



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.03.1998
COM(1998) 146 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**Democratização, Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos e
boa governação:**

desafios da parceria entre a União Europeia e os Estados ACP

RESUMO

1. A presente Comunicação inscreve-se e completa as comunicações precedentes da Comissão sobre os direitos humanos, a democratização e o Estado de Direito, nomeadamente a Comunicação de Maio de 1995 sobre a tomada em conta do respeito de princípios democráticos nos acordos entre a Comunidade e os países terceiros, a Comunicação de Novembro de 1995 sobre “a União Europeia e os aspectos externos da política dos Direitos do Homem: de Roma a Maastricht e perspectivas para o futuro”, bem como a Comunicação de Março de 1996 sobre “a União Europeia e o problema dos conflitos africanos: o restabelecimento da paz, a prevenção dos conflitos e perspectivas para o futuro”.

2. A presente Comunicação responde a uma tripla exigência:

- clarificar, em relação aos parceiros ACP, a forma como a Comunidade Europeia interpreta o conteúdo da Convenção de Lomé IV revista que inclui no artigo 5º, na alínea m) do artigo 224º e no artigo 366º-A um dispositivo sobre os direitos humanos, a democracia, o Estado de Direito e a boa governação;

- contribuir para reforçar o debate nos países ACP, a fim de que sejam respeitados os elementos essenciais da Convenção de Lomé nas opções políticas e sociais que efectuarem;

- preparar e facilitar as discussões que terão lugar, no Conselho e com os Estados ACP, sobre as futuras relações ACP/CE.

A Convenção de Lomé foi a primeira a fazer referência ao respeito pelos direitos humanos¹. A esse respeito, a Convenção desempenhou um papel de vanguarda na tomada em conta destes princípios fundamentais no âmbito da cooperação com os países terceiros.

Estas razões explicam a necessidade sentida pela Comissão de fazer uma Comunicação específica relativa aos países ACP.

3. A presente Comunicação propõe-se, portanto, no respeito pelas orientações gerais em matéria de direitos humanos:

- * clarificar os conceitos inscritos no artigo 5º da Convenção de Lomé IV revista;

- * estabelecer um plano de acção destinado:

- a sistematizar o diálogo com os países ACP e a reforçar o debate nesses mesmos países sobre estas questões visando a sua verdadeira apropriação;

- realçar um certo número de medidas concretas, acções prioritárias tendo em vista o reforço de uma cultura democrática e de um ambiente institucional mais adequado que favoreça a boa governação, incluindo linhas directrizes para prevenir e lutar contra a corrupção.

¹ Cf. Lomé III: preâmbulo, artigo 4º-T, Declaração Comum ad. artigo 4º.

4. O conjunto destes elementos permitirá estabelecer um quadro operacional concreto que deverá inspirar o diálogo entre a Comunidade Europeia e os Estados ACP, bem como a programação e a mobilização dos meios financeiros previstos especificamente neste contexto, mas também influenciar a execução de programas FED pela criação de um ambiente institucional eficaz, transparente e equitativo.

ÍNDICE

I. <u>Introdução</u>	1
(i) Contexto geral	1
(ii) Convenção de Lomé IV	2
(iii) Evolução nos Estados ACP	3
(iv) Objectivos da presente Comunicação	3
II. <u>Reforço dos objectivos de cooperação e de parceria</u>	5
A. Direitos humanos, Estado de Direito e princípios democráticos	5
(i) a legitimidade	7
(ii) a legalidade	7
(iii) a aplicação efectiva	8
B. Boa governação	9
(i) Definição	10
(ii) Os aspectos da boa governação	10
(iii) A corrupção, primeiro entrave a uma boa governação	11
III. <u>Plano de acção</u>	12
A. Aprofundamento do debate e do diálogo com os países ACP	12
(i) Desenvolvimento de um quadro de análise	13
(ii) Apoio a redes regionais e nacionais de concertação	14
B. Reforço das medidas de apoio em domínios prioritários	14
(i) Reformas institucionais e administrativas	15
(ii) Educação em matéria de direitos humanos e educação cívica	16
(iii) Reforço da sociedade civil e da participação das mulheres no processo de democratização e de desenvolvimento	16
(iv) Medidas de prevenção e de luta contra a fraude e a corrupção	17
Medidas de prevenção	19
Sanções	20
C. Cláusula de não execução	20
D. Conclusão	22
<u>Anexo 1:</u> Principais fases na tomada em conta dos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de Direito nas relações externas	23

DEMOCRATIZAÇÃO, ESTADO DE DIREITO, RESPEITO PELOS DIREITOS HUMANOS E BOA GOVERNANÇA:

DESAFIOS DA PARCERIA ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS ESTADOS ACP

I. INTRODUÇÃO

(i) Contexto geral

1. Ao longo da última década, a tomada em conta dos direitos humanos, do Estado de Direito e dos princípios democráticos na política da União Europeia em geral e no âmbito das suas relações externas, em especial, ganhou uma importância cada vez maior.

2. Esta segunda dimensão foi objecto de uma comunicação ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu em Novembro de 1995 sobre “a União Europeia e os aspectos exteriores da política dos direitos do Homem: de Roma a Maastricht e perspectivas para o futuro”². Após recapitular o acervo, os fundamentos e as prioridades da acção levada a cabo pela Comunidade e pelos Estados-membros - cujas fases mais importantes são referidas no Anexo 1 -, esta Comunicação delinea as estratégias a executar no futuro num quadro coerente e coordenado. Sublinhando os princípios da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência, que constituem a pedra angular do sistema internacional de protecção dos direitos humanos, a comunicação define os domínios de acção prioritários que formam uma abordagem positiva, concreta e construtiva nesta matéria, designadamente:

- * o apoio aos processos de democratização como processos a longo prazo que abrangem as fases de desenvolvimento da sociedade civil, a realização das reformas institucionais e a consolidação da transição;

- * a promoção e o reforço do Estado de Direito;

- * o apoio às instituições locais e regionais;

- * a promoção de uma sociedade civil pluralista no âmbito de um desenvolvimento social e humano sustentável.

Esta mesma comunicação reconhece a necessidade, por um lado, de aprofundar a reflexão sobre estes diferentes temas, por outro, de dispor de uma gama de instrumentos a utilizar segundo as características próprias dos países em causa e, por fim, de reforçar a capacidade de análise e de peritagem nesses domínios de maneira a orientar de forma mais precisa as intervenções em função das diferentes situações.

O objectivo da presente comunicação é justamente aprofundar a reflexão no âmbito específico da Convenção de Lomé, mantendo a coerência da abordagem em relação ao conjunto dos países em desenvolvimento.

² COM (95) 567 final de 22.11.1995.

(ii) Convenção de Lomé IV

3. A Convenção de Lomé IV, tal como revista pelo Acordo assinado na Maurícia em 4 de Novembro de 1995, confirmou essas orientações no artigo 5º, na alínea m) do artigo 224º e no artigo 366º-A, por um lado, indicando que a política de desenvolvimento e a cooperação se relacionam estreitamente com o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como com o reconhecimento e a aplicação de princípios democráticos, a consolidação do Estado de Direito e a boa governação e, por outro lado, fazendo do respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito um elemento essencial da Convenção. Estas novas disposições completam a Convenção de Lomé na sua vertente económica, social e comercial com uma dimensão institucional e política que inscreve os direitos humanos, os princípios democráticos, o Estado de Direito e a boa governação como assuntos de interesse comum e elementos fundamentais do diálogo entre as Partes, consagrando-os como parte integrante da política de cooperação.

4. A fim de ter em conta o reforço dessa orientação, o Protocolo Financeiro do 8º FED (segundo parágrafo do artigo 3º) prevê um montante incentivador de 80 milhões de ecus inserido na verba regional. Este montante é destinado a completar o financiamento de “medidas de reforma institucional e administrativa que tenham em vista a democratização e o Estado de Direito” (alínea m) do artigo 224º) programadas pelos Estados ACP e financiadas pelo respectivo programa indicativo nacional (PIN) ou pelo programa indicativo regional (PIR). Esse montante vem juntar-se às dotações inscritas no Orçamento Geral das Comunidades e especificamente previstas para as acções positivas de apoio nos domínios dos direitos humanos e da democratização. Neste contexto, desde 1992 foram financiadas acções a favor dos países em desenvolvimento num montante total de 526 milhões de ecus, dos quais 214 milhões de ecus a favor dos Estados ACP.

5. Ao mesmo tempo e como corolário desta perspectiva positiva, em conformidade com a Decisão do Conselho de Maio de 1995³, a Convenção prevê a possibilidade de tomar medidas adequadas em caso de violações graves e persistentes dos direitos humanos ou de interrupção do processo democrático (artigo 366º-A). Para esse efeito, a Convenção introduz uma cláusula de “não execução”, bem como um mecanismo preciso de consulta entre as Partes numa base paritária. O diálogo é assim privilegiado como meio de chegar a uma solução antes da adopção de qualquer medida negativa, excepto em caso de urgência. A nível das medidas, a suspensão da cooperação é considerada uma medida de último recurso.

O artigo 366º-A estabelece igualmente que qualquer medida “será revogada assim que deixem de existir as razões que a motivaram”. Para que o conjunto das disposições deste artigo possa ser compreendido e aplicado correctamente, designadamente as relativas ao processo de tomada e de revogação de medidas negativas, deve ser tido em conta o contexto geral do país e a natureza das violações ocorridas: será também necessário efectuar uma análise precisa das condições mínimas que permitem solucionar as violações verificadas. A este propósito, a Comissão transmitiu ao Conselho, em 21 de

³ COM (95) 216 final de 23.5.1995.

Fevereiro de 1996, uma proposta de decisão “relativa a um procedimento-quadro de aplicação do artigo 366º-A da Quarta Convenção de Lomé”⁴.

(iii) Evolução nos Estados ACP

6. Em poucos anos, um número importante de Estados ACP realizou progressos sensíveis no que se refere ao início de reformas que implicam uma reorganização profunda dos modos de devolução e de exercício do poder político, bem como das relações entre os poderes públicos e os cidadãos. Essas reformas alteraram de forma radical a paisagem institucional e a prática política no sentido de uma maior participação dos cidadãos na gestão da coisa pública e do exercício efectivo das liberdades civis fundamentais. Esses avanços foram realizados em condições sócio-económicas por vezes difíceis, em momentos em que os governos dos países interessados levavam paralelamente a cabo programas de ajustamento estrutural. Esses processos deram resultados muito diversos, produzindo em cada país uma dinâmica própria.

De facto, parece inevitável que reformas que procedem de uma inspiração comum e que tendem para objectivos idênticos devam ser articuladas, em termos de sequência, de conteúdo e de ritmo de execução, tendo em conta a situação histórica do país e as suas circunstâncias específicas. Cabe à União Europeia e aos seus parceiros ACP encontrar vias adequadas face a esta dinâmica múltipla e variada. A União Europeia e os países ACP assumirão em conjunto esta nova responsabilidade de ordem política. Este compromisso exige uma compreensão comum, concreta e operacional de conceitos como direitos humanos, democracia, Estado de Direito e boa governação, o que permitirá aprofundar o diálogo e reforçar a actual parceria sobre estas questões.

7. Por outro lado, a União Europeia insiste cada vez mais na prevenção dos conflitos e na consolidação da paz, especialmente em África. A comunicação da Comissão de 6 de Março de 1996⁵ a este respeito e a posição comum decidida pelo Conselho em 2 de Junho de 1997⁶ sobre a prevenção dos conflitos em África reconhecem a importância de um governo democrático para o desenvolvimento das capacidades de prevenção e resolução dos conflitos por parte de um Estado. Neste contexto, a legitimidade e as capacidades de um governo para conceber políticas e executá-las num contexto institucional respeitador dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito constituem um factor primordial de estabilidade estrutural. Um sistema democrático permite criar mecanismos através dos quais os diferentes grupos de interesses encontram soluções pacíficas para as tensões que os possam opor.

(iv) Objectivos da presente comunicação

8. O apoio aos processos de democratização, ao respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, bem como à boa governação não pode ser concebido à margem

⁴ COM (96) 69 final de 21.02.1996.

⁵ SEC (96) 332 final de 6.3.1996.

⁶ JO L 153 de 11.6.1997, p.1.

do conjunto das acções de cooperação, sendo necessário associá-lo, simultaneamente enquanto quadro e componente, às políticas de cooperação.

Se se quiser atingir resultados significativos, é conveniente especificar o sentido destes conceitos, propor determinados instrumentos e modalidades de acção, mas também mobilizar meios financeiros suficientes. É igualmente conveniente pôr em prática uma acção harmonizada dos Estados-membros e das outras entidades financiadoras no âmbito de uma estratégia coerente em que os diferentes parceiros persigam objectivos comuns através de acções coordenadas.

9. A necessidade dessa reflexão torna-se ainda mais importante à luz do projecto de directrizes de negociação sobre as futuras relações entre a Comunidade Europeia e os Estados ACP, onde todos esses aspectos serão posteriormente aprofundados. Tal facto constitui uma das razões que justificam a inscrição da presente comunicação no espaço geográfico abrangido pela Convenção de Lomé.

Além disso, a Convenção contém um dispositivo que associa estreitamente o diálogo político, a mobilização dos recursos financeiros consideráveis a utilizar nesses domínios e o desenvolvimento.

Por último, o quadro específico de Lomé, que permite aos 71 países ACP e à Comunidade Europeia trocar pontos de vista e chegar a um acordo numa base de parceria, constitui um quadro excepcional para iniciar esta primeira reflexão concreta. Aquando da Convenção de Lomé III, este mesmo quadro tinha já desempenhado um papel de vanguarda ao afirmar a adesão das partes contratantes aos princípios da Carta das Nações Unidas e ao respeito pelos direitos fundamentais do Homem, bem como pela dignidade da pessoa humana.

10. Neste contexto, para executar e manter a direcção das reformas institucionais no âmbito do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos, do Estado de Direito e da boa governação, respeitando ao mesmo tempo as exigências próprias a cada caso específico, bem como para conferir uma maior visibilidade à acção da UE, a presente comunicação propõe-se:

*** clarificar os conceitos inscritos no artigo 5º da Convenção de Lomé IV revista;**

*** estabelecer um plano de acção destinado:**

- a definir os objectivos e os critérios que enquadram o diálogo com os países ACP e a reforçar o debate nesses mesmos países sobre estas questões na óptica de uma verdadeira apropriação;

- a propor um determinado número de medidas concretas, de acções prioritárias com vista ao reforço de uma cultura democrática e de um contexto institucional mais adequado, que favoreçam a boa governação, e nomeadamente de orientações em matéria de prevenção e luta contra a corrupção.

II. REFORÇO DOS OBJECTIVOS DE COOPERAÇÃO E DE PARCERIA

1. O artigo 5º da Convenção de Lomé revista estabelece que “o respeito dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito, que está na base das relações entre os Estados ACP e a Comunidade, e de todas as disposições da Convenção, que preside às políticas nacionais e internacionais das partes contratantes, constituirá um **elemento essencial** da presente Convenção”.

Este mesmo artigo faz referência à boa governação como objectivo da cooperação, apesar de a boa governação não ser considerada um elemento essencial da Convenção.

2. Os objectivos do artigo 5º constituem, à luz da experiência histórica dos povos, a condição necessária para um desenvolvimento económico e social sustentável. Ao longo das últimas décadas tornou-se evidente que não pode haver desenvolvimento humano sustentável sem um ambiente institucional e político respeitador dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito. Esta interligação entre desenvolvimento e direitos humanos é explicitamente reconhecida na Declaração das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento.

Naturalmente, se é verdade que cabe a cada país decidir o modelo político e económico sobre o qual organizar a vida colectiva, não é menos verdade que, qualquer que seja o modelo político e económico escolhido, este modelo deve inscrever-se no quadro dos princípios gerais em matéria de direitos humanos e no respeito pelas convenções e pelos instrumentos jurídicos internacionais e regionais nestas matérias.

A. Direitos humanos, Estado de Direito e princípios democráticos

Direitos humanos

3. Os direitos humanos são **universais, indivisíveis e interdependentes**. Impõem-se à entidade Estado e não podem ser sujeitos a limitação. Devem ser respeitados e promovidos na sua globalidade, quer se trate dos direitos civis e políticos, quer dos direitos económicos, sociais e culturais. São objecto de convenções e instrumentos internacionais e regionais que formam um enquadramento jurídico estabelecido a nível internacional (Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos do Homem, Convenção Americana relativa aos Direitos do Homem de 1969, Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, adoptada em Junho de 1981, etc.). O conjunto dos compromissos constantes desses instrumentos foi reafirmado pelos Estados participantes no âmbito das conclusões da Conferência de Viena sobre os direitos humanos em 1993.

Estado de Direito

4. O primado do Direito constitui um princípio fundamental de qualquer sistema democrático, destinado a favorecer e promover os direitos civis e políticos, bem como os direitos económicos, sociais e culturais. Tal implica igualmente a possibilidade de recurso, que permite a cada cidadão defender os seus direitos. Este princípio de limitação do poder do Estado tem a sua expressão no âmbito de um regime representativo, cuja autoridade emana da soberania popular. Deverá inspirar a estrutura do Estado e as competências dos diferentes poderes. Implica, por exemplo:

- * um poder legislativo que respeite e permita o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais;
- * um poder judicial independente;
- * mecanismos de recurso jurídicos eficazes e acessíveis;
- * um sistema jurídico que assegure a igualdade perante a lei;
- * um sistema prisional que respeite a pessoa humana;
- * uma polícia ao serviço do direito;
- * um executivo eficaz que faça respeitar a lei e seja capaz de estabelecer as condições sociais e económicas necessárias à vida colectiva.

Princípios democráticos

5. Ao escolher a expressão “princípios democráticos” em vez de “democracia”, o artigo 5º da Convenção de Lomé IV quis sublinhar os princípios que devem inspirar o sistema de organização do Estado e garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos deixando, ao mesmo tempo, a cada Estado e a cada sociedade o direito de escolher e desenvolver um modelo próprio. Só através de um sistema de governo democrático os direitos humanos poderão desenvolver-se no respeito e reconhecimento das culturas específicas que compõem o Estado, dado que nesse sistema o poder político assenta na vontade das populações e no esforço voluntário e individual de cada pessoa para a vida da comunidade.

Um Estado democrático é, por conseguinte, uma condição prévia para o exercício dos direitos humanos. É próprio de um regime democrático formalizar, qualquer que seja o sistema ou o modelo adoptado, o desenvolvimento não violento de uma dialéctica entre as aspirações de uma maioria e as aspirações, diferentes, de uma minoria, graças a um conjunto de regras aceites por todos e baseadas no respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

É da adaptação permanente dessas regras à história e às culturas e modos de pensar específicos de cada país que dependerão o reforço do processo democrático e a sua apropriação pelos países em causa.

Além disso, a noção de “princípios democráticos” permite realçar o “processo dinâmico” que conduz a uma democracia. O processo de democratização é, com efeito, um processo gradual e constante, que deve ter em conta o contexto sócio-económico e cultural de cada país.

6. Os princípios democráticos são interdependentes e indivisíveis, sendo cada um deles susceptível de aplicações que integram parcialmente os outros. O conjunto que constituem e as suas manifestações específicas serão determinados pela cultura democrática de cada país.

A organização de eleições, por exemplo, que representa uma etapa fundamental na via da democratização, deverá inserir-se logicamente no processo específico de um país, na sua história e na sua cultura. Consideradas como um fim em si, as eleições não garantem

necessariamente o carácter democrático de um país nem lhe asseguram a estabilidade política necessária ao seu desenvolvimento. Deverão interpor-se num contexto geral em que intervirão diversos elementos para preparar e consolidar uma evolução para a democracia.

Tudo isto nos leva a privilegiar uma concepção plural, evolutiva e interactiva dos princípios democráticos quer enquanto objectivos a atingir e a respeitar, quer como componentes de pleno direito da cooperação para o desenvolvimento.

7. Esses princípios podem ser definidos em relação às três características seguintes:

- a) legitimidade
- b) legalidade
- c) aplicação efectiva

Esses princípios são simultaneamente objectivos a atingir no âmbito da progressão no sentido de um verdadeiro Estado de Direito e domínios de intervenção no âmbito dos quais os meios financeiros disponíveis poderão ser utilizados.

i) Legitimidade

8. Esta noção, fundamento da autoridade do Estado, implica que os dirigentes a níveis local e nacional sejam livremente designados através de mecanismos reconhecidos e aceites pelos cidadãos. Esses mecanismos deverão responder a critérios de não discriminação e ser aplicados regularmente.

A eleição dos dirigentes de um país por sufrágio universal livre e independente e por voto secreto constitui o mecanismo de legitimidade por excelência. A Comunidade poderá continuar a conceder um apoio específico neste domínio, principalmente no que respeita aos processos de consulta das populações e aos mecanismos de designação dos dirigentes e dos responsáveis públicos (recenseamentos, cadernos eleitorais, comissões eleitorais, eleições locais ou nacionais, observação eleitoral, educação eleitoral, etc.).

ii) Legalidade

9. A legalidade implica a existência de regras claramente definidas aplicáveis a todos os cidadãos sem qualquer discriminação, que se traduzirá no seguinte:

- * **um sistema constitucional, legislativo e regulamentar adaptado;**
- * **o reconhecimento dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e individuais, tal como acima enunciadas no ponto II.A.3.**

As acções de apoio neste domínio terão por objectivo a elaboração de regras e leis adaptadas, incluindo a inclusão na legislação nacional dos princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

iii) **Aplicação efectiva**

10. A aplicação efectiva refere-se aos comportamentos e à prática das autoridades, das instituições e dos sujeitos de direito no respeito pelo Estado de Direito e pelos princípios democráticos.

Neste contexto, a organização institucional do Estado, a transparência das instituições e das decisões, a capacidade institucional e a existência de órgãos de controlo ganham todo o sentido. Trata-se, por conseguinte, de um percurso a longo prazo que dirá respeito tanto à estrutura do Estado e da sua administração como à formação de uma cultura democrática que permita aos diferentes agentes da sociedade interagir e reforçar-se mutuamente. Deverá aqui ser realçado o reforço das capacidades e da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Em última análise, é na aplicação efectiva que o sistema democrático encontrará a sua realização concreta e permitirá criar os mecanismos necessários à obtenção de consensos e à solução pacífica dos conflitos que opõem os diferentes grupos de interesses.

11. A aplicação efectiva traduzir-se-á, designadamente:

- * **na promoção e protecção das liberdades fundamentais**, que constituem o próprio objecto de qualquer sistema democrático, dado que este se baseia na defesa das liberdades dos cidadãos e dos grupos em relação ao poder do Estado;

- * **na independência dos poderes**, que é um princípio de limitação dos poderes do Estado e que se refere mais especificamente:

- à independência do poder legislativo e judicial em relação ao poder executivo;
- ao funcionamento efectivo dos três poderes;

- * **em mecanismos institucionais de participação** a nível das tomadas de decisão e das opções de desenvolvimento, tanto a nível nacional e regional como local, o que pode implicar designadamente:

- a existência de instituições de consulta e de participação nas tomadas de decisão;
- o reconhecimento da democracia a nível local e do princípio da livre administração das populações, o que se pode traduzir numa descentralização administrativa;
- o recurso a “consultas” em relação a questões importantes;

- * **no pluralismo político e institucional** (Estado e sociedade civil, entendida como o conjunto das instituições e associações sociais e económicas de um país que são independentes do Estado), garantia de um equilíbrio dos poderes e que implica essencialmente:

- um sistema político livre e aberto;

- o reconhecimento do papel e de um estatuto da oposição, incluindo o direito de exercer efectivamente actividades políticas;
- agentes da sociedade civil dinâmicos e livres de se organizarem;
- a independência e liberdade dos meios de comunicação;

* **na transparência e integridade das instituições:** um poder democrático é um poder “confiado”, limitado, designadamente, pela soberania popular. As instituições democráticas e os seus responsáveis têm, por consequência, o dever de prestar contas sobre as suas decisões e sobre a sua gestão, cuja responsabilidade assumirão inteiramente. Estes princípios traduzir-se-ão designadamente em:

- mecanismos de controlo operantes e independentes;
- publicidade dos actos;
- informação e comunicação das actividades das instituições;
- acessibilidade dos cidadãos aos serviços administrativos;
- regulamentação destinada a favorecer a luta contra a corrupção.

B. Boa governação

12. A gestão dos assuntos públicos representa geralmente o exercício do poder político, económico e administrativo no âmbito da gestão dos assuntos de um país. Neste sentido, a boa governação reflectir-se-á numa gestão pública transparente, responsável, participativa, equitativa e respeitadora dos direitos humanos e do Estado de Direito. Abrange, portanto, todas as actividades do Estado no âmbito das suas relações com a sociedade civil, do seu papel na criação de um contexto propício ao desenvolvimento económico e social e da sua responsabilidade pela repartição equitativa dos recursos.

Nesta abordagem geral, a boa governação inclui simultaneamente uma dimensão política, relativa ao comportamento do Estado na sua acção estritamente política, e uma dimensão institucional, relativa à gestão económica e social dos recursos.

13. O artigo 5º da Convenção de Lomé IV refere igualmente a **boa governação** entre os objectivos da cooperação com vista a um desenvolvimento equitativo e sustentável.

No referido artigo, a boa governação é associada aos objectivos de respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito, completando-os. Contrariamente a esses objectivos, a boa governação não figura entre os elementos essenciais da Convenção. “A política de desenvolvimento e a cooperação relacionar-se-ão estreitamente com o respeito e o gozo dos direitos humanos fundamentais, bem como com o reconhecimento e a aplicação de princípios democráticos, a consolidação do Estado de Direito e a boa governação”⁷.

⁷ *Convenção de Lomé IV revista, nº 1, segundo parágrafo do artigo 5º.*

(i) **Definição**

14. Em conformidade com esta abordagem, a boa governação refere-se, por conseguinte, à **gestão transparente e responsável do conjunto dos recursos de um país para efeitos de desenvolvimento económico e social equitativo e sustentável**. Neste sentido, os recursos de um país englobam os recursos humanos (conhecimentos, competência e capacidades), os recursos naturais e os recursos económicos e financeiros internos e externos, incluindo os recursos da ajuda ao desenvolvimento.

A noção de boa governação permanece implícita num contexto político e institucional respeitador dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito. Contudo tem especificamente em conta o papel dos poderes públicos na gestão dos recursos e, simultaneamente, na promoção de um ambiente favorável às iniciativas económicas e sociais e nas decisões em matéria da repartição dos recursos.

A boa governação implica portanto a existência de **instituições competentes e eficazes** que respeitam os **princípios democráticos**. Esta noção vem, portanto, completar os **objectivos de democratização no domínio da gestão de recursos**.

(ii) **Os aspectos da boa governação**

15. Uma gestão transparente e responsável dos recursos na perspectiva de um desenvolvimento equitativo e duradouro inclui quatro dimensões associadas e complementares que, de novo, coincidem com princípios democráticos:

A equidade e o primado do direito no domínio da gestão e da repartição dos recursos implicam um sistema judicial independente e acessível que garanta a todos os cidadãos um acesso mínimo aos recursos, reconhecendo-lhes o direito de agir contra as desigualdades. No âmbito específico da gestão dos assuntos públicos, esta dimensão diz respeito, designadamente, ao quadro jurídico e regulamentar de forma que este último tenha um carácter incentivador em relação às iniciativas e ao investimento do sector privado.

A capacidade institucional para gerir os recursos do país de maneira eficaz tendo em vista o desenvolvimento económico e social e, por consequência, para definir, executar e controlar políticas que respondam às necessidades das populações. O Estado e as instituições da sociedade civil devem ser capazes de realizar um modelo equitativo de desenvolvimento e de garantir uma exploração racional de todos os recursos em benefício do interesse geral. O desenvolvimento das capacidades das instituições públicas e privadas é essencial, dado que condiciona directamente o desenvolvimento económico e social, e designadamente a eficácia da cooperação para o desenvolvimento.

A transparência, ou seja, o facto de prestar contas e organizar procedimentos e mecanismos de controlos eficazes em matéria de gestão e de repartição dos recursos, implica uma gestão dos recursos que seja visível e sujeita a controlo. Constitui, igualmente, um factor importante de confiança entre os diferentes agentes do desenvolvimento, bem como uma garantia da integridade das instituições.

A participação dos cidadãos nos processos de decisão em matéria de gestão e de afectação dos recursos. O desenvolvimento sem a participação da sociedade civil é impensável. Essa participação deverá permitir a concertação entre os diferentes agentes

do desenvolvimento em relação a todas as decisões importantes em matéria de gestão e de distribuição dos recursos e em matéria de programação do desenvolvimento. Essa dimensão refere-se também ao lugar a atribuir à iniciativa privada, à empresa e à sociedade civil no desenvolvimento.

(iii) A corrupção, primeiro entrave a uma boa governação

16. A corrupção, que pode ser definida como o abuso de poder ou irregularidades a nível do processo de decisão com vista a daí extrair benefícios ou vantagens indevidos⁸, constitui um entrave importante ao desenvolvimento, em geral, e a uma boa governação, em especial:

* Os critérios de selecção dos projectos de desenvolvimento num contexto de corrupção não estão directamente ligados a objectivos de desenvolvimento, nem ao interesse geral, mas a interesses específicos, provocando uma baixa qualitativa proporcional na realização dos contratos, senão mesmo uma inadequação entre os objectivos e as acções. A corrupção provoca em primeiro lugar um aumento dos custos, ou até um desvio dos recursos.

* O aumento não negligenciável (de 10% a 20%⁹) dos custos das prestações e dos fornecimentos origina preços excessivos injustificados que sobrecarregam os recursos internos e externos das economias, aumentam proporcionalmente a dívida e diminuem a eficácia da cooperação. Tal implica que os preços excessivos ilícitos venham a ser, em última análise, suportados pelos cidadãos (preços mais elevados, imposições, perda ou diminuição do serviço público, etc.).

* A corrupção resulta inevitavelmente num sistema económico que privilegia o lucro imediato, o arbitrário e os interesses particulares. Destrói qualquer ideia de transparência, de equidade, de Estado de Direito e de participação.

* A corrupção desincentiva também os investidores privados nacionais e internacionais, ocasionando custos de transacções elevados e não dando qualquer garantia sobre a segurança dos respectivos investimentos.

* A corrupção constitui um obstáculo às reformas, à abertura e à liberalização da economia, na medida em que serve interesses que se opõem à redução dos controlos económicos e dos monopólios.

* O enfraquecimento da função pública abre a porta ao poder corruptor do crime organizado.

A corrupção constitui um problema “horizontal” da boa governação. Mina todas as dimensões e, por consequência, deve constituir um domínio de acção prioritário.

⁸ Esta definição da corrupção é retomada da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento sobre a política anti-corrupção da União (COM (97) 192 final de 21.5.1997).

⁹ Este intervalo é avaliado por Transparency International, ONG activa no domínio da luta contra a corrupção internacional.

III. PLANO DE ACCÇÃO

1. O processo de democratização é um percurso longo e complexo que engloba todos os agentes da sociedade e que implica tanto reformas ao nível constitucional e legislativo como ao nível das instituições do Estado e da sociedade civil.

Para que esse processo possa ser executado de uma forma válida e duradoura há que ter em conta as especificidades sociais, económicas, políticas e culturais do país. Além disso, deverá apoiar-se na vontade política real e determinada dos dirigentes e na apropriação do processo pelos cidadãos ou, pelo menos, na sua forte participação.

A consideração desta dimensão política e institucional na cooperação para o desenvolvimento exige uma série de medidas concretas a diversos níveis:

- * um aprofundamento do diálogo com e nos países ACP sobre as questões dos direitos humanos, dos princípios democráticos, do Estado de Direito e da boa governação;
- * um reforço do apoio nos domínios prioritários, incluindo a definição e a criação de medidas de prevenção e de luta contra a corrupção.

A. Aprofundamento do diálogo com os países ACP

2. É essencialmente graças a um diálogo entre a Comunidade e os países ACP sobre estas questões que a dimensão política e institucional da cooperação poderá ser desenvolvida, no respeito pela soberania e pelas especificidades dos países em causa.

Deverá ser estabelecido com os países ACP um diálogo de natureza permanente. As modalidades desse diálogo deverão ser definidas designadamente no âmbito da revalorização da parceria entre a Comunidade Europeia e os países ACP. (Comunicação da Comissão sobre as directrizes de negociação relativas ao acordo de parceria para o desenvolvimento com os ACP¹⁰). Tal como a Comissão propôs nesse âmbito, as modalidades do diálogo político deverão ser definidas com um máximo de flexibilidade. Esse diálogo deverá ser levado a cabo ao nível e no momento mais adequados, em função dos assuntos a tratar. Poderá, nomeadamente, tomar a forma de trocas de impressões e de consultas em instituições comuns, bem como no âmbito de encontros entre representantes de um país ou de uma região ACP e representantes da União Europeia.

Esse diálogo deverá permitir:

- uma melhor definição das noções em causa e dos meios para as analisar;
- a definição de estratégias de execução da cooperação nesses domínios, reforçando-as como complemento indispensável da ajuda e da cooperação económica;
- identificação das acções de apoio e das prioridades nesse domínio;

¹⁰ DOC SEC (98) 119 de 28.1.1998.

- o início, nos países ACP, de uma reflexão mais aprofundada e de um debate sobre essas questões entre os responsáveis públicos e políticos e os cidadãos.

(i) Desenvolvimento de um quadro de análise

Para iniciar esse diálogo, é aparentemente indispensável propor um quadro de análise dessas questões, que servirá como base do diálogo. Deverá estabelecer um perfil evolutivo do processo de democratização, de edificação de um Estado de Direito, da consideração dos direitos humanos e da qualidade da gestão da coisa pública num país.

A sua exploração deverá ajudar o país e os seus parceiros:

- a melhor identificar as acções a realizar,
- a avaliar as acções já iniciadas,
- a melhor avaliar, se necessário, um eventual retrocesso ou uma violação de um elemento essencial da Convenção.

Esse quadro de análise, paralelamente a permitir, necessariamente, precisar melhor essa dimensão da política do desenvolvimento, constituirá também a ocasião e o objecto do diálogo entre a Comunidade e os países ACP. Com efeito, um diálogo puramente teórico seria difícil e infrutífero. É indispensável inserir esse diálogo nas realidades próprias do processo específico de um país, com base em valores universalmente aceites. O quadro de análise será assim, inicialmente, o quadro do diálogo entre a Comunidade e os países ACP.

Esse quadro de análise consistirá num instrumento metodológico que permitirá estabelecer um perfil evolutivo do processo de democratização de um país. Será estabelecido a partir dos princípios democráticos e de Estado de Direito, bem como das dimensões da boa governação tal como definidas na presente comunicação e apresentados como objectivos a atingir.

O quadro de análise avaliará, por conseguinte, a evolução de um país quer esses objectivos tenham ou não sido atingidos e permitirá apreciar e acompanhar os progressos realizados em cada país, enquadrando-os melhor.

O ponto de partida da análise deverá ter em conta, no respeito pelos critérios de Copenhaga, as resoluções pertinentes adoptadas pelo Parlamento Europeu, as adoptadas no âmbito das Nações Unidas, bem como os relatórios dos relatores especiais e temáticos das Nações Unidas.

Com vista a garantir um máximo de objectividade e evitar fazer referência a qualquer ideia pré-estabelecida ou efectuar um juízo de valor sobre estas questões, potencialmente sensíveis, essa análise respeitará determinados princípios estratégicos:

- a avaliação assentará na observação de uma dinâmica de um processo em vias de se desenvolver num dado país;
- a avaliação incidirá sobre os progressos de um país na realização de determinados objectivos;

- os perfis de países diferentes não são comparáveis. A única referência de um país será o próprio país. São os perfis de um mesmo país em momentos diferentes que serão comparados e permitirão a análise;
- o exercício deve ser realizado com os países em causa ou mesmo por eles próprios;
- o exercício deve ser repetido periodicamente a fim de permitir a comparação e a análise evolutiva;
- o exercício deve considerar o conjunto dos objectivos como sendo indissociáveis e formando um todo.

(ii) Apoio a redes regionais e nacionais de concertação

4. Como complemento do seu diálogo com os países ACP, a UE deveria agir como catalisador de um debate sobre essas questões nos próprios países ACP. A instauração de um debate exige a mobilização dos interlocutores. Para o fazer, é necessário apoiar a criação ou o reforço de redes com base numa abordagem regional e nacional, consoante o caso. Essas redes teriam como objectivo:

- completar a abordagem aqui proposta para a definição dos princípios democráticos;
- traduzir essa abordagem para os contextos específicos das regiões interessadas;
- validar uma grelha de análise, definir elementos de apreciação adaptados e preparar o exercício de avaliação nos diferentes países da região;
- identificar acções de apoio prioritárias;
- definir as modalidades de desenvolvimento de redes regionais de apoio à democracia;
- definir as modalidades para lançar e acelerar os debates nos próprios países.

Esses encontros reunirão os agentes directamente interessados nas questões de democratização e de gestão dos assuntos públicos, isto é, os representantes do Estado, nomeadamente representantes do poder judicial, os representantes dos partidos políticos e os representantes da sociedade civil (ONG, instituições sócio-económicas, sindicatos, movimentos femininos, meios académicos, chefes tradicionais, responsáveis de meios de comunicação, etc.), bem como os representantes dos parceiros para o desenvolvimento.

Nesse sentido, podem ser lançados projectos-piloto a fim de testar a abordagem proposta.

B. Reforço das medidas de apoio nos domínios prioritários

5. Ter em conta os novos objectivos da cooperação para o desenvolvimento implica igualmente definir prioridades. No entanto, a noção de acção prioritária não é uniforme. Cada país constitui um caso específico e apresenta uma dinâmica própria de democratização. Da mesma forma que não é possível reproduzir um modelo democrático, **não é possível definir um modelo de acções prioritárias**. Tendo em conta as suas especificidades culturais, sociais e económicas, cada país possui um processo político com uma dinâmica própria. Na concretização dessas prioridades, será conveniente

valorizar plenamente, beneficiando de toda a sua experiência, as organizações activas nesses domínios.

Posto isto, existem determinados tipos de acções que podem ser considerados como prioritários no percurso para a democracia e o Estado de Direito, que surgem como componentes essenciais no sentido de permitir uma maior eficácia das políticas de desenvolvimento e uma melhor gestão dos assuntos públicos. Essas acções podem ser repartidas em quatro categorias.

(i) Reformas institucionais e administrativas

6. As reformas institucionais no contexto da democratização e do Estado de Direito estão explicitamente previstas enquanto âmbito de aplicação da cooperação na alínea m) do artigo 224º da Convenção de Lomé revista e constituem, pois, uma prioridade tanto para a Comunidade Europeia como para os próprios Estados ACP.

De entre essas reformas, convém privilegiar:

- * **As reformas constitucionais** no sentido de dotar o Estado das bases e estruturas adequadas que respeitam os direitos humanos, as liberdades fundamentais, os princípios democráticos e o Estado de Direito.
- * **As reformas do sistema judicial** tendo em vista uma justiça independente e actuante que constitui a base e a garantia de um Estado de Direito e de um contexto favorável ao desenvolvimento. Essa prioridade deve ser objecto de especial atenção através da execução de programas de apoio e de desenvolvimento da justiça. Do mesmo modo, será importante assegurar que as medidas previstas no âmbito dos programas de ajustamento estrutural sejam compatíveis com as reformas institucionais que vêm completar esses programas. Essa preocupação é coerente com os programas de ajustamento estrutural da “segunda geração” que, doravante, incluem a reforma judicial entre os seus objectivos.
- * **As reformas de descentralização administrativa** tendo em vista o desenvolvimento e a consolidação da democracia a nível local. Nenhum processo de democratização será autêntico sem a sua apropriação pelas populações. Essas reformas fazem parte de uma aposta fundamental: a de que os cidadãos se tornem responsáveis pelo seu desenvolvimento e deixem de ser assistidos pelo Estado, passando a ser seus parceiros, numa nova concepção e repartição das respectivas funções e num contexto favorável à iniciativa e à valorização da experiência e das culturas locais. Essas reformas devem igualmente integrar-se numa abordagem descentralizada da cooperação.
- * **O apoio ao poder legislativo**, cuja actuação condiciona directamente o processo democrático. Esse apoio deve permitir o exercício de um trabalho parlamentar independente e produtivo, tanto na sua missão de controlo do poder executivo, como na sua missão de legislador. Neste contexto, o apoio à promoção de regimes parlamentares e à cooperação parlamentar regional poderiam contribuir para reforçar a eficácia dos parlamentos nacionais e criar laços fortes entre parlamentos de uma mesma região, o que a prazo poderia igualmente contribuir para uma

participação mais efectiva dos membros dos parlamentos ACP na Assembleia Paritária ACP-CE.

- * **O apoio à criação de mecanismos adaptados de controlo e de acompanhamento orçamental** indispensáveis à necessária transparência das instituições em especial e à boa governação em geral, nomeadamente na adjudicação de contratos públicos.
- * **O apoio aos sistemas regionais de defesa dos direitos humanos e aos seus órgãos de controlo** (nomeadamente, a Comissão Africana dos Direitos do Homem, a Comissão Inter-americana dos Direitos do Homem e o Tribunal Inter-americano dos Direitos do Homem).

(ii) A educação em matéria de direitos humanos e a educação cívica

7. Apresentada como uma das condições da realização integral do indivíduo e como catalizador dos processos de democratização no artigo 26º da Declaração Universal e reiterada entre as prioridades na conclusão da Conferência de Viena sobre os direitos humanos, e em conformidade com a abordagem das Nações Unidas, que fez da educação em matéria de direitos humanos o tema da década, a educação deve dar especial relevo aos direitos humanos e aos princípios democráticos. A educação cívica participa directamente no objectivo de apropriação pelas populações do processo de democratização.

A educação consistirá em:

- * promover uma cultura democrática, nomeadamente em organismos educativos ligados aos jovens através dos programas institucionais;
- * sensibilizar os cidadãos quanto aos seus direitos e deveres fundamentais;
- * abrir o debate sobre as modalidades específicas da aplicação dos princípios democráticos nos países em causa.

(iii) O reforço da sociedade civil e da participação das mulheres no processo de democratização e de desenvolvimento

8. Não será possível qualquer redefinição do papel do Estado num contexto de democratização sem o reforço concomitante da sociedade civil. Esse reforço pressupõe um desenvolvimento institucional que permita, por um lado, a existência de lógicas e mecanismos de limitação dos poderes com a função de equilibrar, ou mesmo “validar” o jogo democrático e, por outro, garantir a participação e a igualdade de todas as componentes da sociedade: mulheres, minorias, etc.

Neste contexto, são de realçar:

- * **O apoio a meios de comunicação social livres e independentes**, que constitui uma exigência incontornável para a construção de um sistema pluralista que respeite os princípios democráticos, bem como uma das suas principais manifestações. Esse apoio pode contemplar um determinado número de eixos essenciais tais como a defesa da liberdade de imprensa (apoio às organizações nacionais, regionais ou internacionais e protecção das vítimas de violações), os

aspectos deontológicos da profissão (formação de jornalistas, melhoria do quadro legislativo e regulamentar), acesso às fontes de informação (apoio à criação de centros de documentação, intercâmbio entre jornais e rádios Norte/Sul e Sul/Sul, acesso partilhado entre vários órgãos de imprensa a uma agência internacional de imprensa ou uma fototeca).

- * **As questões de género** revestem-se de uma importância predominante para a realização de todos os objectivos em matéria de desenvolvimento sustentável nos países em causa. A tomada em conta do papel das mulheres no âmbito do processo democrático conducente a um desenvolvimento duradouro implica, como condição prévia, o respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade humana, bem como a luta contra todas as formas de violência ou exploração de que podem ser objecto no ambiente familiar, no local de trabalho, na comunidade e na sociedade. Tal pressupõe, nomeadamente, o desenvolvimento da informação sobre os respectivos direitos, assim como a garantia do acesso ao aparelho judicial.

Por outro lado, os processos de democratização em curso ou previstos constituem oportunidades para implicar directamente as mulheres - que representam mais de metade das populações interessadas - na vida política, nacional e local. Trata-se de as preparar para assumirem as suas responsabilidades simultaneamente enquanto eleitoras e candidatas potenciais. A Resolução do Conselho de 20 de Dezembro de 1995 sobre a integração das questões da igualdade dos sexos na cooperação para o desenvolvimento decidiu, a esse propósito, promover a todos os níveis a partilha do poder político e a plena participação das mulheres em igualdade de condições nas tomadas de decisão. Qualquer dinâmica de reforço da sociedade civil deve necessariamente incluir as instituições, sociais ou económicas, ou agrupamentos representativos das mulheres, cujo papel no desenvolvimento é inegável e favorecer o acesso das mulheres à tomada de decisão em todos os sectores.

- * A tomada em conta dos direitos das minorias étnicas, religiosas e culturais com o objectivo de contribuir para a estabilidade política e social do país. Para este efeito, a Conferência de Viena sobre os direitos humanos de 1993 sublinhou a importância da protecção e promoção dos direitos das pessoas pertencentes às minorias, e, designadamente, o direito de praticar a sua própria cultura e religião, bem como de utilizar a sua própria língua.

(iv) Medidas de prevenção e de luta contra a corrupção

9. A problemática da boa governação condiciona directamente a eficácia da ajuda e está intimamente ligada à aplicação de determinados elementos essenciais.

No âmbito da Comunicação da Comissão ao Conselho sobre as orientações tendo em vista a negociação de novos acordos de cooperação entre a UE e os Estados ACP¹¹, propõe-se tornar a boa governação um elemento essencial do novo acordo.

¹¹ Cf. nota de rodapé nº 10.

Várias das medidas já citadas no ponto 2 relativo à dimensão da eficácia e do Estado de Direito, bem como às acções prioritárias acima identificadas, terão um impacto importante na melhoria da boa governação: não será, pois, necessário regressar a essa questão.

Em contrapartida, no âmbito específico da boa gestão dos recursos, incluindo os recursos de ajuda ao desenvolvimento, deve ser prestada uma atenção especial à luta contra a corrupção internacional.

No âmbito da OCDE, foi assinada neste domínio uma Convenção em 17 de Dezembro de 1997. A Comissão transmitiu, também, ao Conselho de Ministros uma comunicação “sobre a política anti-corrupção da UE”¹². Paralelamente, têm vindo a realizar-se numerosos debates internacionais sobre este tema, ao qual a Coligação Mundial para a África, reunida em Maputo em 1 e 2 de Novembro de 1997, consagrou o seu debate.

No domínio da luta contra a fraude e a corrupção, a Comunidade desenvolveu uma estratégia que procura combater a grande delinquência financeira em detrimento das finanças europeias. Foi criado um enquadramento jurídico novo para a protecção dos interesses financeiros¹³, designadamente no domínio penal. Na realização da cooperação financeira e técnica com os países ACP, estas normas de protecção da União Europeia contra a fraude e a corrupção são já tidas em conta e serão reforçadas.

A luta contra a corrupção implica não só medidas de prevenção como sanções, contemplando tanto a corrupção activa como a corrupção passiva, uma vez que qualquer acção que não aborde paralelamente estas duas componentes corre o risco de se revelar ineficaz.

A Comunicação da Comissão acima citada identificou já um certo número de princípios e de acções que devem ser objecto da política integrada da UE a este respeito. Neste contexto, são abordadas designadamente as questões da penalização da corrupção internacional, a supressão da deductibilidade fiscal da corrupção e a melhoria dos procedimentos relativos aos contratos públicos na base da transparência e à eficácia das directivas no domínio contabilístico. A Comunicação aborda igualmente a prevenção da corrupção nos países terceiros que beneficiam de assistência comunitária.

Essas acções receberam também um apoio político por parte do Conselho Europeu, que adoptou, em Junho de 1997 um plano de acção de luta contra o crime organizado, que inclui, tanto a nível da União como das suas relações externas, o compromisso de lutar contra a corrupção e as práticas que a favorecem.

Na sequência do que precede, as linhas directrizes para uma luta contra a corrupção no âmbito da política de desenvolvimento deveriam articular-se da seguinte forma:

¹² COM (97) 192 final de 21.5.1997.

¹³ Regulamentos, convenção e protocolos relativos à protecção dos interesses financeiros e convenção “corrupção”.

Medidas de prevenção

10. Estas medidas consistem essencialmente em criar condições de transparência destinadas a favorecer um ambiente íntegro. Essas medidas podem ser de vários tipos:

- * Medidas directas relativas à regulamentação, que consistem essencialmente em prestar apoio (assistência técnica) à elaboração de legislação e de regulamentação adaptada que tenha em conta o problema da corrupção;
- * Medidas relativas aos meios de controlo, que consistem em fornecer uma ajuda aos países a fim de criar instituições e mecanismos de controlo eficazes e independentes: Tribunal de Contas, Controlo Geral de Estado, instituições relativas aos contratos públicos, auditorias internas e externas, etc.
- * Melhoria da eficácia das cláusulas específicas anti-corrupção nos procedimentos relativos ao financiamento do desenvolvimento (FED) e coordenação com o CAD e o Banco Mundial neste domínio.
- * Financiamento de acções directas de luta contra a corrupção: envio de assistência técnica, financiamento de projectos (seminários, etc.) e de instituições específicas (como, por exemplo, a Célula de Moralização da Vida Pública recentemente criada no Benin) e de ONG directamente empenhadas neste combate.
- * A sensibilização constitui um elemento importante de luta contra a corrupção: não é possível realizar qualquer estratégia eficaz de luta contra a corrupção se este fenómeno, com todas as suas implicações, não for abertamente exposto. Tal passa necessariamente por um trabalho de comunicação a diferentes níveis através dos canais existentes: acções com e sobre os meios de comunicação social nacionais e internacionais, acções de formação e de informação (seminários, inclusão desta componente em determinados programas de formação, etc.). Esta componente de acções de comunicação interessa também as próprias instituições mais envolvidas: serviços aduaneiros, Ministérios das Finanças, etc., que devem integrar estratégias de comunicação associadas a programas internos de luta contra a corrupção. Acções deste tipo, designadamente no Uganda, deram resultados estimulantes.
- * Medidas de incentivo junto dos agentes públicos destinadas a reduzir a tentação da corrupção, que podem incluir, por exemplo, uma parte da remuneração ligada ao mérito e à actuação.
- * Apoio da Comunidade Europeia aos programas de ajustamento estrutural da segunda geração, no âmbito dos quais é concedida prioridade à melhoria do funcionamento da administração e das instituições públicas. Esses programas incluem, portanto, uma componente relativa às acções de reforma da função pública e dos sistemas de controlo, nomeadamente em matéria antifraude, que inclui a análise da definição dos objectivos, das tarefas e dos recursos humanos.
- * A UE, tal como os países ACP, deve igualmente criar meios para prevenir as ameaças ao Estado de Direito e ao funcionamento dos mecanismos económicos que podem resultar da influência e da actividade dos grupos ligados ao crime organizado, que actuam nomeadamente através da corrupção dos funcionários ou

da participação em actividades económicas, em especial relacionadas com o sector público ou para-público. A este respeito, a UE e os países ACP deverão comprometer-se a estimular, ratificar e aplicar as convenções internacionais em matéria de luta contra a corrupção, contra as actividades ilícitas e, em geral, as que contribuem para a luta contra o crime organizado a nível internacional.

Sanções

11. Se bem que não se privilegie a abordagem negativa, nenhuma política de luta contra a corrupção será eficaz sem a existência de sanções precisas e operacionais:

- * A introdução clara de mecanismos de sanção disciplinar dos agentes da função pública, nomeadamente em caso de más práticas.
- * A definição clara dos crimes de fraude e de corrupção na legislação nacional e a aplicação efectiva dessa legislação.
- * A protecção dos informadores. Tal deve ser objecto de um ponto específico do Código de Integridade destinado aos agentes e instituições implicados na ajuda ao desenvolvimento.
- * A elaboração pela Comissão, no respeito pelo direito comunitário, designadamente pelos princípios da directiva em matéria de protecção dos dados pessoais, de uma lista “negra”, que incluiria os nomes, referências e denúncias específicas apresentadas contra todas as empresas, instituições e particulares que tenham estado directamente implicados numa prática de corrupção no âmbito dos procedimentos de adjudicação ou de execução de contratos e concursos relativos à cooperação para o desenvolvimento. Os critérios e modalidades de estabelecimento dessa lista estão actualmente em estudo pelos serviços da Comissão.

C. Cláusula de não execução

12. A abordagem da Comunidade Europeia nos domínios políticos da cooperação é, a exemplo de outros domínios, essencialmente positiva. Esta abordagem, porém, prevê a possibilidade de adopção de medidas apropriadas no caso de incumprimento de uma obrigação relativa a um dos elementos essenciais da Convenção de Lomé.

O artigo 366º-A da Convenção indica os trâmites a seguir nesses casos e discrimina os “momentos” e os “actores” desse processo, prevendo simultaneamente uma consulta entre as Partes numa base paritária antes da tomada de qualquer medida, excepto em caso de urgência.

Para a aplicação desse dispositivo, é necessário poder avaliar o incumprimento de uma obrigação em matéria de respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito. A decisão de iniciar consultas com um país dependerá de uma apreciação política caso a caso, que, contudo, deverá ter em conta uma análise aprofundada da situação do país em questão.

13. Para além das resoluções e dos relatórios mencionados no ponto III, (i), essa análise deverá ter em conta os relatórios elaborados pelos chefes de delegação dos Estados-membros e da Comissão. Essa análise deverá basear-se num determinado número de elementos que permita conhecer a evolução do país em matéria de respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito e de evolução no sentido da democratização, a fim de melhor poder apreciar o retrocesso ou o não respeito por um ou vários elementos essenciais. Essa apreciação é importante no contexto das consultas entre as partes “destinadas a analisar pormenorizadamente a situação e, se necessário, a corrigilas”.

Deve igualmente permitir identificar as medidas a tomar para ultrapassar ou melhorar a situação que provocou a violação de um dos elementos essenciais.

14. O artigo 366º-A estabelece que se, apesar de todas as diligências, não tiver sido possível encontrar uma solução, a parte que invocou o incumprimento de uma obrigação pode tomar medidas adequadas. A este respeito, especifica-se que se pode prever a suspensão parcial ou total da aplicação da Convenção no âmbito destas medidas, entendendo-se que “a suspensão é considerada uma medida de último recurso”. As medidas adequadas destinam-se a exercer pressão no sentido de melhorar a situação que provocou a invocação do artigo 366º-A. A realização deste objectivo deve procurar perturbar o mínimo possível o funcionamento da Convenção. Na medida do possível, a decisão sobre as medidas adequadas deve ser acompanhada por medidas positivas de interesse imediato destinadas a criar um contexto favorável para assegurar o restabelecimento e a melhoria da situação.

Apesar de ser difícil precisar essas medidas fora do contexto específico em que se devem aplicar, podem, no entanto, ser definidos alguns critérios:

- * a medida será proporcional à violação;
- * na escolha dessas medidas, é essencial evitar penalizar a população; além disso, essas medidas deverão ser acompanhadas de outras acções directamente em benefício dessa população; desta forma, no caso de a medida prever a suspensão da cooperação, será conveniente analisar caso a caso os projectos em curso a fim de determinar aqueles que não deverão ser afectados dado beneficiarem directamente as camadas mais desfavorecidas da população;
- * a decisão sobre as medidas adequadas deve ser coordenada e coerente com as medidas adoptadas pelos Estados-membros.

15. Por último, a problemática do incumprimento ou da violação de um dos elementos essenciais deverá ser associada à da **prevenção dessas violações, ela própria ligada à prevenção dos conflitos**. Um retrocesso em matéria de respeito pelos princípios democráticos, pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito coloca em causa a legalidade de um sistema e a possibilidade de resolução pacífica das tensões e conflitos no interior de um país.

D. Conclusão

16. O conjunto dos elementos acima referidos permite não só estabelecer um quadro operacional concreto que deverá inspirar o diálogo entre a UE e os Estados ACP, como também a programação e a disponibilização dos meios financeiros previstos especificamente neste contexto, mas também influenciar a execução dos programas FED ao criar um ambiente institucional eficaz, transparente e equitativo.

Principais fases na tomada em conta dos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de Direito nas relações externas

Disposições no Tratado

1. O Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, inscreveu pela primeira vez o respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito como elemento essencial para fazer parte da UE e como princípio de base da sua acção (nº 2 do artigo F).

O mesmo Tratado estabelece igualmente um laço estreito entre a política de desenvolvimento, os princípios democráticos, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos ao especificar que “a política da Comunidade (no domínio da cooperação para o desenvolvimento) deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como para o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”¹⁴.

Estas disposições representam uma viragem importante na história da Comunidade e reflectem a sua evolução no sentido de uma entidade política, consciente das suas responsabilidades internacionais nestes domínios.

Evolução da tomada em conta dos direitos humanos, dos princípios democráticos, do Estado de Direito e da boa governação nas relações externas

2. Na resolução do Conselho de 28 de Novembro de 1991 sobre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento, o Conselho sublinhava que o respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito e a existência de instituições políticas eficazes, responsáveis e que beneficiam de uma legitimidade democrática constituem o fundamento de um desenvolvimento equitativo; realçava, por outro lado, o seu empenhamento nos princípios da democracia representativa, do Estado de Direito, da justiça social e do respeito pelos direitos humanos.

Essa resolução completava e clarificava a declaração dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade sobre os direitos humanos de 21 de Julho de 1986 que afirmava que o respeito, a promoção e a defesa dos direitos humanos constituem um factor essencial das relações internacionais e uma das pedras angulares da cooperação europeia.

A mesma resolução introduzia igualmente a noção de boa governação ao referir-se a determinados princípios gerais de gestão sem os quais não é possível o desenvolvimento equitativo, eficaz nem sustentável e cujo respeito desempenhará igualmente um papel decisivo nas relações entre a Comunidade, os seus Estados-membros e os Estados ACP em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

¹⁴ Cf. artigo 130ºU.

Em 18 de Novembro de 1992, uma segunda resolução referia-se à resolução de 1991 e precisava determinados elementos da sua execução que devia ser objecto de uma análise anual pelo Conselho. Outra resolução relativa ao desenvolvimento humano e social reafirmava, em Novembro de 1996, a importância da promoção da boa governação no âmbito de um desenvolvimento centrado no Homem.

3. Na sua resolução sobre a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento nos países ACP, adoptada em 31 de Março de 1993 em Gaborone, a Assembleia Paritária ACP-CE convidava o Parlamento e a Comissão a tomar medidas positivas de acompanhamento a favor dos países ACP empenhados no processo democrático, bem como a adoptar os critérios e os meios a utilizar para avaliar em que medida são respeitados a democracia e os direitos humanos.

4. Em Maio de 1995, o Conselho "Assuntos Gerais" tomou nota da comunicação da Comissão relativa à tomada em consideração do respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos humanos nos acordos entre a Comunidade e os países terceiros¹⁵ e aprovou um dispositivo neste sentido a inserir em todos os acordos concluídos pela CE com esses países. Essa decisão destina-se a dar maior uniformidade e coerência a nível da UE à abordagem em matéria de direitos humanos e dos princípios democráticos. Em aplicação desta decisão, todos os acordos de cooperação, de associação ou de comércio livre concluídos pela Comunidade com os países terceiros contêm, a partir de então, uma cláusula relativa ao respeito pelos direitos humanos. Esta cláusula inspira-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem adoptada na Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948.

¹⁵ COM(95) 216 final de 23.5.1995.

ISSN 0257-9553

COM(98) 146 final

DOCUMENTOS

PT

11 06 01

N.º de catálogo : CB-CO-98-156-PT-C

ISBN 92-78-32002-1

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo