell'UE in specifiche aree tematiche nel campo dei diritti umani[10]. In particolare, l'UE attribuisce estrema importanza all'abolizione della pena di morte, alla lotta contro la tortura e i trattamenti inumani, alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e le discriminazioni nei confronti delle minoranze, alla promozione e protezione dei diritti della donna e del bambino e alla protezione dei difensori dei diritti umani. L'UE riconosce appieno il ruolo cruciale svolto dalla società civile nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione.

La comunicazione della Commissione su *"Il ruolo dell'UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi"*[11] inserisce la politica in

---

commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo a Ginevra e alla terza commissione dell'assemblea generale dell'ONU.

9 Algeria, Bahrein, Comore, Gibuti, Egitto, Iraq, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Mauritania, Marocco, Oman, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Somalia, Sudan, Siria, Tunisia, EAU, Yemen.

10 Orientamenti per la politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi in materia di pena di morte, Consiglio Affari generali, Lussemburgo, 29 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, Consiglio Affari generali, Lussemburgo, 9 aprile 2001; Orientamenti dell'UE in materia di dialogo sui diritti umani, Consiglio dell'UE, 13 dicembre 2001.

11 COM (2001) 252 def.

materia di diritti umani e di democratizzazione nel contesto dell'approccio strategico generale della Commissione nel campo delle relazioni esterne valido per i prossimi anni e raccomanda:

– la promozione di politiche coerenti a sostegno dei diritti umani e della democratizzazione, garantendo in particolare la coerenza tra le politiche della Comunità europea ed altre azioni dell'UE, soprattutto a livello di PESC;

– l'adozione di un approccio più proattivo, sfruttando in particolare le opportunità offerte dal dialogo politico, dal commercio e dall'assistenza esterna;

– l'adozione di un approccio più strategico verso l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), adeguando i programmi e i progetti nel settore agli impegni dell'UE nel campo dei diritti umani e della democrazia.

Nelle sue conclusioni del 25 giugno 2001, il Consiglio ha accolto favorevolmente la comunicazione ed ha riaffermato il suo impegno ad assicurare, tra l'altro, la coerenza tra l'attività della Comunità, la PESC e la politica di sviluppo attraverso una stretta cooperazione e il coordinamento all'interno dei suoi organi competenti e con la Commissione; nelle stesse conclusioni viene inoltre riaffermato l'impegno ad "inserire sistematicamente" i diritti umani e la democratizzazione all'interno delle politiche e delle azioni dell'UE. Il Consiglio ha inoltre sottolineato la necessità di un dialogo aperto con il Parlamento europeo e con la società civile, in quanto elemento per la definizione e la revisione periodica delle priorità nell'ambito della politica relativa ai diritti umani. Nelle sue conclusioni del 10 dicembre 2002 il Consiglio ha inoltre accolto favorevolmente le misure pratiche proposte nella relazione del 25 novembre 2002 dal gruppo di lavoro sui diritti umani (COHOM) per raggiungere questi obiettivi. Di tali misure pratiche, come pure della comunicazione della Commissione del 7 novembre 2002 sugli attori non statali[12] ("ANS"), si è tenuto pienamente conto nell'elaborazione della presente comunicazione.

3.2. Contesto regionale: il processo di Barcellona (partenariato euromediterraneo)

Il partenariato euromediterraneo (processo di Barcellona) pone tra i suoi obiettivi prioritari la creazione di un'area di pace e di stabilità, basata sui principi dei diritti umani e della democrazia, e lo sviluppo di una società civile libera e prospera. La dichiarazione di Barcellona del 28 novembre 1995, che segna l'avvio del partenariato euromediterraneo, è corroborata dai principi della democrazia rappresentativa, dei diritti umani e delle libertà fondamentali (tab.1). La strategia comune dell'UE sulla regione mediterranea, adottata nel giugno 2000 a Santa Maria de Feira dal Consiglio europeo[13], riafferma questi principi.

---

[12] COM (2002) 598 def.
[13] GU L 183 del 22.07.00

Tab. 2: Diritti umani e democrazia nella dichiarazione di Barcellona (1995).

L'obiettivo principale della creazione, all'interno della regione euromediterranea, di "un'area di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità esige il **rafforzamento della democrazia e il rispetto dei diritti dell'uomo,** uno sviluppo economico sostenibile ed equilibrato, misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture, tutti aspetti essenziali del partenariato".

I partecipanti si impegnano a:

- agire in conformità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- sviluppare lo Stato di diritto e la democrazia nei loro sistemi politici;
- rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, comprese la libertà di espressione, la libertà di associazione, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione;
- accogliere favorevolmente, mediante il dialogo fra le parti, gli scambi di informazioni su questioni attinenti ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, al razzismo ed alla xenofobia;
- rispettare ed assicurare rispetto per la diversità e il pluralismo nelle loro società e lottare contro le manifestazioni di intolleranza, di razzismo e di xenofobia;
- i partecipanti sottolineano l'importanza di un'adeguata formazione in materia di diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

Nel "capitolo" sociale, culturale e umano i partecipanti:

- assegnano particolare importanza al rispetto dei diritti sociali fondamentali, tra cui il diritto allo sviluppo;
- riconoscono il contributo essenziale che la società civile può fornire allo sviluppo del partenariato euromediterraneo;
- incoraggiano azioni di sostegno per le istituzioni democratiche e per il rafforzamento dello Stato di diritto e della società civile [….];
- si impegnano a garantire la protezione di tutti i diritti riconosciuti, ai sensi della legislazione vigente, ai migranti legalmente residenti nei rispettivi territori;
- sottolineano l'importanza di attuare una decisa campagna contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza e convengono di cooperare a tal fine.

Le *comunicazioni della Commissione* volte a preparare la quarta e la quinta conferenza euromediterranea dei ministri, tenutesi a Marsiglia (15-16 novembre 2000)[14] e a Valencia (22-23 aprile 2002)[15], come pure la recente comunicazione sulla "Europa ampliata", invitano a dare maggior rilievo, nei rapporti tra l'UE e i partner mediterranei, ai diritti umani, alla democrazia, alla buona governance e allo Stato di diritto e ad effettuare a tal fine proposte concrete, che prevedano soprattutto: un dibattito sistematico sui diritti umani e sulla democrazia in tutti i contatti tra l'UE e i partner, al fine di promuovere un approccio strutturale ai progressi da compiere; una subordinazione più diretta degli stanziamenti MEDA ai progressi effettuati in questi settori; l'istituzione di gruppi di lavoro congiunti formati da funzionari dell'UE e dei paesi partner; l'incoraggiamento alla sottoscrizione, ratificazione ed attuazione degli strumenti internazionali pertinenti; il riconoscimento del ruolo della società civile.

---

14 "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona" 6.09.00, COM(2000) 497 def.; 13.02.02

15 SEC (2002) 159 def.

Nel **Piano di azione** elaborato in seguito alla conferenza di Valencia i ministri hanno rinnovato i loro saldi impegni politici in materia di democrazia, diritti umani e Stato di diritto nella regione e hanno convenuto, nel quadro del capitolo politico e della sicurezza, di rafforzare il dialogo politico. Essi hanno invitato gli alti funzionari a predisporre un dialogo più strutturato al fine di aumentare l'efficacia.

Tab. 3: Sintesi della comunicazione di Valencia (SEC (2002) 159 def, 13/2/02)

La situazione dei **diritti umani e della democrazia** nella regione è tuttora fonte di preoccupazione. Ad eccezione di Cipro e Malta, nessuno dei partner mediterranei dell'UE presenta in proposito una situazione pienamente soddisfacente. Sebbene vi siano differenze tra un paese e l'altro, in alcuni paesi si registra di fatto un peggioramento rispetto a quanto constatato alla riunione ministeriale di Marsiglia. L'UE ha espresso a singoli partner la sua preoccupazione in relazione ad eventi quali arresti e incarcerazioni senza giusto processo, trattamento inadeguato dei prigionieri, incapacità di controllare la violenza di gruppi estremisti, esecuzioni extragiudiziali da parte delle autorità, applicazione della pena di morte, restrizioni alla libertà di espressione e di associazione e problemi relativi allo Stato di diritto e alle questioni di genere.

3.3. Quadro giuridico bilaterale - Accordi di associazione

L'approccio multilaterale della dichiarazione di Barcellona ha il suo equivalente nell'approccio bilaterale ai diritti umani e ai principi democratici espresso negli accordi di associazione già conclusi o in corso di negoziazione tra l'UE e i suoi Stati membri, da un lato, e ciascuno dei partner mediterranei[16],dall'altro.

L'obiettivo principale degli accordi di associazione è di rafforzare il legame tra l'UE e i partner mediterranei, al fine di creare un rapporto duraturo, basato sulla *reciprocità, sulla solidarietà, sul partenariato e sullo sviluppo coordinato.* Gli accordi forniscono inoltre un quadro strutturato per un dialogo politico regolare su questioni bilaterali e internazionali di interesse reciproco. Questo dialogo politico dovrebbe riguardare soprattutto le condizioni per assicurare la pace, la sicurezza, la democrazia e lo sviluppo regionale e dovrebbe essere utilizzato come mezzo per promuovere riforme.

Dal 1992 l'UE ha previsto in tutti i suoi accordi con i paesi terzi una clausola secondo cui il rispetto dei diritti umani e della democrazia è un "elemento essenziale" delle relazioni con tali paesi. Detta clausola stabilisce che i rapporti tra le parti e tutte le disposizioni dell'accordo stesso devono fondarsi sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici che guidano le politiche nazionali ed internazionali delle parti e che costituiscono un elemento essenziale dell'accordo. Questa clausola conferma e sviluppa gli obiettivi della dichiarazione di Barcellona e fornisce una base per potenziare il dialogo e la cooperazione con i partner mediterranei nel campo della buona governance, dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto.

[16] Sono in vigore gli accordi di associazione con la Tunisia, Israele, il Marocco, la Giordania e l'Autorità palestinese (accordo interinale). Sono stati sottoscritti accordi di associazione con l'Egitto (giugno 2001), l'Algeria (aprile 2002) e il Libano (giugno 2002).

3.4. Strumenti per la cooperazione

3.4.1. MEDA

Il programma MEDA[17] è il principale strumento finanziario dell'Unione europea per sostenere l'attuazione del partenariato euromediterraneo. Esso fornisce misure di accompagnamento finanziarie e tecniche a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nei paesi partner mediterranei. La maggior parte delle risorse MEDA viene erogata ai partner su base bilaterale[18], il restante è destinato ad attività regionali, di cui possono beneficiare tutti i partner.

I principali obiettivi del programma MEDA, direttamente derivati dalla dichiarazione di Barcellona del 1995, consistono nell'accompagnare le riforme politiche, economiche e sociali nei paesi partner e nel sostenere l'esecuzione degli accordi di associazione. Secondo questi accordi, la cooperazione MEDA si basa *"sul rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto nonché sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la cui violazione giustifica l'adozione di appropriate misure"*[19].

Tab. 4: Diritti umani e democrazia nel regolamento MEDA

Gli obiettivi e le disposizioni per l'attuazione dell'art.2 del regolamento MEDA (misure di sostegno) prevedono:

- il rafforzamento della democrazia, del rispetto e della difesa dei diritti dell'uomo, in particolare attraverso le organizzazioni non governative della Comunità europea e dei partner mediterranei;
- lo sviluppo della cooperazione nei settori connessi con lo Stato di diritto, quali la cooperazione giudiziaria e in materia penale, il consolidamento delle istituzioni che garantiscono l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la formazione dei servizi responsabili della sicurezza interna degli Stati e della sicurezza civile.;
- una buona governance (...) mediante il sostegno delle istituzioni e degli operatori principali della società civile, quali le amministrazioni locali, le collettività rurali e dei piccoli centri, le associazioni fondate sul principio del mutuo soccorso, i sindacati, i mass media e le organizzazioni a sostegno delle imprese, e mediante il contributo al miglioramento della capacità della pubblica amministrazione di elaborare politiche e gestirne l'attuazione.

Oltre a ciò, il regolamento specifica che gli aspetti legati alle questioni di genere devono essere inseriti nella programmazione e nell'attuazione della cooperazione allo sviluppo, e che il sostegno allo sviluppo economico e sociale sostenibile deve includere, in particolare, la partecipazione della società civile e delle popolazioni alla progettazione e all'attuazione dello sviluppo. Vedi allegato II, CE 2698/2000.

MEDA non ha finanziato solamente programmi economici e sociali; esso rappresenta anche la base per significativi programmi già in corso o pianificati in materia di diritti umani e di democrazia previsti dai programmi indicativi nazionali 2002-2004 (PIN), specialmente con l'Algeria, la Tunisia, la Giordania e l'Egitto.

Per quanto riguarda i programmi regionali MEDA, il programma indicativo regionale (PIR) 2002-2004 prevede un certo numero di azioni a sostegno del rafforzamento dei

---

17 Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, come modificato dal Regolamento (CE) n. 2698 (2000) del 27 novembre 2000.

18 Esso concerne Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese.

19 L'art.16 del regolamento MEDA, modificato dal regolamento (CE) n. 780/1998 del Consiglio, stabilisce che quando viene a mancare un elemento essenziale per continuare a fornire misure di sostegno ad un partner mediterraneo, il Consiglio, votando a maggioranza qualificata sulla base di una proposta della Commissione, può decidere di prendere misure appropriate.

diritti umani e della democrazia, ovvero, in particolare, i programmi in materia di giustizia, lotta alla droga, lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, nonché quelli in materia di cooperazione nel trattamento di questioni relative all'integrazione sociale dei migranti, alla migrazione e alla circolazione delle persone (lanciato nel 2002), alla formazione delle amministrazioni pubbliche (2003), e alle pari opportunità per le donne (2004). Le attività regionali, ad esempio quelle relative al patrimonio culturale, alla cooperazione audiovisiva e agli scambi di giovani, tendono in generale a coinvolgere la società civile nell'attuazione dei programmi.

3.4.2. L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)

Istituita su iniziativa del Parlamento europeo nel 1994, l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)[20] ha come scopo principale la promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, in particolare tramite il finanziamento delle attività delle organizzazioni **non governative** ed **internazionali**. L'iniziativa beneficia di una somma annuale di circa 100 milioni di € per attività in tutto il mondo.

L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo ha come principali beneficiari le ONG ed opera in complementarità con i programmi bilaterali di assistenza della Commissione, quali il programma MEDA. Le attività nel quadro del programma MEDA sono negoziate con i governi partner e gli aspetti istituzionali di questa cooperazione sono attuati principalmente attraverso le istituzioni governative e statali. L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo stanzia i finanziamenti destinandoli direttamente agli attori della società civile e le attività così finanziate non sono soggette ad una preventiva negoziazione con i governi dei paesi terzi. Così, ad esempio, laddove gli stanziamenti bilaterali sono diretti alla riforma giudiziaria, l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo può rafforzare la capacità della società civile di esercitare pressioni e di impegnarsi in questo processo.

4. CRITERI-GUIDA PER LA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA E DEI DIRITTI UMANI NELLE RELAZIONI DELL'UE CON I PARTNER MEDITERRANEI

4.1. Dialogo tra l'UE e i suoi partner mediterranei

4.1.1. Dialoghi bilaterali

L'UE ha con tutti i paesi con cui intrattiene relazioni un dialogo politico caratterizzato da gradi diversi di ufficialità. Un dialogo in materia di diritti umani e di democratizzazione dovrebbe essere perseguito in modo coerente, sulla base dei principi e degli strumenti convenuti a livello internazionale, soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite. Esso dovrebbe tendere, tra l'altro, a verificare il rispetto delle convenzioni e dei trattati internazionali a cui le parti hanno aderito nonché la pertinenza delle attuali riserve espresse in merito al contenuto di tali trattati e convenzioni. L'UE si riserva il diritto di richiamare l'attenzione sui singoli casi che

---

[20] L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo si basa sui regolamenti del Consiglio CE n. 975/1999 e 976/1999 del 29 aprile 1999 - GU L 120/80 dell'8 maggio 1999. I finanziamenti disponibili per l'iniziativa sono previsti nel capitolo B7-7 del bilancio dell'UE.

destano preoccupazione. Su richiesta delle parti, l'UE dovrebbe parimenti essere pronta a discutere le questioni relative ai diritti umani all'interno dell'Unione europea, come ad esempio la situazione degli immigrati nell'UE.

La clausola "elemento essenziale" degli accordi di associazione offre a quei paesi in cui tali accordi sono in vigore una base supplementare per i dialoghi strutturati bilaterali in materia di diritti umani e di democrazia. Essa, in combinato disposto con un articolo che indichi le azioni da intraprendere in caso di mancata osservanza degli obblighi derivanti dall'accordo[21] e con una dichiarazione congiunta in materia, permette a ciascuna parte di adottare le misure conseguenti alla mancata osservanza, da parte dell'altra, del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani. Ciononostante, dette clausole non sono necessariamente indice di un approccio negativo o punitivo - esse possono essere utilizzate per promuovere il dialogo e la cooperazione tra i partner, incoraggiando azioni congiunte dirette alla democratizzazione e al rispetto dei diritti umani, inclusa l'attuazione effettiva degli strumenti internazionali sui diritti umani e la prevenzione di crisi, tramite l'istituzione di un rapporto di cooperazione coerente e duraturo.

Oltre a ciò, l'art.3 degli accordi di associazione fornisce la base giuridica per la costituzione di un regolare dialogo politico istituzionalizzato tra l'UE e i paesi partner. L'UE dovrebbe continuare ad impegnarsi per approfondire la sostanza di questo dialogo sulle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione, non solo in termini generali o concernenti singoli casi, ma concentrandosi su specifiche questioni operative. Un metodo per raggiungere questo maggiore impegno potrebbe essere quello di istituire un livello tecnico di dialogo sotteso al livello politico. In questo modo si potrebbe cercare di sviluppare una programmazione avente obiettivi chiari e degli impegni reciproci per la cooperazione. I temi appropriati per una discussione sistematica potrebbero essere la libertà di espressione e la libertà di associazione, nonché il quadro giuridico che disciplina lo status della società civile, delle ONG e di altri attori non statali, e infine la situazione delle donne e i loro diritti.

La Commissione dovrebbe mirare ad assicurare coerenza tra l'azione comunitaria, da un lato, e la PESC e la politica di sviluppo, dall'altro, entrambe a livello centrale. A tal fine deve disporre i programmi di assistenza pertinenti nei gruppi di lavoro del Consiglio e nei paesi terzi. Essa dovrebbe inoltre adoperarsi per integrare i diritti umani nel dialogo e nella cooperazione e per promuovere il miglior uso di tutti gli strumenti disponibili[22]. In considerazione di quanto precede, la Commissione propone quanto segue:

---

[21] La clausola di mancato adempimento è generalmente formulata nel modo seguente: "se una delle parti ritiene che l'altra sia venuta meno ad uno degli obblighi previsti dal presente accordo essa può prendere le misure del caso. Prima di procedere, fatta eccezione per i casi particolarmente urgenti, essa fornisce al consiglio di associazione tutte le informazioni pertinenti necessarie per un esauriente esame della situazione onde trovare una soluzione accettabile per le parti. Nella scelta delle misure, si privilegiano quelle che meno perturbano il funzionamento del presente accordo. Le misure decise vengono comunicate senza indugio al consiglio di associazione e, se l'altra parte lo richiede, formano oggetto di consultazione in tale ambito".

[22] Comunicazione della Commissione su "il ruolo dell'UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi", maggio 2001, Conclusioni del Consiglio sul ruolo dell'UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, 25 giugno 2001.

Raccomandazione N° 1

L'Unione dovrebbe assicurare l'inclusione sistematica delle questioni relative ai diritti umani e alla democrazia in tutti i dialoghi su base istituzionalizzata: all'interno dei consigli di associazione (livello ministeriale) e dei comitati di associazione (livello di alti funzionari) che seguono l'attuazione degli accordi, e in altre forme di dialogo politico, quale la troica. L'Unione dovrebbe esplorare con i partner la possibilità di istituire dei sottogruppi tecnici che affrontino le questioni correlate ai diritti umani e alla democratizzazione e si dovrebbe ricercare una migliore impostazione operativa che includa la cooperazione in questioni quali le riforme giuridiche e il contesto normativo che disciplina il funzionamento delle ONG e di altri attori non statali.

Raccomandazione N° 2

Al fine di poter sviluppare ed intensificare un dialogo periodico approfondito sul tema dei diritti umani e della democratizzazione, è necessario possedere maggiore competenza istituzionale ed essere documentati sulla situazione e sui settori chiave di ogni paese partner. Le delegazioni della Commissione, in stretto coordinamento con le ambasciate degli Stati membri, utilizzando un sistema standard di analisi, dovrebbero stilare una relazione sulla situazione di ogni paese e comunicarne regolarmente gli aggiornamenti in rapporti periodici.

Le analisi della situazione così ottenute dovrebbero essere discusse sistematicamente dai capi missione, i quali le devono elaborare e riportare in "schede informative dell'UE sui diritti umani", riviste periodicamente dai pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio. Le conclusioni raggiunte in tali sedi dovrebbero tradursi in proposte concrete nelle varie forme di dialogo, come precedentemente descritte.

La Commissione inoltre includerà sistematicamente i diritti umani e la democratizzazione nel dialogo condotto localmente dalle sue delegazioni con i partner mediterranei.

Raccomandazione N°3

La Commissione dovrebbe tendere ad assicurare coerenza, rafforzando tra l'altro il coordinamento tra le sue delegazioni e le ambasciate degli Stati membri. Questo significa in particolare:

- *convocare, a livello nazionale, riunioni di esperti dell'UE che si occupino dell'attuazione dell'EIDHR e degli aspetti del programma MEDA correlati ai diritti umani;*

- *aumentare il contributo alle riunioni dei capi missione sulle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione;*

- *adoperarsi per assicurare un ruolo più attivo nell'esecuzione delle risoluzioni e delle raccomandazioni delle Nazioni Unite nell'area dei diritti umani. A tal fine le sue delegazioni devono dar seguito in maniera appropriata alle raccomandazioni espresse in occasione delle visite nei paesi interessati*

effettuate dagli organi del trattato ONU nonché dai suoi relatori speciali e dai gruppi di lavoro.

La Commissione dovrebbe inoltre svolgere un ruolo più proattivo nell'avvio di dibattiti sul tema dei diritti umani con i gruppi di lavoro geografici del Consiglio, anche nei casi in cui emergono questioni di natura politica collegate alla cooperazione nel campo dei diritti umani e della democratizzazione.

4.1.2. Dialogo politico regionale

Il dialogo politico regionale (riunioni di alti funzionari nel quadro del processo di Barcellona) prevede già al proprio ordine del giorno di affrontare a scadenza regolare le questioni dei diritti umani e della democratizzazione. Tuttavia essa si concretizza principalmente in presentazioni generali degli Stati membri o dei partner mediterranei delle proprie politiche nazionali in materia di diritti umani e non porta ad un dibattito concreto, anzi, diventa un pretesto per evitarlo. Così, sebbene non venga proposto di eliminare questa parte del dialogo regionale, si deve riconoscere che, nella sua forma attuale, il potenziale per un contenuto effettivo è limitato. L'UE dovrebbe cercare di rendere questo dialogo più appropriato e più orientato politicamente, ad esempio attraverso un approccio tematico (situazione delle donne, società civile, ecc...), mettendo in evidenza la situazione quanto alle differenti questioni che interessano l'intera regione.

4.1.3. Dialogo con la società civile

La società civile svolge un ruolo essenziale per l'attuazione e il controllo delle politiche relative ai diritti umani e alla democratizzazione. Nel contesto del processo di Barcellona e tramite l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani, la Commissione ha sostenuto gli sforzi delle ONG e e di altri attori non statali, sia locali che provenienti dall'Europa, per incrementare la loro efficacia nel riconoscere i problemi ed esercitare pressioni per migliorare la situazione. Le azioni intraprese sono state dirette alla formazione e alla condivisione delle migliori pratiche in questo campo. I loro risultati sono stati presentati in tutte le riunioni del forum civile che ha preceduto la riunione dei ministri degli esteri euromediterranei (e a cui hanno partecipato le ONG e altri rappresentanti della società civile dell'UE e dei partner mediterranei).

Raccomandazione N°4

A livello nazionale, le delegazioni della Commissione dovrebbero organizzare assieme agli Stati membri una serie di incontri periodici con la società civile, quale condizione per un coinvolgimento costruttivo delle autorità nazionali. Per quanto possibile, il dialogo non dovrebbe limitarsi alla società civile nazionale: gli sforzi dovrebbero essere volti a raggiungere anche le organizzazioni operanti a livello regionale al di fuori della società civile. L'ordine del giorno verrebbe discusso dalle delegazioni della Commissione assieme agli Stati membri.

Questa serie di incontri servirebbe per:

– *contribuire alle informazioni generali dell'UE sulle condizioni locali, fornendo in tal modo un valido apporto alla formulazione della politica dell'UE, inclusa la predisposizione di programmi indicativi nazionali e regionali;*

- *formulare raccomandazioni di sostegno alla programmazione dell'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo e all'individuazione di progetti;*

- *contribuire a strutturare il dibattito a livello regionale tramite i forum civili nel quadro del processo di Barcellona;*

- *promuovere le politiche dell'UE nel campo dei diritti umani, della democratizzazione e dello Stato di diritto, ivi incluse le tematiche di genere, in quanto questioni trasversali;*

- *oltre a ciò, questi incontri aiuteranno le associazioni, le fondazioni e le ONG operanti nella regione a strutturare e a coordinare meglio il loro lavoro.*

4.2. Piani d'azione nazionali e regionali

Nell'ambito del programma MEDA è stato finanziato un certo numero di programmi e progetti a sostegno dei diritti umani e della democrazia. Tuttavia, al fine di migliorare l'efficacia di queste attività, è auspicabile che essi vengano inseriti in più dettagliate strategie nazionali convenute con le autorità nazionali.

Queste strategie nazionali o regionali in materia di diritti umani e di democrazia dovrebbero individuare le problematiche e le priorità del caso, tenendo in considerazione non solo le conclusioni dei seminari nazionali e regionali con le istituzioni non governative (cfr. la raccomandazione n. 4), ma anche quelle contenute nel documento PNUS, in particolare in relazione alle questioni di genere e a quelle relative alla buona governance.

4.2.1. Piani d'azione nazionali

La Commissione dovrebbe tendere a sviluppare, con quei partner che desiderano impegnarsi in tal senso, dei piani d'azione nazionali per il rispetto dei diritti umani e della democrazia, utilizzando un approccio armonizzato.

Raccomandazione N°5

I piani d'azione nazionali sarebbero finalizzati a tre obiettivi:

- *analisi del contesto e della situazione, con particolare riguardo alla legislazione relativa ai diritti umani e all'identificazione di obiettivi generali comuni;*

- *stesura di un elenco di punti d'azione specifici, accompagnati da criteri di valutazione dell'esecuzione, con un calendario preciso;*

- *individuazione degli aiuti tecnici e finanziari necessari per realizzare gli obiettivi e le mete specifiche.*

I piani d'azione nazionali dovrebbero essere complementari e correlati ad altri piani di sviluppo economico e sociale (es. nell'ambito della cooperazione MEDA) e potrebbero essere finanziati attraverso MEDA ed integrati, se opportuno, da altre linee di bilancio. Questi piani potrebbero servire per:

- *analizzare i diritti costituzionali o di altra fonte e proporre riforme in ambito giuridico e normativo;*

- *sostenere l'esecuzione dei trattati relativi ai diritti umani, di cui ogni Stato è parte, e promuovere l'adesione a quegli strumenti internazionali non ancora sottoscritti dallo Stato interessato; sostenere, se necessario, lo sviluppo del quadro normativo nazionale;*

- *analizzare la condizione delle donne e i loro diritti nelle rispettive società e proporre il modo migliore per coinvolgerle nello sviluppo dei loro paesi;*

- *sostenere lo sviluppo di appropriate strutture normative e amministrative;*

- *sostenere l'inserimento nelle azioni nazionali di un dialogo nazionale con la società civile;*

- *promuovere lo scambio di informazioni sulle migliori prassi e incoraggiare il loro inserimento nell'azione nazionale;*

- *promuovere l'adozione e l'attuazione di norme internazionali e l'adesione agli strumenti internazionali;*

Per quanto riguarda lo status e le attività delle ONG e di altri attori non statali, il piano d'azione nazionale dovrebbe:

- *individuare le modifiche nel quadro giuridico e amministrativo necessarie per adempiere gli impegni internazionali concernenti lo status e le attività delle ONG e di altri attori non statali;*

- *rafforzare la capacità delle ONG e di altri attori non statali attraverso una formazione pratica;*

- *promuovere la costituzione di reti tra le ONG e altri attori non statali locali e i loro omologhi europei;*

- *collegare le ONG e altri attori non statali locali alle reti internazionali;*

- *sviluppare il coordinamento tra le ONG e le organizzazioni internazionali.*

La Comunità parteciperebbe al finanziamento di quei piani d'azione nazionali o regionali (vedi oltre) che soddisfino i requisiti minimi convenuti. Poiché non tutti i partner sono immediatamente pronti a partecipare a tale sforzo, l'obiettivo a breve termine sarà quello di istituire dei piani d'azione nazionali con, inizialmente, due o tre paesi partner. Quando questi piani saranno attuati se ne potranno predisporre degli altri.

4.2.2. Piani regionali

Raccomandazione N° 6

I piani d'azione regionali o subregionali dovrebbero essere istituiti ogniqualvolta due o più partner vogliano sviluppare un'ulteriore cooperazione in attività concrete collegate alle attività bilaterali in materia di diritti umani, come indicate nel

tracciato del piano d'azione di Valencia. Tale piano d'azione può focalizzarsi su questioni affrontate nei futuri programmi regionali nel quadro MEDA, quali quelli sui diritti delle donne o sulla cooperazione nel campo della giustizia. Essi dovrebbero inoltre costituire un tramite per altre attività multilaterali, tra cui quelle che devono far seguito al documento PNUS sullo sviluppo umano nei paesi arabi. I piani d'azione regionali potrebbero inoltre rafforzare la possibilità di cooperare con gli organi regionali quali la Lega araba.

4.3. Inserire sistematicamente la promozione dei diritti umani e della democrazia nei programmi MEDA

4.3.1. Programmi indicativi nazionali

La stesura finale, nel 2001, di documenti di strategia nazionale per la maggior parte dei paesi partner MEDA rappresenta un significativo passo in avanti verso l'inserimento dell'aspetto relativo ai diritti umani e alla democrazia nell'approccio generale della Commissione agli aiuti ai partner mediterranei.

L'analisi della situazione politica e di quella relativa alla sicurezza prevista dai documenti di strategia nazionale fornisce un punto di partenza per concentrare l'attenzione sugli interventi trasversali che, attraverso gli aiuti forniti da MEDA e dall'EIDHR, migliorerebbero la situazione generale di governance. Di conseguenza, la maggior parte degli stanziamenti ai paesi MEDA prevede il sostegno ai programmi di buona governance e, in certi casi, anche alla società civile (per quanto concerne i programmi bilaterali vedi il punto 3.4.1)

Raccomandazione N° 7

*L'elaborazione di futuri **Programmi indicativi nazionali**, per l'esercizio 2005-2006, servirà per integrare ulteriormente nel programma MEDA la promozione della buona governance, dei diritti umani e della democrazia. In linea con la Comunicazione di Marsiglia a cui si è fatto riferimento in precedenza, la cooperazione nel quadro MEDA dovrebbe riflettere meglio i progressi dei paesi partner nel campo dei diritti umani e della democratizzazione. Al di là dello specifico finanziamento che può essere mobilizzato per misure all'interno dei piani d'azione nazionali o regionali, può essere accantonata all'interno del programma MEDA una dotazione di considerevole entità, messa a disposizione di quei partner che si stanno adoperando per sviluppare ed attuare dei piani d'azione nazionali. Essa verrà stanziata all'interno dei loro programmi indicativi nazionali per finanziare azioni non necessariamente correlate ai diritti umani e alla democratizzazione.*

*La dimensione "diritti umani" dei **documenti di strategia nazionale** verrà incrementata ulteriormente, dando la dovuta importanza alle conclusioni del documento PNUS del 2002 sullo sviluppo umano nei paesi arabi, soprattutto a quelle relative alla buona governance e alle questioni di genere.*

4.3.2. Programma regionale MEDA

I programmi regionali si sono rivelati utili per affrontare quelle questioni che sono spesso troppo delicate per essere trattate a livello nazionale, per lo meno ad uno stadio iniziale. Inoltre, i programmi regionali possono tenere conto di fruttuosi

scambi di esperienze e delle migliori prassi tra paesi che condividono valori culturali, background ed esperienze simili (per quanto concerne i programmi regionali vedi l'ultimo paragrafo del punto 3.4.1).

Raccomandazione N°8

Nell'elaborare il programma indicativo regionale (PIR) per l'esercizio 2005-2006, la Commissione valuterà con estrema attenzione il metodo per inserire il sostegno al rafforzamento dei diritti umani e della democrazia, nonché per conseguire il coinvolgimento della società civile. Inoltre, la Commissione preparerà una valutazione dell'impatto avuto dai vari incontri del forum civile che hanno preceduto le riunioni euromediterranee dei ministri degli esteri; in quel contesto essa considererà il modo in cui il forum civile possa sviluppare una struttura tale da conferire ai risultati dei suoi incontri un impatto più operativo sulle attività del partenariato e sul coinvolgimento in esse della società civile. Il PIR (2005-2006) terrà inoltre conto delle conclusioni del documento PNUS del 2002 sullo sviluppo umano nei paesi arabi.

4.3.3. L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)

Come raccomandato nella *Comunicazione su "Il ruolo dell'UE nella promozione dei diritti dell'uomo e della democratizzazione nei paesi terzi"* del maggio 2001, è stato destinato all'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo un uso più strategico delle risorse. Nel periodo 2002/2004 l'EIDHR si è concentrata su un numero limitato di priorità tematiche, ossia:

- rafforzamento della democratizzazione, della buona governance e dello *Stato di diritto*;
- attività a sostegno dell'abolizione della pena di morte;
- lotta alla tortura e all'impunità e sostegno a favore di tribunali e corti penali internazionali;
- lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione delle minoranze e delle popolazioni indigene.

Oltre a ciò, al fine di massimizzare l'impatto degli aiuti e migliorare la sostenibilità con finanziamenti ridotti, il sostegno dell'EIDHR nel quadro della prima priorità (rafforzamento della democratizzazione, della buona governance e dello *Stato di diritto*) è attualmente concentrato a livello mondiale su 31 "paesi prioritari". Il richiamo alla prospettiva delle questioni di genere costituisce una caratteristica generale di tutti i progetti e programmi.

I paesi prioritari del Mediterraneo del Sud e del Medio Oriente sono: Algeria, Tunisia, Israele e Cisgiordania/Gaza. In loro favore sono state elaborate delle dettagliate subpriorità per il finanziamento di progetti nel periodo 2002/2004. Un'innovazione è rappresentata dalle agevolazioni per "microprogetti" previste per questi paesi; esse forniranno delle modeste sovvenzioni gestite dalle delegazioni della Commissione per finanziare progetti presentati dalla società civile locale.

I progetti nel contesto delle altre priorità globali dell'EIDHR (abolizione della pena di morte, lotta alla tortura e all'impunità e lotta contro il razzismo) sono aperti alla

partecipazione di tutti i paesi terzi e proiettano anche gli obiettivi della tutela dei diritti umani a livello regionale. Inoltre, quale parte dei programmi di master regionali dell'UE in questo settore, il master mediterraneo in diritti dell'uomo e democratizzazione è diretto alla formazione operativa per costituire un gruppo di professionisti provenienti da tutta la regione, in grado di contribuire in maniera effettiva, nei contesti nazionale e regionale, a favorire la democratizzazione e la promozione e la protezione dei diritti umani.

Nei confronti dei partner mediterranei, la strategia dell'EIDHR dovrebbe essere rivista nel 2003 alla luce delle conclusioni della conferenza regionale dell'EIDHR, tenutasi con i rappresentanti della società civile del Mashrek e del Maghreb a metà 2002 ad Amman e a Casablanca. Questi seminari hanno messo in evidenza che la democratizzazione e lo Stato di diritto costituiscono delle priorità per la regione ed hanno segnalato la necessità di un sostegno maggiore alle società civili locali.

L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani è stata anche utilizzata per fornire sostegno alle elezioni tramite l'impiego di missioni UE di monitoraggio elettorale oppure attraverso finanziamenti alle ONG per progetti correlati alle elezioni. Le azioni nel campo delle elezioni dovrebbero essere considerate in modo più sistematico e globale nei paesi mediterranei. In particolare, è fondamentale che il sostegno alle elezioni non sia percepito come un'azione "una tantum", principalmente legata al monitoraggio delle elezioni (attività di notevole peso politico), ma piuttosto come uno sforzo continuo e globale per migliorare il contesto in cui si svolgono le elezioni nei paesi partner. Le azioni non dovrebbero concentrarsi solo sugli aspetti amministrativi e giuridici del processo elettorale, ma anche sull'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali strettamente connessi alle elezioni. In questo contesto il monitoraggio delle elezioni dovrebbe anche rappresentare un importante mezzo per valutare i progressi raggiunti e per raccomandare ulteriori miglioramenti.

Raccomandazione N° 9

In relazione ai partner mediterranei, la strategia dell'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani dovrebbe essere rivista allo scopo di rafforzare la capacità della società civile a livello regionale. Ciò potrà avvenire attraverso la creazione o il consolidamento di reti regionali di operatori non governativi, incluse eventualmente le ONG europee. Tali reti di relazioni e legami rafforzati e duraturi permetteranno gli scambi di informazioni e di migliori prassi e lo sviluppo di capacità; essi si baseranno su attività concrete, dirette al risultato, condotte in uno o più dei seguenti campi:

- *libertà di associazione e di espressione (tra cui il monitoraggio/sensibilizzazione del quadro normativo che regola le ONG e altri attori non statali nonché le organizzazioni di difesa dei diritti umani);*

- *protezione/sensibilizzazione dei diritti di gruppi specifici;*

- *buona governance e lotta contro la corruzione.*

Oltre a ciò, l'EIDHR relativa al periodo successivo al 2004 dovrebbe dedicarsi soprattutto all'incremento della complementarità tra i programmi EIDHR e MEDA,

specialmente in relazione al finanziamento delle attività individuate dai piani d'azione nazionali.

Raccomandazione N° 10

Tutti i mezzi disponibili per il sostegno elettorale (dialogo politico, MEDA e EIDHR) dovrebbero essere utilizzati in maniera coerente e complementare in modo da cercare di migliorare il quadro generale delle elezioni, cooperando sia con le autorità pubbliche che con la società civile. L'attività di monitoraggio elettorale dovrebbe essere presa in considerazione quando, data la situazione specifica, essa possa offrire un reale valore aggiunto.

5. CONCLUSIONI

L'UE e i suoi partner mediterranei hanno a disposizione una serie imponente di strumenti per perseguire i loro obiettivi comuni fondamentali di promozione dello Stato di diritto, della democratizzazione e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La presente comunicazione ha individuato dieci settori in cui tali strumenti esistenti possono essere impiegati più efficacemente:

- attenzione maggiore e più operativa al **dialogo politico,** a tutti i livelli, coi partner MEDA in materia di diritti umani e di democratizzazione;

- miglioramento delle **informazioni e competenze** comuni sulle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione nella regione;

- **miglior coordinamento** tra le delegazioni della Commissione e le ambasciate degli Stati membri nelle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione e cooperazione in tale ambito;

- contatti periodici tra le delegazioni della Commissione e la **società civile**, in stretto coordinamento con le ambasciate degli Stati membri dell'UE;

- sviluppo di **piani d'azione nazionali** MEDA in materia di diritti umani e di democratizzazione con tutti quei partner che vogliono impegnarsi in tal senso;

- creazione di **piani d'azione regionali** sulle questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione con i partner MEDA che vogliono sviluppare una cooperazione ulteriore su questioni concrete;

- maggiore attenzione per le questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione nei **documenti di strategia nazionale** della Commissione e maggiore considerazione, all'interno dei **programmi indicativi nazionali**, dei progressi compiuti in questo settore, anche tramite speciali agevolazioni supplementari;

- maggiore attenzione per le questioni relative ai diritti umani e alla democratizzazione nella **strategia regionale** e nel **programma indicativo regionale** della Commissione;

- maggiore complementarità tra il programma MEDA e l'**iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo**;

– maggiori sforzi a tutti i livelli nel campo del miglioramento del **quadro elettorale**.

Le misure pratiche proposte nella presente comunicazione permetteranno di ottenere maggior coerenza tra le azioni comunitarie e la PESC e permetteranno di realizzare sinergie a tutti i livelli di azione: a livello di dialogo politico, dando ai diritti umani e alla democratizzazione una dimensione maggiore all'interno dei programmi di cooperazione e potenziando la complementarità tra i diversi strumenti di cooperazione a disposizione dell'Unione europea.

Il Consiglio, il Parlamento europeo, i nostri partner nel Mediterraneo e gli altri partner con cui la Commissione coopera nella promozione del rispetto dei diritti umani e della democratizzazione sono invitati a sostenere le misure delineate nella presente comunicazione e ad adoperarsi assieme alla Commissione per attuarla.