



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 febbraio 2021
(OR. en)

6279/21

COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	22 febbraio 2021
Destinatario:	Delegazioni

Oggetto:	Linee direttrici rivedute dell'UE per i dialoghi con i paesi partner/terzi in materia di diritti umani
----------	--

Si allegano per le delegazioni le linee direttrici rivedute dell'UE per i dialoghi con i paesi partner/terzi in materia di diritti umani, approvate dal Consiglio nella 3785^a sessione tenutasi il 22 febbraio 2021.

**LINEE DIRETTRICI RIVEDUTE DELL'UE PER I DIALOGHI CON I PAESI
PARTNER/TERZI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI**

1. Introduzione

I diritti umani non sono solo uno dei valori fondanti dell'Unione europea, ma figurano anche tra gli obiettivi chiave della sua azione esterna. I dialoghi in materia di diritti umani sono uno dei principali strumenti di attuazione della politica esterna dell'UE nell'ambito dei diritti umani, in linea con il nuovo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2020-24). Al fine di porre i diritti umani al centro della sua azione, l'Unione ha messo a punto un'ampia gamma di strumenti giuridici e strategici, tra cui le linee direttrici dell'UE per i dialoghi in materia di diritti umani.

Le linee direttrici dell'UE per i dialoghi con i paesi terzi in materia di diritti umani sono state adottate nel dicembre 2001 (rivedute da ultimo nel gennaio 2009).

In un momento in cui i diritti umani sono minacciati a livello mondiale, è più importante che mai proseguire i dialoghi su tale tema e, al tempo stesso, dar loro nuovo impulso al fine di massimizzarne l'impatto.

È giunto il momento di rinnovare le linee direttrici in oggetto al fine di rendere i dialoghi in materia di diritti umani uno strumento di dialogo più efficace, rafforzando in tal modo la loro **rilevanza politica**. Si tratta di una priorità condivisa con gli Stati membri, anche da parte del rappresentante speciale dell'UE (RSUE) per i diritti umani, che ha presieduto una serie di dialoghi con i partner chiave, esplorando la possibilità di un nuovo impegno attraverso il dialogo.

2. Situazione attuale

Nel corso degli anni l'UE ha avviato dialoghi in materia di diritti umani con un **numero crescente di paesi**. Il SEAE, a nome dell'alto rappresentante, presiede i dialoghi/le consultazioni in materia di diritti umani in ambito PESC e i sottocomitati basati sugli accordi. Esso ha migliorato e armonizzato il formato e lo svolgimento dei dialoghi. La partecipazione delle delegazioni dell'UE e dei servizi della Commissione ai dialoghi è stata essenziale. Allo stesso modo, è fondamentale mantenere la titolarità degli Stati membri.

Vi sono attualmente circa 60 dialoghi e consultazioni in materia di diritti umani con paesi partner e raggruppamenti regionali. Nuovi dialoghi sono stati recentemente avviati o sono in preparazione. Alcuni di essi (ossia con Russia e Israele) sono attualmente congelati.

Esistono diversi tipi di dialogo. Vi sono dialoghi basati su trattati e accordi regionali o bilaterali, nonché dialoghi informali e formali (ad esempio dialoghi con un mandato concordato). Alcuni sono organizzati a livello locale dalle delegazioni dell'UE, ad esempio quelli svolti con il Cile e l'Argentina. Vi sono inoltre sottocomitati o gruppi specifici che si occupano di diritti umani, tra cui quelli concernenti Marocco, Tunisia, Libano, Giordania, Egitto e Iraq, nel contesto di vari accordi di cooperazione o di associazione con i paesi partner. In aggiunta, i dialoghi politici con i paesi ACP, che riguardano in particolare le questioni relative ai diritti umani, presentano modalità specifiche stabilite all'articolo 8 dell'accordo di Cotonou e all'articolo corrispondente del nuovo accordo di partenariato che succederà a quest'ultimo. Vi sono altresì consultazioni con paesi che condividono gli stessi valori o nel contesto di una relazione speciale, come con Stati Uniti, Canada, Giappone e paesi candidati. I diversi tipi di dialogo presentano molti punti in comune, ma ciò non implica un approccio universale valido per tutti. Ad esempio, le consultazioni con paesi che condividono gli stessi valori seguono un modello diverso, in quanto l'accento è posto principalmente su questioni di interesse reciproco e sulla cooperazione nei consessi multilaterali.

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

3. Obiettivi dei dialoghi in materia di diritti umani

I dialoghi in materia di diritti umani **si iscrivono nel quadro delle relazioni politiche generali** con i paesi. Sebbene ciascun paese/ciascuna regione sia diverso e le questioni che lo/la riguardano siano specifiche, il dialogo è uno strumento fondamentale per l'attuazione del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia e dovrebbe pertanto rifletterne l'approccio e le priorità. I dialoghi dovrebbero di conseguenza essere collegati alle strategie per paese in materia di diritti umani e democrazia.

Non dovrebbero costituire un ambito a sé stante limitato a discussioni bilaterali sui diritti umani. Né dovrebbero essere la piattaforma esclusiva su cui affrontare le questioni concernenti i diritti umani, escludendo altre forme di impegno bilaterale dell'UE su tale tema. Il dialogo dovrebbe essere considerato un elemento chiave del costante impegno dell'UE in materia di diritti umani, mirando a rafforzare o a valorizzare il lavoro svolto sul terreno e nei consessi multilaterali. I dialoghi sui diritti umani sono parte integrante dell'impegno generale in materia di diritti umani con un dato paese.

Nel contempo devono essere **utilizzati in modo efficace in collegamento e in sinergia con altri strumenti** (dialoghi politici, diplomazia pubblica, iniziative, programmi e progetti di cooperazione, sostegno alla società civile, monitoraggio elettorale) al fine di promuovere le priorità e gli obiettivi dell'UE in materia di diritti umani. L'effetto leva di reciproco sostegno tra i dialoghi in materia di diritti umani e altri obiettivi strategici è stato particolarmente evidente nel caso del sistema SPG+, quest'ultimo fungendo da catalizzatore per un rinnovato interesse del paese partner allo svolgimento di discussioni significative e strutturate sui diritti umani con l'UE, mentre i dialoghi offrono una solida piattaforma per discutere gli obiettivi dell'SPG+.

L'impegno dell'UE in materia di diritti umani mira a portare a una **cooperazione e a risultati concreti**. È pertanto essenziale che tali dialoghi siano orientati ai risultati e rimangano d'attualità nell'intervallo tra una riunione e l'altra. Gli obiettivi possono variare da un dialogo all'altro. Nei casi difficili, un primo importante obiettivo è quello di collocare le preoccupazioni dell'UE concernenti la situazione dei diritti umani nella complessità di una relazione bilaterale. L'impegno dell'UE in materia di diritti umani mira tuttavia a rafforzare la cooperazione e a perseguire gli obiettivi strategici stabiliti nel nuovo piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia, e non soltanto a procedere a uno scambio di punti di vista diversi.

È pertanto necessaria una **piattaforma minima** per l'impegno reciproco. La volontà di un paese terzo di migliorare la propria situazione in materia di diritti umani e di mantenere un dialogo aperto e trasparente con l'UE su un'ampia gamma di questioni relative ai diritti umani rimane un criterio fondamentale. Gli scambi in materia di diritti umani dovrebbero proseguire ogniqualvolta possibile, anche in caso di deterioramento della situazione dei diritti umani in un paese partner.

Un obiettivo fondamentale è **massimizzare i legami tra i dialoghi bilaterali, regionali e multilaterali dell'UE**. In un contesto sempre più difficile, l'UE ha sostenuto la cooperazione transregionale nei consessi multilaterali in materia di diritti umani. Rimane pertanto prioritario il rafforzamento del legame tra i dialoghi in materia di diritti umani e l'azione multilaterale dell'UE. In termini concreti, ciò significa, ad esempio, migliorare i legami tra il contributo dei processi delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e i dialoghi. In alcuni casi i dialoghi sui diritti umani aiutano a individuare le esigenze specifiche del paese e il modo migliore in cui l'UE può fornire assistenza e sostenere i progressi.

Possono inoltre identificare in una fase precoce i problemi che potrebbero sfociare in conflitti e pertanto contribuire attivamente alla prevenzione dei conflitti.

I dialoghi sono veri e propri **scambi tra pari** volti a rafforzare le relazioni con i paesi partner/terzi e a condividere le migliori pratiche. L'UE deve continuare a rispondere alle richieste dei paesi partner di includere le questioni interne dell'UE, una tendenza sviluppatasi con intensità varia in una serie di dialoghi. La promozione della **coerenza interna ed esterna** dell'UE in materia di diritti umani è fondamentale.

Il dialogo dovrebbe essere un vero e proprio scambio di punti di vista tra l'UE e il paese terzo o l'organizzazione regionale, la cui portata e influenza sono adeguate alla situazione dei diritti umani del paese considerato. Mentre i dialoghi sono uno strumento esterno, la situazione dei diritti umani all'interno dell'UE rimane un tema di interesse, così come lo scambio di buone pratiche, ed è importante far conoscere l'esperienza interna dell'UE sulle questioni considerate, in particolare le sfide affrontate e gli insegnamenti tratti. La partecipazione dei servizi della Commissione e delle agenzie specializzate dell'UE si è rivelata fondamentale in una serie di dialoghi al fine di spiegare le sfide e le politiche dell'UE.

4. Avvio di un dialogo in materia di diritti umani

Nuovi dialoghi sono stati recentemente avviati o sono in preparazione.

L'avvio di un nuovo dialogo inizia con una **valutazione** effettuata dal SEAE. Dovrebbe esserne dimostrato il chiaro valore aggiunto. Tra i criteri guida figurano: la volontà del governo di migliorare la situazione e il livello di impegno da esso dimostrato in relazione alle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, la sua volontà di cooperare con i meccanismi delle Nazioni Unite, il suo atteggiamento nei confronti della società civile e la relazione globale dell'UE con il paese partner. La valutazione si baserà, tra l'altro, sulle seguenti fonti: le relazioni delle delegazioni dell'UE e dei capimissione, le relazioni delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali o regionali, le relazioni delle organizzazioni non governative. Successivamente, il SEAE presenterà la sua valutazione al competente gruppo geografico del Consiglio, che ha una visione globale delle relazioni dell'UE con il paese terzo interessato, in stretta cooperazione con il gruppo "Diritti umani" (COHOM). In tale occasione il Consiglio discuterà dell'opportunità o meno di avviare un dialogo in materia di diritti umani e adotterà una posizione su altri aspetti, quali **l'ambito di applicazione del dialogo quale definito nel mandato dettagliato concordato di comune accordo con il paese partner**.

Il Consiglio approva il mandato dei nuovi dialoghi sui diritti umani.

Prima dell'avvio di un dialogo in materia di diritti umani potrebbero svolgersi colloqui esplorativi con il paese interessato. Detti colloqui forniscono l'occasione per illustrare i principi che sono alla base dell'azione dell'Unione europea nonché gli obiettivi perseguiti dall'Unione nel proporre un dialogo dedicato ai diritti umani. In diverse occasioni discussioni informali sui diritti umani hanno rappresentato un primo passo per creare un clima di fiducia nel tempo e, in ultima analisi, passare a un dialogo più formale in materia (ossia con un mandato concordato). È chiaro che il carattere informale di tali discussioni sui diritti umani è inteso come temporaneo e che, in ultima analisi, si prevede di passare a dialoghi sui diritti umani conformi alle norme stabilite nel mandato. Occorre adoperarsi per garantire che i dialoghi informali evolvano in dialoghi formali entro un periodo di tempo ragionevole.

L'avvio e il proseguimento di un dialogo in materia di diritti umani con un paese partner non impediscono all'UE di affrontare la situazione dei diritti umani in tale paese nei consessi delle Nazioni Unite dedicati a tale materia.

5. Dialogo con la società civile

Le consultazioni con gli attori della società civile (comprese le ONG e i difensori dei diritti umani) sono un elemento essenziale dei dialoghi. Gli attori della società civile possono fornire un quadro chiaro della situazione nazionale dei diritti umani e degli eventuali casi individuali, nonché competenze tecniche su argomenti specifici. Tali consultazioni dovrebbero svolgersi con largo anticipo rispetto al dialogo per integrare l'ordine del giorno e dovrebbe costituire una prassi standard l'organizzazione di una riunione informativa. Quando il dialogo si svolge a Bruxelles si potrebbe inoltre prevedere una videoconferenza preparatoria di collegamento con gli attori locali della società civile, in quanto si è dimostrata un'opzione positiva.

La partecipazione della società civile contribuisce inoltre a una migliore attuazione nel periodo compreso tra le riunioni nel quadro del dialogo.

I **seminari della società civile**, per i quali sono disponibili finanziamenti dell'UE, organizzati in concomitanza con i dialoghi in materia di diritti umani rappresentano un potente strumento per coinvolgere la società civile del paese/dell'organizzazione partner e dialogare con essa nel quadro delle discussioni in materia di diritti umani condotte con le autorità del paese partner o con l'organizzazione regionale. Le raccomandazioni concrete derivanti dai seminari della società civile sarebbero discusse con i copresidenti del dialogo e le loro delegazioni a margine/nel corso di una riunione specifica dei dialoghi in materia di diritti umani.

Una riunione informativa per la società civile dovrebbe essere organizzata a seguito dei dialoghi.

Qualora i governi ostacolino la partecipazione della società civile ai dialoghi, la questione delle ritorsioni dovrebbe essere sollevata direttamente con il governo in questione nel contesto del dialogo.

6. Modalità

In generale, flessibilità e pragmatismo devono rimanere le parole chiave nel contesto delle modalità applicabili ai dialoghi in materia di diritti umani. **Le riunioni annuali** dovrebbero rimanere prassi standard. Si dovrebbe prestare particolare attenzione a investire energia e risorse in attività di follow-up nell'intervallo tra due riunioni nel quadro del dialogo. Il principio rimane quello delle **sedi alternate** (Bruxelles/paese terzo). Quando non sono possibili riunioni fisiche, i dialoghi possono essere tenuti tramite videoconferenza. I dialoghi dovrebbero prevedere tempo sufficiente per discutere tutte le questioni.

Il SEAE informerà gli Stati membri in merito all'elaborazione del progetto di **ordine del giorno** tramite il competente gruppo geografico del Consiglio e, se del caso, chiederà il loro parere. Il gruppo COHOM sarà associato ai lavori dei gruppi geografici del Consiglio.

Gli ordini del giorno dei dialoghi dovrebbero essere definiti di comune accordo con i singoli paesi partner. È importante che essi siano equilibrati e rispecchino le priorità di entrambe le parti. In sostanza, l'ordine del giorno si concentra sugli sviluppi generali di entrambe le parti in materia di diritti umani, su temi selezionati — scelti caso per caso con ciascun partner — ai fini di una discussione approfondita e su un impegno multilaterale. Le priorità stabilite nel piano d'azione per i diritti umani e la democrazia forniranno gli orientamenti per tali discussioni. La ratifica e il rispetto degli strumenti internazionali in materia di diritti umani e di diritti fondamentali del lavoro e la cooperazione con le Nazioni Unite (ossia con l'UNHRC, l'UNGA, l'UPR e le procedure speciali delle Nazioni Unite) dovrebbero rimanere una caratteristica standard dei dialoghi. Possono essere affrontate anche questioni relative alla buona governance e allo Stato di diritto. Se del caso, possono essere sollevate questioni di diritto internazionale umanitario. I casi individuali dovrebbero essere sollevati durante il dialogo (ad esempio per illustrare un punto all'ordine del giorno) e/o a margine di esso (consegna di un elenco).

In linea con il piano d'azione per i diritti umani e la democrazia, si applicherà l'integrazione di genere per garantire che i dialoghi tengano conto delle problematiche di genere.

Conformemente al trattato di Lisbona e al ruolo dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 27, paragrafo 2 del TUE), il SEAE guida il dialogo. Tale servizio sarà rappresentato al livello appropriato. Il fatto che la presidenza sia affidata all'RSUE per i diritti umani invia un forte messaggio riguardo all'impegno e allo slancio a livello politico dell'UE. L'altra parte dovrebbe mostrare di essere animata da un livello di impegno analogo.

La partecipazione attiva della delegazione dell'UE ad alto livello nel paese interessato è un elemento fondamentale, anche quando il dialogo si svolge a Bruxelles. I servizi della Commissione sono invitati a partecipare. La partecipazione delle agenzie specializzate dell'UE, e in particolare dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), si è rivelata cruciale in una serie di dialoghi per spiegare le sfide e le politiche dell'UE ed è vivamente incoraggiata.

In base alla prassi consolidata, i rappresentanti degli Stati membri sono invitati a partecipare in qualità di osservatori.

In generale la delegazione dei paesi terzi al dialogo in materia di diritti umani dovrebbe includere, oltre al ministero degli Affari esteri, i ministeri e le amministrazioni interessati dall'ordine del giorno (solitamente i ministeri della Giustizia, dell'Interno, del Lavoro e degli Affari sociali). Saranno inoltre i ministeri competenti ad essere responsabili del follow-up e a poter trarre il massimo vantaggio da uno scambio di migliori pratiche. È altresì incoraggiata la presenza dell'istituzione nazionale per i diritti umani del paese interessato.

Quando il dialogo si svolge nel paese partner, la pratica delle **visite in loco** (ad esempio nei centri di trattenimento, nei campi profughi, ecc.) collegate ai punti all'ordine del giorno del dialogo dovrebbe diventare una prassi standard, così come le visite a progetti sostenuti dall'UE e le riunioni con istituzioni/organismi connessi ai diritti umani. Analogamente, si organizzano visite locali anche quando i dialoghi si svolgono a Bruxelles.

7. Risultati e follow-up

Ove possibile, viene elaborato un comunicato stampa congiunto in cui sono identificati i settori di cooperazione e di follow-up derivanti dal dialogo in materia di diritti umani. Qualora il paese partner non sia d'accordo con la pubblicazione di un comunicato stampa congiunto o se risulta difficile convenire sul testo, può essere pubblicato un comunicato stampa dell'UE al fine di informare il pubblico.

Se del caso, sono necessari resoconti orali con le ambasciate degli Stati membri a livello locale e in seno ai gruppi geografici del Consiglio. Una relazione scritta è distribuita, se del caso, al competente gruppo geografico del Consiglio e al COHOM. Nel corso dell'anno il COHOM riceverà aggiornamenti regolari e tempestivi sui dialoghi, anche in merito alle nuove tendenze e ai principali risultati. Inoltre, i progressi compiuti dai dialoghi saranno valutati, secondo necessità, dal competente gruppo geografico del Consiglio in cooperazione con il COHOM. Gli Stati membri si scambieranno inoltre regolarmente informazioni sui dialoghi bilaterali in materia di diritti umani, se del caso, al fine di garantire la coerenza tra i dialoghi bilaterali sui diritti umani e i dialoghi sui diritti umani dell'UE.

Creare un clima di fiducia e dialogare con i paesi terzi sulle questioni relative ai diritti umani che considerano come particolarmente delicate e sensibili sono di per sé un risultato importante. Tuttavia, per quanto concerne alcuni paesi, oltre a un comunicato congiunto sul dialogo, si potrebbe proporre a tale paese terzo una **tabella di marcia operativa** per il follow-up al fine di coadiuvare il lavoro della rispettiva delegazione nei mesi successivi ai dialoghi. È importante che i dialoghi rimangano d'attualità nell'intervallo tra una riunione e l'altra dei dialoghi. È pertanto rilevante monitorare i progressi raggiunti nell'intervallo tra le riunioni del dialogo. Si dovrebbe inoltre prendere in considerazione una visita bilaterale intermedia dell'RSUE, o una consultazione virtuale con i suoi omologhi nell'ambito del dialogo, al fine di mantenere l'attenzione e lo slancio nell'intervallo tra le riunioni del dialogo.

La cooperazione scaturita dal dialogo sui diritti umani può assumere varie forme, ad esempio: assistenza tecnica/scambio di esperienze con gli Stati membri, finanziamento di progetti/programmi su temi discussi nel quadro del dialogo, cooperazione nei consessi multilaterali, dichiarazione congiunta su questioni tematiche, eventi/conferenze/seminari e ulteriori consultazioni bilaterali come follow-up. I dialoghi non sempre producono risultati immediati, misurabili e visibili, il che alimenta le critiche sulla loro utilità, in particolare da parte della società civile. È pertanto necessario individuare in modo proattivo i risultati operativi e mettere a punto meccanismi di follow-up.