

# *Commissione delle Comunità europee. Relazione sulla realizzazione delle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione (per il 1994)\**

## Introduzione

La presente relazione è stata elaborata nell'ambito del gruppo interservizi "diritti umani", per rispondere alle preoccupazioni del Parlamento europeo in materia di coerenza ed efficacia degli interventi a favore dei diritti umani e dei principi democratici.

Per agevolare la lettura e mettere in rilievo gli elementi evolutivi, la struttura del documento riprende quella adottata nella precedente relazione redatta per l'esercizio 92/93<sup>1</sup>. Nella relazione viene fatto un breve accenno agli elementi che restano immutati nel 1994, mentre vengono approfonditi gli elementi nuovi.

È per questa ragione che i principi e gli impegni ai quali si ispira l'azione dell'Unione e della Comunità in materia di diritti umani figurano all'allegato 1 della presente relazione mentre qui di seguito vengono illustrate le linee di bilancio del capitolo "Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti umani", nonché le priorità tematiche e geografiche che ne hanno determinato l'impiego e gli aspetti relativi alle decisioni di finanziamento. Oltre alle risorse finanziarie, all'allegato 2 vengono descritti brevemente gli altri strumenti di promozione dei diritti umani.

### SEZIONE A

#### *Principi e impegni ai quali si ispira l'azione comunitaria*

L'azione comunitaria volta a proteggere e promuovere i diritti umani rientra nell'ambito generale della Carta delle Nazioni Unite, dei principi di carattere universale e delle priorità definite dalla comunità internazionale in occasione delle conferenze mondiali. Per stabilire le priorità a livello tematico e geografico della sua azione, la Comunità tiene conto altresì di quanto realizzato a livello di sedi internazionali e regionali, degli obiettivi definiti dal Consiglio europeo, dal Parlamento europeo e dalle altre istituzioni, nonché delle esigenze specifiche determinate dalla situazione dei suoi partner. I riferimenti a livello internazionale e regionale e le questioni considerate prioritarie nell'impiego degli strumenti finanziari per il 1994 figurano in una nota allegata alla presente relazione (Allegato 1).

\* Doc. COM(95)191 def., Bruxelles, 12.07.1995.

<sup>1</sup> Relazione sull'impiego delle risorse finanziarie per la difesa dei diritti umani e la promozione del processo democratico (per gli anni 1992-1993) - 26.11.93.

SEZIONE B  
*Strumenti di promozione dei diritti umani*

Per adempiere ai suoi obblighi e rispettare gli impegni assunti nel campo dei diritti umani e della promozione del processo di democratizzazione, la Comunità europea dispone di una vasta gamma di strumenti che comprendono in particolare le clausole di accordi con i paesi terzi e le risorse finanziarie che consentono di sostenere azioni a favore dei diritti umani e dei principi democratici in tali paesi. L'impostazione comunitaria si ispira al principio in base al quale la cooperazione internazionale deve privilegiare soprattutto misure intese a favorire la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Il ricorso a sanzioni adottate nelle opportune sedi istituzionali dovrebbe essere previsto soltanto dopo aver esaurito tutte le altre possibilità.

Il nuovo ruolo svolto dalla Comunità europea nelle sue relazioni con i paesi terzi si concreta nell'impiego di questi diversi strumenti, illustrati brevemente in un documento (*Allegato 2*) accluso alla relazione.

SEZIONE C  
*Linee di bilancio ed altre risorse finanziarie disponibili per promuovere il rispetto dei diritti umani*

Le risorse di bilancio costituiscono un mezzo comunitario di "azione positiva". Si tratta di uno strumento prezioso, il cui impiego si ispira ai principi di *trasparenza, complementarità e coesione*.

L'aumento degli stanziamenti di bilancio a favore della promozione dei diritti umani e dei principi democratici per il 1994 non consente di elencare in modo esauriente in questa seconda relazione tutte le linee che incidono su tali obiettivi. Qui di seguito vengono illustrati soltanto alcuni esempi significativi delle cosiddette risorse aggiuntive.

Alcune risorse destinate specificamente alla promozione e alla difesa dei diritti umani privilegiano il sostegno alle iniziative innovatrici in grado di fornire un incentivo le quali, in caso di risultati positivi, possono svilupparsi in seguito nell'ambito dell'assistenza tecnica con importi più elevati. Si tratta in particolare dell'impostazione adottata per alcune azioni sostenute sulle linee B7-522 e B7-523.

Le risorse di bilancio della Comunità europea sono così ripartite:

- risorse "specifiche" su linee di bilancio raggruppate per la prima volta nel 1994 nel capitolo "Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti umani". Questo adeguamento voluto dal Parlamento europeo risponde alla necessità di garantire la coerenza e la trasparenza del sostegno comunitario alle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e il processo democratico; esso rispecchia le nuove responsabilità conferite dal Trattato sull'Unione europea, nonché alcune modifiche strutturali operate nelle varie istituzioni comunitarie. L'importo complessivo di 59,1 MECU stanziato in tale capitolo per il 1994 (45,1 MECU nel 1993) conferma la tendenza all'aumento costante delle risorse di bilancio destinate a promuovere i diritti umani e i principi democratici. Tali linee di bilancio sono destinate espressamente al conseguimento di tale obiettivo, con particolare rilievo alla promozione dei diritti civili e politici, e vengono privilegiate nella presente relazione;

- risorse "aggiuntive" prelevate dagli stanziamenti destinati all'assistenza e alla cooperazione finanziaria e tecnica, nonché da altri strumenti che possono servire per l'attuazione di misure considerate importanti ma che non sono coperte da stanziamenti di bilancio specifici: tali risorse vengono impiegate essenzialmente per la promozione dei diritti economici, sociali e culturali.

L'utilizzazione complementare di queste risorse consente di promuovere tanto i diritti civili e politici quanto i diritti economici, sociali e culturali, nel rispetto del principio di indivisibilità dei diritti umani.

Essa permette in questo modo di sostenere azioni a favore di gruppi sociali particolarmente vulnerabili, tra i quali:

- i bambini: progetti "bambini della strada" finanziati in Brasile, Guatemala, Perù e Romania;

- le donne: nell'ambito del terzo programma comunitario a medio termine per la parità delle opportunità tra donne e uomini, la Commissione finanzia alcuni progetti (linea B3-4012) e sostiene altresì la creazione di imprese, cooperative ed altre iniziative di creazione di posti di lavoro varate da donne (linea B3-4010, programma ILE). Si può inoltre citare l'iniziativa NOW (New Opportunities for Women, linee A0-2380, A0-1178, B3-4012);

- le popolazioni locali: nell'ambito dell'aiuto finanziario e tecnico e della cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia (regolamento 443/92 del Consiglio, del

25 febbraio 1992), la Commissione realizza numerose azioni a favore delle popolazioni locali volte alla formazione dei loro rappresentanti, alla promozione dei loro diritti, nonché al sostegno all'auto-organizzazione. Tali azioni prevedono altresì il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali che figura tra gli obiettivi di conservazione delle foreste tropicali e della tutela delle risorse ambientali.

- Dette risorse complementari consentono inoltre di finanziare azioni particolarmente ambiziose sotto il profilo tanto degli obiettivi perseguiti quanto dell'impegno finanziario. Esse hanno permesso altresì di realizzare le prime tre azioni comuni decise all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea. Tali azioni, volte a fornire assistenza durante le elezioni in Russia, Sudafrica e Palestina, sono state essenzialmente finanziate mediante i fondi della cooperazione allo sviluppo.

- Un altro esempio significativo dell'importanza annessa ai diritti umani nell'utilizzazione delle risorse destinate all'assistenza e alla cooperazione è stato l'invio in Ruanda di osservatori in materia di diritti umani, effettuato dalla Commissione sulla base di una posizione comune del Consiglio del 4 ottobre 1994.

Tali azioni costituiscono ben più di un esempio di utilizzazione delle risorse aggiuntive: esse concretizzano l'impegno dell'Unione europea a favore dei diritti umani, trasferendolo direttamente in loco sotto forma di azioni concrete aventi un'incidenza reale.

#### **I. Linee di bilancio specificamente destinate a promuovere i diritti umani e la democrazia: capitolo B7-52 "Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti umani"**

Qui di seguito vengono elencate le priorità adottate dai servizi della Commissione per l'impiego di otto delle nove linee del capitolo B7-52 sull'esercizio 1994<sup>2</sup>. La linea B7-525 "Forum europeo dei migranti" gestito dalla DG V non figura nella relazione.

1. B7-5200 Programma Phare per la democrazia (ex voce B7-5060) dotato per il 1994 di 10.000.000 di ECU  
B7-5210 Programma Tacis per la democrazia dotato per il 1994 di 10.000.000 di ECU

B7-5200: Il programma Phare per la democrazia sostiene lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto, nonché della società civile nei paesi dell'Europa centrale e orientale (Albania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia).

B7-5210: Stanziamento destinato a coprire l'attuazione di un programma di sostegno alla democrazia e allo Stato di diritto, nonché allo sviluppo della società civile negli Stati indipendenti dell'ex Unione sovietica (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan). Esso proviene dal programma Tacis. Un importo di 100.000 ECU è destinato alla Fondazione Sakharov per i diritti umani.

#### **Impiego:**

##### **Considerazioni generali**

- Le linee di bilancio B7-5200 e B7-5210 sono alla base del programma Phare e Tacis per la democrazia, volto a contribuire al consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché allo sviluppo della società civile nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, nei nuovi Stati indipendenti e in Mongolia. L'attuazione del programma poggia essenzialmente sulla cooperazione tra organizzazioni non governative (ONG).

- Il programma per la democrazia scaturisce dall'iniziativa europea per la democrazia del Parlamento europeo e integra i programmi d'assistenza tecnica Phare (per i paesi dell'Europa centrale e orientale) e Tacis (per i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia) realizzati dalla Commissione europea. Una parte degli stanziamenti per l'assistenza tecnica Phare e Tacis sono stati inoltre destinati allo sviluppo della società civile (cinque programmi nazionali intitolati 'Sviluppo della società civile').

##### **Strumenti d'azione, condizioni di ammissibilità**

- Il Programma fornisce un cofinanziamento a progetti volti a promuovere il rispetto dei diritti

<sup>2</sup> Le informazioni in corsivo riprendono i commenti di bilancio.

umani e delle procedure democratiche negli organi governativi, parlamentari e amministrativi, nonché nelle diverse sfere della società civile (organizzazioni di categoria, associazioni, mezzi di comunicazione di massa).

- Tali progetti debbono essere realizzati sulla base di associazioni tra organizzazioni non governative dell'Unione europea e dei paesi beneficiari di Phare e Tacis. Nei casi in cui occorra migliorare le tecniche e la prassi parlamentari, le ONG dell'Unione possono tuttavia avere come partner gruppi informali di politici appartenenti a vari partiti.

- I progetti candidati a un cofinanziamento debbono perseguire uno dei tre obiettivi seguenti:

1. l'acquisizione e il concretamento delle conoscenze e delle tecniche riguardanti la prassi parlamentare, da parte di gruppi di politici rappresentanti di diversi partiti (parlamentari e rappresentanti delle amministrazioni locali e regionali) e da funzionari del Parlamento;

2. il potenziamento di ONG e associazioni che, per il loro orientamento e mediante le loro attività, contribuiscono costantemente a promuovere lo sviluppo di una società democratica e pluralista;

3. il trasferimento di competenze specializzate e di know-how nei settori delle prassi democratiche e dello Stato di diritto alle organizzazioni di categoria e ad altre associazioni dei paesi interessati.

I progetti devono inoltre rientrare in uno dei seguenti campi d'attività:

1. **Prassi e organizzazione parlamentare:** attività che garantiscono un trattamento equo dei partiti all'opposizione, la trasparenza del funzionamento delle assemblee, l'equità delle leggi elettorali e l'indipendenza dei rappresentanti eletti.

2. **Trasparenza dell'amministrazione e della gestione pubblica:** prassi governative locali, sviluppo delle collettività territoriali, democrazia locale, partecipazione dei cittadini, lotta contro la corruzione.

3. **Sviluppo delle ONG e di altre strutture rappresentative:** prassi democratiche nelle organizzazioni di massa quali i gruppi di sorveglianza del rispetto dei diritti umani, le associazioni di cittadini, i partiti politici, i sindacati, le associazioni padronali, le associazioni di consumatori, le camere di commercio, ecc.

4. **Indipendenza, pluralismo e responsabilità dei media** mediante la formazione etica e professionale dei giornalisti, la normativa in materia di stampa, la sorveglianza della libertà di stampa esclusi gli stanziamenti per la creazione di nuovi media.

5. **Sensibilizzazione e istruzione:** creazione di un clima di fiducia, prevenzione, mediazione e risoluzione delle controversie, educazione civica, apprendimento della tolleranza reciproca e del rispetto nelle società multiculturali attraverso l'insegnamento della storia delle scienze sociali e della cultura.

6. **Promozione e tutela dei diritti umani:** libertà civiche, giustizia, polizia, sistema carcerario, tutela della vita privata.

7. **Controllo della sicurezza da parte dei cittadini** (forze armate, sicurezza interna, polizia e milizia).

8. **Diritti delle minoranze, pari opportunità, pratiche non discriminanti** in materia di accesso all'istruzione e ai media, parità tra uomini e donne, piena ed equa partecipazione di tutti i cittadini al funzionamento della società.

### *Attuazione del programma, stanziamenti e impegni*

#### *Phare democrazia*

\* 1992

- Varo del programma su base pilota esclusivamente nell'ambito di PHARE. In seguito ad una gara d'appalto, sono state ricevute 345 candidature, tra le quali sono stati selezionati 52 progetti. Dotazione 1992: 5.000.000 ECU.

\* 1993

- La maggior parte degli stanziamenti per il 1993 è stata destinata a progetti di importo compreso tra 10.000 e 200.000 ECU, detti macro-progetti. Tali stanziamenti sono stati oggetto di una gara d'appalto presso organizzazioni non governative indetta nel gennaio 1994, seguito dalla conclusione dei contratti a partire dall'aprile 1994. Su 394 candidature, sono stati scelti 125 progetti (Phare e Tacis).

- Un'altra parte degli stanziamenti è stata utilizzata per finanziare progetti di importo compreso tra 3.000 e 10.000 ECU, chiamati *micro-progetti*. Questi ultimi, realizzati da organizzazioni stabilite nei paesi beneficiari di Phare, non sono soggetti all'obbligo di partenariato e vengono selezionati mediante una procedura più semplice. Essi sono gestiti a livello locale dalle delegazioni dell'Unione europea o da fondazioni costituite in loco. *Tutti gli stanziamenti sono stati impegnati.*

- Dal 1993, la Commissione europea ha fatto ricorso, per la gestione del programma, a un'assistenza tecnica specializzata fornita dalla Fondazione europea dei diritti umani.

#### Stanziamanti per il 1993 (linea di bilancio B7-600)

Dotazione:

Totale: 10.000.000 ECU

(9.000.000 ECU dei quali per il cofinanziamento di progetti)

di cui	8.000.000 di ECU per macro-progetti
	1.000.000 di ECU per micro-progetti
	1.000.000 di ECU per la gestione

#### Impegni

Cofinanziamento di progetti:	8.569.795 ECU
gestione:	1.000.000 di ECU

\* 1994

Nel bilancio 1994, gli stanziamenti sono stati ripartiti tra *macro-progetti*, *micro progetti* e *progetti specifici*.

- Gli stanziamenti destinati ai *macro-progetti* sono stati oggetto di una gara d'appalto indetta nel luglio 1994. Tra le 573 candidature, la Commissione ha finora scelto 74 progetti, per i quali vengono attualmente negoziati i contratti. Altri progetti sono ancora all'esame.

- I risultati delle gare d'appalto per i *micro-progetti* non sono ancora disponibili.

- Mediante la nuova procedura "specificata" (finanziamento di azioni d'importo pari mediamente a 250.000 ECU, scelte dalla Commissione in base alle priorità definite dall'Unione europea), sono stati scelti 6 progetti i cui contratti di realizzazione sono stati firmati nel gennaio 1995.

*Anche in questo caso si prevede di impegnare quest'anno tutti gli stanziamenti previsti.*

#### Stanziamanti per il 1994 (linea di bilancio B7-5200)

Dotazione 1994:

Totale: 10.000.000 di ECU ripartiti in due quote di 5.000.000 di ECU

[9.000.000 di ECU dei quali per il cofinanziamento di progetti (prima quota: 3.000.000 di ECU)

di cui:	6.000.000 ECU per macro-progetti (prima quota: 3.000.000 di ECU)
	1.500.000 ECU per micro-progetti (prima quota: 750.000 ECU)
	1.500.000 ECU per progetti specifici (prima quota: 500.000 ECU)
	1.000.000 ECU per la gestione]

*Impegni*: le cifre definitive non sono ancora disponibili.

#### Tacis Democrazia

\* 1993

- Ampliamento ai paesi interessati dal programma Tacis su base pilota.

- Gli stanziamenti per il 1993 sono stati oggetto di una prima gara d'appalto (in parallelo con il programma Phare); sono stati approvati 42 progetti e firmati contratti per un importo complessivo di 3,15 MECU. La maggior parte dei progetti verteva sul potenziamento delle ONG; sono stati altresì sostenuti progetti su iniziativa della Commissione o dei suoi partner per un importo totale di 1.326.248 ECU.

\* 1994

- La seconda gara d'appalto è stata indetta nel luglio 1994 e riguardava i paesi ammissibili al contributo Tacis. Il gruppo consultivo democrazia ha selezionato e presentato alla Commissione per approvazione 37 progetti a concorrenza di 4,1 MECU. La maggior parte delle attività dovrebbe essere avviata nel secondo semestre del 1995. Alcuni progetti presentati su iniziativa della Commissione o dei suoi partner, approvati nel 1993, sono finanziati sul bilancio 1994.

Il programma comprende due parti: le azioni su iniziativa della Commissione europea 1) e le azioni proposte dalle ONG e cofinanziate da esse 2).

1) Tali azioni riguardano campi specifici direttamente legati alla situazione politica dei paesi interessati. Esse concernono soprattutto il processo elettorale, la libertà di stampa e dei media e il sostegno alle

istituzioni democratiche. Vanno citati in particolare il sostegno della Commissione europea al processo elettorale in Russia (dicembre 1993) e in Ucraina (marzo 1994), nonché i programmi specifici di sostegno ai media per esaminare l'attenzione da essi rivolta alle elezioni parlamentari e presidenziali in Russia (dicembre 1993), Ucraina, Moldavia e Bielorussia (1994); tali azioni hanno consentito di pubblicare un opuscolo informativo pratico sul tema "Media ed elezioni". È stato altresì fornito un contributo finanziario a un progetto di formazione di deputati ucraini eletti al nuovo Parlamento in materia di prassi parlamentare in base all'esperienza di un Parlamento nazionale dell'Unione europea.

È stata istituita a Mosca una Task-Force ("Unità di gestione del programma democratico") per garantire il coordinamento delle varie iniziative avviate dalla Commissione. Si possono altresì realizzare progetti su richiesta dei paesi Tacis.

2) Questa parte del programma è gestita congiuntamente al programma Phare democrazia e, quindi, con l'assistenza della Fondazione europea dei diritti umani.

#### *Tacis - democrazia*

Stanziamanti per il 1993: 4.000.000 ECU  
Impegno per il 1993: 4.000.000 ECU  
Stanziamanti per il 1994: 10.000.000 ECU  
Impegno per il 1994: 1.923.898 ECU (ad oggi)

#### **2. B7-5201 Azioni comunitarie di sostegno alla democrazia e di appoggio al processo di pacificazione per le repubbliche dell'ex Jugoslavia (nuova voce) dotata per il 1994 di 4.000.000 di ECU (+ 1.000.000 storno)**

Stanziamanto destinato a coprire il finanziamento di azioni volte a sostenere il processo di pacificazione, ridurre le tensioni e sviluppare la democrazia nelle repubbliche dell'ex Jugoslavia (Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, FYROM, Bosnia Erzegovina).

Stanziamanti d'impegno autorizzati per il 1994: p.m.  
4.000.000 ECU + 1.000.000 (storno).

Già nel 1993 erano state realizzate azioni specifiche a favore dell'ex Jugoslavia sulla linea A-3030 in seguito alle dichiarazioni dei Consigli europei di Lisbona (luglio 1992) ed Edimburgo (dicembre 1992). L'iscrizione in bilancio di questa linea dimostra il vivo interesse mostrato dal Parlamento europeo per la questione dei diritti umani nell'ex Jugoslavia, e soprattutto per l'assistenza alle vittime di violenza sessuale e torture (relazione Warburton).

#### *Impiego:*

Poiché gli stanziamenti 1994 erano iscritti in riserva, è stato necessario sbloccarli mediante una procedura specifica che definiva le priorità. Essi sono ripartiti fra i tre campi di attività seguenti:

- sostegno agli sforzi di pace decisi dalla comunità internazionale (misure per potenziare il controllo delle sanzioni nei confronti della Serbia e del Montenegro; misure a favore del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia);
- difesa e promozione dei diritti umani e della democrazia; consolidamento della società civile, segnatamente attraverso il sostegno alle ONG locali;
- sostegno ai media indipendenti (stampa e settore audiovisivo), soprattutto consentendo loro l'acquisto di attrezzature.

Stanziamanti per il 1994: 4.000.000 ECU + 1.000.000 (storno)  
Impegno per il 1994: 4.811.500 ECU.

#### **3.a B7-522 Diritti umani e democrazia nei paesi in via di sviluppo (ex voce B7-5053) dotata per il 1994 di 14.000.000 ECU.**

#### **3.b B7-523 Processo di democratizzazione in America Latina (ex voce B7-5078) dotata per il 1994 di 13.000.000 ECU**

a) Stanziamanto destinato a coprire azioni a favore dei diritti umani e della democrazia, in stretto col-

legamento con le politiche di sviluppo della Comunità nei paesi in via di sviluppo, anche nei paesi meridionali del Mediterraneo.

b) Stanziamento destinato a coprire il finanziamento di azioni speciali per contribuire al processo di democratizzazione in America Latina, comprese Haiti e Cuba, in particolare il reinserimento nella vita civile dei combattenti di guerre civili nell'America centrale.

Esso copre anche il sostegno ad autorità democraticamente elette vittime di tentativi di colpo di Stato, e che conservano la fiducia della Comunità.

Sono altresì imputate a questo articolo le spese per studi, riunioni di esperti, conferenze e congressi, informazione e pubblicazioni in diretta connessione con il conseguimento dell'obiettivo dell'azione, di cui sono parte integrante, escluse le spese che rientrano nel quadro della gestione dell'azione stessa o dell'amministrazione generale (vedi comunicazione della Commissione del 22 aprile 1992).

#### *Impiego:*

L'impiego di queste linee è oggetto di una relazione annuale elaborata dalla Commissione in conformità della risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio su "diritti umani, democrazia e sviluppo", adottata il 28 novembre 1991. Si tratta infatti di stanziamenti utilizzati per conseguire gli obiettivi prioritari definiti nella risoluzione. Finora, sono state rese pubbliche due relazioni: per l'esercizio 1992 (SEC(92) 1915 def., del 21 ottobre 1992) e per l'esercizio 1993 (COM(94) 42 def., del 23 febbraio 1994).

a. Per il 1994, numerose azioni finanziate sulla linea B7-522 riguardano il sostegno al processo elettorale, il consolidamento dello Stato di diritto, il sostegno all'indipendenza del potere giudiziario e la costituzione di mezzi di comunicazione liberi e indipendenti, l'appoggio ai gruppi vulnerabili e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in materia di diritti umani. Sotto il profilo geografico, i progetti finanziati su questa linea interessano soprattutto l'Africa. Particolare attenzione è annessa ai progetti sostenuti nei territori occupati, volti in particolare all'elaborazione di testi fondamentali che garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini palestinesi e l'equilibrio dei poteri.

- Particolare attenzione (oltre un terzo degli stanziamenti per il 1994) è stata rivolta al processo elettorale e di consultazione della popolazione attraverso misure volte a consentire o ad aumentare la partecipazione della popolazione al processo decisionale e azioni di promozione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica ai diritti umani. Per quanto riguarda il consolidamento della società civile, l'azione comunitaria verte in particolare sull'alfabetizzazione e sul rafforzamento del tessuto sociale grazie ad un sostegno alle associazioni locali e ad un miglioramento dei mezzi di comunicazione.

- Una parte sostanziale degli stanziamenti è stata destinata ad azioni a favore della libertà di stampa.

- È stato privilegiato inoltre il rafforzamento dello Stato di diritto, segnatamente nei paesi nei quali è in atto un processo di transizione verso la democrazia; le azioni sostenute prevedono l'appoggio all'indipendenza del sistema giudiziario, all'elaborazione di costituzioni, alle attività parlamentari e, in generale, alle istituzioni di carattere democratico.

- Anche i principi di buon governo e di trasparenza nella gestione delle questioni pubbliche costituiscono una priorità.

- Quanto alla promozione e alla difesa dei diritti umani, viene dato particolare risalto ai diritti dei gruppi più vulnerabili della società quali donne, bambini e popolazioni locali.

- Viene rivolta particolare attenzione alle vittime di violenze e di conflitti armati.

- Uno dei nuovi settori di azione comunitaria per il futuro consiste nella prevenzione e nella composizione dei conflitti.

- Il finanziamento di conferenze e di seminari è ridotto al minimo necessario come in tutte le linee del capitolo.

*Nel 1994, sono stati impegnati tutti gli stanziamenti.*

b. La linea B7-523, creata nel 1990 per sostenere il processo di democratizzazione nell'America centrale e in Cile, è stata estesa dall'anno successivo a tutti i paesi dell'America latina. Tale fondo è inteso soprattutto ad appoggiare i processi di democratizzazione in tutta la regione latino-americana e a rafforzare il processo di pacificazione, segnatamente nell'America centrale.

A tal fine, sono state fissate alcune priorità tematiche basate tanto sugli orientamenti generali della risoluzione del Consiglio del 28 novembre 1992, quanto sulle direttive specifiche del regolamento 443/92 e degli accordi di cooperazione con i paesi interessati. Gli obiettivi prioritari fissati sono i seguenti:

\* sostegno al processo elettorale (nonché alle azioni "post elettorali")

- \* rafforzamento dello Stato di diritto, sostenendo
- le attività dei Parlamenti e delle altre istituzioni democraticamente elette;
- i sistemi giudiziari per potenziare la loro indipendenza e, in generale, i diversi mezzi di difesa legale;
- le riforme legislative e costituzionali;
- le riforme del sistema carcerario;
- \* consolidamento della società civile
- sensibilizzazione e formazione in materia di diritti e doveri dei cittadini;
- promozione della libertà di espressione e della libertà sindacale;
- rafforzamento delle organizzazioni non governative e delle associazioni;
- \* sostegno specifico ai "procuratori per i diritti umani";
- \* sostegno a gruppi vulnerabili: bambini, donne, popolazioni locali, vittime della violenza;
- \* sostegno a progetti di istruzione, formazione e sensibilizzazione nel settore dei diritti umani, destinati specificamente ai membri della polizia, delle forze armate e delle forze di sicurezza.

Per quanto riguarda le diverse priorità, particolare attenzione va rivolta al "Programma pluriennale di promozione dei diritti umani in America centrale" avviato nel 1992, il quale concretizza una stretta relazione di partenariato per l'analisi della situazione dei diritti umani, nonché progetti specifici di assistenza giuridica, di sostegno al potere giudiziario e alla formazione di determinati destinatari quali i membri della polizia e delle forze armate chiamati a svolgere un ruolo particolare nel consolidamento della democrazia.

La creazione, nel gennaio 1994, del "Comitato diritti umani/America Latina" di cui fanno parte rappresentanti delle DG I, VIII, X e IA e che si è già riunito nove volte, ha consentito non solo di analizzare i progetti caso per caso ma anche di discutere gli obiettivi prioritari da conseguire per un'utilizzazione ottimale delle risorse disponibili su questa linea.

B7-522

Stanziamenti per il 1994: 14.000.000 ECU

Impegno per il 1994: 14.000.000 ECU

B7-523

Stanziamenti per il 1994: 13.000.000 ECU

Impegno per il 1994: 12.999.978 ECU

**4. B7-5240 Sovvenzioni a favore delle attività di organizzazioni che perseguono scopi connessi alla tutela dei diritti umani (ex voci A-3030 e B7-5067) dotata per il 1994 di 5.000.000 ECU**

Stanziamento destinato a coprire la concessione di sovvenzioni a organizzazioni che si occupano della difesa dei diritti umani quali la Fondazione europea per i diritti umani e la Fondazione europea per la libertà di espressione.

Esso copre anche i costi amministrativi relativi alla gestione della voce e all'ispezione di progetti che hanno beneficiato di sovvenzioni.

Questo contributo è destinato alla realizzazione di progetti da avviare in paesi terzi (paesi in via di sviluppo, paesi dell'Europa centrale e orientale e altri), nonché nella Comunità, sotto forma di sovvenzioni volte a:

- sostenere centri di riabilitazione per le vittime di torture e altre organizzazioni che offrono un aiuto concreto alle vittime di violazione dei diritti umani, assegnando ad essi una quota di finanziamento a carico della presente voce uguale a quella concessa in passato;
- formare il personale incaricato di far rispettare i diritti umani (giudici, avvocati, amministratori, responsabili per l'addestramento dei quadri di polizia e delle forze di sicurezza, insegnanti, ecc.);
- promuovere il rispetto dei diritti del bambino e assistere i bambini che siano vittime di violazioni dei diritti umani;
- promuovere la formazione presso organizzazioni specializzate nella difesa dei diritti umani;
- sostenere l'azione di osservazione delle prigioni a livello internazionale e diffusione delle relazioni in merito.

Viene data priorità ai progetti volti ad offrire un aiuto concreto e diretto. Nella misura del possibile, vengono presi in considerazione i progetti particolarmente meritevoli relativi ad attività di ricerca e a seminari a livello universitario.



Un importo di 200.000 ECU è destinato a sostenere le attività dell'Osservatorio internazionale sulle carceri.

*Impiego:*

Questa voce, che non è soggetta ad alcuna limitazione di tipo geografico, consente di trattare tutti i temi prioritari dei quali non tengono conto le altre linee di bilancio.

Si tratta di una fucina di idee e nuove azioni in settori "pionieri": le prime azioni per le vittime di torture sono state infatti finanziate su questa linea prima di diventare oggetto di una linea specifica su iniziativa del Parlamento europeo. Vista l'entità della domanda, è stato necessario applicare criteri di selezione estremamente rigidi eliminando una parte considerevole dei progetti, poiché gli stanziamenti erano completamente utilizzati e impegnati all'88% fin dal primo semestre dell'esercizio. È questa linea, tuttavia, che ha consentito di supplire all'esaurimento degli stanziamenti della linea specificamente destinata al sostegno delle vittime della tortura. Essa è servita per sostenere progetti specifici contribuendo all'avvio delle attività del Tribunale internazionale (progetti di sostegno alle vittime chiamate a testimoniare, iniziative per mettere a disposizione giovani giuristi, sensibilizzazione al ruolo del tribunale) per un importo di 530.000 ECU. Per garantire l'osservanza delle raccomandazioni della relazione Warburton, sono stati stanziati 734.000 ECU per 8 progetti di assistenza psicosociale alle vittime di violazioni gravi dei diritti umani, soprattutto donne e bambini. È stata infine questa linea a spianare la via per un approfondimento degli aspetti dell'assistenza elettorale legati ai diritti umani.

*Nel 1994, sono stati impegnati tutti gli stanziamenti (a concorrenza dell'88% sin dal termine del primo semestre dell'esercizio)*

Stanziamenti per il 1994: 5.000.000 ECU

Impegno per il 1994: 5.000.000 ECU

**5. B7-5241 Aiuto dell'Unione europea alle organizzazioni non governative che operano per la tutela e la promozione dei diritti umani in Turchia (ex voce B7-5079) dotata per il 1994 di 500.000 ECU**

Stanziamento destinato a finanziare un aiuto comunitario alle organizzazioni non governative che operano per la tutela e la promozione dei diritti umani in Turchia.

Lo stanziamento di impegno autorizzato per il 1994 è di 500.000 ECU.

*Impiego:*

Gli stanziamenti di questa linea vengono utilizzati in stretta collaborazione con la delegazione della Commissione ad Ankara. Essi consentono di sviluppare in Turchia attività di istruzione, formazione ed informazione sui diritti umani. I progetti sostenuti riguardano essenzialmente le vittime della tortura, le donne, la società civile e i settori giudiziario, scolastico e universitario. Il programma si prefigge tra l'altro di rafforzare la professionalità e l'influenza delle organizzazioni locali che operano per la tutela dei diritti umani e la promozione dei valori democratici. La linea ha consentito in particolare di sostenere le attività svolte dalla Fondazione turca dei diritti umani attraverso i suoi tre centri di riabilitazione delle vittime della tortura (Ankara, Istanbul e Izmir) e il centro di documentazione situato ad Ankara.

*Nel 1994 sono stati impegnati tutti gli stanziamenti*

Stanziamenti per il 1994: 500.000 ECU

Impegno per il 1994: 500.000 ECU

**6. B7-527 Sostegno ai centri di riabilitazione per le vittime della tortura e alle organizzazioni che offrono un aiuto concreto alle vittime di violazioni dei diritti umani (nuova voce) dotata per il 1994 di 2.000.000 ECU**

*Impiego:*

L'azione comunitaria nel settore dell'assistenza alle vittime della tortura ha continuato ad intensificarsi negli ultimi anni e, su iniziativa del Parlamento europeo, quest'anno è stata creata una linea specifica con una dotazione finanziaria di 2.000.000 di ECU, conformemente ad uno degli obiettivi prioritari del

programma d'azione della conferenza mondiale dei diritti umani. L'iniziativa, che teneva conto di un'esigenza impellente, non è stata sufficiente sotto il profilo quantitativo: le richieste di finanziamento ammontavano ad oltre 5.000.000 di ECU a settembre, mentre tutti gli stanziamenti disponibili erano stati esauriti già dal mese di luglio. Come in passato, è stato necessario finanziare alcuni progetti di assistenza alle vittime della tortura sulla linea B7-5240. Per questa ragione, nel 1994 la Comunità ha impegnato complessivamente 2.551.000 ECU a favore di 39 progetti rispetto ai 13 progetti del 1993 finanziati con 1.015.000 ECU.

*Nel 1994, sono stati impegnati tutti gli stanziamenti (sin dal mese di luglio).*

Stanziamenti per il 1994: 2.000.000 ECU

Impegno per il 1994: 2.000.000 ECU

#### SEZIONE D

### *Aspetti della procedura di finanziamento di attività volte a promuovere i Diritti umani e la Democrazia*

La crescente importanza dell'aspetto "diritti umani" e l'utilizzazione di ingenti risorse di bilancio ripartite tra i vari servizi della Commissione, hanno reso sempre più difficile garantire la coerenza e richiedono un maggiore coordinamento. Il gruppo interservizi "diritti umani" si è impegnato a tal fine sin dalle prime riunioni e, attraverso consultazioni opportune, ha individuato riferimenti e criteri comuni per l'utilizzazione degli strumenti finanziari destinati a promuovere i diritti umani, riferimenti e criteri applicati dai gruppi ad hoc propri a ciascuna linea.

Il gruppo, creato nel 1991, ha tenuto a tutt'oggi 22 riunioni.

Grazie all'impegno di tutti i membri del gruppo, è stato compiuto un notevole sforzo d'armonizzazione ai vari livelli della procedura, che ha comportato quest'anno alcuni miglioramenti soprattutto in materia di definizione di orientamenti e di identificazione di criteri. Il regolamento di esecuzione del bilancio per il 1994 specifica infatti che "le proposte vengono elaborate sulla base degli orientamenti e dei criteri definiti all'interno del gruppo permanente interservizi (n. 52) coordinamento dei diritti umani" (COM(94) PV 722).

#### *i) Individuazione dei beneficiari*

##### *A. Processo di identificazione*

Nella precedente relazione, erano state identificate due impostazioni:

- gara d'appalto (PHARE e TACIS-democrazia)
- richieste da parte dei beneficiari.

Quest'anno, le due impostazioni sono state mantenute in linea di massima. Si è rimediato tuttavia all'assenza di flessibilità, principale inconveniente della formula della gara d'appalto, riservando una parte degli stanziamenti ad azioni specifiche i cui obiettivi sono definiti dai servizi della Commissione sulla base di priorità politiche dell'Unione europea e a progetti di importo minore a 10.000 ECU, detti *micro-progetti*, realizzati sotto la responsabilità delle delegazioni da parte di ONG con sede nei paesi beneficiari di Phare e senza obbligo di partenariato.

Per quanto riguarda la formula delle richieste, un dialogo più approfondito con i beneficiari ha consentito di individuare progetti che tengono conto tanto dei loro obiettivi quanto delle priorità della Comunità.

##### *B. Moduli di identificazione*

Si tratta di un aspetto essenziale dello sforzo di coerenza nei confronti dei beneficiari. Questi si trovano infatti di fronte a procedure di individuazione che variano da un servizio all'altro, il che comporta lavoro supplementare e una notevole perdita di tempo. L'armonizzazione dei moduli di candidatura ha consentito di ovviare in parte a questo inconveniente.

Il gruppo "diritti umani e democrazia" tende a standardizzare i moduli di richiesta di finanziamento per tutte le linee di bilancio riguardanti i diritti umani e la democrazia.

##### *C. Natura dei beneficiari*

I beneficiari possono essere enti pubblici, organizzazioni internazionali, ONG o altri organismi di società civile.

Questi ultimi dispongono di competenze e di un'esperienza in loco che contribuiscono, nell'ambito delle priorità stabilite a livello regionale e internazionale, a definire linee d'azione che rispondono direttamente alle preoccupazioni e alle aspirazioni dei gruppi interessati.

Si spiega così l'evoluzione progressiva e originale della loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi prioritari della Comunità, sotto forma di un partenariato flessibile che non implica lo status proprio delle ONG come nel caso delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

La maggior parte delle linee di bilancio non esclude alcuna categoria di beneficiari. Le linee TACIS e PHARE democrazia privilegiano una cooperazione tra ONG dei paesi membri e ONG locali. La linea "Processo di democratizzazione in America Latina" è riservata esclusivamente alle organizzazioni locali.

#### *ii) Dimensione dei progetti*

L'importo dei progetti è estremamente diverso. Si va da un minimo di 5.000 ECU a progetti di 1.000.000 di ECU. Tuttavia per PHARE e TACIS democrazia, la gara d'appalto fissa un massimale di 200.000 ECU. I progetti specifici sono orientati verso azioni di un certo impatto con una dotazione di circa 250.000 ECU. Numerosi amministratori convengono che la gestione di piccoli progetti di modesta incidenza finanziaria ma con costi di gestione equivalenti a quelli di un progetto più ambizioso comportano una certa difficoltà.

#### *iii) Esame dei progetti*

Quest'anno, per la prima volta, il gruppo interservizi "diritti umani" ha istituzionalizzato riferimenti e priorità comuni. I criteri di esame dei progetti vengono definiti in funzione di principi e priorità che figurano all'allegato 1.

#### *iv) Consultazione e decisione*

Ciascun progetto è stato oggetto di consultazione con i vari servizi interessati (tematici e geografici). Vengono inoltre consultati sistematicamente il controllo finanziario, i servizi finanziari e il servizio giuridico. L'utilizzazione degli stanziamenti è sempre soggetta al controllo della Corte dei conti.

Seguendo i suggerimenti formulati nelle conclusioni della relazione 92-93, è stata armonizzata la procedura decisionale. Tutte le decisioni sono state adottate dalla Commissione mediante procedura scritta.

Il Parlamento europeo viene informato a diversi livelli, in modo *specifico* o *generale*. Attraverso interrogazioni scritte e orali presentate alla Commissione, i parlamentari ottengono informazioni precise su aspetti specifici. Inoltre, ogni anno, viene pubblicato un rapporto sul seguito dato alla risoluzione "diritti umani, democrazia e sviluppo" del 28 novembre 1991, che riguarda in particolare l'impiego delle linee B7-522 (ex B7-5053) e B7-523 (ex B7-5078). Più in generale, la presente relazione elaborata su richiesta del Parlamento, riguarda tutte le azioni "diritti umani" che figurano al capitolo "iniziativa europea di democratizzazione" (ad eccezione della linea riguardante il Forum dei migranti).

#### *v) Sistema di valutazione*

Sono state applicate varie forme di valutazione:

- Tutti i beneficiari devono presentare una relazione sulle attività svolte, nonché sulle spese consentite per i progetti prima della chiusura della pratica;

- esperti e organismi indipendenti sono stati incaricati di valutare alcuni gruppi di progetti nei settori delle linee "diritti umani e democrazia nei paesi in via di sviluppo" e "processo di democratizzazione in America Latina" e procedere, attraverso le delegazioni, a verifiche in loco e documentate per i progetti realizzati.

#### *vi) Gestione*

Si conferma la tendenza delineatasi nel 1993, che consiste nell'affidare la gestione di alcuni stanziamenti "diritti umani" ad organismi esterni specializzati. Tale tendenza si accentua in modo irreversibile a causa dell'aumento di stanziamenti congiuntamente al deficit di personale.

## Conclusioni

Dallo scorso anno, si constata che le iniziative volte a garantire la coerenza e la trasparenza in materia di utilizzazione delle risorse di bilancio a favore dei diritti umani e delle libertà fondamentali hanno registrato importanti risultati. Tale evoluzione è avvenuta a livello non solo di *strutture* ma anche di *contenuto*. Sulla base di orientamenti perfezionati, sono stati resi disponibili i mezzi per avviare iniziative ed imprimere uno slancio all'intensificazione del dialogo con i beneficiari, concordando con essi alcune iniziative conformi ai principi e agli orientamenti prioritari definiti a livello regionale e internazionale per garantire sinergie tra la Comunità europea e i suoi partner della comunità internazionale.

ALLEGATO 1

### Principi e impegni ai quali si ispira l'azione comunitaria

L'azione comunitaria volta a tutelare e promuovere i diritti umani rientra nell'ambito generale della Carta delle Nazioni Unite, dei principi universali e delle priorità definite dalla comunità internazionale in occasione di conferenze mondiali. Per stabilire le priorità tematiche e geografiche della sua azione, la Comunità tiene conto altresì di quanto realizzato a livello di sedi regionali, degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo, dal Parlamento europeo e dalle altre istituzioni, nonché delle esigenze specifiche determinate dalla situazione dei partner.

#### a) Principi universali

I principi più importanti nel campo dei diritti umani e dei valori democratici sono contenuti nella dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, nonché nei due patti internazionali che la completano, che riguardano rispettivamente i diritti civili e politici e i diritti economici sociali e culturali.

Per stabilire le priorità a medio e a breve termine, la Comunità europea deve tener conto delle conclusioni delle conferenze internazionali ad alto livello riprese dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Le priorità per il 1994 tengono quindi particolarmente conto del programma d'azione che integra la dichiarazione conclusiva della conferenza mondiale sui diritti umani svoltasi a Vienna nel giugno 1993. In tale occasione, infatti, la comunità internazionale non ha soltanto ribadito solennemente i principi di universalità, indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, ma ha altresì elaborato un programma d'azione che elenca obiettivi il cui conseguimento permetterebbe di rimuovere i principali ostacoli al rispetto dei diritti umani nel mondo.

Il concetto fondamentale che pervade l'intero campo della promozione dei diritti umani e che viene sancito ancora una volta dalla Comunità internazionale riunita a Vienna, è che la persona è al tempo stesso soggetto e principale beneficiario dei diritti umani e svolge un ruolo determinante nella loro promozione.

Tra le priorità che ne derivano figurano al primo posto la promozione della parità, della dignità e della tolleranza, che riguarda in particolare le azioni contro il razzismo, la xenofobia e le altre forme di intolleranza, la tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, la promozione dei diritti e delle libertà delle popolazioni autoctone, la garanzia dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, la pari dignità e la parità di diritti tra uomini e donne, la promozione e il rispetto dei diritti dei bambini, nonché la lotta contro la tortura e la scomparsa forzata di persone.

Nell'ambito della cooperazione, dello sviluppo e del potenziamento dei diritti umani, vengono privilegiati il sostegno alle istituzioni nazionali e regionali che svolgono attività relative ai diritti umani, alla promozione di una società civile pluralista e alla tutela dei gruppi vulnerabili della società. Considerata l'importanza del sostegno ai processi di transizione democratica, viene dato particolare rilievo all'assistenza per garantire lo svolgimento di elezioni libere e regolari, all'informazione dell'opinione pubblica nel periodo elettorale, alla promozione della libertà di espressione e alla partecipazione della popolazione al processo decisionale senza discriminazioni. A questo proposito, l'istruzione, la formazione e l'informazione in materia di diritti umani sono elementi fondamentali per promuovere i diritti umani e i principi democratici.

Analogamente, per la prima volta, si è registrato un consenso nella comunità internazionale per quanto riguarda il riconoscimento del principio del diritto allo sviluppo. Dalla dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo, numerose attività hanno consentito di dare maggiore concretezza a questo concetto e più specificamente di individuare vari mezzi d'azione per concretarlo in modo efficace e universale. A tal fine, il gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo invia regolarmente raccomandazioni alla Commissione

diritti umani. Un progetto di risoluzione del 2 dicembre 1994, che verrà presentato al più presto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, prende atto dei lavori svolti nei vari organismi delle Nazioni Unite e conferisce loro un nuovo slancio sottolineando la necessità di un'impostazione integrata e coordinata.

Per conseguire questi obiettivi prioritari, altre indicazioni sono fornite da strumenti internazionali specifici quali la Convenzione sui diritti del bambino entrata in vigore nel 1990 o la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.

Per consolidare i meccanismi internazionali di controllo e di promozione dei diritti umani la conferenza mondiale ha proposto altresì all'Assemblea generale di creare il posto di **Alto Commissario per i diritti umani**. In seguito a tale proposta, adottata nel dicembre 1993, Ayala Lasso è stato chiamato a coprire questo incarico nel febbraio 1994. L'Unione europea, che ha sostenuto attivamente tanto la creazione dell'incarico quanto la nomina di Ayala Lasso, deve fornire il suo contributo alle iniziative della comunità internazionale per concretare gli obiettivi prioritari definiti nel programma d'azione della conferenza di Vienna.

Un'altra importante priorità consiste nel **Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia**. Tale tribunale, creato nel maggio 1993, costituisce un'importante innovazione nel campo del diritto internazionale e dei diritti umani. Sin dall'inizio, esso è stato sostenuto dall'Unione europea. La Commissione ha avviato azioni di sostegno imperniate su aspetti specifici delle attività del tribunale: protezione delle vittime chiamate a testimoniare, iniziative per mettere a disposizione giovani giuristi, sensibilizzazione al ruolo del tribunale e un'azione volta a riunire nuove testimonianze. Questa nuova giurisdizione internazionale costituisce inoltre un precedente, come dimostra la risoluzione dell'8 novembre scorso che istituisce il tribunale internazionale per i crimini commessi in Ruanda, dotato di uno statuto analogo a quello del tribunale dell'ex Jugoslavia e strutturalmente legato a quest'ultimo, segnatamente mediante la nomina dello stesso procuratore.

La dichiarazione di Vienna è servita inoltre come punto di riferimento alla conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (Il Cairo, settembre 1994) e come stimolo ai lavori preparatori del vertice mondiale dello sviluppo sociale (Copenaghen, marzo 1995) e della IV Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, settembre 1995). La preparazione di tali eventi rappresenta già una priorità per l'Unione europea.

## b) Impegni regionali

L'azione comunitaria in materia di tutela e promozione dei diritti umani rientra altresì nel contesto regionale. A livello europeo, gli impegni assunti indicano priorità che chiedono una maggiore cooperazione e lo sviluppo di sinergie tra le varie organizzazioni europee che operano nel settore dei diritti umani.

Nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, si tiene conto altresì degli impegni regionali dei vari partner, soprattutto della convenzione americana relativa ai diritti umani (1969) e della Carta africana dei diritti umani e dei popoli (1981).

## Consiglio d'Europa

Gli strumenti normativi elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa costituiscono punti di riferimento privilegiati. La Convenzione europea di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è il fondamento dell'ordinamento giuridico europeo in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo. Esistono altri strumenti di particolare importanza, quali la Carta sociale europea, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, entrata in vigore nel febbraio 1989, e la più recente Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali messa a disposizione per la firma il 31 gennaio 1993<sup>3</sup>.

La nuova dinamica che caratterizza dal 1989 il Consiglio d'Europa è stata illustrata in particolare dall'organizzazione a Vienna, nell'ottobre 1993, in un vertice che riuniva per la prima volta i capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il Vertice ha consentito di porre in evidenza, da un lato, preoccupazioni comuni quali la lotta contro il razzismo e la xenofobia e la tutela delle minoranze nazionali e, dall'altro, la necessità di affrontare tali questioni in comune, rendendo complementari gli obiettivi e gli strumenti d'azione delle diverse organizzazioni europee che operano in detti campi.

Il piano d'azione sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia convenuto in tale occasione rappresenta un campo d'azione particolarmente favorevole alla valorizzazione di tali complementarità. Ad esso si aggiunge il piano d'azione adottato dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea durante il Consi-

<sup>3</sup> Ad oggi, 22 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la convenzione.

glio europeo di Corfù (giugno 1994) riguardante i medesimi temi e articolato secondo le priorità definite al vertice di Vienna. È stato così possibile definire un quadro di azioni prioritarie sulla base di preoccupazioni comuni. In tal senso, la Commissione europea partecipa attualmente ai lavori del Comitato di esperti governativi creato nell'ambito del Consiglio d'Europa per realizzare il piano d'azione deciso a Vienna. Sono state altresì sviluppate sinergie attraverso il varo della campagna europea contro il razzismo e la xenofobia del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1994.

In generale, la Commissione europea rappresenta un "trait d'union" tra i lavori del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda lo scambio di informazioni, elemento fondamentale di una buona cooperazione, e lo sfruttamento efficace dei lavori già conclusi o in corso a Bruxelles e a Strasburgo.

## OSCE (ex CSCE)

Il concetto di "dimensione umana", introdotto e sviluppato dal 1989 nell'ambito della CSCE, comprende oggi una strategia ambiziosa che lega prevenzione dei conflitti e tutela dei diritti umani. In occasione dell'incontro sull'attuazione, svoltosi a Budapest dal 10 ottobre al 4 dicembre 1994, l'Unione europea ha sottolineato in particolare la necessità di integrare maggiormente la "dimensione umana" nelle varie attività della CSCE e soprattutto in quelle relative alla prevenzione dei conflitti. A tal fine, sono state adottate decisioni intese a potenziare e razionalizzare le varie strutture della CSCE che dal 1° gennaio 1995 si chiama Organizzazione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

Tale strategia, che risponde alle nuove sfide in materia tanto di sicurezza quanto di rispetto dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia, è sostenuta dall'Unione europea. Si tratta di una questione della massima importanza che costituisce il nucleo della politica estera e di sicurezza comune definita nel Trattato sull'Unione europea. La firma, da parte del Presidente della Commissione europea, della Carta di Parigi (novembre 1990), allo stesso livello dei capi di Stato e di governo, dimostra chiaramente la partecipazione dell'Unione a tale processo.

Su questa base, l'Unione europea contribuisce in modo significativo da un lato alla riflessione sui mezzi necessari all'attuazione dei principi della "dimensione umana" e, dall'altro, alle attività di controllo dell'osservanza degli impegni assunti. La promozione dello Stato di diritto, il sostegno al ruolo delle ONG, la tutela delle minoranze nazionali e la lotta contro il razzismo e la xenofobia rappresentano settori nei quali l'Unione europea è particolarmente coinvolta. Essa ha infatti partecipato attivamente ai lavori di vari seminari su temi specifici: istituzioni democratiche (4-15 novembre 1991), tolleranza (16-20 novembre 1992), studi di casi riguardanti le minoranze nazionali (24-28 maggio 1993), libertà dei mezzi di comunicazione di massa (2-5 novembre 1993), democrazia locale (16-20 maggio 1994) e tzigani (20-23 settembre 1994). In futuro i seminari, che verranno organizzati con minore frequenza (due all'anno), saranno imperniati su temi più precisi e inclusi in una prospettiva regionale. È quanto risulta dalle conclusioni della riunione sull'attuazione di Budapest, che elenca una serie di questioni: Stato di diritto, nazionalismo aggressivo, libertà dei mezzi di comunicazione di massa, disabili, libertà di religione, cittadinanza, pena di morte, razzismo e tolleranza. Nel marzo 1995, a Bucarest, verrà organizzato un seminario su quest'ultimo tema sotto l'egida dell'Ufficio delle Istituzioni democratiche e in collegamento con l'UNESCO.

Scopo di tali lavori è integrare e approfondire gli impegni già definiti ed elaborare linee d'azione concrete per il futuro.

L'Ufficio delle istituzioni democratiche e dei diritti umani, il principale organo della "dimensione umana" è stato istituito con il sostegno dell'Unione. Le sue attività si sono notevolmente arricchite e diversificate negli ultimi anni. Conformemente alla concezione generale della dimensione umana, il suo ruolo è stato potenziato per favorire un più stretto collegamento con le attività connesse con la prevenzione dei conflitti. Le conclusioni della riunione di Budapest prevedono di estendere le competenze dell'Ufficio al sostegno delle operazioni di assistenza elettorale.

L'Unione ha altresì appoggiato la creazione dell'incarico di *Alto Commissario per le minoranze nazionali*, nonché le sue attività, che legano la problematica delle minoranze nazionali e la prevenzione dei conflitti.

L'Unione svolge un ruolo attivo presso gli organi della CSCE attraverso l'applicazione dei meccanismi di controllo degli impegni assunti e partecipando, all'occorrenza, ad indagini.

## Patto sulla stabilità

Lo sviluppo di sinergie tra le varie organizzazioni europee che partecipano attivamente alla promozione dei diritti umani e dei principi democratici è uno dei temi centrali dell'iniziativa decisa dal Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 1993), varata ufficialmente durante la conferenza inaugurale di Parigi

dei giorni 26 e 27 maggio 1994. L'iniziativa, che rientra nel campo della diplomazia preventiva e riguarda i problemi chiave delle minoranze nazionali e del consolidamento dei confini, particolarmente nell'Europa centrale e orientale, dimostra quanto sia importante mobilitare le risorse e le capacità di offrire incentivi di quanti sono impegnati sulla scena europea, verso obiettivi che rispecchiano preoccupazioni comuni.

In questo spirito, il Patto sulla stabilità è stato concepito come processo globale che racchiude tutti gli accordi scaturiti dai negoziati condotti sotto forma di tavola rotonda. La CSCE sarà depositaria degli accordi conclusi al termine di tale processo, come hanno ribadito gli Stati partecipanti durante la riunione sull'attuazione della CSCE svoltasi a Budapest dal 10 ottobre al 4 dicembre 1994. Le prime due tavole rotonde, una dedicata alla regione baltica e l'altra ai paesi dell'Europa centrale e orientale, sono state avviate nel settembre 1994.

La Conferenza ministeriale intermedia del Patto sulla stabilità, svoltasi il 6 dicembre scorso a margine della riunione della CSCE, ha sottolineato la necessità di realizzare misure d'accompagnamento e di potenziare la cooperazione tra i paesi impegnati in tale processo. Le azioni realizzate dalla Comunità nell'ambito del programma PHARE e PHARE-democrazia svolgono quindi un ruolo attivo per il conseguimento degli obiettivi definiti nel Patto sulla stabilità. Nel medesimo spirito, il Consiglio europeo di Essen ha adottato una strategia di pre-adesione con i paesi europei associati all'Unione, che integra e rafforza gli aspetti politici del Patto mediante misure volte a favorire la cooperazione economica intra-regionale e a promuovere le relazioni di buon vicinato. Durante la riunione di Budapest della CSCE gli Stati partecipanti hanno inoltre sottolineato l'importanza del piano d'azione comune per la realizzazione del Patto sulla stabilità.

Sempre a Parigi, durante la conferenza conclusiva svoltasi il 20 e 21 marzo 1995, il Patto sulla stabilità, contenente una dichiarazione politica e un elenco di un centinaio di accordi e intese bilaterali, è stato solennemente adottato da tutti gli Stati partecipanti all'OSCE. Il Patto è stato inviato all'OSCE, incaricata di controllarne l'attuazione.

### c) Impegni specifici dell'Unione europea

#### Trattato di Maastricht

Per la prima volta, l'azione comunitaria in materia di diritti umani trova un fondamento esplicito nel trattato.

Il Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993, rappresenta infatti una nuova tappa per quanto riguarda l'attenzione rivolta ai diritti umani. L'articolo F delle disposizioni comuni legittima formalmente l'azione comunitaria nel settore della promozione dei diritti umani e dei principi democratici. Dei diritti umani si tiene inoltre conto sia nel campo della cooperazione allo sviluppo (*"la politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali"* - articolo 130u, paragrafo 2) che nella politica estera e di sicurezza comune, della quale costituiscono un obiettivo (*"sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali"* - articolo J.1, paragrafo 2).

Si tratta di uno degli aspetti più innovatori del Trattato di Maastricht.

#### Posizioni adottate dall'Unione e dalle istituzioni comunitarie

Queste disposizioni ispirano e rafforzano la volontà politica dell'Unione europea di proseguire una politica attiva di promozione dei diritti umani e dei principi democratici presso i suoi partner nel mondo.

#### a) L'Unione europea

L'evoluzione di una Comunità economica verso un'entità politica ha determinato parallelamente un maggiore coinvolgimento dell'Unione europea nelle sedi internazionali e regionali a favore del rispetto e della promozione dei diritti umani. Nell'ambito delle Nazioni Unite, la presidenza esprime regolarmente le posizioni dell'Unione sulla situazione dei diritti umani nel mondo, segnatamente durante le sessioni della Commissione diritti umani iscritta al punto 12 dell'ordine del giorno, nonché all'Assemblea generale. Tali posizioni sono accompagnate da appelli al potenziamento della cooperazione internazionale nel settore dei diritti umani e dei principi democratici.

L'impegno dell'Unione sulla scena internazionale in materia di diritti umani riunisce una capacità di impulso e di mobilitazione e una capacità di reagire di fronte all'evoluzione della situazione mondiale dei diritti umani. Dichiarazioni dell'Unione europea che illustrano il quadro politico delle azioni di so-

stegno e di assistenza vengono rese pubbliche regolarmente. Inoltre, nel momento in cui la comunità internazionale sta riflettendo sugli strumenti necessari per porre fine alle ripetute violazioni dei diritti umani, l'Unione deve offrire un contributo sostanziale e definire linee d'azione prioritarie.

La maggiore attenzione rivolta dalla politica dell'Unione europea ai diritti umani rientra in un processo evolutivo segnato da numerose dichiarazioni e posizioni. Uno dei momenti più significativi di tale processo è la dichiarazione, adottata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991, che ha posto le basi politiche per una vera e propria strategia di promozione dei diritti umani e della democrazia.

Su questa base, nella risoluzione del 28 novembre 1991, adottata dal Consiglio e dagli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, sono stati definiti orientamenti, procedure e linee d'azione concrete. Il documento individua i settori nei quali dev'essere concentrata l'azione della Comunità/dell'Unione. Per le regioni geografiche con le quali esistono relazioni privilegiate, impegni e priorità adeguati alle varie situazioni completano gli orientamenti generali. Si può citare ad esempio il regolamento 443/92 che illustra le basi della cooperazione con i paesi dell'America Latina.

Vengono pertanto considerate prioritarie le azioni volte a *consolidare lo Stato di diritto* (sostegno alle riforme di tipo istituzionale, maggiore indipendenza del potere giudiziario, miglioramento del sistema carcerario, promozione della corretta gestione pubblica), le azioni di *sostegno ai processi di transizione democratica* (operazioni elettorali mediante l'invio di osservatori, acquisto di materiale per le elezioni, elaborazione di codici elettorali, censimento degli elettori, nel rispetto del principio di neutralità politica), nonché azioni volte a *potenziare il ruolo delle ONG e di altre istituzioni per garantire il carattere pluralista della società civile* (sostegno alle azioni delle associazioni locali impegnate nella promozione dei diritti umani e promozione della loro partecipazione nei vari settori dello sviluppo, sostegno alla libertà di stampa e all'approfondimento dei programmi di educazione civica, sia nelle scuole sia attraverso i mezzi di comunicazione).

In generale, queste diverse linee d'azione rispecchiano il desiderio di far prevalere un'impostazione positiva imperniata su valori di scambio, condivisione e incoraggiamento. Esse mettono in rilievo il carattere globale della trasformazione della società e la partecipazione attiva di tutti che essa comporta.

#### *b) Il Parlamento europeo*

Dal 1983, il Parlamento europeo adotta periodicamente risoluzioni sulla situazione dei diritti umani nel mondo, che hanno consentito di instaurare un dialogo costruttivo a livello di istituzioni e sulle quali poggia l'impegno comunitario in materia di diritti umani. Tale azione svolge un duplice ruolo. Da un lato, si tratta di esercitare un controllo e di sensibilizzare la popolazione alle violazioni dei diritti umani in qualsiasi parte del mondo, un'azione che riflette le preoccupazioni e le attese dei cittadini europei in materia di rispetto dei diritti fondamentali. Dall'altro, l'azione svolge un ruolo catalizzatore sui temi per i quali il Parlamento europeo ritiene debba essere avviata un'azione. A questo proposito, esso ha contribuito notevolmente al dibattito precedente la conferenza mondiale di Vienna volto a individuare i campi d'azione prioritari nonché gli strumenti da realizzare. Per il 1994, sulla scia degli impegni assunti a Vienna, esso si è pronunciato su importanti questioni quali il diritto d'intervento umanitario, la creazione del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia, la pulizia etnica, nonché lo sfruttamento economico dei prigionieri e dei bambini nel mondo.

I servizi della Commissione hanno tenuto debitamente conto delle preoccupazioni e delle iniziative del Parlamento europeo in materia di diritti umani, soprattutto per il 1994, sulla base dell'interrogazione scritta sull'impostazione generale della promozione dei diritti umani presentata dall'onorevole Lenz alla Commissione, nonché delle risoluzioni d'urgenza e di iniziativa. Quest'anno, la Commissione ha risposto a 29 interrogazioni scritte e a 30 interrogazioni orali in materia di diritti umani.

Per definire le priorità per il 1994, si è tenuto conto delle dichiarazioni dell'Unione europea, nonché delle preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo.

ALLEGATO 2

### **Strumenti di promozione dei Diritti umani**

Per adempiere ai suoi obblighi e rispettare gli impegni assunti nel settore dei diritti umani e della promozione del processo di democratizzazione, la Comunità europea dispone di un'ampia gamma di strumenti che comprendono clausole di accordi con i paesi terzi e, nei quadri istituzionali opportuni, iniziative in caso di violazione dei diritti umani o di ostacoli alla democratizzazione, nonché mezzi finanziari.



L'impiego di questi diversi strumenti riflette il nuovo ruolo che la Comunità europea svolge nelle sue relazioni con i paesi terzi. Esso si manifesta innanzitutto negli accordi conclusi con tali paesi.

### La clausola "diritti umani" quale elemento essenziale degli accordi

Uno degli strumenti più concreti utilizzato per garantire la promozione dei diritti umani e dei principi democratici è l'inserimento di clausole "diritti umani" nel dispositivo degli accordi conclusi con i paesi terzi.

Innanzitutto, alcuni riferimenti sono stati ripresi nel preambolo di alcuni accordi, poi il dispositivo della Quarta Convenzione di Lomé conclusa nel 1989 è stato il primo a fare riferimento esplicito ai diritti umani. Nel giugno 1992, una formula specifica di redazione delle clausole "diritti umani" si è imposta in tutti gli accordi di cooperazione e di sviluppo. Tale formula, che rende il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici un *elemento fondamentale dell'accordo*, conferisce alla Comunità il diritto di sospendere l'accordo in caso di grave violazione dei diritti umani o di seria interruzione del processo democratico, conformemente ai principi della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Dall'ottobre 1992, tale clausola è stata introdotta altresì negli accordi d'associazione e di partenariato.

Quanto a quest'ultima categoria di accordi, clausole complementari di sospensione o di non esecuzione offrono maggiori possibilità di reagire a violazioni gravi dei diritti umani, consentendo in particolare di abbreviare notevolmente i tempi di reazione. Viene attualmente negoziata la possibilità d'inserire una clausola di questo tipo nel dispositivo della convenzione di Lomé in occasione della sua revisione a metà percorso.

Dette clausole dimostrano la grande importanza che la Comunità annette ai diritti umani. Grazie al collegamento che esse stabiliscono con il diritto comune consuetudinario codificato dalla convenzione di Vienna, esse offrono un fondamento giuridico alla capacità di reazione in caso di violazione grave e continua di tali diritti o di grave interruzione del processo democratico. Si tratta della conseguenza di una politica attiva di promozione che consente di realizzare iniziative di sensibilizzazione e di sostegno a favore dei diritti civili e politici e dei diritti sociali, economici e culturali.

Il Parlamento europeo si è adoperato per promuovere una strategia che comprenda tra i vari strumenti il ricorso a clausole specifiche nei dispositivi degli accordi conclusi con tutti i paesi terzi. Esso ha ampiamente contribuito a porre questo aspetto al centro della politica dell'Unione volta a promuovere i diritti umani e i principi democratici. Come dimostrano le risoluzioni del 9 febbraio 1994<sup>4</sup> e del 1° aprile 1994<sup>5</sup>, esso *"reputa indispensabile che sia varata nel quadro multilaterale e unilaterale (SPG) del commercio internazionale una clausola sociale volta a lottare contro il lavoro dei minori e il lavoro forzato e finalizzata a promuovere la libertà sindacale e di contrattazione collettiva in base alle convenzioni dell'OIL sopra ricordate"*<sup>6</sup> (risoluzione del 9 febbraio 1994).

La politica contrattuale elaborata nei confronti dei paesi terzi si concretizza così mediante l'impiego di risorse finanziarie in costante progressione per promuovere e difendere i diritti umani in conformità degli orientamenti definiti a livello internazionale e regionale.

### Iniziative in caso di violazione dei diritti umani

L'impostazione comunitaria è orientata al principio in base al quale la cooperazione internazionale deve privilegiare soprattutto misure "positive" volte a favorire il rispetto della democrazia e dei diritti umani. Il ricorso a sanzioni dovrebbe essere preso in considerazione soltanto dopo aver esaurito le altre possibilità.

Queste misure negative, che possono andare da iniziative riservate o pubbliche alla sospensione della cooperazione, non devono poggiare soltanto su criteri oggettivi ed equi ma anche essere adeguate alla diversità delle situazioni, facendo attenzione a non interrompere il dialogo e ad evitare che le misure adottate a causa del comportamento di un governo si ripercuotano sulla popolazione. Vengono

<sup>4</sup> Risoluzione 3-0007/94 sull'introduzione della clausola sociale nel sistema unilaterale e multilaterale di commercio.

<sup>5</sup> Risoluzione B3-401, 0402, 0403 e 0404/94 sui diritti umani nel settore della politica estera dell'Unione europea.

<sup>6</sup> Si tratta delle convenzioni che limitano il ricorso al lavoro dei minori (nn. 5 e 138) delle convenzioni che vietano il lavoro forzato (nn. 29 e 105) e delle convenzioni che consentono di garantire i diritti all'organizzazione sindacale e alla contrattazione collettiva (nn. 87 e 98).

quindi mantenuti l'aiuto umanitario e l'aiuto d'urgenza destinati agli strati più vulnerabili della popolazione.

Tra le possibili misure negative figurano inoltre gli interventi della presidenza a nome dell'Unione europea presso vari organi delle Nazioni Unite, si tratti dell'Assemblea generale o della Commissione per i diritti umani. Il discorso pronunciato dalla presidenza al punto 12 dell'ordine del giorno delle sessioni annuali della Commissione per i diritti umani richiama l'attenzione sui paesi nei quali la situazione in materia di diritti umani viene considerata preoccupante da tutta la comunità internazionale rispetto alle norme universali di tutela dei diritti umani. ■