



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 25.3.2020
JOIN(2020) 5 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea (UE) si fonda su un forte impegno a promuovere e tutelare i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Su tale impegno sono imperniati le sue attività, sia a livello interno che nell'ambito delle relazioni con altri paesi e regioni. In linea con l'agenda strategica 2019-2024 adottata dal Consiglio europeo e con gli orientamenti politici 2019-2024 per la Commissione europea, l'UE ha un interesse strategico a promuovere la propria **leadership mondiale** in materia di diritti umani e democrazia con l'intento di procurare vantaggi tangibili ai cittadini di tutto il mondo. Molto è già stato fatto. Dall'adozione del quadro strategico dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel 2012¹ e dei primi due piani d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2012-2014 e 2015-2019)², nonché dalla nomina del primo rappresentante speciale dell'UE (RSUE) per i diritti umani nel 2012 e dalle conclusioni del Consiglio sulla democrazia del 2019³, l'UE ha dimostrato un impegno più coordinato, attivo, visibile ed efficace nei paesi terzi e nei loro confronti e ha svolto un ruolo più incisivo a livello multilaterale.

In un panorama geopolitico in evoluzione, l'UE ha continuato a difendere strenuamente i diritti umani e la democrazia. Le nuove rivalità geopolitiche servono unicamente a sottolineare il suo ruolo di partner affidabile e stabile e di paladino di un ordine multilaterale basato sulle regole. Nell'insieme, il quadro generale relativo a diritti umani e democrazia risulta eterogeneo: se, da un lato, si sono compiuti grandi passi avanti, dall'altro occorre contrastare il problema dell'arretramento dell'universalità e dell'indivisibilità dei diritti umani e del cedimento della democrazia. Sul piano tecnologico ci stiamo orientando verso un nuovo modello in cui le capacità umane sono sempre più valorizzate dalle macchine. Le nuove tecnologie (in particolare l'intelligenza artificiale) sono in primo piano e offrono opportunità, ma possono rappresentare anche una minaccia. Al tempo stesso, i diritti umani sono sempre più strettamente legati a sfide ambientali mondiali quali i cambiamenti climatici. Per l'UE è quindi giunto il momento di realizzare **una nuova agenda geopolitica in materia di diritti umani e democrazia**.

Facendo tesoro del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2015-2019, è importante tradurre in una nuova agenda operativa l'impegno di lunga data dell'UE a favore dei diritti umani e della democrazia. La presente comunicazione, che ha lo scopo di presentare un nuovo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia, definisce ambizioni e priorità per i prossimi cinque anni nell'ambito delle relazioni esterne e contribuirà a realizzare l'obiettivo di un'**Europa più forte nel mondo**. Il piano d'azione è unico poiché è il solo strumento di questo tipo volto a promuovere sulla scena mondiale un'agenda basata su valori.

La presente comunicazione congiunta si propone di:

- rafforzare la **leadership dell'UE** nella promozione e nella tutela dei diritti umani e della democrazia in tutto il mondo;
- definire le **ambizioni** dell'UE, individuare le **priorità** e concentrarsi sull'**attuazione**, tenendo presenti l'evoluzione della geopolitica, la transizione digitale, le sfide ambientali e i cambiamenti climatici;

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_0.pdf

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/it/pdf>.

- massimizzare il ruolo dell'UE sulla scena mondiale ampliando gli **strumenti** di cui dispone **per promuovere e difendere i diritti umani**, nonché i suoi meccanismi e le sue politiche principali, e
- promuovere un'**UE unita e coesa** favorendo un'azione più efficiente e coerente.

Parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione e l'Alto rappresentante presentano al Consiglio, a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), una proposta congiunta affinché raccomandi al Consiglio europeo di prendere una decisione relativa all'adozione della comunicazione e del piano d'azione quale decisione del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del TUE. Una siffatta decisione del Consiglio europeo permetterebbe al Consiglio di adottare misure specifiche di attuazione del piano d'azione a norma dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE.

2. L'INTENSIFICARSI DELLE SFIDE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA ESIGE UNA LEADERSHIP DELL'UE

Negli ultimi anni l'Unione europea ha agito in maniera più strategica, utilizzando con maggiore efficacia il proprio peso politico e gli strumenti intesi a promuovere e difendere i diritti umani per contrastare le violazioni di tali diritti e favorire società democratiche, resilienti e pacifiche. L'UE ha contribuito a **progressi significativi** in paesi e regioni in cui i diritti umani erano messi a dura prova, attraverso un impegno e un investimento innovativi in materia di diritti economici e sociali e un forte sostegno politico e finanziario volto a proteggere i difensori dei diritti umani, la società civile e gli operatori dei media e a rafforzarne il ruolo. Nei consessi delle Nazioni Unite (ONU) per i diritti umani, l'UE ha svolto un ruolo di primo piano nella promozione di risoluzioni specifiche per paese e di iniziative tematiche, dando vita a coalizioni tematiche e transregionali, ad esempio con l'Organizzazione per la cooperazione islamica. L'iniziativa transregionale "Good Human Rights Stories" (storie positive nell'ambito dei diritti umani) ha collocato l'UE in prima linea per quanto riguarda gli sforzi tesi a valorizzare la narrazione in materia di diritti umani promuovendo storie di successo.

Permangono tuttavia problemi più diffusi. I diritti umani e la democrazia sono messi a dura prova in molti paesi del mondo. Alcune libertà fondamentali, come la libertà di parola o di riunione e la libertà dei media, sono sempre più minacciate. Gli effetti degli **sforzi sistemici volti a minare lo Stato di diritto, a limitare lo spazio civico e politico** e a indebolire **l'ordine multilaterale basato sulle regole** sono stati aggravati dal ritiro di alcuni dei partner tradizionali dell'UE dalla promozione e dalla difesa attive dei diritti umani e dei valori democratici, come dimostrano varie tendenze tra cui:

- lo spazio sempre più esiguo concesso alla società civile;
- l'indebolimento dello Stato di diritto;
- le crescenti minacce all'integrità delle elezioni e dei processi democratici;
- l'aumento delle intimidazioni nei confronti dei giornalisti e delle minacce ai media indipendenti;
- l'incremento della violenza e delle intimidazioni nei confronti dei difensori dei diritti umani (oltre 2 600 attacchi segnalati negli ultimi tre anni);

- la diffusa impunità per le violazioni dei diritti umani e gli attacchi al ruolo della Corte penale internazionale;
- le violazioni del diritto umanitario internazionale nei conflitti armati, anche in Siria, Yemen e Sud Sudan;
- la crescente opposizione ai diritti delle donne e alla parità di genere e
- le costanti violazioni del diritto del lavoro, compreso il lavoro minorile.

La **transizione verso l'era digitale** comporta opportunità e sfide nuove e immediate. Le tecnologie digitali possono promuovere i diritti umani e la democratizzazione agevolando la partecipazione pubblica, rafforzando l'obbligo delle autorità pubbliche di render conto consentendo il controllo e la documentazione di violazioni e abusi, sostenendo il nascente attivismo online, l'opera di sensibilizzazione e l'accesso all'istruzione e all'informazione, agevolando l'inclusione economica e sociale e l'accesso a servizi pubblici di qualità. Tuttavia, tali tecnologie possono anche favorire illecite restrizioni abusive alla libertà di circolazione e di parola. Le piattaforme dei social media vengono utilizzate per fare disinformazione mirata e incitare all'odio, spesso violando la vita privata e minando la democrazia e i diritti umani. L'uso improprio delle nuove tecnologie, compresa l'intelligenza artificiale, comporta il rischio di una maggiore sorveglianza e di maggiori controllo e repressione. In alcuni paesi, la sorveglianza di massa dei cittadini è già una realtà. I dati e gli algoritmi possono essere utilizzati per discriminare, consapevolmente o meno, singoli individui e gruppi, rafforzando i pregiudizi sociali.

L'altra transizione fondamentale è riconducibile a sfide ambientali globali quali il degrado ambientale, l'inquinamento e i **cambiamenti climatici**. Il legame tra queste sfide e i diritti umani sta diventando sempre più evidente. I giovani stanno facendo sentire la propria voce. La società civile e i difensori dei diritti umani ambientali svolgono un ruolo chiave denunciando le violazioni dei diritti umani ed esortando ad agire per proteggere il pianeta e il suo clima. La costruzione di un futuro sostenibile sotto il profilo ambientale è un obiettivo fondamentale, che prescinde dai confini tradizionali tra economia e sicurezza e tra dimensione interna ed esterna della politica. Le conseguenze negative del degrado ambientale e dei cambiamenti climatici rappresentano una minaccia a tutta una serie di diritti (alla salute, all'alimentazione, all'acqua, all'istruzione universale e alla stessa vita) e possono moltiplicare i problemi che gravano su di essi.

Nel contempo, i conflitti si sono aggravati e sono emersi nuovi pericoli. I conflitti e l'instabilità mettono a repentaglio il sostentamento di milioni di persone nel mondo, dove si stanno osservando i più elevati livelli di sfollati mai registrati. Investire nei diritti umani, nella democrazia e nello Stato di diritto è il modo migliore per impedire che le società sprofondino nella crisi. I diritti umani e la democrazia devono figurare al primo posto tra le iniziative attuate dall'UE per prevenire i conflitti e risolvere le crisi. Le situazioni di crisi presentano particolari difficoltà per l'esercizio e la tutela effettivi dei diritti umani e mettono alla prova il funzionamento delle nostre democrazie. Esempi come la pandemia COVID-19 dimostrano l'assoluta necessità di un'azione concertata a livello mondiale e della solidarietà internazionale.

Questo presuppone un intervento tempestivo per contrastare le violazioni dei diritti umani e sostenere la democrazia, anche attraverso la mediazione e la prevenzione della violenza elettorale. Una rinnovata attenzione ai diritti umani e alla democrazia favorirà la **resilienza degli Stati e della società**. Il modo migliore per preservare la sicurezza è garantire i diritti

civili e politici nonché i diritti economici, sociali e culturali. Non esiste sicurezza sostenibile senza diritti umani per tutti. A tal fine, è essenziale garantire la rendicontabilità e combattere l'impunità.

L'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite costituiscono un'opportunità unica per garantire che l'impegno a favore dell'inclusione contribuisca alla promozione dei diritti umani e della democrazia nel mondo. L'impegno a "**non lasciare indietro nessuno**" è un'esortazione a rafforzare i diritti umani di tutti, senza discriminazioni di sorta. In un momento in cui le **disuguaglianze** si accentuano, con differenze economiche che si radicano nelle politiche e fomentano le divisioni sociali, la sfida non è mai stata così grande.

3. PROSPETTIVE: UN NUOVO PIANO D'AZIONE DELL'UE PER I DIRITTI UMANI E LA DEMOCRAZIA

Il nuovo piano d'azione definirà le ambizioni dell'UE e individuerà le priorità d'intervento attorno a cinque **linee d'azione** interconnesse e sinergiche:

- I. tutelare e responsabilizzare le persone;
- II. creare società resilienti, inclusive e democratiche;
- III. promuovere un sistema mondiale per i diritti umani e la democrazia;
- IV. cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e affrontare le relative sfide;
- V. conseguire risultati attraverso la collaborazione.

Queste cinque linee d'azione saranno sviluppate nel nuovo piano d'azione per fornire un orientamento strategico generale. Il piano d'azione stabilirà il quadro che consentirà alle delegazioni e agli uffici dell'UE, nonché alle ambasciate degli Stati membri, di disporre misure operative specifiche **a livello nazionale, regionale e multilaterale**, tenendo conto delle circostanze e delle specificità locali.

Al fine di realizzare queste cinque nuove linee d'azione, l'UE farà leva sull'**ampia gamma di politiche e strumenti** di cui dispone per promuovere e difendere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Fra tali politiche e strumenti figurano, tra l'altro, diplomazia pubblica e campagne di comunicazione, dichiarazioni dell'UE e risoluzioni tematiche e specifiche per paese nelle sedi multilaterali competenti in materia di diritti umani. Tra di essi si annoverano altresì strumenti diplomatici più discreti, quali iniziative, dialoghi politici e dialoghi periodici sui diritti umani, nonché il dialogo sulle politiche settoriali. Nel corso degli anni, i dialoghi sui diritti umani instaurati con un numero crescente di paesi si sono dimostrati uno strumento essenziale per portare avanti l'agenda dell'UE in materia di diritti umani nell'ambito delle sue più ampie relazioni politiche.

In questo nuovo mondo, la comunicazione sui diritti umani riveste la massima importanza. Se, da un lato, si conferma più che mai necessario denunciare vigorosamente le violazioni dei diritti umani, dall'altro è essenziale promuovere una narrazione positiva di tali diritti. In un contesto informativo polarizzato, in cui i social media svolgono un ruolo sempre più significativo, ciò richiede un intervento concertato.

Il nuovo piano d'azione sfrutterà le **opportunità offerte dal nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP)**, in particolare ricorrendo a una maggiore flessibilità per garantire la

coerenza tra la cooperazione su base nazionale e il sostegno alle organizzazioni per i diritti umani e della società civile. L'UE dovrebbe tener conto di improvvisi miglioramenti o peggioramenti dei diritti umani e della democrazia per stabilire la portata del proprio sostegno alle istituzioni governative e alla società civile e garantire l'equilibrio di tale sostegno.

Fondamentalmente, il piano d'azione cercherà di rafforzare la **coerenza e superare la compartimentazione tra i settori della politica interna ed esterna**. L'UE intensificherà gli sforzi per integrare la protezione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto in tutti gli ambiti dell'azione esterna. Saranno rafforzate, ad esempio, le sinergie tra le politiche relative agli scambi e ai diritti umani sulla base del lavoro svolto nell'ambito del regime dell'UE in materia di preferenze commerciali. I diritti umani saranno inoltre integrati in tutte le politiche interne, soprattutto nei settori prioritari del Green Deal come l'ambiente, nonché nei settori della migrazione e della sicurezza, mentre l'approccio allo sviluppo basato sui diritti sarà esteso ad altri settori della politica esterna.

L'UE si **adopererà per agire con maggiore rapidità ed efficacia** a favore dei diritti umani a livello nazionale, là dove il bisogno si faccia più sentire. Il nuovo piano d'azione cercherà di rafforzare il ruolo degli operatori sul campo. In tale contesto, i capi delle delegazioni dell'UE svolgono un ruolo essenziale, che verrà ulteriormente sviluppato, quali promotori e difensori dei diritti umani e della democrazia. La società civile rimane un partner fondamentale per conseguire un cambiamento sostenibile e per sorvegliare e riesaminare i progressi compiuti.

L'efficace attuazione del piano d'azione richiederà **un'impostazione più coesa**, che preveda anche la partecipazione degli Stati membri e che garantisca una maggiore coerenza e un maggiore impatto dell'impegno dell'UE a tutti i livelli e in tutti gli strumenti e le politiche. Conformemente al suo mandato, il rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani rimarrà un interlocutore politico fondamentale e svolgerà un ruolo di primo piano nel guidare l'attuazione dinamica del piano d'azione al fine di realizzare progressi sostenibili.