

Linee guida dell'Unione Europea per i dialoghi in materia di diritti umani*

1. Introduzione

Nelle conclusioni del 25 giugno 2001 il Consiglio ha accolto con favore la comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2001 sul ruolo dell'Unione Europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, che costituisce un valido contributo al rafforzamento della coesione e della coerenza della politica dell'UE in materia di diritti umani e di democratizzazione. Il Consiglio ha manifestato il suo impegno per realizzare i principi di coerenza e di coesione, di integrazione dei diritti umani in tutte le sue azioni, di trasparenza della politica perseguita e di individuazione dei temi prioritari. Nel quadro dell'attuazione delle suddette conclusioni del Consiglio, il Gruppo «Diritti Umani» (COHOM) si è impegnato a definire linee guida per i dialoghi in materia di diritti umani, in consultazione con i gruppi di lavoro geografici, il Gruppo «Cooperazione allo sviluppo» e il Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

2. Constatazione

L'Unione Europea porta avanti con alcuni paesi un dialogo sul tema dei diritti umani. Tale dialogo costituisce uno strumento che rientra di pieno diritto nella politica esterna dell'Unione e si integra in un insieme di mezzi di cui quest'ultima dispone per attuare la sua politica in materia di diritti umani. Questo strumento costituisce un elemento essenziale della strategia globale dell'Unione Europea intesa a promuovere lo sviluppo sostenibile, la pace e la stabilità. Tuttavia, per il momento la scelta di instaurare un siffatto dialogo non è regolamentata. Inoltre, va constatato che l'approccio attuale dell'UE a tale riguardo potrebbe essere più coerente. In effetti essa si avvale di tipi differenti di dialogo :

2.1. I dialoghi o le discussioni di natura piuttosto generale, in base a trattati, accordi o convenzioni di carattere regionale o bilaterale, in cui la questione dei diritti umani è affrontata sistematicamente.

Si tratta in particolare:

- 2.1.1. delle relazioni con i paesi candidati all'adesione;
- 2.1.2. dell'Accordo di Cotonou con i paesi ACP e dell'Accordo con il Sudafrica (Accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione);
- 2.1.3. delle relazioni tra l'UE e l'America latina;

** Adottate dal Consiglio dell'Unione Europea «Economia e Finanza» del 13 dicembre 2001.*

- 2.1.4. del processo di Barcellona (paesi del Mediterraneo);
- 2.1.5. del dialogo politico con i paesi asiatici nel quadro dell'ASEAN e dell'ASEM;
- 2.1.6. delle relazioni con i Balcani occidentali;
- 2.1.7. delle relazioni bilaterali nel quadro degli accordi di associazione e di cooperazione.

2.2. I dialoghi imperniati esclusivamente sui diritti umani.

Per il momento esiste un solo dialogo regolare e istituzionalizzato, dedicato esclusivamente ai diritti umani, tra l'Unione Europea e un paese terzo, ossia la Cina. Si tratta di un dialogo molto strutturato, che si tiene a livello dei direttori nel settore dei diritti umani. In passato, l'Unione Europea intratteneva un dialogo su questo tema anche con la Repubblica islamica dell'Iran. Fino ad ora ci si è avvalsi di questo tipo di dialogo, incentrato esclusivamente sui diritti umani, solo per quanto riguarda paesi con i quali la Comunità europea non aveva accordi e/o l'accordo non prevedeva una clausola relativa ai diritti umani. L'esistenza di un siffatto dialogo non esclude che il tema dei diritti umani sia discusso anche nel quadro del dialogo politico a tutti i livelli.

2.3. I dialoghi ad hoc che integrano gli elementi di competenza della PESC, tra cui i diritti umani.

In questo contesto l'UE sta attualmente portando avanti dialoghi con Cuba e con il Sudan, a livello dei Capi missione.

2.4. I dialoghi nel quadro delle relazioni privilegiate con alcuni paesi terzi, sulla base di ampie convergenze di vedute. Questi si svolgono nel contesto di una riunione semestrale di esperti, in formazione Troika, con gli Stati Uniti, il Canada e i paesi associati, dinanzi alla Commissione dei diritti umani e alla Sessione annuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Tali dialoghi sono intesi principalmente ad affrontare questioni di comune interesse nonché ad esplorare le possibilità di cooperazione negli ambiti multilaterali in cui sono trattati i problemi inerenti ai diritti umani.

Oltre ai dialoghi a livello dell'Unione Europea, alcuni Stati membri intrattengono anche dialoghi a livello nazionale con taluni paesi terzi.

L'obiettivo delle linee guida per i dialoghi sui diritti umani sarebbe molteplice:

- individuare il ruolo che svolge questo strumento nel contesto globale della PESC e della politica dell'Unione Europea in materia di diritti umani;
- rafforzare la coerenza e la coesione dell'approccio dell'Unione Europea in relazione ai dialoghi intrattenuti in questo settore;
- facilitare l'utilizzazione di questo strumento individuandone le condizioni di instaurazione e l'efficacia;
- rendere noto a terzi (organizzazioni internazionali, organizzazioni

non-governative, mondo accademico, Parlamento europeo, paesi terzi) questo approccio.

I dialoghi politici con i paesi ACP, nel quadro dell'Accordo di Cotonou, dispongono di modalità e procedure proprie, definite all'articolo 8 dell'Accordo di Cotonou. Tuttavia, per ragioni di coerenza, avranno periodicamente luogo scambi di idee e di esperienze nel contesto del Gruppo COHOM.

3. Principi generali

3.1. L'Unione Europea si impegna a intensificare il processo di integrazione degli obiettivi in materia di diritti umani e di democratizzazione in tutti gli aspetti della sua politica esterna («mainstreaming»). In tale prospettiva, l'UE provvederà ad integrare le questioni dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto in tutti gli incontri e in tutte le discussioni che avrà con paesi terzi, a tutti i livelli e cioè colloqui ministeriali, comitati misti e dialoghi formali condotti dalla Presidenza del Consiglio, dalla Troika, dai Capi missione o dalla Commissione. Essa provvederà inoltre ad integrare le questioni dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto nelle discussioni di programmazione e nei documenti di strategia per paese.

3.2. Tuttavia, al fine di poter discutere la materia in modo più approfondito, l'Unione Europea potrà decidere di avviare con un paese terzo un dialogo incentrato specificamente sui diritti umani. Tale decisione sarà presa rispettando alcuni criteri, pur mantenendo il pragmatismo e la flessibilità necessari a questo fine. L'UE prenderà essa stessa l'iniziativa di proporre a un paese terzo di avviare un dialogo oppure reagirà ad una richiesta in tal senso formulata da un paese terzo.

4. Obiettivi del dialogo sui diritti umani

Gli obiettivi del dialogo sui diritti umani varieranno secondo il paese e saranno definiti caso per caso. Tali obiettivi possono essere i seguenti:

a) affrontare le questioni di comune interesse e rafforzare la cooperazione in materia di diritti umani; tra l'altro nell'ambito di sedi multilaterali come le Nazioni Unite;

b) manifestare le preoccupazioni dell'UE dinanzi alla situazione dei diritti umani nel paese in questione, raccogliere informazioni e adoperarsi per migliorare la situazione al riguardo in tale paese.

Inoltre, i dialoghi sui diritti umani consentiranno di individuare per tempo i problemi che potrebbero sfociare in conflitti.

5. Temi affrontati in occasione del dialogo sui diritti umani

I temi che saranno affrontati in occasione del dialogo sui diritti umani saranno stabiliti caso per caso. L'Unione Europea si impegna tuttavia a trattare temi prioritari che dovrebbero figurare nell'ordine del giorno di tutti i dialoghi, tra cui la firma, la ratifica e l'attuazione degli strumenti internazionali in materia di diritti umani, la cooperazione con le proce-

dure e i meccanismi internazionali nel campo dei diritti umani, la lotta contro la pena di morte, la lotta contro la tortura, la lotta contro tutte le forme di discriminazione, i diritti del fanciullo, i diritti della donna, la libertà di espressione, il ruolo della società civile, la cooperazione in materia di giustizia internazionale, la promozione del processo di democratizzazione e della buona gestione degli affari pubblici, nonché la prevenzione dei conflitti. I dialoghi volti a rafforzare la cooperazione in materia di diritti umani potranno includere alcuni dei temi prioritari sopra citati in particolare l'applicazione dei principali strumenti internazionali in materia di diritti umani notificati dall'altra parte, in funzione delle circostanze, nonché la preparazione e il follow-up della Commissione dei diritti umani a Ginevra, la preparazione e il follow-up della 3a Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York, la preparazione e il follow-up di conferenze mondiali e/o regionali.

6. Procedura per l'avvio del dialogo sui diritti umani

6.1. Qualsiasi decisione riguardo all'avvio di un dialogo sui diritti umani sarà preceduta da una valutazione della situazione al riguardo nel paese interessato. La decisione di procedere ad una valutazione preliminare sarà adottata dal COHOM, associando i gruppi di lavoro geografici, il gruppo cooperazione allo sviluppo (CODEV) e il Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La valutazione stessa sarà effettuata dal COHOM in coordinamento con gli altri gruppi. Tale valutazione verterà, tra l'altro, sull'evoluzione della situazione in materia di diritti umani, sulla volontà del governo di migliorare tale situazione, sull'impegno del governo in relazione alle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, sulla volontà del governo di cooperare con le procedure e i meccanismi delle Nazioni Unite nel settore dei diritti umani e sull'atteggiamento del governo nei confronti della società civile. La valutazione si baserà, tra l'altro, sulle fonti seguenti: le relazioni dei Capi missione, le relazioni delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali o regionali, le relazioni del Parlamento europeo, le relazioni delle varie organizzazioni non-governative che operano nel settore dei diritti umani e i documenti strategici per paese elaborati dalla Commissione.

6.2. Qualsiasi decisione relativa all'avvio di un dialogo sui diritti umani sarà preceduta dalla definizione degli obiettivi concreti che l'Unione desidera conseguire con l'avvio di un siffatto dialogo con il paese in questione e dalla valutazione del valore aggiunto che se ne può trarre. L'Unione Europea fisserà inoltre, caso per caso, criteri per misurare i progressi realizzati rispetto agli obiettivi («benchmarks») e criteri per un'eventuale strategia di uscita.

6.3. L'avvio di un dialogo sui diritti umani sarà preceduto da colloqui esplorativi con il paese interessato, al fine di determinare gli obiettivi

perseguiti da quest'ultimo nell'accettare o nel chiedere un dialogo con l'UE sui diritti umani, come pure di determinare i possibili progressi di tale paese per quanto riguarda l'impegno rispetto agli strumenti internazionali in materia di diritti umani, alle procedure e ai meccanismi internazionali in questo settore, e in materia di promozione e tutela dei diritti umani e di democratizzazione in generale, nonché di aggiornare le informazioni fornite dalle relazioni ricevute nel quadro della valutazione preliminare. I colloqui forniranno inoltre l'occasione per illustrare al paese in questione i principi che sono alla base dell'azione dell'Unione Europea e gli obiettivi perseguiti dall'Unione nel proporre o nell'accettare un dialogo dedicato ai diritti umani. I colloqui esplorativi saranno condotti di preferenza dalla Troika dell'UE costituita dai rappresentanti delle capitali, a livello di esperti in materia di diritti umani, in stretta consultazione con i Capi missione accreditati nei paesi interessati. Tali colloqui formeranno in seguito l'oggetto di una valutazione, in base alla quale l'Unione Europea stabilirà se intende proseguire o meno l'esercizio su una base più strutturata e più istituzionalizzata.

6.4. Per qualsiasi decisione relativa all'avvio di un dialogo dedicato ai diritti umani sarà necessario un dibattito in seno al Gruppo COHOM e l'accordo di quest'ultimo. La decisione finale di avviare un dialogo sui diritti umani compete al Consiglio dei Ministri.

6.5. I gruppi di lavoro geografici, il Gruppo «Cooperazione allo sviluppo» e il Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali devono essere anch'essi associati a questo processo decisionale.

6.6. In caso di valutazione negativa e qualora l'Unione Europea decidesse di non avviare un dialogo sui diritti umani, l'Unione stessa vaglierà la possibilità di approcci diversi, quali il rafforzamento dell'elemento dei diritti umani nell'ambito del dialogo politico con il paese in questione, tra l'altro includendovi una perizia speciale in materia di diritti umani.

6.7. Il follow-up del dialogo sarà effettuato dal Gruppo COHOM associando, ove necessario, gli altri organi interessati, vale a dire i gruppi di lavoro geografici, i Capi missione, il Gruppo CODEV e il Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

7. Modalità del dialogo sui diritti umani

Per quanto concerne le modalità del dialogo sui diritti umani, occorrono flessibilità e pragmatismo. Tali modalità saranno pertanto determinate caso per caso, di comune accordo con il paese interessato. Esse riguarderanno il luogo in cui si terrà il dialogo, il livello di rappresentanza e la fre-

quenza degli incontri. Per garantire che gli scambi siano quanto più possibile produttivi, i dialoghi si svolgeranno, ove praticabile, a livello di rappresentanti dei governi incaricati dei diritti umani. Per motivi di continuità, l'Unione Europea sarà rappresentata di preferenza dalla Troika – a livello dei rappresentanti delle capitali oppure a livello dei Capi missione. L'Unione Europea vigilerà affinché le sessioni del dialogo si svolgano regolarmente nel paese interessato. Questa formula offre alla delegazione dell'UE il vantaggio di rendersi meglio conto della situazione in loco e, con l'accordo delle autorità del paese, di avere contatti con persone e istituzioni che la interessano. I dialoghi che sono intesi anzitutto a discutere su questioni di comune interesse e a rafforzare la cooperazione in materia di diritti umani si svolgono tradizionalmente a Bruxelles. È preferibile che questa tradizione sia mantenuta.

Per quanto possibile, l'Unione Europea inviterà le autorità del paese con cui ha luogo il dialogo sui diritti umani ad includere nelle loro delegazioni rappresentanti delle varie istituzioni e ministeri competenti in materia di diritti umani, quali tra l'altro la Giustizia, gli Interni, la polizia, l'amministrazione penitenziaria, ecc. Analogamente potrà essere associata la società civile, secondo le modalità più opportune, nella valutazione preliminare della situazione dei diritti umani, nello svolgimento del dialogo stesso (segnatamente organizzando incontri con la società civile locale a margine del dialogo formale), nel follow-up e nella valutazione del dialogo. L'Unione Europea potrà in tal modo dimostrare il suo appoggio ai difensori dei diritti umani nei paesi con i quali intrattiene questo tipo di scambi.

L'UE si sforzerà, per quanto possibile, di conferire ai dialoghi sui diritti umani un effettivo grado di trasparenza nei confronti della società civile.

8. Coerenza tra i dialoghi bilaterali degli Stati membri e i dialoghi dell'UE

Per garantire la massima coerenza tra i dialoghi bilaterali degli Stati membri e i dialoghi dell'UE è indispensabile uno scambio di informazioni. Questo verterà segnatamente sui temi affrontati e sui risultati delle discussioni e potrà essere effettuato tramite COREU o in sede di COHOM. La missione diplomatica della Presidenza in carica nel paese interessato potrà inoltre raccogliere informazioni in loco al riguardo. Se del caso, potranno essere previste riunioni informali ad hoc tra i membri del COHOM e dei pertinenti gruppi di lavoro geografici del Parlamento europeo. Potranno essere organizzate riunioni informali ad hoc anche con altri paesi che intrattengono un dialogo sui diritti umani con il paese interessato (analogamente a quanto avviene per il dialogo con la Cina). Ad esse dovrà partecipare il Gruppo COHOM così come i gruppi di lavoro geografici o tematici. L'assistenza tecnica fornita dall'Unione Europea nel settore dei diritti umani e della democratizzazione nel paese con cui l'UE intrattiene un dialogo dovrà tener conto degli sviluppi e dei risultati del dialogo stesso.

9. Coerenza tra i dialoghi in materia di diritti umani e le risoluzioni introdotte dall'UE all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e alla Commissione sui diritti umani

I dialoghi in materia di diritti umani e le risoluzioni che l'Unione Europea introduce presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite o la Commissione sui diritti umani in relazione alla situazione dei diritti umani in taluni paesi sono due tipi di azione indipendenti l'una dall'altra. Di conseguenza, l'esistenza di un dialogo sui diritti umani fra l'UE e un paese terzo non impedisce l'introduzione da parte dell'UE di una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in questo paese né il sostegno dell'UE ad un'iniziativa di un paese terzo. Inoltre, la sussistenza di un dialogo sui diritti umani tra l'UE e un paese terzo non impedirà all'Unione di denunciare, tra l'altro nelle sedi internazionali appropriate, le violazioni di tali diritti nel paese in questione, né di affrontare la questione in riunioni con i paesi interessati a tutti i livelli.

10. Valutazione del dialogo sui diritti umani

Ogni dialogo sui diritti umani sarà oggetto di una valutazione periodica, di preferenza tutti gli anni. La valutazione sarà effettuata dalla Presidenza in carica, con l'appoggio del Segretariato del Consiglio. Essa verrà sottoposta, per discussione e per decisione, al Gruppo COHOM in collaborazione con i gruppi di lavoro geografici, il gruppo CODEU e il Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La società civile sarà associata a tale processo di valutazione.

Questa iniziativa sarà incentrata sulla valutazione della situazione rispetto agli obiettivi che l'Unione si è prefissa prima dell'avvio del dialogo e farà il punto sul valore aggiunto del dialogo. L'analisi verterà in particolare sui progressi effettuati in riferimento ai principali temi del dialogo. In caso di progressi, la valutazione dovrà se possibile individuare in che misura le attività dell'Unione hanno contribuito ai progressi compiuti. In caso contrario, l'Unione dovrà o rivedere gli obiettivi che si era prefissa, o esaminare l'opportunità di proseguire o arrestare il dialogo sui diritti umani con il paese in questione. Infatti, la valutazione di un dialogo deve poter sfociare nella decisione di porre fine allo stesso se non sono più rispettate le esigenze sviluppate nelle presenti linee guida, se non sono soddisfacenti le condizioni del suo svolgimento oppure se i risultati appaiono insufficienti rispetto alle aspettative dell'UE. Analogamente, un dialogo che ha conseguito i suoi obiettivi, e che quindi non ha più ragione di essere, potrà formare oggetto di una decisione di sospensione. Tali questioni saranno affrontate con priorità nell'ambito del Gruppo COHOM.

Per quanto riguarda i dialoghi volti al rafforzamento della cooperazione in materia di diritti umani, in particolare nei consessi internazionali e regionali, la valutazione si concentrerà sui temi su cui la cooperazione potrebbe essere ulteriormente migliorata.

11. Gestione del dialogo sui diritti umani

Nella prospettiva di una moltiplicazione dei dialoghi, il COHOM dovrà affrontare il problema della loro gestione. La continuità è un fattore assai importante, così come il potenziamento delle strutture che assistono la Presidenza in carica del Consiglio nella preparazione e nel follow-up dei dialoghi.

Una buona preparazione di ognuno dei dialoghi richiede anche un «input» dai gruppi di lavoro geografici, dal Gruppo «Cooperazione allo sviluppo» e dal Comitato per le azioni volte allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'appoggio del Segretariato del Consiglio per la centralizzazione di tutti i dati, per la preparazione – sia sul piano logistico che sul piano del contenuto – e per il seguito dei dialoghi, è fondamentale. L'Unione Europea potrà anche riflettere, caso per caso, sulla possibilità di associare una fondazione o un'organizzazione privata, specializzata in materia di diritti umani, a uno o più dialoghi. A questo riguardo, le esperienze svedesi (Istituto Wallenberg) nell'ambito delle discussioni esplorative con la Corea del Nord (Bruxelles, giugno 2001) potrebbero essere oggetto di una valutazione.

12. Questioni dei diritti umani nei dialoghi politici

Come indicato al punto 3, l'Unione Europea farà in modo da integrare la questione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto in tutti gli incontri e discussioni che avrà con paesi terzi, a tutti i livelli, compresi i dialoghi politici. L'Unione Europea si impegna a includere nelle delegazioni dell'UE esperti in materia di diritti umani, che saranno nominati caso per caso, tenendo però presente l'esigenza della continuità. Benché questo genere di discussioni non offra la possibilità di affrontare la questione dei diritti umani in modo molto approfondito, l'Unione Europea si sforzerà di affrontare con il paese interessato i temi prioritari indicati al punto 5.