



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 12.03.1998
COM(1998) 146 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

**Democratizzazione, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana
gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione
europea e i paesi ACP**

SINTESI

1. La presente comunicazione segue e approfondisce le comunicazioni precedenti della Commissione sui diritti dell'uomo, la democratizzazione e lo Stato di diritto e segnatamente quella del maggio 1995 sul rispetto dei principi democratici nel quadro degli accordi tra la Comunità e i paesi terzi, quella del novembre 1995 sull'UE e gli aspetti esterni della politica dei diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht ed oltre, nonché quella del marzo 1996 sull'Unione europea e il problema dei conflitti africani: il ripristino della pace, la prevenzione dei conflitti e oltre.

2. Essa risponde a un'esigenza triplice:

- chiarire nei confronti dei partner ACP in che modo la Comunità europea interpreta il contenuto della nuova Convenzione di Lomé IV che prevede agli articoli 5, 224 lettera m) e 366 bis, un dispositivo sui diritti dell'uomo, la democrazia, lo Stato di diritto e la sana gestione degli affari pubblici;
- contribuire a potenziare il dibattito all'interno dei paesi ACP, affinché essi possano, attuando le scelte politiche e sociali di cui sono responsabili, rispettare gli elementi essenziali della Convenzione di Lomé;
- preparare ed agevolare i dibattiti che si terranno, anzitutto in seno al Consiglio e in seguito con i paesi ACP, sulle relazioni future ACP-CE.

La Convenzione di Lomé è il primo atto a fare riferimento ai diritti dell'uomo¹. In tal senso, essa ha anticipato la necessità di tener conto dei principi fondamentali nell'ambito della cooperazione con i paesi terzi.

Questi motivi giustificano la decisione della Commissione di elaborare una comunicazione specifica relativa ai paesi ACP.

3. La presente comunicazione, nel rispetto degli orientamenti generali per quanto riguarda i diritti dell'uomo, si propone dunque di:

- * chiarire i concetti di cui all'articolo 5 della nuova Convenzione di Lomé IV;
- * istituire un piano d'azione svolto a:
 - strutturare il dialogo con i paesi ACP e potenziare il dibattito con questi ultimi sulle questioni in oggetto, in vista di un impegno concreto in tal senso;
 - sottolineare un certo numero di misure concrete, azioni prioritarie volte a potenziare una cultura democratica ed un contesto istituzionale più adeguato in grado di favorire la sana gestione degli affari pubblici, compresi gli orientamenti per prevenire e combattere la corruzione.

4. Tutti questi elementi permetteranno di preparare un quadro operativo concreto che dovrà ispirare il dialogo tra la Comunità europea e i paesi ACP nonché la

¹ Cfr. Lomé III: preambolo, articolo 4, lettera t), dichiarazione comune ad. articolo 4.

programmazione e l'attuazione degli strumenti finanziari previsti in maniera specifica in tale contesto, ed influire sull'attuazione dei programmi FES, creando un contesto istituzionale efficace, trasparente ed equo.

INDICE

I. <u>Introduzione</u>	1
i) Il contesto generale	1
ii) La Quarta Convenzione di Lomé	1
iii) Evoluzione nei paesi ACP	3
iv) Obiettivi della presente comunicazione	3
 II. <u>Obiettivi potenziati di cooperazione e partenariato</u>	 5
A. I diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e i principi democratici	5
I diritti dell'uomo	5
Lo Stato di diritto	5
I principi democratici	6
i) La legittimità	7
ii) La legalità	7
iii) L'applicazione efficiente	8
B. La sana gestione degli affari pubblici	9
i) Definizione	9
ii) Gli aspetti della sana gestione degli affari pubblici	10
iii) La corruzione, ostacolo principale alla sana gestione degli affari pubblici	11
 III. <u>Piano d'azione</u>	 12
A. L'approfondimento del dialogo con i paesi ACP	12
i) L'elaborazione di un quadro d'analisi	13
ii) L'appoggio a reti regionali e nazionali di concertazione	14
B. Il potenziamento delle misure di sostegno nei settori prioritari	14
i) Le riforme istituzionali e amministrative	15
ii) La formazione ne quadro dei diritti dell'uomo e l'educazione civica	16
iii) Il potenziamento della società civile e la partecipazione delle donne al processo di democratizzazione e sviluppo	16
iv) Misure di prevenzione e di lotta contro la corruzione	17
Misure di prevenzione	19
Sanzioni	20
C. La clausola di non esecuzione	21
D. Conclusioni	
 <u>Allegato 1:</u> Principali fasi in materia di diritti dell'uomo, principi democratici e Stato di diritto nell'ambito dei rapporti con l'estero	 23

DEMOCRATIZZAZIONE, STATO DI DIRITTO, RISPETTO DEI DIRITTI DELL'UOMO E SANA GESTIONE DEGLI AFFARI PUBBLICI: LE SFIDE DEL PARTENARIATO TRA L'UNIONE EUROPEA E I PAESI ACP

1. INTRODUZIONE

i) Il contesto generale

1. Nell'ultimo decennio, la tematica dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e dei principi democratici ha assunto un'importanza crescente nel quadro della politica dell'Unione europea in generale e nell'ambito dei rapporti esterni in particolare.
2. Questo secondo aspetto ha formato oggetto di una comunicazione al Consiglio dell'Unione europea e al Parlamento europeo nel novembre 1995², sull'"Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht e oltre". Ricordando l'acquis, le basi e le priorità dell'azione svolta dalla Comunità e dagli Stati membri, le cui fasi principali sono riprese all'allegato 1, la presente comunicazione delinea le strategie da adottare in futuro in un contesto coerente e coordinato. Sottolineando i principi di universalità, indivisibilità e interdipendenza che costituiscono il fulcro del sistema internazionale di tutela dei diritti dell'uomo, la comunicazione definisce i settori d'azione prioritari cui va applicato un approccio positivo, concreto e costruttivo in tale settore, fra cui segnatamente:
 - * l'appoggio al processo di democratizzazione in quanto processo a lungo termine che si applica alle fasi di sviluppo della società civile, l'attuazione delle riforme istituzionali e il consolidamento della transizione;
 - * la promozione e il potenziamento dello Stato di diritto;
 - * l'appoggio alle istituzioni locali e regionali;
 - * la promozione di una società civile pluralista nell'ambito di uno sviluppo sociale e umano durevole.

La Comunicazione riconosce inoltre la necessità da un lato di approfondire la riflessione sulle varie tematiche e dall'altro di disporre di un insieme di strumenti da utilizzare secondo le caratteristiche specifiche dei paesi interessati, per potenziare la capacità di analisi e le esperienze in tali settori e definire in maniera più precisa gli interventi in funzione delle diverse situazioni.

L'obiettivo della presente comunicazione è dunque quello di approfondire la riflessione nell'ambito specifico della Convenzione di Lomé, mantenendo la coerenza dell'approccio rispetto all'insieme dei paesi in via di sviluppo.

ii) La Quarta Convenzione di Lomé

3. La Quarta Convenzione di Lomé rivista dall'accordo firmato nell'isola di Maurizio il 4 novembre 1995, ha confermato gli orientamenti degli articoli 5, 224 lettera m) e 366 bis da un lato, indicando che la politica di sviluppo e la cooperazione sono

² COM(95) 567 def. del 22.11.1995.

strettamente connesse con il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo nonché con il riconoscimento e l'applicazione dei principi democratici, il consolidamento dello Stato di diritto e la sana gestione degli affari pubblici e, dall'altro, rendendo il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto un elemento essenziale della Convenzione. Queste nuove disposizioni integrano la portata economica, sociale e commerciale della Convenzione di Lomé aggiungendo una dimensione istituzionale e politica che inserisce i diritti dell'uomo, i principi democratici, lo Stato di diritto e la sana gestione degli affari pubblici tra le tematiche d'interesse comune e gli elementi essenziali del dialogo tra le parti, consacrando la parte integrante della politica di cooperazione.

4. Per tener conto del potenziamento di questo orientamento, il protocollo finanziario dell'8° FES (art. 3, 2° comma) prevede un importo indicativo di 80 MECU all'interno del capitolo regionale. Questo importo è destinato ad integrare il finanziamento delle riforme istituzionali e amministrative nell'ambito della democratizzazione e dello Stato di diritto (art. 224, lettera m), programmate dagli Stati ACP e finanziate nell'ambito del Programma indicativo nazionale (PIN) o del Programma indicativo regionale (PIR). Esso si somma ai crediti del bilancio generale delle Comunità, previsti in maniera specifica per le azioni positive di sostegno nei settori dei diritti dell'uomo e della democratizzazione. In tale ambito, dal 1992 sono state finanziate azioni a favore dei paesi in via di sviluppo per un importo globale di 526 MECU di cui 214 MECU a favore dei paesi ACP.
5. Contemporaneamente e come corollario di questo approccio positivo, in conformità della decisione del Consiglio del maggio 1995³, la Convenzione prevede la possibilità di adottare misure appropriate qualora si verificano gravi e continue violazioni dei diritti dell'uomo oppure l'interruzione del processo democratico (art. 366 bis). Essa introduce a tal fine una clausola di non esecuzione nonché un meccanismo preciso di consultazione tra le parti su base paritetica. Il dialogo è lo strumento privilegiato per raggiungere una soluzione prima di adottare misure negative, salvo in casi eccezionali. Per quanto riguarda le misure, va sottolineato che la sospensione della cooperazione viene considerata l'ultima istanza.

L'articolo 366 bis stipula inoltre che le misure sono sospese nel momento in cui i motivi che le hanno giustificate non sussistono più. Per comprendere e applicare in maniera corretta l'articolo, e segnatamente il processo di adozione e sospensione delle misure negative, è necessario tener conto del contesto generale del paese e della natura delle violazioni constatate; sarà inoltre necessario effettuare un'analisi precisa delle condizioni minime per eliminare le violazioni accertate. A tal fine, il 21 febbraio 1996 la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta di decisione relativa a una procedura quadro di applicazione dell'articolo 366 bis della Quarta Convenzione di Lomé⁴.

³ COM(95) 216 def. del 23.5.1995.

⁴ COM(96) 69 final del 21.2.1996.

iii) Evoluzione nei paesi ACP

6. In pochi anni, un numero considerevole di Stati ACP ha compiuto progressi notevoli per quanto riguarda la preparazione di riforme che implicano una riorganizzazione profonda delle modalità di assegnazione e di esercizio del potere politico nonché delle relazioni tra i poteri pubblici e i cittadini. Queste riforme hanno modificato segnatamente in maniera radicale il contesto istituzionale e la prassi politica, permettendo una partecipazione più diffusa dei cittadini alla gestione degli affari pubblici e l'esercizio effettivo delle libertà civili fondamentali. Questi progressi sono stati compiuti nel quadro di condizioni socioeconomiche spesso difficili, nel momento in cui i governi dei paesi interessati approntavano inoltre programmi di adeguamento strutturale. Questi processi hanno dato risultati diversi, generando per ciascun paese una dinamica specifica.

In effetti, sembra inevitabile prevedere riforme che scaturiscono da un'ispirazione comune e volte ad obiettivi identici, tenendo conto della situazione storica del paese e delle circostanze per quanto riguarda il calendario, il contenuto e il ritmo dell'esecuzione. Spetta all'Unione europea e ai suoi partner ACP trovare la via appropriata per affrontare questa dinamica molteplice e complessa. L'Unione europea e i paesi ACP devono assumere insieme questa nuova responsabilità di ordine politico. L'impegno richiede una comprensione comune, concreta e operativa dei concetti relativi ai diritti dell'uomo, alla democrazia, allo Stato di diritto e alla sana gestione degli affari pubblici, cosa che permetterà di approfondire il dialogo e potenziare l'attuale partenariato su tali materie.

7. Parallelamente, l'Unione europea insiste in misura crescente sulla prevenzione dei conflitti e sul consolidamento della pace, in particolare in Africa. La comunicazione della Commissione del 6 marzo 1996⁵ in tal senso, e la posizione comune decisa dal Consiglio il 2 giugno 1997⁶ sulla prevenzione dei conflitti in Africa, riconoscono l'importanza della presenza di un governo democratico per lo sviluppo delle capacità di uno Stato per prevenire e risolvere i conflitti. In tale ambito, la legittimità e la capacità di un governo di elaborare e attuare politiche in un contesto istituzionale che rispetti i diritti dell'uomo, i principi democratici e lo Stato di diritto, costituiscono un fattore essenziale per la stabilità strutturale. Un sistema democratico permette di fissare meccanismi grazie ai quali i diversi gruppi d'interesse sono in grado di trovare soluzioni pacifiche per risolvere eventuali elementi conflittuali.

iv) Obiettivi della presente comunicazione

8. Il sostegno al processo democratizzazione, al rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, nonché alla sana gestione degli affari pubblici, va inserito nell'ambito delle azioni di cooperazione. Esso ne forma parte integrante, e costituisce sia la struttura che un elemento delle politiche della cooperazione.

⁵ SEC(96) 332 def. del 6.3.1996.

⁶ GU L 153 dell'11.6.1997, pag. 1.

Per raggiungere risultati concreti, è opportuno precisare il senso di questi concetti, proporre strumenti e modalità d'azione, ed inoltre prevedere risorse finanziarie sufficienti. È opportuno inoltre attuare un'azione armonizzata dagli Stati membri e degli altri donatori nell'ambito di un approccio coerente, nel cui quadro i vari partner perseguono obiettivi comuni attraverso azioni coordinate.

9. La necessità di una riflessione di questo tipo si rivela ancora più importante alla luce del progetto degli orientamenti di negoziato sui futuri rapporti tra la Comunità europea e i paesi ACP, nel cui ambito tutti questi aspetti sono approfonditi ulteriormente. Si tratta di una delle ragioni che giustificano l'inserimento della presente comunicazione nel quadro dello spazio geografico cui si applica la Convenzione di Lomé. Inoltre, la Convenzione contiene un dispositivo che crea un nesso concreto tra il dialogo politico, la disponibilità di risorse finanziarie consistenti da utilizzare in questi settori e lo sviluppo.

Infine, il quadro convenzionale particolare di Lomé, che permette il dialogo e la possibilità di trovare un accordo sulla base del partenariato tra i 71 paesi ACP e la Comunità europea, costituisce un contesto straordinario per avviare questa prima riflessione concreta. Durante la Terza Convenzione di Lomé, questo stesso contesto aveva già svolto un ruolo di apertura, sottolineando l'impegno delle parti contraenti nei confronti dei principi della Carta delle Nazioni Unite e la difesa dei diritti fondamentali dell'uomo nonché della dignità della persona.

10. In tale quadro, per attuare e mantenere l'orientamento delle riforme istituzionali nell'ambito del rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici, dello Stato di diritto e della sana gestione degli affari pubblici, tenendo conto delle esigenze specifiche di ciascun paese, nonché per conferire una maggiore visibilità all'azione dell'Unione europea, la presente comunicazione si propone di:

- * **chiarire i concetti di cui all'articolo 5 della nuova Convenzione di Lomé IV;**

- * **preparare un piano d'azione volto a:**

- **fissare gli obiettivi ed i criteri che strutturano il dibattito con i paesi ACP e potenziare il dialogo in questi paesi sulle tematiche in oggetto, in vista di un impegno concreto in tal senso;**
- **proporre un certo numero di misure concrete, azioni prioritarie volte a potenziare una cultura democratica e un contesto istituzionale più appropriato, agevolando la sana gestione degli affari pubblici, compresi gli orientamenti per prevenire e combattere la corruzione.**

2. OBIETTIVI POTENZIATI DI COOPERAZIONE E PARTENARIATO

1. L'articolo 5 della nuova Convenzione di Lomé stabilisce che il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto su cui si basano i rapporti tra gli Stati ACP e la Comunità nonché tutte le disposizioni della presente Convenzione che ispira le politiche interne e internazionali delle parti contraenti, costituisce un elemento essenziale della presente Convenzione.

L'articolo fa inoltre riferimento alla sana gestione degli affari pubblici come obiettivo della cooperazione, anche se la sana gestione non va considerata un elemento essenziale della Convenzione.

2. Alla luce dell'esperienza storica delle popolazioni, gli obiettivi dell'articolo 5 costituiscono la condizione necessaria per uno sviluppo economico e sociale durevole. È apparso infatti chiaramente negli ultimi decenni che uno sviluppo umano durevole può concretizzarsi esclusivamente in un contesto istituzionale e politico che rispetti i diritti, i principi democratici e lo Stato di diritto. Questo nesso tra lo sviluppo e diritti dell'uomo è riconosciuto in maniera esplicita nella dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo.

È inoltre necessario riconoscere che spetta a ciascun paese decidere il modello politico ed economico sulla base del quale organizzare la vita collettiva e inoltre che, indipendentemente dal modello politico ed economico prescelto, questo deve inserirsi nell'ambito dei principi generali per quanto riguarda i diritti dell'uomo e nel rispetto delle convenzioni degli strumenti giuridici internazionali e regionali in tale settore.

A. I diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e i principi democratici

I diritti dell'uomo

3. I diritti dell'uomo sono **universali, indivisibili e interdipendenti**. Essi s'impongono a tutte le entità politiche e non possono essere associati a condizioni limitative. Essi devono essere rispettati e promossi nella loro globalità, sia che si tratti di diritti civili e politici che di diritti economici, sociali e culturali. Essi formano oggetto di convenzioni e strumenti internazionali regionali che costituiscono un quadro giuridico riconosciuto a livello internazionale (Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Convenzione Americana relativa ai diritti dell'uomo del 1969, Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli adottata nel giugno 1981, ecc.). Gli impegni previsti da questi strumenti sono stati ribaditi dagli Stati partecipanti nell'ambito delle conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti dell'uomo nel 1993.

Lo Stato di diritto

4. La supremazia del diritto costituisce un principio fondamentale di qualsiasi sistema democratico, volto a favorire e promuovere i diritti civili e politici nonché i diritti economici, sociali e culturali. Ciò implica inoltre la possibilità di ricorso, che permette a ciascun cittadino di difendere i propri diritti. Questo principio di limite del potere dello Stato si concretizza nell'ambito di un regime rappresentativo, che

deriva la sua autorità dalla sovranità popolare. Esso dovrà ispirare la struttura dello Stato e la competenza dei vari poteri e farà riferimento ad esempio a:

- * un potere legislativo che rispetti e attui i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali;
- * un potere giudiziario indipendente;
- * meccanismi di ricorso giuridici efficaci ed accessibili;
- * un sistema giuridico che garantisca l'eguaglianza nei confronti delle leggi;
- * un sistema carcerario che rispetti la persona umana;
- * forze di polizia al servizio del diritto;
- * un esecutivo efficace in grado di far rispettare la legge e di fissare le condizioni sociali ed economiche necessarie per la vita di una collettività.

I principi democratici

5. Privilegiando l'espressione "principi democratici" piuttosto che "democrazia", l'articolo 5 della Quarta Convenzione di Lomé ha voluto sottolineare i principi che devono ispirare il sistema di organizzazione dello Stato e garantire l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali e che sono riconosciuti a livello universale, lasciando al contempo a ciascuno Stato e a ciascuna società il diritto di scegliere ed elaborare un modello specifico. Soltanto attraverso un sistema di governo democratico i diritti dell'uomo potranno evolvere nel rispetto ed il riconoscimento delle culture specifiche che compongono lo Stato, visto che un sistema di questo tipo basa il potere politico sulla volontà delle popolazioni e sull'impegno concreto e individuale di ciascuno per quanto riguarda la vita della comunità.

Uno Stato democratico è quindi una condizione indispensabile per l'esercizio dei diritti dell'uomo. È di competenza specifica di un regime democratico la possibilità di ufficializzare, indipendentemente dal sistema o dal modello adottato, l'avvio non violento di una dialettica tra le aspirazioni di una maggioranza e quelle, diverse, di una minoranza, grazie ad un insieme di norme sottoscritte da tutti e basate sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dal costante adeguamento di queste norme alla storia, alla cultura e al pensiero specifico di ciascun paese dipenderà il potenziamento del processo democratico e la sua integrazione da parte dei paesi interessati.

La nozione di "principi democratici" permette inoltre di sottolineare il "processo dinamico" che permette la democrazia. Il processo di democratizzazione è infatti un'evoluzione graduale e costante che deve tener conto del contesto socioeconomico e culturale di ciascun paese.

6. I principi democratici sono interdipendenti e indivisibili, e ciascuno di essi permette applicazioni che completano gli altri. L'insieme da essi costituito e le manifestazioni specifiche scaturiranno da una cultura democratica propria di ogni singolo paese.

Ad esempio, l'organizzazione di elezioni, che rappresentano un elemento fondamentale e una fase della democratizzazione, dovrà inserirsi logicamente nel processo individuale di un paese, della sua storia e della sua cultura. Considerate in maniera specifica come un obiettivo in sé, le elezioni da sole non garantiscono necessariamente il carattere democratico di un paese, né forniscono la stabilità

politica necessaria al fine della sua evoluzione. Esse dovranno inserirsi in un contesto generale in cui vari elementi intervengono per preparare e consolidare l'evoluzione verso la democratizzazione.

È dunque opportuno privilegiare una dimensione pluralista, evolutiva e interattiva dei principi democratici che costituiscono obiettivi da raggiungere e da rispettare e che diventano elementi integranti della cooperazione allo sviluppo.

7. Questi principi possono essere definiti secondo le tre caratteristiche seguenti:

- a) la legittimità,
- b) la legalità,
- c) l'applicazione efficiente.

Questi principi costituiscono obiettivi da raggiungere nel quadro dell'evoluzione verso uno Stato di diritto concreto e settori d'intervento nel cui ambito gli strumenti finanziari disponibili potranno essere utilizzati

i) La legittimità

8. Questa nozione, sulla quale si basa l'autorità dello Stato, implica che i dirigenti a livello nazionale e locale sono nominati in maniera libera, attraverso meccanismi riconosciuti e sottoscritti dai cittadini. Questi meccanismi dovrebbero rispondere a criteri di non discriminazione ed essere applicati metodicamente.

L'elezione dei dirigenti di un paese a suffragio universale libero e indipendente e con voto segreto, costituisce il meccanismo di legittimità per eccellenza. Ad esempio, sostegni specifici in tale settore hanno formato oggetto e continueranno a formare oggetto di contributi da parte della Comunità e concernono principalmente il processo di consultazione delle popolazioni ed i meccanismi per la nomina dei dirigenti e dei responsabili pubblici (censimenti, liste elettorali, commissioni elettorali, elezioni locali o nazionali, osservatori elettorali, formazione nel settore, ecc.).

ii) La legalità

9. La legalità presuppone l'esistenza di regole definite in maniera chiara, applicabili a tutti i cittadini, senza discriminazioni e si traduce:

- * in un sistema costituzionale, legislativo e regolamentare adeguato;**
- * nel riconoscimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e individuali secondo quanto esposto al punto II.A.3.**

Qualsiasi azione di sostegno in questo settore avrà l'obiettivo di elaborare regole e leggi adeguate, ivi compresa la trasposizione nella normativa nazionale dei principi della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

iii) L'applicazione efficiente

10. L'applicazione efficiente si riferisce ai comportamenti e alla prassi delle autorità, delle istituzioni e dei cittadini, nel rispetto dello Stato di diritto e dei principi democratici.

In tale ambito l'organizzazione istituzionale dello Stato, la trasparenza delle istituzioni e delle decisioni, la capacità istituzionale, l'esistenza di organi di controllo, assumono tutta la loro importanza. Si tratta dunque di un percorso a lungo termine che riguarda la struttura dello Stato e l'amministrazione, la formazione di una cultura democratica che permetta ai vari responsabili di interagire e di consolidarsi. Va sottolineato in particolare il potenziamento delle capacità e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Infine, è l'applicazione efficiente che permette al sistema democratico di realizzarsi in maniera concreta e di fissare i meccanismi necessari per raggiungere il consenso e trovare la soluzione pacifica ai conflitti che oppongono i vari gruppi d'interesse.

11. L'applicazione efficiente si traduce segnatamente:

- * **nella promozione e nella tutela delle libertà fondamentali**, che costituiscono l'oggetto di qualsiasi sistema democratico visto che esso si basa sulla tutela della libertà dei cittadini e dei gruppi nei confronti del potere dello Stato;
- * **nell'indipendenza dei poteri**, principio che serve a limitare i poteri dello Stato e che si riferisce in maniera più precisa:
 - all'indipendenza dei poteri legislativo e giudiziario rispetto all'esecutivo;
 - al funzionamento efficace dei tre poteri;
- * **in meccanismi istituzionali di partecipazione** per quanto riguarda l'adozione di decisioni e di scelte di sviluppo a livello nazionale, regionale e locale, cosa che implica segnatamente:
 - l'esistenza di meccanismi di consultazione e di partecipazione al processo decisionale;
 - il riconoscimento della democrazia a livello locale e del principio della libera amministrazione delle popolazioni che possono tradursi nella decentralizzazione amministrativa;
 - il ricorso a referendum su tematiche importanti;
- * **nel pluralismo politico e istituzionale** (Stato e società civile, intesa come l'insieme delle istituzioni e delle associazioni sociali ed economiche di un paese che sono indipendenti dallo Stato) che costituisce una garanzia per quanto riguarda l'equilibrio dei poteri e che si tradurrà essenzialmente:
 - in un sistema politico libero e aperto;
 - nel riconoscimento del ruolo e di uno statuto dell'opposizione, compreso il diritto di esercitare in maniera concreta attività politiche;
 - in responsabili della società civile, dinamici e liberi di organizzarsi;
 - nell'indipendenza e nella libertà dei mezzi d'informazione;

* **nella trasparenza e nell'integrità delle istituzioni:** un potere democratico è un potere "delegato", limitato tra l'altro dalla sovranità popolare. Le istituzioni democratiche e i loro responsabili hanno quindi l'obbligo di rispondere delle decisioni adottate e della gestione, di cui assumeranno piena responsabilità. Questi principi si tradurranno segnatamente:

- in meccanismi di controllo funzionanti e indipendenti;
- nella pubblicazione degli atti;
- nell'informazione e nella comunicazione sulle attività delle istituzioni;
- nell'accessibilità ai servizi amministrativi da parte dei cittadini;
- in una normativa volta a favorire la lotta contro la corruzione.

B. La sana gestione degli affari pubblici

12. La gestione degli affari pubblici rappresenta in genere l'esercizio del potere politico, economico e amministrativo, nell'ambito della gestione degli affari di un paese. In tal senso, la sana gestione degli affari pubblici implica un'amministrazione trasparente, responsabile, democratica, equa e che rispetti i diritti dell'uomo e dello Stato di diritto. Essa si applica dunque a tutte le attività dello Stato per quanto riguarda i rapporti con la società civile ed il suo ruolo nell'elaborazione di un contesto propizio allo sviluppo economico e sociale e per quanto riguarda la responsabilità in materia di ripartizione equa delle risorse.

Nel quadro di questo approccio generale, la sana gestione degli affari pubblici riveste una dimensione politica, riferendosi al comportamento dello Stato per quanto riguarda l'azione politica in senso stretto e una dimensione relativa alle capacità istituzionali per quanto riguarda la gestione economica e sociale delle risorse.

13. L'articolo 5 della Quarta Convenzione di Lomé fa inoltre riferimento alla nozione di **sana gestione degli affari pubblici** tra gli obiettivi della cooperazione in vista di uno sviluppo equo e durevole.

La sana gestione degli affari pubblici integra gli obiettivi del rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto, pur distinguendosi da essi visto che, secondo lo stesso articolo, essa non è un elemento essenziale della Convenzione. La politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, nonché con il riconoscimento e l'applicazione dei principi democratici, il consolidamento dello Stato di diritto e la sana gestione degli affari pubblici⁷.

i) Definizione

14. Seguendo questo approccio, la sana gestione degli affari pubblici ha l'obiettivo quindi di attuare **una gestione trasparente e responsabile di tutte le risorse di un paese ai fini di uno sviluppo economico e sociale equo e durevole**. In tal senso, le risorse di un paese comprendono le risorse umane (conoscenze, competenze e

⁷ Nuova Convenzione di Lomé IV, articolo 5, primo trattino, secondo comma.

capacità), le risorse naturali e le risorse economiche e finanziarie interne ed esterne, comprese le risorse dell'aiuto allo sviluppo.

La nozione di sana gestione degli affari pubblici resta inserita in un contesto politico istituzionale che rispetti i diritti dell'uomo, i principi democratici e lo Stato di diritto, tuttavia essa giustifica in maniera specifica il ruolo dei poteri pubblici per quanto riguarda la gestione delle risorse, la promozione di un contesto favorevole alle iniziative economiche e sociali e per quanto riguarda il processo decisionale per la ripartizione delle risorse.

La sana gestione degli affari pubblici implica quindi l'esistenza di **istituzioni competenti ed efficienti che rispettino i principi democratici. Questa nozione completa quindi gli obiettivi di democratizzazione nel settore della gestione delle risorse.**

ii) Gli aspetti della sana gestione degli affari pubblici

15. Una gestione trasparente e responsabile delle risorse volta a raggiungere uno sviluppo equo e durevole comprende quattro dimensioni collegate e complementari che poggiano evidentemente su principi democratici.

- **L'equità e la supremazia del diritto** per quanto riguarda la gestione e la ripartizione delle risorse implicano un sistema giudiziario indipendente e accessibile che garantisca a tutti i cittadini un accesso minimo alle risorse, riconoscendo loro il diritto di agire contro le disuguaglianze. Per quanto riguarda in maniera specifica la gestione degli affari pubblici, questa dimensione concerne segnatamente il contesto giuridico e regolamentare visto che questo deve agevolare le iniziative e l'investimento del settore privato.
- **La capacità istituzionale** per quanto riguarda la gestione delle risorse del paese in maniera efficace in vista dello sviluppo economico e sociale e quindi, per quanto riguarda la definizione, l'attuazione e il controllo delle politiche che rispondono alle esigenze delle popolazioni. Lo Stato e le istituzioni della società civile devono essere in grado di attuare un modello equo di sviluppo e garantire un sfruttamento corretto di tutte le risorse in vista dell'interesse generale. Lo sviluppo delle capacità delle istituzioni pubbliche e private è essenziale visto che da esso dipende direttamente lo sviluppo economico e sociale, e segnatamente l'efficacia della cooperazione allo sviluppo.
- **La trasparenza**, ossia il fatto di rendere conto e organizzare procedure e meccanismi di controllo operativi per quanto riguarda la gestione e la ripartizione delle risorse, implica una gestione delle risorse trasparente e soggetta a procedure di controllo. Essa costituisce inoltre un fattore importante per quanto riguarda la fiducia tra i vari responsabili dello sviluppo nonché una garanzia dell'integrità delle istituzioni.
- **La partecipazione** dei cittadini al processo decisionale per quanto riguarda la gestione e la distribuzione delle risorse. Uno sviluppo che non permetta la partecipazione della società civile è impensabile. La partecipazione dovrà permettere la concertazione tra i vari responsabili dello sviluppo per quanto riguarda le decisioni importanti, concernenti la gestione e la distribuzione delle

risorse e la programmazione dello sviluppo. Questa dimensione si riferisce inoltre allo spazio da offrire all'iniziativa privata, alle imprese e alla società civile nel quadro dello sviluppo.

iii) La corruzione, ostacolo principale alla sana gestione degli affari pubblici

16. La corruzione, che può essere definita come un abuso di potere o un'irregolarità nel processo decisionale commessa per motivi anomali o per ottenere un vantaggio illecito⁸, costituisce un ostacolo enorme per lo sviluppo in generale e per una sana gestione degli affari pubblici in particolare.

- * I criteri di scelta dei progetti di sviluppo in un contesto ove regni la corruzione non sono direttamente connessi con gli obiettivi dello sviluppo né con l'interesse generale ma con interessi particolari, cosa che comporta un calo qualitativo proporzionale nell'ambito degli appalti o una discrepanza tra gli obiettivi e le azioni. La corruzione comporta in primo luogo un aumento dei costi, se non lo sviamento delle risorse.
- * L'aumento considerevole (dal 10% al 20%⁹) dei costi delle prestazioni e delle forniture comporta aumenti di prezzo ingiustificati che gravano sulle risorse interne ed esterne dell'economia, aumentano in proporzione il debito e diminuiscono l'efficacia della cooperazione.
- * La corruzione sfocia in maniera ineluttabile in un sistema economico che privilegia il beneficio immediato, l'arbitrio e gli interessi particolari. Essa distrugge la trasparenza, l'equità, lo Stato di diritto e la partecipazione.
- * La corruzione scoraggia inoltre gli investitori privati nazionali e internazionali, provocando un aumento dei costi delle transazioni e non fornendo né garanzie né trasparenza per quanto riguarda la sicurezza degli investimenti.
- * La corruzione è un ostacolo alle riforme, all'apertura e alla liberalizzazione dell'economia visto che essa serve interessi che si oppongono alla riduzione dei controlli economici e dei monopoli.
- * La debolezza della funzione pubblica apre le porte al potere corruttore della criminalità organizzata.

La corruzione costituisce un problema orizzontale della sana gestione degli affari pubblici. Essa è un ostacolo a tutti i livelli e deve quindi costituire una priorità d'azione.

⁸ Questa definizione della corruzione è ripresa dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento su una politica dell'Unione contro una corruzione (COM(97) 192 def. del 21.5.1997).

⁹ Questa percentuale è stata valutata dall'ONG "Transparency International", attiva nel settore della lotta contro la corruzione internazionale.

3. PIANO D'AZIONE

1. La democratizzazione è un processo lungo e complesso che impone la partecipazione di tutti i responsabili della società e implica riforme a livello costituzionali e legislativo e a livello delle istituzioni dello Stato e della società civile.

Un processo di questo tipo non può essere avviato in maniera valida o durevole in un paese senza tener conto delle caratteristiche specifiche sociali, economiche, politiche e culturali. Esso dovrà inoltre fondarsi sulla volontà politica concreta e decisa dei dirigenti e l'appropriazione del processo da parte dei cittadini o almeno la loro partecipazione consapevole.

Tener conto della politica istituzionale nel quadro della cooperazione allo sviluppo impone una serie di misure concrete a vari livelli:

- * un approfondimento del dialogo con e nell'ambito dei paesi ACP sulle questioni dei diritti dell'uomo, dei principi democratici, dello Stato di diritto e della sana gestione degli affari pubblici;
- * un potenziamento dei sostegni nei settori prioritari, comprese la definizione e l'attuazione di misure di prevenzione e di lotta contro la corruzione.

A. L'approfondimento del dialogo con i paesi ACP

2. È principalmente grazie e nell'ambito di un dialogo tra la Comunità e i paesi ACP sulle tematiche esposte, che la dimensione politica e istituzionale della cooperazione potrà svilupparsi nel rispetto della sovranità e delle caratteristiche specifiche dei paesi interessati.

Appare necessario avviare un dialogo costante con i paesi ACP. Le modalità dovranno essere definite segnatamente nell'ambito della rivalorizzazione del partenariato tra la Comunità europea e i paesi ACP (Comunicazione della Commissione sugli orientamenti di negoziato relativi all'accordo di partenariato per lo sviluppo con i paesi ACP)¹⁰. Come proposto dalla Commissione in tale ambito, sarà necessario definire con la massima flessibilità le modalità del dialogo politico che dovrà svolgersi al livello e al momento più opportuno, a seconda delle tematiche da affrontare. Esso potrà concretizzarsi in scambi e consultazioni nel quadro di istituzioni comuni nonché nell'ambito di riunioni tra i rappresentanti di un paese o di una regione ACP ed i rappresentanti dell'Unione europea.

Il dialogo dovrà permettere di:

- definire meglio le nozioni di riferimento e gli strumenti di analisi;
- individuare strategie di attuazione della cooperazione in questi settori, potenziandoli come elementi indispensabili dell'aiuto e della cooperazione economica;
- identificare azioni di sostegno e priorità in questo settore;

¹⁰ DOC SEC(98) 119 del 28.1.1998.

- avviare nei paesi ACP una riflessione più approfondita e un dibattito sulle tematiche tra i responsabili pubblici e politici e i cittadini.

i) **L'elaborazione di un quadro d'analisi**

Per avviare il dialogo, sembra indispensabile proporre un quadro d'analisi di queste tematiche, che servirà da base al dibattito. Esso fisserà un diagramma evolutivo del processo di democratizzazione, della costruzione di uno Stato di diritto, delle considerazioni in materia dei diritti dell'uomo e della qualità della gestione degli affari pubblici in un dato paese.

Il suo utilizzo dovrebbe permettere al paese e ai partner di:

- individuare meglio le azioni da svolgere;
- valutare le azioni già avviate;
- valutare meglio, se del caso, eventuali ritardi o l'eventuale violazione di un elemento essenziale della Convenzione.

Un quadro d'analisi di questo tipo permetterà evidentemente di precisare meglio questa dimensione della politica di sviluppo e, contemporaneamente, esso offrirà l'opportunità e l'oggetto del dialogo tra la Comunità e i paesi ACP. Sembra infatti difficile e inutile avviare un dialogo su base puramente teorica. È indispensabile basare il dialogo sulla situazione concreta del processo specifico di un paese, sulla base di valori riconosciuti globalmente. In un primo tempo, il quadro d'analisi costituirà quindi il quadro del dialogo tra la Comunità e i paesi ACP.

Questo quadro d'analisi comporterà uno strumento metodologico che permetterà di elaborare un profilo evolutivo del processo di democratizzazione di un paese. Esso sarà preparato sulla base dei principi democratici e dello Stato di diritto nonché delle dimensioni relative alla sana gestione degli affari pubblici, secondo quanto definito nella presente comunicazione e indicati come obiettivi da raggiungere.

Il quadro d'analisi permetterà dunque di valutare l'evoluzione di un paese per quanto riguarda il raggiungimento di questi obiettivi e consentirà di valutare e di controllare i progressi compiuti nei singoli paesi, strutturandoli meglio.

Il punto d'avvio dell'analisi dovrà tener conto, nel rispetto dei criteri di Copenaghen, delle risoluzioni appropriate, adottate dal Parlamento europeo, e di quelle adottate nell'ambito delle Nazioni Unite, nonché dei rapporti dei relatori speciali e tematici delle Nazioni Unite.

Per garantire la massima obiettività, evitare riferimenti a idee preconcepite e giudizi di valore su questioni che potrebbero rivelarsi sensibili, questa analisi rispetterà alcuni principi strategici:

- la valutazione poggia sull'osservazione della dinamica di un processo in evoluzione in un dato paese;
- oggetto della valutazione sarà l'evoluzione di un paese rispetto alla realizzazione di alcuni obiettivi in un dato periodo di tempo;

- i profili dei vari paesi non sono paragonabili. L'unico riferimento di un paese sarà il paese stesso. Saranno le caratteristiche di un determinato paese, in momenti diversi, ad essere messe a confronto ai fini dell'analisi;
- l'analisi dovrà essere attuata in collaborazione con i paesi interessati ed eventualmente da questi ultimi;
- l'analisi dovrà essere attuata periodicamente per permettere il confronto e l'esame evolutivo;
- l'analisi dovrà considerare l'insieme degli obiettivi come elementi indissociabili di un insieme globale.

ii) L'appoggio a reti regionali e nazionali di concertazione

4. Per integrare il dibattito con i paesi ACP, l'UE dovrebbe agire come catalizzatore di un esame sulle tematiche in oggetto nell'ambito degli stessi paesi ACP. L'avvio di un dibattito impone la disponibilità degli interlocutori. A tal fine, è opportuno appoggiare la creazione o il potenziamento di reti sulla base di una procedura regionale e nazionale, a seconda dei casi. Queste reti avranno il compito di:

- integrare l'approccio proposto per la definizione e i principi democratici;
- tradurre questo approccio nel quadro dei contesti specifici delle regioni interessate;
- individuare una griglia d'analisi, definire elementi di valutazione adeguati e preparare l'esercizio di valutazione nei vari paesi della regione;
- individuare azioni prioritarie di sostegno;
- definire le modalità di uno sviluppo di reti regionali di sostegno alla democrazia;
- definire le modalità per avviare e accelerare il dibattito nei paesi stessi.

Questi incontri dovranno riunire i responsabili che si occupano della democratizzazione e della gestione degli affari pubblici, ossia i rappresentanti dello Stato compreso il potere giudiziario, dei partiti politici e della società civile (ONG, istituzioni socioeconomiche, sindacati, movimenti delle donne, ambiente accademico, capi tradizionali, responsabili dei mezzi di comunicazione, ecc.) nonché i rappresentanti dei partner allo sviluppo.

È prevista la possibilità di avviare progetti pilota in tal senso, per valutare l'approccio proposto.

B. Il potenziamento delle misure di sostegno nei settori prioritari

5. I nuovi obiettivi della cooperazione allo sviluppo impongono inoltre la definizione di priorità. La nozione d'azione prioritaria tuttavia, non va intesa in senso standard. Ciascun paese presenta una situazione particolare e una dinamica di democratizzazione propria. Non esiste un unico modello democratico da riprodurre, **non esistono quindi azioni prioritarie da applicare in tutti i paesi**. Tenendo conto delle caratteristiche specifiche culturali, sociali ed economiche infatti, ciascun paese è caratterizzato da una dinamica propria per quanto riguarda il suo processo politico. Nel quadro dell'attuazione di queste priorità, sembra opportuno valorizzare al massimo le organizzazioni interessate che operano in questi settori, per sfruttare l'esperienza da esse acquisita.

Tuttavia esistono alcuni tipi d'azione che possono essere considerati prioritari nel processo di democratizzazione e dello Stato di diritto. Si tratta di elementi essenziali per permettere una maggiore efficacia delle politiche dello sviluppo e una migliore gestione degli affari pubblici che possono essere suddivisi in quattro categorie.

i) **Le riforme istituzionali e amministrative**

6. Le riforme istituzionali nell'ambito della democratizzazione e dello Stato di diritto sono previste in maniera esplicita come campo d'applicazione della cooperazione dall'articolo 224, lettera m) della nuova Convenzione di Lomé, e costituiscono quindi una priorità sottoscritta dalla Comunità europea e dagli Stati ACP.

Tra le riforme, è necessario sottolineare in particolare:

- * **le riforme costituzionali** volte ad offrire allo Stato basi e strutture adeguate che rispettino i diritti dell'uomo, le libertà fondamentali, i principi democratici e lo Stato di diritto;
- * **le riforme del sistema giudiziario** in vista di una giustizia indipendente ed efficace che costituisca la base e la garanzia di uno Stato di diritto e di un contesto favorevole allo sviluppo. Questa priorità deve formare oggetto di attenzione particolare attraverso l'attuazione di programmi di sostegno e di sviluppo del settore. Analogamente, è importante vigilare affinché le misure previste nell'ambito dei programmi di adeguamento strutturale rispettino le riforme istituzionali che integrano questi stessi programmi. Questa preoccupazione è coerente con i programmi di adeguamento strutturale della "seconda generazione" che prevedono tra gli obiettivi la riforma del sistema giudiziario;
- * **le riforme di decentralizzazione amministrativa** in vista di sviluppare e radicare la democrazia a livello locale. Non sarà possibile concretizzare nessun processo di democratizzazione senza l'adesione unanime delle popolazioni. Queste riforme contribuiscono all'obiettivo fondamentale di riaffidare la responsabilità ai cittadini per quanto riguarda lo sviluppo, rendendoli non i sudditi di uno Stato ma i partner di questo, nel quadro di una nuova concezione e suddivisione dei compiti rispettivi e in un contesto favorevole all'iniziativa e alla valorizzazione delle conoscenze e delle culture locali. Queste riforme devono inoltre essere accompagnate da un approccio decentralizzato della cooperazione;

il sostegno al potere legislativo il cui rendimento influisce direttamente sul processo democratico. Questo sostegno deve permettere lo svolgimento di dibattiti parlamentari indipendenti e produttivi sia per quanto riguarda il ruolo di controllo del potere esecutivo che per il ruolo di legislatore. In tale ambito, il sostegno alla promozione del sistema parlamentare e la cooperazione parlamentare regionale, potrebbero offrire una possibilità per potenziare l'efficacia dei parlamenti nazionali e creare collegamenti solidi tra i parlamenti di una regione, contribuendo eventualmente a rendere più efficace la partecipazione dei membri dei parlamenti ACP all'assemblea paritetica ACP-CE;

- * **il sostegno all'attuazione di meccanismi adeguati di controllo e di verifica del bilancio** indispensabili per garantire la trasparenza necessaria delle istituzioni in particolare, e la sana gestione degli affari pubblici in generale e segnatamente per quanto riguarda l'aggiudicazione degli appalti;
- * **il sostegno ai sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo e agli organi di controllo** (segnatamente la Commissione africana dei diritti dell'uomo, la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo).

ii) **La formazione nel quadro dei diritti dell'uomo e l'educazione civica**

7. Presentata come condizione dell'evoluzione dell'individuo e come catalizzatore dei processi di democratizzazione all'articolo 26 della dichiarazione universale, ripresa tra le priorità della conclusione della Conferenza di Vienna sui diritti dell'uomo ed in conformità con l'approccio delle Nazioni Unite, che ha fatto della formazione in materia di diritti dell'uomo la tematica del decennio, la formazione deve sottolineare in particolare i diritti dell'uomo e i principi democratici. L'educazione civica partecipa in maniera diretta all'obiettivo di appropriazione del processo di democratizzazione da parte delle popolazioni.

Essa comprende:

- * la promozione di una cultura democratica segnatamente nel quadro delle istituzioni di formazione in rapporto con i giovani attraverso programmi istituzionali;
- * la sensibilizzazione dei cittadini per quanto riguarda i diritti e i doveri fondamentali;
- * l'apertura di un dibattito sulle modalità specifiche di attuazione dei principi democratici nei paesi interessati.

iii) **Il potenziamento della società civile e la partecipazione delle donne al processo di democratizzazione e di sviluppo**

8. Non è possibile procedere ad una nuova definizione delle responsabilità dello Stato in un contesto di democratizzazione senza il parallelo potenziamento della società civile, che presuppone da un lato lo sviluppo istituzionale che permetta l'esistenza di una logica e di meccanismi di limitazione dei poteri in grado di equilibrare o convalidare il dibattito democratico, e dall'altro di garantire la partecipazione e l'eguaglianza di tutti gli elementi della società: donne, minoranze, ecc.

In questo contesto si intende sottolineare:

- * **il sostegno a mezzi di comunicazione liberi e indipendenti**, che costituiscono un'esigenza imprescindibile per la costruzione di un sistema pluralista che rispetti i principi democratici e una delle sue principali manifestazioni. Questo sostegno può basarsi su un certo numero di orientamenti essenziali come la difesa della libertà di stampa (sostegno alle organizzazioni nazionali, regionali o internazionali e tutela delle vittime di abusi), gli aspetti deontologici della professione (formazione dei giornalisti, miglioramento del quadro legislativo e regolamentare), l'accesso alle fonti d'informazione (sostegno alla creazione di

centri di documentazione, scambi tra la stampa e le radio nord-sud e sud-sud, accesso aperto a più organi stampa per quanto riguarda un'agenzia stampa internazionale o una fototeca).

- * **Le questioni relative alla tematica uomo-donna** rivestono un'importanza determinante per l'attuazione di tutti gli obiettivi in materia di sviluppo durevole nei paesi interessati. La consapevolezza del ruolo delle donne nel quadro del processo democratico per uno sviluppo durevole, implica anzitutto il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana nonché la lotta contro qualsiasi tipo di abuso o di sfruttamento di cui le donne possono formare oggetto a livello familiare, sul posto di lavoro, nella comunità e nella società. Ciò presuppone segnatamente una maggiore informazione sui loro diritti nonché la garanzia di accesso all'apparato giudiziario. Parallelamente, i processi di democratizzazione in atto o previsti, offrono opportunità per coinvolgere direttamente le donne che costituiscono oltre il 50% delle popolazioni interessate, nel quadro delle funzioni politiche a livello nazionale e locale. Si tratta di prepararle ad esercitare le loro responsabilità in quanto elettrici e potenziali candidati. La risoluzione del Consiglio del 20 dicembre 1995 sull'integrazione delle questioni di eguaglianza dei sessi nel quadro della cooperazione allo sviluppo ha ribadito a tal fine l'opportunità di promuovere a tutti i livelli la ripartizione del potere politico e la partecipazione a tutti gli effetti e su base paritaria delle donne al processo decisionale. Qualsiasi dinamica di potenziamento della società civile deve necessariamente comprendere le istituzioni o i gruppi che rappresentano le donne il cui ruolo nel quadro dello sviluppo è innegabile, sia che si tratti di istituzioni sociali che economiche, nonché agevolare l'accesso delle donne al processo decisionale in tutti i settori.
- * La consapevolezza dei diritti delle minoranze etniche, religiose e culturali al fine di contribuire alla stabilità politica e sociale di un paese. A tal fine, la Conferenza di Vienna sui diritti dell'uomo nel 1993 ha sottolineato l'importanza della tutela e della promozione dei diritti delle persone che appartengono alle minoranze, ossia, tra l'altro, il diritto alla propria cultura e religione e il diritto di utilizzare la propria lingua.

iv) Misure di prevenzione e di lotta contro la corruzione

9. La problematica della sana gestione degli affari pubblici condiziona in maniera diretta l'efficacia dell'aiuto ed è connessa strettamente con l'attuazione di alcuni elementi essenziali.

Nell'ambito della comunicazione della Commissione al Consiglio sugli orientamenti in vista della negoziazione dei nuovi accordi di cooperazione tra l'UE e i paesi ACP¹¹, si propone a tal fine di rendere la sana gestione degli affari pubblici un elemento essenziale del nuovo accordo.

Varie misure citate al punto II concernente la dimensione di efficacia e lo Stato di diritto nonché le azioni prioritarie individuate nei paragrafi precedenti avranno un

¹¹ Cfr. nota n. 10.

impatto considerevole sul miglioramento della sana gestione degli affari pubblici: non è dunque necessario elaborare ulteriormente la questione.

Invece, per quanto riguarda in maniera specifica la sana gestione delle risorse, comprese le risorse dell'aiuto allo sviluppo, è necessario considerare con particolare attenzione la lotta contro la corruzione internazionale.

Il 17 dicembre 1997, nell'ambito dell'OCSE, è stata firmata una convenzione a tal fine. La Commissione ha trasmesso al Consiglio dei ministri una comunicazione sulla politica dell'Unione europea contro la corruzione¹². Sono numerosi i dibattiti internazionali su questo tema tra cui quello della coalizione mondiale per l'Africa, riunitasi a Maputo l'1 e 2 novembre 1997.

Nel quadro della lotta contro le frodi e la corruzione, la Comunità ha elaborato una strategia volta a combattere il crimine organizzato nel settore della finanza a danno delle economie europee. Per tutelare gli interessi finanziari, è stato approntato un nuovo quadro giuridico¹³ che si applica anche al settore penale. Nell'ambito dell'attuazione della cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi ACP, questi standard di tutela dell'UE contro le frodi e la corruzione, formano già oggetto di attenzione e saranno potenziati.

La lotta contro la corruzione implica misure di prevenzione nonché sanzioni, concerne la corruzione attiva e quella passiva visto che qualsiasi azione perderebbe efficacia in assenza di un approccio parallelo.

La comunicazione della Commissione succitata ha già individuato un certo numero di principi e di azioni che dovranno formare oggetto della politica integrata dell'Unione europea a tal fine. In tale ambito, sono trattate segnatamente le questioni della penalizzazione della corruzione internazionale, la soppressione della detraibilità fiscale della corruzione e il miglioramento delle procedure relative agli appalti in base alla trasparenza e all'efficacia degli orientamenti contabili. La comunicazione tratta inoltre la prevenzione della corruzione nei paesi terzi che beneficiano dell'assistenza comunitaria.

Queste azioni hanno inoltre ricevuto un appoggio politico da parte del Consiglio europeo che ha adottato nel giugno 1997 un piano d'azione di lotta contro la criminalità organizzata che prevede, a livello interno dell'Unione e al livello internazionale, l'impegno di lottare contro la corruzione e le pratiche che la agevolano.

Sulla scia di quanto precede, orientamenti per una lotta contro la corruzione nell'ambito della politica dello sviluppo dovranno articolarsi nel modo seguente.

Misure di prevenzione

¹² COM(97) 192 def. del 21.5.1997.

¹³ Regolamenti, convenzioni e protocolli relativi alla tutela degli interessi finanziari e convenzione anti-corruzione.

10. Queste misure prevedono essenzialmente l'attuazione di condizioni di trasparenza volte alla creazione di un contesto integro. Esse possono essere molteplici:

- * misure dirette relative alla regolamentazione, che consistono essenzialmente in un sostegno (assistenza tecnica) all'elaborazione della legislazione e delle regolamentazioni adeguate che tengano conto del problema della corruzione;
- * misure relative agli strumenti di controllo che consistono nella fornitura di un aiuto al paese per approntare istituzioni e meccanismi di controllo efficaci e indipendenti: Corte dei conti, controllo generale dello Stato, istituzioni responsabili degli appalti pubblici, verifiche interne ed esterne, ecc.;
- * il miglioramento dell'efficacia delle clausole specifiche anticorruzione nell'ambito delle procedure relative al finanziamento dello sviluppo (FES) e il coordinamento con il CAD e la Banca mondiale a tal fine;
- * il finanziamento di azioni dirette di lotta contro la corruzione: invio di assistenza tecnica, finanziamento di progetti (seminari, ecc.) e di istituzioni specifiche (come ad esempio la cellula per il risanamento della vita pubblica creata di recente nel Benin) e di ONG direttamente impegnate nella lotta;
- * la sensibilizzazione è uno strumento importante della lotta contro la corruzione: infatti nessuna strategia di lotta contro la corruzione può funzionare se il fenomeno non è reso pubblico nella sua realtà e nei suoi effetti, in generale e in particolare. Ciò è possibile esclusivamente attraverso azioni di comunicazione a vari livelli grazie agli strumenti esistenti: azioni in collaborazione e attraverso i mezzi di comunicazione nazionali e internazionali, azioni di formazione e di informazione (seminari, inserimento di questo capitolo in alcuni programmi di formazione, ecc.) Questo settore comprendente le azioni di comunicazione riguarda inoltre le istituzioni maggiormente interessate ossia i servizi doganali, i ministeri delle Finanze, ecc., che devono prevedere le strategie di comunicazione nel quadro dei programmi interni di lotta contro la corruzione. Azioni di questo tipo, segnatamente in Uganda, hanno dato risultati incoraggianti.
- * Incentivi volti a ridurre la possibilità di corrompere i funzionari, ad esempio pagamento di una parte del salario in funzione del merito e della resa.
- * Il sostegno della Comunità europea ai programmi di adeguamento strutturale della seconda generazione, a titolo dei quali viene accordata una priorità al miglioramento del funzionamento dell'amministrazione e delle istituzioni pubbliche. Questi programmi comportano un capitolo concernente la riforma della funzione pubblica e dei sistemi di controllo, segnatamente in materia anti-frode, compresa l'analisi della definizione degli obiettivi, dei compiti e delle risorse umane.
- * L'Unione europea, come i paesi ACP, deve inoltre approntare strumenti per prevenire le violazioni nei confronti dello Stato di diritto e il disfunzionamento dei meccanismi economici che possono derivare dall'influenza e dall'attività dei gruppi connessi con la criminalità organizzata, che agiscono segnatamente attraverso la corruzione dei funzionari o la partecipazione ad attività economiche, in particolare quelle che rientrano nel settore pubblico o parastatale. A tal fine,

l'Unione europea e il paesi ACP dovranno impegnarsi soprattutto nel quadro della preparazione, della ratifica e dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di lotta contro la corruzione, le attività illegali e in termini più generali, quelle che contribuiscono alla lotta contro la criminalità organizzata internazionale.

Sanzioni

11. Sebbene non s'intenda privilegiare l'approccio negativo, nessuna politica di lotta contro la corruzione sarà efficace senza l'esistenza di sanzioni precise ed operative:
 - * l'introduzione chiara di meccanismi concernenti sanzioni disciplinari dei funzionari pubblici, in caso di malversazioni;
 - * la definizione chiara degli atti di frode e di corruzione nell'ambito delle normative nazionali e l'applicazione di dette normative;
 - * la tutela degli informatori. Questione che deve formare oggetto di un punto specifico del codice di integrità destinato ai funzionari e alle istituzioni che partecipano all'aiuto allo sviluppo;
 - * la preparazione, nel rispetto del diritto comunitario e in particolare dei principi della direttiva in materia di tutela dei dati personali, di una "lista nera" da parte della Commissione, lista che comprenderebbe i nomi, i riferimenti e le accuse specifiche rilevate contro qualsiasi impresa, istituzione e individuo che siano stati implicati direttamente in azioni di corruzione nell'ambito delle procedure di aggiudicazione o di esecuzione di contratti e appalti relativi alla cooperazione allo sviluppo. I criteri e le modalità concernenti la preparazione di un elenco di questo tipo sono attualmente all'esame da parte dei servizi della Commissione.

C. La clausola di non esecuzione

12. L'approccio della Comunità europea nei settori politici di cooperazione è, come in altri settori, principalmente di tipo positivo. Questo approccio è integrato talvolta dalla possibilità di adottare misure appropriate nei casi in cui si verifichi la violazione di un obbligo concernente uno degli elementi essenziali della Convenzione di Lomé.

L'articolo 366bis della Convenzione precisa la procedura da seguire in tali casi e i tempi e i responsabili di questo processo, prevedendo contemporaneamente una consultazione tra le parti su base paritetica, prima dell'adozione di qualsiasi misura, salvo in caso di emergenza.

Per quanto riguarda l'attuazione di un dispositivo di questo tipo, è necessario poter valutare la violazione di un obbligo per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto. La decisione di avviare consultazioni con un paese dipenderà dalla valutazione politica del singolo caso; tuttavia la valutazione dovrà tener conto di un'analisi approfondita della situazione del paese interessato.

13. Accanto alle risoluzioni e alle relazioni di cui al punto III, paragrafo i), 2, l'analisi dovrà tener conto delle relazioni elaborate dai capi delle delegazioni degli Stati membri della Commissione e dovrà basarsi su un certo numero di elementi che permettano di valutare l'evoluzione di un paese per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto e dei progressi compiuti sulla via della democratizzazione per accertare meglio gli eventuali ritardi rispetto agli elementi essenziali. Una valutazione di questo tipo è importante nel quadro delle consultazioni tra le parti, effettuate in vista di esaminare in maniera approfondita la situazione e, se del caso, porvi rimedio.

Essa deve inoltre permettere di individuare le misure da adottare per risanare o migliorare la situazione che ha indotto la violazione di uno degli elementi essenziali.

14. L'articolo 366bis stabilisce che qualora, malgrado l'impegno, non sia possibile raggiungere una soluzione, è prevista la possibilità che la parte che ha riscontrato la violazione adotti misure appropriate. A tal fine, è precisato che l'applicazione totale o parziale della Convenzione può essere prevista nell'ambito di queste misure, visto che la sospensione dovrebbe costituire l'ultima istanza. Le misure opportune intendono contribuire a migliorare la situazione che giustifica l'applicazione dell'articolo 366bis. Questo obiettivo va attuato tenendo conto della necessità di rispettare al massimo il funzionamento della Convenzione. La decisione sulle misure appropriate deve quindi essere integrata, per quanto possibile, da misure positive di interesse immediato, destinate a creare un contesto favorevole per garantire il ripristino e il miglioramento della situazione.

Sebbene sia difficile precisare queste misure senza tener conto del contesto particolare nel quale esse devono essere applicate, è possibile tuttavia prevedere un certo numero di criteri:

- * la misura sarà proporzionale alla violazione;
- * nell'ambito della scelta delle misure, è essenziale evitare di penalizzare la popolazione, inoltre tali misure dovrebbero essere integrate da azioni direttamente a favore dei cittadini, di conseguenza, se la misura prevede la sospensione della cooperazione, sarà opportuno esaminare caso per caso i progetti in corso, per determinare quelli che non formeranno oggetto di sanzione visto che si rivolgono direttamente alle fasce più sfavorite della popolazione;
- * la decisione sulle misure appropriate deve essere coordinata e deve rispettare le misure adottate dagli Stati membri.

15. La problematica relativa alla violazione o alla mancata osservanza di uno degli elementi essenziali dovrà essere connessa infine con quella della **prevenzione delle violazioni, e quindi con la prevenzione dei conflitti**. Un ritardo per quanto riguarda il rispetto dei principi democratici, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, mette in questione la legittimità di un sistema e la possibilità di soluzioni pacifiche delle tensioni e dei conflitti all'interno di un dato paese.

D. Conclusioni

16. Gli elementi descritti nei paragrafi precedenti permettono di fissare un quadro operativo concreto che dovrà ispirare il dibattito tra l'Unione europea e i paesi ACP nonché la programmazione e l'attuazione degli strumenti finanziari previsti in maniera specifica in tale ambito, ed influenzare contemporaneamente l'attuazione dei programmi FES, creando un contesto istituzionale efficiente, trasparente ed equo.

**Principali fasi in materia di diritti dell'uomo, principi democratici
e Stato di diritto nell'ambito dei rapporti con l'estero**

Disposizioni del trattato

1. Il trattato sull'Unione europea entrato in vigore il 1° novembre 1993 ha inserito **per la prima volta** il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto tra gli elementi essenziali per l'appartenenza all'UE e come principi di base dell'azione (articolo F2).

L'articolo 130 U del trattato sull'Unione europea stabilisce inoltre che esiste un nesso diretto tra la politica di sviluppo, i principi democratici, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, precisando che "la politica della Comunità (nel settore della cooperazione allo sviluppo) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Queste disposizioni rappresentano una svolta importante nella storia della Comunità e riflettono la sua evoluzione verso un'entità politica consapevole delle sue responsabilità a livello internazionale in questi settori.

Evoluzione dell'attenzione rivolta ai diritti dell'uomo, dei principi democratici, dello Stato di diritto e della sana gestione degli affari pubblici nell'ambito dei rapporti con l'estero

2. Nella risoluzione del Consiglio del 28 novembre 1991 sui diritti dell'uomo, la democrazia e lo sviluppo, il Consiglio ricordava che il rispetto dei diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e l'esistenza di istituzioni politiche efficienti, responsabili e che godono di una legittimità democratica sono le basi per uno sviluppo equo e sottolineava inoltre l'importanza dei principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo.

Questa risoluzione ribadiva e precisava la dichiarazione dei ministri degli Affari esteri della Comunità sui diritti dell'uomo del 21 luglio 1986 secondo la quale il rispetto, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo costituiscono un fattore essenziale dei rapporti internazionali e uno dei capisaldi della cooperazione europea.

La stessa risoluzione introduceva inoltre la nozione di sana gestione pubblica, facendo riferimento ad alcuni principi generali di gestione senza i quali non esiste uno sviluppo equo, efficiente o durevole ed il cui rispetto svolgerà anch'esso un ruolo decisivo nell'ambito dei rapporti tra la Comunità, i suoi Stati membri e i paesi ACP per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo.

Il 18 novembre 1992, una seconda risoluzione ricordava la risoluzione del 1991 e precisava alcuni elementi relativi all'attuazione che doveva formare oggetto di un

esame annuale da parte del Consiglio. Un'altra risoluzione relativa allo sviluppo umano e sociale, nel novembre 1996, ribadiva l'importanza della promozione della sana gestione degli affari pubblici nell'ambito di uno sviluppo basato sulle risorse umane.

3. Nella risoluzione sulla democrazia, i diritti dell'uomo e lo sviluppo nei paesi ACP, adottata il 31 marzo 1993 a Gaborone, l'assemblea paritetica ACP-CE invitava il Parlamento e la Commissione ad adottare misure positive di accompagnamento a favore dei paesi ACP impegnati nel processo democratico nonché a fissare i criteri e gli strumenti da adottare per valutare in quale misura la democrazia e i diritti dell'uomo sono rispettati.
4. Nel maggio 1995, il Consiglio "Affari generali" ha preso nota della comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi¹⁴ ed ha approvato un dispositivo da inserire a tal fine in tutti gli accordi stipulati dalla CE con questi paesi. Questa decisione intende rendere più uniforme e coerente a livello dell'Unione europea l'approccio in materia di diritti dell'uomo e dei principi democratici. In applicazione di questa decisione, tutti gli accordi di cooperazione, di associazione o di libero scambio stipulati dalla Comunità con i paesi terzi contengono ormai una clausola relativa al rispetto dei diritti dell'uomo. Il campo d'applicazione di questa clausola si ispira alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948.

¹⁴ COM (95)216 def. del 23.5.1995.

ISSN 0254-1505

COM(98) 146 def.

DOCUMENTI

IT

11 06 01

N. di catalogo : CB-CO-98-156-IT-C

ISBN 92-78-32000-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo