



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011
SEC(2011) 1479 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti
umani nel mondo**

{COM(2011) 844 definitivo}

{SEC(2011) 1478 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

I diritti umani sono universali e indivisibili. L'Unione europea promuove attivamente e difende i diritti umani sia entro i propri confini che nelle sue relazioni con i paesi terzi, rispettando gli impegni assunti nel quadro della carta UE dei diritti fondamentali e della dichiarazione universale dei diritti umani e conformemente agli articoli 2 e 21 del trattato. La promozione e la difesa dei diritti umani fanno inoltre parte integrante di ogni azione efficace di riduzione della povertà e prevenzione e soluzione dei conflitti.

Lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) rappresenta la manifestazione concreta dell'impegno dell'UE a favore della promozione e del sostegno della democrazia e dei diritti umani nel mondo ed è un elemento fondamentale dell'ampia gamma di strumenti che l'Unione europea utilizza a tal fine. È pertanto essenziale mantenere anche per il periodo 2014-2020 uno strumento autonomo e specifico nel settore della democrazia e dei diritti umani. In caso contrario, la capacità dell'Unione europea di promuovere e sostenere tali valori nel mondo in modo concreto e tangibile ne risulterebbe gravemente compromessa così come la sua immagine internazionale.

Inoltre, considerazioni quali l'elevato numero di paesi e di situazioni in cui le libertà e i diritti fondamentali continuano ad essere violati e negati e l'interesse e la necessità di sostenere le democrazie emergenti e in generale le rivendicazioni di un maggiore rispetto dei diritti umani, anche sulla scia della cosiddetta primavera araba, fanno sì che per l'Unione europea sia ancora più importante continuare a disporre di una capacità d'azione specifica, dotata di meccanismi di attuazione migliorati, in grado di sostenere la democrazia e i diritti umani nel mondo.

Istituito nel 2007 e forte di una dotazione annuale di circa 157 milioni di EUR, lo strumento EIDHR finanzia attualmente più di 1200 progetti in oltre cento paesi. Nonostante le difficoltà operative rappresentate dai contesti di intervento e i vincoli associati al tipo di strumento e gli ambienti spesso complessi in cui opera, lo strumento EIDHR si è rivelato efficace ed ha permesso di ottenere ottimi risultati in molti casi, come dimostrano numerose valutazioni e revisioni.

Anche se il vantaggio comparativo dello strumento EIDHR è indiscusso a livello UE, è fondamentale che la versione futura dello strumento tenga conto degli insegnamenti tratti dalle esperienze passate. Da una parte, è quindi necessario mantenere i valori aggiunti indubbi, i principi operativi riconosciuti e le specificità dello strumento; dall'altra, è opportuno apportare modifiche e adeguamenti ai meccanismi di attuazione, al fine di migliorarne la capacità di reazione, la flessibilità e l'incidenza sul territorio.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Forte dei risultati conseguiti in materia di soluzione dei conflitti, costruzione della pace e creazione di prosperità, l'Unione europea si trova in una posizione ideale per agire con efficacia anche nel settore dell'azione esterna, per conto dei suoi Stati membri e

collaborando con essi, potendo in genere contare su una solida credibilità nei paesi in cui opera. Composta da 27 Stati membri che agiscono in un quadro di politiche e strategie comuni, l'Unione europea dispone della massa critica necessaria per affrontare le sfide globali. Essa ha tutte le caratteristiche per assumere un ruolo di guida mondiale e agire a nome dei suoi cittadini, svolgendo in particolare il ruolo di sostenitrice e promotrice della democrazia e dei diritti umani.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Gli obiettivi dello strumento EIDHR sono contribuire allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto e promuovere il rispetto per le libertà fondamentali e tutti i diritti umani, all'interno del quadro generale delle politiche UE in materia di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi e conformemente alla politica estera e all'azione esterna UE nel loro insieme. Tali obiettivi devono essere confermati. È inoltre importante mantenere anche il valore aggiunto che lo strumento EIDHR può esprimere, che risiede nella sua complementarità. Grazie alla sua autonomia di azione, esso può essere utilizzato nei paesi e nelle situazioni più difficili (a livello mondiale) senza il consenso del governo, creando sinergie e dinamiche di complementarità dove gli strumenti geografici non possono operare.

- Lo strumento sostiene azioni di natura particolare, a cui gli altri strumenti non possono partecipare. Esso può per esempio intervenire nei casi di gravi violazioni dei diritti umani o di bisogno urgente di protezione, nelle campagne tematiche di difesa dei diritti, per esempio di contro la tortura, la pena di morte o le discriminazioni, nelle azioni di osservazione elettorale e di sostegno alla Corte penale internazionale.
- Pur disponendo di una dotazione finanziaria limitata, i suoi strumenti flessibili (quali il sostegno diretto ai difensori dei diritti umani, le sovvenzioni dirette di piccola entità, la possibilità di collaborare con partner informali e di ridistribuire le sovvenzioni) hanno funzionato bene e si sono rivelati essenziali.
- Una combinazione pragmatica di progetti mirati e inviti a presentare proposte, gestione affidata sia alla sede che alle delegazioni, azioni a livello mondiale, regionale e locale, ha garantito un'attuazione quasi sempre globale e coerente, che ha coinvolto tutti gli attori, ovverosia le organizzazioni della società civile - le destinatarie principali - ma anche organizzazioni internazionali e regionali.

La nuova versione dello strumento dovrebbe inoltre essere più flessibile ed in grado di affrontare le seguenti problematiche, individuate grazie agli insegnamenti tratti dall'esperienza:

- la definizione troppo generica di obiettivi e strategie è all'origine di una certa frammentazione degli approcci e della difficoltà di leggibilità dello strumento, con conseguenti rischi di duplicazione, difficoltà di valutazione dell'impatto

delle attività e un sensibile indebolimento della complementarità. È necessario rendere lo strumento più orientato ai processi;

- la dotazione limitata rispetto all'ampia portata geografica e tematica dello strumento fa sì che le richieste di intervento rifiutate, anche se qualitativamente ammissibili, siano da due a tre volte superiori alle capacità di finanziamento, fatto che tra l'altro dimostra l'elevata capacità di assorbimento dello strumento;
- la necessità di accrescere ulteriormente la flessibilità dello strumento, in modo da migliorarne la reattività nei casi gravi e urgenti di violazioni o di minacce di violazione dei diritti umani, applicando, per una parte limitata del bilancio, una metodologia simile a quella prevista per lo strumento di stabilità e dai regolamenti sugli aiuti umanitari e la protezione civile.

4. OPZIONI POLITICHE

Le prime opzioni prese in considerazione sono state la soppressione dello strumento EIDHR (opzione 0) e il mantenimento senza modifiche (opzione 1).

L'opzione 2 prevede un regolamento migliorato dal punto di vista dei risultati che permette di ottenere, articolato nelle seguenti cinque componenti:

- creazione un meccanismo orientato ai processi che agisca secondo quattro direttrici: i) campagne tematiche, casi di gravi violazioni dei diritti umani, sostegno di base ai principali operatori e azioni di educazione civica, ii) sostegno mirato allo sviluppo di una società civile attiva e dinamica, iii) potenziamento della capacità dell'UE di reagire prontamente ai casi urgenti di violazione dei diritti umani e creazione di un meccanismo UE globale di difesa dei diritti umani e iv) rafforzamento e migliore integrazione dell'approccio ai cicli democratici, attraverso missioni di osservazione elettorale e altre forme di sostegno ai processi democratici ed elettorali;
- prosecuzione delle missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea (MOE);
- conferma dell'esclusione dei partiti politici;
- ulteriore riduzione dei vincoli;
- aumento della flessibilità per i paesi e le situazioni più difficili.

5. VALUTAZIONE D'IMPATTO

Molte parti interessate considererebbero l'opzione 0 (soppressione del regolamento) una rinuncia da parte dell'UE a promuovere i propri valori fondamentali e le norme

internazionali in materia di democrazia e diritti umani. Essa avrebbe senza dubbio un impatto molto negativo sull'immagine dell'Unione europea sia in Europa che a livello mondiale. L'opzione 1 (nessuna modifica) permetterebbe di continuare a beneficiare delle attuali economie di scala di uno strumento autonomo, senza però i vantaggi derivanti dalla proposta razionalizzazione del processo e dal miglioramento della rapidità e della flessibilità previsti dall'opzione 2 (regolamento che permette di ottenere risultati migliori). In effetti, un meccanismo più reattivo e rapido può fare la differenza quando la possibilità di salvare una vita umana è una questione di giorni o addirittura di ore. L'opzione 2 comporterebbe inoltre un impatto migliore sulle altre politiche e ridurrebbe i costi delle operazioni in quanto la nuova versione dello strumento EIDHR sarebbe caratterizzata da una maggiore flessibilità.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

In base all'opzione 0 (soppressione del regolamento), le attività relative ai diritti umani verrebbero sostenute nel quadro di altri strumenti, confermando in maniera evidente una tendenza ad integrare in tutte le politiche tale dimensione, ma la soppressione di uno strumento autonomo comporterebbe la rinuncia a principi operativi specifici, quali la non necessità del consenso del paese beneficiario. In tal modo, risulterebbe realizzabile solo una piccola percentuale di attività, in particolare quelle più semplici e tipiche, diminuirebbe l'efficacia degli interventi operativi e si creerebbe un grave problema di visibilità.

L'opzione 1 (nessuna modifica) manterrebbe gli elementi cruciali del valore aggiunto dello strumento EIDHR, ovverosia i suoi principi operativi. Permetterebbe di beneficiare di un'esperienza significativa e duratura e faciliterebbe la presenza e la visibilità sul territorio grazie ad una identificazione cumulativa nel corso dell'anno. Essa eviterebbe i costi associati ad una riforma e si concentrerebbe sui miglioramenti quotidiani. D'altra parte, però, non permetterebbe di affrontare in modo sistematico gli aspetti che sono stati individuati come all'origine di una serie di problemi.

L'opzione 2 (regolamento che permette di ottenere migliori risultati) manterrebbe gli attuali valori aggiunti, garantendo però una maggiore reattività, in particolare nei casi di gravi violazioni dei diritti umani e di situazioni di emergenza. È tuttavia importante che lo strumento non perda di vista il sostegno a lungo termine e le attività approfondite caratterizzate da un impatto sulle popolazioni e da effetti duraturi e non si concentri esclusivamente sulla gestione quotidiana delle crisi. A tal fine, sarà necessario aumentare il coordinamento con i settori degli aiuti umanitari e della protezione civile e con lo strumento di stabilità. Sapendo che lo strumento EIDHR potrà contare su un aumento di dotazione, sarà quindi scelta questa opzione.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Lo strumento EIDHR si articolerà lungo le quattro direttrici operative citate al capitolo 4. Per valutarlo, saranno utilizzati i seguenti indicatori:

- i) numero di campagne tematiche e di azioni di difesa dei diritti organizzate, numero di ratifiche di convenzioni internazionali e numero di specifiche operazioni sul campo;
- ii) numero di cittadini, professionisti e studenti formati;
- iii) numero di operatori importanti che hanno beneficiato di un sostegno;
- iv) numero di progetti in materia di società civile realizzati a livello mondiale e locale;
- v) numero di casi seguiti di difensori dei diritti umani;
- vi) numero di progetti realizzati nei paesi e nelle circostanze più difficili e
- vii) numero di processi elettorali e di cicli democratici che hanno beneficiato di sostegno e che sono stati osservati e seguiti.