



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2003
COM(2003) 615 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

GOVERNANCE E SVILUPPO

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Dialogo sulla governance: questioni e principi fondamentali.....	5
2.1.	Riduzione della povertà	5
2.2.	Coinvolgimento (“ownership”) dei paesi partner	6
2.3.	Dialogo politico.....	7
2.4.	Sicurezza	7
2.5.	Clausole sui diritti umani e sul buon governo: procedure di consultazione	8
2.6.	Corruzione.....	10
2.7.	Emigrazione	12
2.8.	Impostazioni settoriali e razionalizzazione	12
2.9.	Sostegno di bilancio	13
2.10.	Commercio.....	14
2.11.	Settore delle imprese	15
3.	Prassi e approcci attuali per paese.....	16
4.	Verso un'impostazione più dinamica e costruttiva.....	18
4.1.	Un'agenda politica per la governance	18
4.2.	Partenariati problematici	20
4.3.	Situazioni postconflitto	25
4.4.	Partenariati efficaci	27
5.	Conclusioni	32

1. INTRODUZIONE

- (1) Le strutture e la qualità della governance sono fattori critici determinanti per la coesione o il conflitto sociale, per il successo o il fallimento dello sviluppo economico, per la conservazione o il degrado dell'ambiente naturale nonché per il rispetto o la violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Queste correlazioni sono ampiamente riconosciute dalla comunità internazionale e mostrano l'importanza della governance per lo sviluppo.
- (2) La dichiarazione del Millennio dell'ONU stabilisce che la creazione di un ambiente che porti allo sviluppo e all'eliminazione della povertà dipende, fra l'altro, dal buon governo all'interno di ciascun paese e a livello internazionale, come pure dalla trasparenza dei sistemi finanziari, monetari e commerciali. Nell'accordo di Monterrey i Capi di Stato hanno convenuto che un buon governo ad ogni livello è essenziale per uno sviluppo sostenibile, per una crescita economica duratura e per la riduzione della povertà. Governance, democratizzazione e sviluppo rientrano inoltre fra gli obiettivi generali dell'UE definiti nei trattati, nel "Libro bianco sulla governance"¹ della Commissione nonché nelle conclusioni del Consiglio del maggio 2002. Negli ultimi anni, la Commissione è stata inoltre l'autrice di comunicazioni e di documenti politici in materia².
- (3) La governance è una componente fondamentale delle politiche e delle riforme per la riduzione della povertà, la democratizzazione e la sicurezza globale. Ecco perché il rafforzamento delle capacità istituzionali, soprattutto nell'ambito del buon governo e dello stato di diritto, rientra fra le sei priorità della politica di sviluppo CE che si stanno affrontando nel quadro dei programmi CE nei paesi in via di sviluppo.
- (4) Nonostante la mancanza di una definizione concordata a livello internazionale, il concetto di governance ha acquisito sempre più importanza e nel corso degli ultimi dieci anni tutti i partner in via di sviluppo hanno aumentato la loro attività in questo campo. Negli ultimi anni, inoltre, la Comunità ha finanziato diversi programmi concreti in questo vasto settore di attività. La governance riguarda la capacità dello Stato di servire i cittadini. Questa ampia impostazione consente di separare concettualmente la governance da altri argomenti come diritti umani, democrazia o corruzione. La governance si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. In tale contesto la questione principale da affrontare riguarda il modo in cui le pubbliche funzioni e i poteri normativi vengono esercitati e le risorse pubbliche vengono gestite. Il vero valore del termine "governance" consiste nell'esprimere un concetto più pragmatico rispetto a termini come democrazia, diritti umani ecc. Nonostante il suo carattere ampio e

¹ COM (2001) 428 def. del 25.07.2001; Relazione della Commissione sulla governance europea, COM (2002) 705 dell'11.12.2002.

² Ad esempio, la comunicazione sulle politiche di prossimità dell'UE nei confronti dei paesi limitrofi ("Europa ampliata", COM (2003)104 def. dell'11 marzo 2003) e la comunicazione sui diritti umani nella regione mediterranea (COM (2003)294 def. del 21 maggio 2003).

aperto, il termine governance esprime un concetto significativo e pratico relativo agli aspetti più fondamentali del funzionamento di ogni società e di ogni sistema politico e sociale. Può essere descritto come una misura di base della stabilità e dei risultati di una società. A mano a mano che i concetti di diritti umani, democratizzazione e democrazia, stato di diritto, società civile, decentramento dei poteri e pubblica amministrazione sana acquisiscono importanza e rilievo con l'evolversi della società in un sistema politico più sofisticato, la governance si trasforma in buon governo. Al giorno d'oggi, il termine governance viene adottato per indicare fundamentalmente la qualità e l'efficienza di qualsiasi sistema politico/amministrativo.

- (5) L'articolo 9, paragrafo 3 dell'accordo di partenariato di Cotonou offre un approccio interessante concordato congiuntamente dagli Stati ACP firmatari e l'UE. "In un contesto politico e istituzionale che rispetta i diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo stato di diritto il buon governo è la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo. Esso comporta procedure decisionali chiare da parte delle pubbliche autorità, istituzioni trasparenti e soggette all'obbligo di rendere conto, il primato del diritto nella gestione e nella distribuzione delle risorse e il potenziamento delle capacità per elaborare e attuare misure volte in particolare a prevenire e combattere la corruzione".
- (6) Il buon governo è innanzitutto una questione nazionale. In molti paesi, non solo in quelli in via di sviluppo, politiche a livello intra e inter-nazionale/regionale. Il buon governo, quindi, è indispensabile per instaurare un regime di governance globale legittimo, efficace e coerente a tutti i livelli del sistema internazionale. Da qualche anno a questa parte, si sono prese diverse iniziative per ovviare alla mancanza di una governance globale, oggetto di un dialogo multilaterale guidato in particolare dalle Nazioni Unite attraverso la commissione sulla governance globale e, più di recente, la conferenza sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey e il vertice WSSD di Johannesburg. L'UE ha partecipato attivamente al dialogo. La CE discute inoltre della governance globale con i suoi principali partner fra i paesi terzi quali Cina, Russia, India e Brasile. Dal punto di vista dell'UE, il buon governo impone di migliorare la coerenza delle politiche attuate in tutti i settori pertinenti, come ad esempio l'ambiente, il commercio o l'agricoltura.
- (7) Il buon governo è una conditio sine qua non per l'efficacia degli aiuti allo sviluppo e il conseguimento dei nostri obiettivi in questo campo. Si tratta nondimeno di un processo graduale, che deve essere sostenuto da un approccio pragmatico fino al suo completamento. In tale contesto, gli indicatori non vanno considerati un semplice elenco di temi da includere in un quadro di valutazione mirato a istituire una selettività basata puramente sul sistema di governo, ma uno strumento di integrazione della governance in tutti gli interventi e in tutte le strategie finanziati dalla CE.
- (8) La presente comunicazione riguarda prevalentemente il miglioramento delle capacità e il dialogo sulla governance in situazioni di vario tipo. Vengono esaminati esempi di partenariati efficaci, di partenariati problematici e di situazioni postconflitto.

- (9) Sulla base di quanto appreso dagli approcci alla governance della CE e di altri donatori, dalle opinioni e dalle esperienze dei paesi partner, la presente comunicazione intende individuare metodi pratici per
- potenziare la capacità di governo e favorire un maggior coinvolgimento dei paesi partner nella formulazione dei programmi di riforma pertinenti;
 - garantire sinergie e coerenza fra le diverse politiche e i diversi strumenti CE e UE;
 - rafforzare i partenariati per lo sviluppo a livello nazionale o regionale per ottenere un coordinamento fra le priorità dei donatori e le esigenze dei paesi partner tramite il dialogo politico nonché una complementarità fra i donatori;
 - contribuire alla tutela dei diritti umani e alla promozione della democrazia, del buon governo e dello stato di diritto.

In tal modo, la comunicazione orienterà l'impostazione dell'UE in materia di governance e sviluppo, individuerà le misure da sostenere nelle diverse situazioni e contribuirà al dibattito internazionale su questi temi. La compilazione di un manuale permetterà di tradurre quest'impostazione politica in misure concrete.

2. DIALOGO SULLA GOVERNANCE: QUESTIONI E PRINCIPI FONDAMENTALI

2.1. Riduzione della povertà

- (10) La governance è diventata un elemento fondamentale della cooperazione allo sviluppo e costituisce parte integrante dei processi della strategia di riduzione della povertà.
- (11) È una questione sia di effettiva mobilitazione, rappresentanza e responsabilizzazione (empowerment) della società civile, in particolare dei poveri, sia di capacità effettiva delle istituzioni e amministrazioni pubbliche di definire e attuare le politiche richieste. In molti paesi in via di sviluppo la riduzione della povertà dipende in gran parte dal fatto che le istituzioni pubbliche possano svolgere le seguenti funzioni in modo efficiente e affidabile:
- consentire alle popolazioni povere di migliorare il proprio livello di vita e aumentare la capacità di incrementare il proprio reddito e il proprio patrimonio,
 - assicurare il loro accesso ai servizi pubblici,
 - garantire la loro sicurezza e la possibilità di rivalsa nonché tutelare e promuovere i loro diritti.
- (12) La marginalizzazione è un aspetto inerente alla povertà e la responsabilizzazione (empowerment) è uno strumento per ridurre la povertà. Occorre anzitutto promuovere l'acquisizione di potere e influenza nella società da parte delle fasce più povere mediante un processo politico di abilitazione e favorire la partecipazione di uomini e donne concentrandosi sulle regole, sulle norme e sulle pratiche istituzionali da cui derivano diritti e privilegi, e in modo specifico sulle discriminazioni sessuali che questi possono incorporare. L'operatività delle

impostazioni partecipative e la promozione dell'inclusione sociale dovrebbero inoltre figurare in tutti i programmi di governance a favore dei poveri onde rispecchiare il punto di vista delle minoranze, degli emarginati e dei più poveri in sede di definizione delle politiche.

- (13) L'impostazione partecipativa migliorerà altresì l'equità intergenerazionale basata su uno sviluppo sostenibile, di cui l'ambiente costituisce una componente fondamentale al pari dei fattori socioeconomici. La partecipazione degli attori non statali e delle organizzazioni della società civile a tutte le fasi del processo di sviluppo e il coinvolgimento nei dibattiti politici a livello nazionale contribuiranno ad inserire i temi suddetti nelle discussioni³. Considerato inoltre che la politica sociale è un fattore produttivo e contribuisce allo sviluppo sostenibile, instaurando un dialogo sociale e coinvolgendo le organizzazioni patronali e dei lavoratori nell'elaborazione e nell'attuazione della politica sociale/occupazionale e nel funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro, si può imprimere un notevole impulso alle riforme più efficaci per migliorare la vita quotidiana del cittadino. Per attuare correttamente questo programma occorre promuovere l'istruzione di pari passo con lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza, compreso l'accesso alle TIC, onde ridurre ed evitare il divario digitale. Una cooperazione scientifica e tecnologica specifica e mirata a livello internazionale potrebbe contribuire al conseguimento di questo obiettivo. Il sesto programma quadro dell'UE per la ricerca e lo sviluppo tecnologico contiene disposizioni in tal senso.

2.2. Coinvolgimento (“ownership”) dei paesi partner

- (14) Il dialogo interno sulla governance è essenziale per formulare programmi di riforma promossi dai paesi in un contesto di legittimità e responsabilità.
- (15) Oltre ai parlamenti e alle istituzioni diverse dal governo centrale, altre parti interessate a livello nazionale (rappresentanti degli interessi politici, sociali ed economici come pure autorità municipali e decentrate di altro genere) svolgono un ruolo importante in questo dialogo. Ciascuno di questi interlocutori detiene il potenziale per fornire un valido contributo e partecipare a valutazioni complete, gestite a livello nazionale, dei programmi di riforma della governance a favore dei poveri con esigenze, priorità e obiettivi ben definiti.
- (16) Il coinvolgimento di organismi sovranazionali o regionali e le valutazioni a livello regionale possono risultare utili in tutti quei settori in cui sussiste un chiaro valore aggiunto regionale (integrazione economica, prevenzione dei conflitti, sicurezza), oppure per le questioni transnazionali, spesso di natura ambientale, segnatamente la gestione comune delle risorse naturali transfrontaliere.

³ Comunicazione sulla partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE (COM (2002) 598 def. del 7 novembre 2002).

2.3. Dialogo politico

- (17) Il dialogo politico dovrebbe consistere in contatti costanti e regolari fra i partner che affrontino anche tutti i temi di interesse comune e reciproco correlati alla governance.
- (18) C'è la tendenza a concentrarsi sul dialogo con altri paesi in caso di crisi/problemi o, in modo mirato, in risposta a eventi specifici. Ciò potrebbe conferire una connotazione negativa al dialogo politico dal punto di vista dei paesi partner. Un dialogo politico più sistematico dovrebbe consentire la formulazione flessibile di programmi comuni e condurre alla definizione congiunta di aree prioritarie di cooperazione che includano temi correlati alla governance, sulla base delle esigenze di ciascun paese partner.
- (19) Se correttamente combinato ai programmi di cooperazione e alle priorità UE, il dialogo politico può contribuire a promuovere un ambiente politico stabile e democratico, ai processi di pace e alla sicurezza. Dovrebbe incentrarsi su modi e mezzi per integrare questi obiettivi nei programmi di assistenza UE e incoraggiare i governi dei paesi partner a perseguire questi obiettivi come parte integrante della loro strategia generale di sviluppo. L'UE combina il dialogo politico con un'assistenza appropriata per cercare di agevolare il funzionamento dei partenariati problematici.
- (20) Gli indicatori costituiscono importanti strumenti per il monitoraggio e la valutazione nonché per il miglioramento della qualità dei programmi e degli interventi. Gli indicatori della governance sono opportuni soltanto se elaborati e valutati con la partecipazione e il coinvolgimento effettivi delle parti interessate, mediante un processo trasparente guidato dal paese partner. Essi dovrebbero riguardare tutti gli aspetti della governance senza limitarsi a quei settori direttamente correlati a un determinato programma di riforma. Dovrebbero illustrare gli esiti di un progetto politico e della fornitura di servizi, trasparenza nella gestione della finanza pubblica, pari opportunità, rispetto e promozione dei diritti umani, principi democratici e stato di diritto. Ciascun indicatore dovrebbe al contempo essere sufficientemente specifico da suggerire un'adeguata soluzione istituzionale. Gli indicatori che evidenziano semplicemente un problema in un settore che potrebbe riguardare diverse istituzioni e politiche allo stesso tempo, senza suggerire alcuna soluzione, sono meno utili.
- (21) Lo sviluppo di processi adeguati per identificare e concordare indicatori correlati alla governance rimane tuttavia una sfida. Un'intensa attività congiunta da parte dei donatori sugli indicatori di governance è attualmente in corso tramite l'apposita rete OCSE/CAS (GOVNET), in cui sono rappresentati tutti i principali donatori. La CE partecipa al GOVNET e cofinanzia un progetto OCSE sugli indicatori connessi alla governance.

2.4. Sicurezza

- (22) La sicurezza è direttamente legata allo sviluppo, impossibile in contesti cronicamente a rischio. Per contro, una governance inadeguata a causa della povertà è spesso all'origine di violenti conflitti. La sicurezza è fondamentale per la stabilità regionale, la riduzione della povertà e la prevenzione dei conflitti. Una

delle principali aspettative dei cittadini è che lo Stato sia in grado di garantire condizioni di vita sicure, la proprietà e i diritti sociali, economici e politici.

- (23) Il concetto di sicurezza viene sempre più spesso inteso non in termini di sicurezza dello Stato, ma in senso più lato fino ad abbracciare il concetto di sicurezza umana, che implica la possibilità di vivere in libertà, pace e tranquillità. La sicurezza va considerata al tempo stesso un interesse nazionale e una parte dei diritti individuali. La riforma dei sistemi di sicurezza costituisce parte integrante del buon governo. Una gestione efficace, la trasparenza e l'efficienza del sistema di sicurezza sono le condizioni necessarie per la creazione di un ambiente sicuro che difenda i principi democratici e i diritti umani. Per arrivare ad un buon governo e ad una pace sostenibile occorre pertanto completare con successo la riforma del sistema di sicurezza, in particolare in contesti post-bellici.
- (24) Il "sistema di sicurezza" definito dall'OCSE comprende: a) le istituzioni statali incaricate ufficialmente di difendere lo Stato e i suoi cittadini dagli atti di violenza e di coercizione (esercito, polizia, forze paramilitari, servizi segreti e organismi analoghi, ecc.); e b) le autorità civili elette e/o debitamente nominate responsabili del controllo e della supervisione di queste istituzioni (Parlamento, potere esecutivo, ministeri della difesa, apparati giudiziari e penali). La riforma dei principali organismi responsabili della sicurezza come l'esercito, le forze paramilitari e la polizia, nonché le relative strutture di supervisione civile, è d'importanza fondamentale per creare ambienti sicuri, mantenere il settore della sicurezza permanentemente soggetto alle stesse norme di governance di altre parti del settore pubblico e le forze militari sotto il controllo politico di un'autorità civile. Queste istituzioni fanno parte di un più ampio quadro di sicurezza e dipendono dall'esistenza di istituzioni incaricate di applicare la legge e tutelare la giustizia. La riforma del settore della sicurezza deve pertanto essere collegata agli sforzi intrapresi per rafforzare lo stato di diritto nazionale e locale. La riforma del sistema di sicurezza può essere influenzata da interventi nei seguenti settori: forze armate e servizi segreti; apparati per la giustizia e la sicurezza interna; forze di sicurezza non pubbliche; meccanismi di supervisione civile; organi di gestione civili; sviluppo della capacità civile; iniziative regionali; iniziative volte a smilitarizzare la società.
- (25) Anche la sicurezza globale e il terrorismo internazionale hanno un impatto sullo sviluppo. Oltre a fornire sostegno ai paesi partner nel contesto della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'assistenza allo sviluppo può contribuire alla lotta contro il terrorismo internazionale concentrandosi sulla riduzione della povertà e sulla riduzione delle disuguaglianze.

2.5. Clausole sui diritti umani e sul buon governo: procedure di consultazione

- (26) Dall'inizio degli anni '90, viene inserita sistematicamente negli accordi CE con i paesi terzi, compresi gli accordi sugli scambi e sulla cooperazione e gli accordi di associazione, una clausola da cui risulta che il rispetto dei diritti umani fondamentali e dei principi democratici è alla base delle politiche interne ed estere delle Parti e costituisce un "elemento essenziale" dell'accordo. In caso di violazione delle sue disposizioni, si può prendere in considerazione tutta una serie di misure la cui applicazione deve però rispettare il principio della proporzionalità tra la gravità dell'infrazione e l'entità della reazione. Si tratta delle misure

seguenti: modifica del contenuto dei programmi di cooperazione o dei canali utilizzati, riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica, rinvio della riunione di una commissione mista, sospensione dei contatti bilaterali ad alto livello, rinvio di nuovi progetti, rifiuto di dare seguito a iniziative della controparte, embarghi commerciali, sospensione della vendita di armi, interruzione della cooperazione militare e sospensione della cooperazione. L'inclusione di queste clausole non denota un'impostazione negativa o punitiva, ma mira a promuovere il dialogo e le misure positive quali il sostegno comune alla democrazia e ai diritti umani, la sottoscrizione, la ratifica e l'applicazione degli strumenti internazionali per i diritti umani e la prevenzione delle crisi attraverso relazioni solide e durature.

- (27) Nel caso dell'accordo di partenariato di Cotonou⁴, 77 paesi ACP e l'UE hanno convenuto di istituire procedure di consultazione legate al rispetto degli elementi essenziali del partenariato. L'articolo 9 di Cotonou afferma che il rispetto dei diritti umani, i principi democratici e lo stato di diritto costituiscono i suoi elementi essenziali e il buon governo il suo elemento fondamentale. L'articolo 96 prevede che in caso di violazione di uno di questi elementi essenziali una parte possa avviare consultazioni con l'altra (una procedura simile era stata introdotta per la prima volta nel 1995 con l'articolo 366bis della Convenzione riveduta di Lomé IV). Le consultazioni previste dall'articolo 96 mirano a esaminare la situazione allo scopo di trovare una soluzione accettabile per entrambe le parti. Qualora non si trovi una soluzione, nei casi di emergenza o se una parte rifiuta le consultazioni, è possibile adottare misure adeguate. In tale contesto, la sospensione della cooperazione rappresenta una misura cui ricorrere come ultima possibilità. Le misure appropriate, che dovrebbero essere proporzionate alla violazione di un elemento essenziale, mirano ad inviare un chiaro segnale al governo affinché venga rispettato l'articolo 9.
- (28) Prima del 1995, anno in cui è stata introdotta la procedura di consultazione, la cooperazione con un certo numero di paesi era stata sospesa, de facto, integralmente o in parte. Dal 1995 ad oggi si sono avviate consultazioni con 12 paesi, tra cui 10 ACP⁵. Dopo le recenti consultazioni con lo Zimbabwe a norma dell'articolo 96 dell'accordo ACP-CE, ad esempio, sono state inflitte sanzioni mirate, tra cui il congelamento dei capitali e delle attività di singoli membri del governo, il divieto di viaggio e di transito applicato a questi ultimi, il divieto di esportazione di attrezzature destinate a fini repressivi e il divieto di formazione connessa alle attività militari.⁶
- (29) In base all'esperienza, è possibile evidenziare alcuni elementi chiave del successo delle consultazioni, ovvero l'identificazione di una soluzione accettabile per le due parti e/o l'attuazione delle misure necessarie per risolvere la situazione. Il quadro di base dovrebbe essere costituito da: (a) l'impegno delle autorità a ritornare a una situazione di normalità che è fondamentale, in particolare dopo un colpo di Stato e (b) la coerenza della posizione UE e il coordinamento fra i

⁴ GUCE L 317 del 15.12.2000.

⁵ Niger, Guinea Bissau, Togo, Haiti, Comore, Costa d'Avorio, Figi, Liberia, Zimbabwe e Repubblica centrafricana.

⁶ Posizione comune del Consiglio e regolamento n. 310/2002 del Consiglio del 18 febbraio 2002.

donatori. Per garantire un adeguato monitoraggio del processo, occorre identificare le violazioni concrete degli elementi essenziali e definire i settori in cui le autorità richiedono misure correttive mantenendo uno stretto dialogo politico durante e dopo le riunioni formali di consultazione. Infine, è necessaria l'adozione di misure positive come il forte e attivo coinvolgimento dell'UE nella risoluzione dei conflitti/delle crisi.

- (30) La Commissione sta studiando come utilizzare in modo più efficace la clausola sui diritti umani. In tale contesto, si sta vagliando la possibilità di creare gruppi di lavoro specializzati sui diritti umani con i paesi terzi. Nel 2003 è stato costituito per la prima volta un sottogruppo "Governance e diritti umani" nel quadro dell'accordo di cooperazione con il Bangladesh, che consente a funzionari dell'UE e del Bangladesh di avere scambi approfonditi di vedute sulle questioni connesse ai diritti umani. Durante la prima riunione del sottogruppo, tenutasi a Dhaka il maggio 2003, si è discusso di tutta una serie di argomenti tra cui la pena di morte, il sistema giudiziario, il sostegno ai processi elettorali e la creazione di una commissione per i diritti umani. Si è preso inoltre in considerazione un ulteriore sostegno ai progetti nel campo dei diritti umani. Anche la comunicazione intitolata "Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione"⁷ trae spunto dalla clausola suddetta per migliorare l'impostazione adottata nella regione in materia di diritti umani e di democratizzazione. Fra i dieci settori d'intervento individuati nella comunicazione figurano lo sviluppo di piani d'azione nazionali e regionali sui diritti umani, un maggiore impegno operativo per i diritti umani nel dialogo politico e una maggiore attenzione ai diritti umani e alla democratizzazione nei DSN e nei programmi indicativi nazionali.

2.6. Corruzione

- (31) La lotta contro la corruzione sta divenendo sempre più parte dei piani internazionali e dell'UE per la riduzione della povertà. Nel Programma globale contro la corruzione attuato dall'ONU, la corruzione viene definita come l'abuso di potere per un vantaggio privato e riguarda l'intero settore pubblico e privato (*"per corruzione si intende qualsiasi transazione fra attori del settore pubblico e privato attraverso la quale i vantaggi collettivi vengono illegalmente trasformati in vantaggi privati"*). La corruzione minaccia la credibilità del governo e la legittimità della democrazia. Spesso è una tassa sui poveri. Poiché i processi formali vengono violati o elusi, il buon governo viene compromesso. La corruzione durante elezioni generali o locali o all'interno del parlamento riduce la responsabilità e la rappresentanza, la corruzione all'interno del sistema giudiziario nega lo stato di diritto e la corruzione nel settore pubblico porta ad una distribuzione non equa dei servizi sociali. Una caratteristica del buon governo consiste nella lotta contro la corruzione e i comportamenti corrotti da parte di istituzioni e processi.

⁷ Comunicazione sui diritti umani nella regione mediterranea (COM (2003)294 def. del 21 maggio 2003).

- (32) L'esperienza internazionale nella cooperazione allo sviluppo rivolta specificamente alla prevenzione della corruzione ha dimostrato che, per avere un impatto, la lotta contro la corruzione dovrebbe essere effettuata nel quadro di un ampio sostegno per il rafforzamento del buon governo e dei processi di democratizzazione. La società civile, i mass media, il pubblico ministero e la magistratura, l'amministrazione finanziaria (i suoi processi di revisione e controllo) dovrebbero essere rafforzati, le procedure per l'assegnazione ufficiale di appalti nonché i processi per la nomina dei funzionari pubblici dovrebbero essere trasparenti e dovrebbe essere garantita l'effettiva responsabilità verso il parlamento.
- (33) La tolleranza della corruzione è incompatibile con i partenariati di cooperazione. La corruzione, tuttavia, è difficile da misurare e valutare, per cui si ritiene più opportuno introdurre questo argomento nel regolare dialogo tra i partner e valutare gli sforzi compiuti dai paesi interessati per combattere la corruzione considerando i cambiamenti in corso, la continuità dei progressi ottenuti e la qualità e la determinazione delle azioni intraprese dalle autorità per attuare misure e riforme adeguate. Le opinioni espresse dalla società civile contribuiranno a questo processo e dovrebbero essere esplicitamente tenute in considerazione in ogni fase.
- (34) Un passo importante a tale proposito è stato compiuto dall'accordo di Cotonou, che potrebbe costituire un esempio per i futuri accordi con altri paesi terzi o regioni. Le trattative su un più ampio concetto di buon governo hanno prodotto un duplice approccio: da un lato, un impegno per il buon governo come elemento fondamentale e positivo del partenariato, oggetto di dialogo regolare e area di attivo sostegno comunitario, e, dall'altro, un accordo per considerare che i gravi casi di corruzione, incluso tutto quanto conduce a tale corruzione, costituirebbero una violazione di quell'elemento che richiede misure appropriate per porre rimedio alla situazione. La procedura di consultazione definita all'articolo 97 deve essere applicata non soltanto ai casi di corruzione che riguardano i fondi comunitari ma anche, in senso lato, in qualsiasi paese in cui la Comunità è impegnata finanziariamente e in cui la corruzione costituisce un serio ostacolo a strategie di sviluppo mirate al risultato. Tale procedura, quindi, non si limita ai casi di corruzione che riguardano direttamente le attività CE per la cooperazione finanziaria, il che è importante soprattutto se si considera la fungibilità delle finanze pubbliche. Queste disposizioni riflettono un deciso impegno delle parti per adottare le misure appropriate a prevenire e combattere la corruzione e dimostrano che la corruzione è un problema comune e non unilaterale.
- (35) L'America latina rappresenta un altro esempio calzante al riguardo. La lotta contro la corruzione è un argomento centrale del dialogo e della cooperazione speciale in materia attualmente oggetto di negoziato con i paesi dell'America centrale e del Patto andino. La dichiarazione politica di Madrid (vertice UE-America latina/Caraibi, Madrid, 16-17 maggio 2002) contiene l'impegno di rafforzare le istituzioni democratiche, lo stato di diritto, i sistemi giudiziari, la promozione e la tutela dei diritti umani, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. La nuova generazione di accordi bilaterali tra l'UE e i paesi dell'America latina conterrà inoltre un deciso impegno a rispettare i principi del buon governo.

- (36) Nei documenti di strategia nazionale (DSN) e nei programmi indicativi nazionali (PIN) il modo illustrato per combattere la corruzione consiste nell'affrontare le cause istituzionali del fenomeno o un ambiente che tollera la corruzione potenziando le capacità delle istituzioni e degli attori non governativi nonché contribuendo al miglioramento del quadro normativo. Questo argomento viene trattato in particolare nei paesi in cui la corruzione è un serio problema per lo sviluppo (secondo fonti come Transparency International) e la lotta contro la corruzione è fra i punti all'ordine del giorno del governo. Negli ultimi tre anni, la Commissione ha finanziato cinque progetti con TI per definire strategie anticorruzione a livello regionale e nazionale.
- (37) La recente comunicazione della Commissione sulla politica globale dell'UE contro la corruzione⁸ invita le istituzioni e gli Stati dell'UE ad impegnarsi maggiormente per combattere questo tipo di criminalità. Per quanto riguarda le relazioni dell'UE con i paesi terzi, la Commissione propone di includere nelle strategie nazionali anticorruzione dei paesi in via di adesione all'UE, dei paesi candidati e degli altri partner dieci principi generali, che comprendono misure preventive e repressive, codici di condotta e incentivi per il settore privato e la compilazione di "liste bianche". A livello multilaterale globale, si ripongono notevoli speranze nella futura convenzione ONU contro la corruzione, che adotterà un'impostazione globale e multidisciplinare conciliando la necessità di instaurare un meccanismo funzionale per il recupero dell'attivo con l'esigenza di istituzionalizzare le misure di prevenzione efficaci.

2.7. Emigrazione

- (38) Il buon governo comporta anche una corretta gestione dell'emigrazione, che può contribuire alla crescita e all'espansione dei paesi in via di sviluppo. La collaborazione è alla base di una migliore gestione dell'emigrazione. Occorre intensificare il dialogo tra il paese di origine e i paesi di destinazione e sviluppare la cooperazione in uno spirito di partenariato. I principi enunciati nella comunicazione del 3 dicembre 2002 sul tema "emigrazione e sviluppo" sono un punto di partenza per intensificare il dialogo sull'emigrazione con i paesi in via di sviluppo. L'UE intende promuovere il buon governo per cercare di eliminare uno dei principali fattori di emigrazione.

2.8. Impostazioni settoriali e razionalizzazione

- (39) Un maggior ricorso ad approcci settoriali al buon governo, con sostegno di bilancio o altri meccanismi finanziari, come il basket funding, contribuirebbe a coinvolgimento, coordinamento ed efficienza.
- (40) I programmi settoriali richiedono l'approvazione di un documento di politica settoriale che venga integrato in un quadro strategico generale (come i documenti sulla strategia di riduzione della povertà – PRSP), in un quadro settoriale di spesa a medio termine e in un bilancio annuale, nonché un processo di coordinamento fra i donatori gestito dal governo. In tutte queste fasi può essere eseguita un'analisi relativa al buon governo.

⁸ COM (2003) 317 def. del 28.05.2003

- (41) Gli interventi connessi alla governance possono seguire anche impostazioni settoriali e sono indicati soprattutto per le riforme amministrative (programmi di riforma del settore pubblico, decentramento, riforma del sistema di sicurezza, riforma dell'ordinamento giudiziario ecc.), e possono comportare la collaborazione con attori non statali.
- (42) L'integrazione del potenziamento delle capacità nei programmi settoriali contribuisce al buon governo. In settori come i trasporti, la sanità o l'istruzione, detta integrazione avviene tramite assistenza alle istituzioni pertinenti per la formulazione, il monitoraggio e l'attuazione delle politiche nonché per la programmazione e la gestione del bilancio.

2.9. Sostegno di bilancio

- (43) La CE ha iniziato per la prima volta a fornire sostegno di bilancio ai programmi di riforma economica degli Stati ACP 15 anni fa, nel contesto dei programmi di adeguamento strutturale concordati dai paesi con le istituzioni di Bretton Woods. Ultimamente, il sostegno di bilancio viene sempre più utilizzato nelle regioni extra ACP.
- (44) Affinché il sostegno di bilancio sia efficace occorre una gestione finanziaria adeguata, o in fase di miglioramento, da parte dello Stato. Attraverso l'erogazione di finanziamenti subordinati a risultati concordati (basati su indicatori di progresso) in termini di miglioramento della gestione finanziaria pubblica, il sostegno di bilancio offre incentivi supplementari per la riforma e conferisce alla Commissione un certo peso nel dialogo sui sistemi di bilancio poiché i fondi vengono forniti attraverso i bilanci nazionali. Le relazioni annuali sui risultati contribuiscono a migliorare la contabilità nazionale, mentre l'uso sempre più frequente di relazioni periodiche dei singoli paesi al Parlamento che accompagna le operazioni di sostegno di bilancio attuate dalla CE dovrebbe migliorare la qualità e il contenuto delle relazioni stesse, rafforzando la responsabilità del governo nei confronti del Parlamento. In tal modo, inoltre, si attenuano in parte le fortissime pressioni subite dai bilanci nazionali, che ostacolano spesso la gestione finanziaria pubblica.
- (45) Il fatto che la Commissione subordini l'entità del sostegno di bilancio a risultati concordati in termini di riduzione della povertà e di gestione finanziaria pubblica offre ulteriori incentivi per migliorare il dialogo interno tra il Tesoro e i principali ministeri competenti, poiché il Tesoro attribuisce sempre più importanza ai risultati ottenuti dai ministeri e alla disponibilità dei finanziamenti necessari. Le operazioni di sostegno di bilancio, inoltre, agevolano l'introduzione dei miglioramenti concordati poiché favoriscono lo sviluppo delle capacità.
- (46) Il sostegno di bilancio può servire a migliorare la gestione finanziaria pubblica nei settori dove gli aiuti stessi pongono problemi ai governi. Il sostegno ai progetti extrabilancio figura raramente nei sistemi di pianificazione nazionali e non viene quasi mai registrato nella contabilità. Il fatto che il sostegno di bilancio sia erogato attraverso questi sistemi permette di programmare le risorse su basi complete, più affidabili del quadro parziale che si ottiene quando la maggior parte delle spese d'investimento viene finanziata dai donatori al di fuori del bilancio, senza che le relative implicazioni in termini di spese ricorrenti siano note ai

programmatori. In tal modo, inoltre, si fornisce ai parlamenti nazionali un quadro completo, senza le omissioni e le distorsioni create dai contributi extrabilancio dei donatori, e si contribuisce a migliorare la responsabilità nazionale.

- (47) I principali risultati di queste riforme includono in molti paesi una duratura riduzione dei deficit di bilancio, l'eliminazione di esenzioni fiscali e tariffarie discrezionali che interferivano con la creazione di condizioni eque per gli operatori del settore privato e l'aumento della stabilità del settore bancario ponendo fine alla consuetudine dei prestiti politici. Tuttavia, al contempo è divenuto sempre più evidente che le riforme non possono essere comprate, che i loro vantaggi non hanno sufficientemente favorito i poveri e che necessitano di un adeguato sostegno (coinvolgimento) nel paese. Dal 1999 i programmi di adeguamento strutturale sono stati sostituiti dal sostegno di strategie nazionali di riduzione della povertà.
- (48) Nel contesto del PRSP, è buona prassi che l'aiuto dei donatori sostenga e affianchi un programma di riforme nazionale e la sua traduzione nel bilancio. In molti paesi PRSP, i donatori concordano quadri comuni che definiscono i principi guida per il sostegno di bilancio e descrivono, spesso sotto forma di matrice, i settori di riforma e i risultati desiderati sui quali intendono concentrare il loro dialogo con i governi. Il miglioramento della governance economica con l'aumento dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza della spesa pubblica e il miglioramento dell'erogazione di servizi sociali ai poveri sono i principali argomenti di dialogo fra donatori e governi. La maggior parte dei paesi PRSP sta migliorando la sostenibilità della spesa pubblica introducendo una prospettiva a medio termine sotto forma di Spesa o di Quadri di bilancio a medio termine (MTEF/MTBF). Si diffonde inoltre l'uso dei cosiddetti "tracking surveys", cioè di indagini che permettono di controllare la spesa per il settore sociale per vedere in che misura i fondi del governo centrale arrivano al beneficiario finale.

2.10. Commercio

- (49) La governance è fondamentale a tutti i livelli per l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale multilaterale e per la creazione di un contesto commerciale favorevole all'espansione degli investimenti e degli scambi. Pertanto, è una conditio sine qua non per lo sviluppo economico, indispensabile per affrontare il problema della povertà e le questioni connesse.
- (50) L'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale multilaterale non dipende soltanto da un adeguato accesso al mercato e dall'aumento della produzione interna di beni e servizi commerciabili ed esportabili. La governance nazionale è indispensabile per sfruttare appieno il potenziale insito nella globalizzazione. Un altro requisito fondamentale a tal fine è l'esistenza di capacità istituzionali adeguate nei paesi in via di sviluppo, la loro volontà di creare un quadro legislativo, normativo, giudiziario e istituzionale trasparente, prevedibile ed efficace e la loro capacità di applicare le norme e i regolamenti in modo da attirare investimenti sufficienti a livello interno, regionale e internazionale. In considerazione di quanto precede, la Commissione ha adottato un quadro politico

specifico per l'assistenza tecnica connessa al commercio che costituisce una base di cooperazione in questo ambito⁹.

- (51) La politica commerciale dell'UE offre ai paesi in via di sviluppo l'accesso preferenziale al mercato UE nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate (SGP), che promuove lo sviluppo di questi paesi mediante l'applicazione alle loro merci di dazi doganali più bassi di quelli applicati ai paesi industrializzati. Queste preferenze possono tuttavia essere ritirate¹⁰ (come è stato fatto per la Birmania) quando il governo sia colpevole di mancanze dimostrate quali il ricorso al lavoro nelle prigioni, la schiavitù e la violazione del diritto di associazione. L'SPG offre anche altri incentivi concedendo preferenze supplementari ai paesi che hanno recepito determinate convenzioni OIL nel diritto nazionale e/o che gestiscono le loro foreste in modo sostenibile. L'UE utilizza quindi incentivi positivi e negativi per promuovere il buon governo nei settori connessi al commercio.

2.11. Settore delle imprese

- (52) Di norma, il settore pubblico non può promuovere da solo uno sviluppo sociale sostenibile nei paesi in via di sviluppo. Le imprese private possono dare un contributo prezioso al riguardo.
- (53) Nei paesi in via di sviluppo, le carenze a livello di governance (amministrazioni inefficienti, scarso livello di responsabilità e di trasparenza finanziaria, corruzione, sistemi finanziari inadeguati e altri disfunzionamenti dello Stato) ostacolano considerevolmente gli investimenti, il risparmio e la mobilitazione delle risorse a livello nazionale e internazionale. Un rapido deterioramento della governance potrebbe persino provocare una fuga improvvisa di capitali. Poiché di norma la base imponibile è molto ridotta, spesso il gettito fiscale non può finanziare adeguatamente né il settore sanitario né gli altri servizi sociali. Solo una crescita economica forte e sostenibile può creare la ricchezza necessaria per combattere efficacemente la povertà e far sì che il gettito fiscale sostenga quelle che sono le fondamenta del settore pubblico. La crescita economica è subordinata all'esistenza di imprese dinamiche. Gli investimenti esteri diretti (IED) possono svolgere un ruolo determinante nei paesi in via di sviluppo, che devono quindi creare un contesto favorevole per attrarli (prevedibilità, responsabilità e trasparenza del governo, ecc.). Occorre inoltre attuare politiche economiche solide e promuovere un contesto macroeconomico stabile, a cui deve far riscontro un solido quadro giuridico e normativo, per garantire la necessaria difesa contro la coercizione dello Stato, i provvedimenti arbitrari e la corruzione. Gli investitori nazionali e stranieri devono essere sicuri che il loro attivo è al riparo da qualsiasi rischio e che gli obblighi contrattuali saranno rispettati.
- (54) Occorrono pertanto un dialogo effettivo e un partenariato efficace fra settore pubblico e privato su temi quali i diritti umani e la responsabilità sociale delle imprese (RSI)¹¹, un concetto per cui le imprese integrano volontariamente nella loro attività l'impegno ambientale e sociale in interazione con altre parti

⁹ COM (2002) 513 def. del 18.09.2002

¹⁰ a norma dell'articolo 26 dell'SPG

¹¹ COM(2002)347 def, 2.7.2002, "Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile"

interessate. Le attività sociali e ambientali volontarie, che vanno al di là degli obblighi legali in vigore per le aziende, possono svolgere un ruolo fondamentale nel colmare in modo innovativo le lacune a livello di governance. L'RSI non sostituisce ma integra la legge scritta e il dialogo sociale. Come tale, non deve ostacolare il compito delle autorità pubbliche nello stabilire regole vincolanti, a livello nazionale e/o internazionale, per il rispetto di determinate norme sociali e ambientali o di rendiconto. Questioni come l'applicazione delle norme fondamentali del lavoro, lo sviluppo delle risorse umane e il lavoro dignitoso, la trasparenza finanziaria e la protezione ambientale possono essere favorite da un impegno responsabile del settore privato.

- (55) L'adozione nell'agosto 2003 di un progetto di norme ONU sulle responsabilità delle imprese transnazionali e delle altre imprese commerciali in materia di diritti umani¹² denota la sempre maggiore importanza attribuita alle responsabilità delle imprese nei confronti degli azionisti. Si tratta di una serie di norme etiche che inglobano i diversi obblighi giuridici delle società derivanti dalle norme esistenti in materia di diritti umani, lavoro e ambiente, nonché di indicazioni per le società che operano nelle zone di conflitto.
- (56) La risoluzione del Parlamento europeo sulle "norme comunitarie applicabili alle imprese europee che operano nei paesi in via di sviluppo: verso un codice di condotta europeo"¹³ riconosce l'influenza del settore privato europeo sui processi di sviluppo, sull'ambiente e sui diritti umani nei paesi in via di sviluppo in cui opera.
- (57) Gli orientamenti OCSE per le multinazionali costituiscono uno strumento globale e rispettato in materia di responsabilità delle imprese, che contiene principi e norme volontari per una condotta responsabile in settori quali i diritti umani, le norme fondamentali del lavoro e le misure anticorruzione. Gli orientamenti hanno portata internazionale, poiché la loro applicazione è raccomandata dai governi dei 37 paesi firmatari¹⁴ alle multinazionali con sede in questi paesi a prescindere dalle parti del mondo in cui operano. La Commissione ha contribuito attivamente alla promozione di questi orientamenti.

3. PRASSI E APPROCCI ATTUALI PER PAESE

- (58) L'istituzione del NEPAD e il lancio dell'Unione africana hanno creato un nuovo livello panafricano di governance che possiede un elevato potenziale di sviluppo. Nel NEPAD i leader africani convengono che pace e sicurezza, democrazia, buon governo, diritti umani e sana amministrazione rientrano fra le condizioni principali necessarie per uno sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà. Nel 2001 hanno costituito l'Unione africana (UA) per assumersi congiuntamente

¹² Progetto di norme sulle responsabilità delle imprese transnazionali e delle altre imprese commerciali per quanto riguarda i diritti umani. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1

¹³ Relazione sulle norme comunitarie applicabili alle imprese europee che operano nei paesi in via di sviluppo: verso un codice di condotta europeo A4-0508/98

¹⁴ I paesi firmatari sono i 30 membri dell'OCSE più Argentina, Brasile, Cile, Estonia, Israele, Lituania e Slovenia. Il processo di adesione della Lettonia è quasi terminato e si sta esaminando la candidatura di Singapore.

la responsabilità verso i valori e i principi contenuti nel NEPAD e porre fine ai conflitti armati nel continente.

- (59) L'approccio del NEPAD alla governance è racchiuso nella dichiarazione dei capi di Stato e di governo sulla democrazia e sulla gestione della politica, dell'economia e delle imprese¹⁵.
- (60) L'African Peer Review Mechanism (APRM) è uno strumento volontariamente utilizzabile dagli Stati membri dell'UA come meccanismo di autosorveglianza. Finora quindici paesi africani hanno firmato un protocollo d'intesa per accedere al processo APRM. Lo scopo è assicurare che le politiche e le prassi degli Stati membri siano conformi ai valori, ai codici e alle norme di governance politica, economica e delle imprese concordati e contenuti nella dichiarazione NEPAD. Per aderire all'APRM ogni Stato deve definire chiaramente un piano d'azione con una scadenza ben precisa, per l'applicazione della dichiarazione sulla governance, con esami periodici inclusi. L'APRM potrebbe spronare i paesi a considerare seriamente l'impatto delle politiche nazionali non solo sulla stabilità politica e sulla crescita economica interne, ma anche sui paesi vicini, nonché promuovere la responsabilità reciproca.
- (61) In altre regioni esiste un'ampia gamma di gruppi regionali e subregionali, forum e organizzazioni per la cooperazione che si occupano di temi relativi alla governance. La governance è un elemento prioritario dell'agenda dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) (comprese le relazioni globali all'Assemblea generale). Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, ad esempio, l'OAS ha instaurato un meccanismo globale di applicazione della convenzione interamericana pertinente, che prevede specificamente il coinvolgimento della società civile. La governance democratica, inoltre, fa parte delle cinque priorità d'intervento definite durante l'ultima riunione del gruppo di Rio tenutasi a Cuzco nel maggio 2003, in cui i paesi hanno ribadito l'impegno a consolidare la democrazia e lo stato di diritto e la necessità di instaurare sistemi politici più efficienti. Alle questioni relative alla governance viene attribuita la massima importanza anche dai paesi asiatici e dai loro gruppi, specialmente dopo la crisi finanziaria che ha colpito il continente. Il dibattito in corso in questa parte del mondo mira a ridurre l'intervento diretto dello Stato nell'economia, ad applicare i principi economici dell'economia di mercato, a promuovere l'integrazione commerciale regionale, a consolidare i mercati finanziari nazionali e a migliorare le possibili risposte collettive ai rischi di destabilizzazione. Anche le banche di sviluppo regionale come la Banca asiatica per lo sviluppo (BAS) e la Banca interamericana per lo sviluppo (BIS), per la maggior parte di proprietà di paesi partner e con ampi mandati di sviluppo, affrontano temi relativi alla governance (ad esempio, nel contesto di modernizzazione dello Stato e delle riforme del settore pubblico) come aspetti prioritari delle loro politiche e operazioni. Ultimamente, inoltre, la BIS ha definito, denominandolo "Modernizzazione dello Stato", un quadro strategico per la riforma dello Stato e il consolidamento della governance democratica.

¹⁵ Assemblea dei Capi di Stato e di governo, 38ª sessione ordinaria dell'Organizzazione dell'Unità africana, 8 luglio 2002, Durban, Sudafrica

4. VERSO UN'IMPOSTAZIONE PIÙ DINAMICA E COSTRUTTIVA

4.1. Un'agenda politica per la governance

(62) La governance può essere esaminata sotto un profilo diverso in funzione della situazione del paese. Le politiche da attuare differiscono a seconda che si tratti di partenariati problematici, di situazioni postconflitto o di partenariati efficaci. Il buon governo va analizzato e promosso su basi nazionali specifiche. Non si può applicare lo stesso modello a tutti, ma si deve tener conto di volta in volta delle situazioni esistenti, il che comporta il progressivo consolidamento di istituzioni responsabili, funzionanti e democratiche e un dialogo aperto con gli attori non statali, comprese le parti economiche e sociali e le altre organizzazioni della società civile. La sostenibilità istituzionale e lo sviluppo delle capacità sono alla base di qualsiasi agenda relativa alla governance.

(63) Grazie alla sua presenza in quasi tutti i paesi in via di sviluppo e di transizione, nonché alle sue politiche e ai suoi numerosi strumenti, la CE ha acquisito una vasta esperienza per quanto riguarda l'assistenza al/il dialogo col governo in situazioni nazionali diverse. Le politiche e il sostegno della CE in materia di governance vengono sistematicamente integrati nei suoi normali strumenti di cooperazione che, a seconda della situazione specifica del paese, comprendono:

- dialogo,
- aiuti umanitari,
- tutte le forme di aiuto allo sviluppo, tra cui:
 - sostegno allo sviluppo delle capacità istituzionali,
 - sostegno al decentramento amministrativo, sostegno elettorale, attori non statali,
 - sostegno alle attività relative ai diritti umani.

Gli strumenti tecnici e finanziari comprendono progetti, programmi settoriali e sostegno di bilancio, il finanziamento delle spese correnti e l'assistenza tecnica. In tutti i suoi interventi, la CE punta ad accentuare la coerenza, la complementarità e il coordinamento con le politiche comunitarie e con quelle degli Stati membri dell'UE, nonché con gli altri donatori, per aumentare l'efficienza ed inviare segnali inequivocabili ai governi e alle popolazioni dei paesi partner.

(64) In tale contesto, il dialogo dovrebbe servire a mantenere contatti regolari con i paesi partner e andare al di là delle crisi imminenti o in corso. Si dovrebbe prevedere una valutazione regolare e, se possibile, congiunta degli sviluppi correlati al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello stato di diritto e del buon governo. Un maggior coordinamento tra l'UE, gli Stati membri e gli altri donatori può migliorare l'efficienza del dialogo.

(65) La gestione dei partenariati problematici è una questione che la comunità internazionale dovrebbe continuare ad affrontare. La cooperazione per lo sviluppo con questi paesi richiede approcci specifici che affrontino le cause profonde del

problema, spesso correlate alla governance, e che implicino una serie di provvedimenti su misura per lo specifico contesto nazionale.

- (66) Se del caso, per gli interventi correlati alla governance l'UE dovrebbe passare da un "approccio incentrato sul progetto" ai programmi settoriali, onde facilitare l'elaborazione da parte dei governi partner di strategie e piani d'azione coerenti, coinvolgendo i donatori e le altre parti interessate in un processo e in un quadro unificati. Questo approccio rappresenta anche una via per armonizzare le pratiche e le procedure dei donatori e affrontare in modo coordinato problemi come i costi ricorrenti della pubblica amministrazione.
- (67) Per migliorare l'efficacia e l'impatto degli interventi dell'UE in materia di governance e negli altri settori dello sviluppo, occorrono politiche e impostazioni comuni a livello di UE, strategie nazionali e regionali e procedure armonizzate. In generale, l'atteggiamento degli Stati membri nei confronti della governance sta passando da un'iniziale valorizzazione dei processi economici e dell'efficienza amministrativa a una maggiore preoccupazione per i temi della democrazia, della giustizia e della partecipazione. Ciò vale anche per gli altri donatori bilaterali e multilaterali. Si rileva una tendenza generale a privilegiare programmi di cooperazione bilaterali più nazionali. Il rafforzamento del quadro legislativo e istituzionale a supporto della sostenibilità istituzionale, dei processi di democratizzazione, dello stato di diritto e del rispetto e della tutela dei diritti umani e delle libertà individuali è una caratteristica comune a tutti gli interventi CE. Questi diversi ambiti costituiscono settori d'intervento e questioni trasversali nei DSN/DSR. La CE continuerà a privilegiare la complementarità e la coerenza con gli altri donatori bilaterali e multilaterali.
- (68) Tutti i partner hanno interesse a utilizzare indicatori di governance, che possono agevolare il dialogo interno e i processi di riforma dei sistemi di governo (sistema elettorale, giustizia) gestiti a livello nazionale, nonché migliorare la qualità degli interventi a favore dello sviluppo.
- (69) In appresso viene esposta la posizione della CE in materia di governance nelle situazioni critiche (partenariati problematici, situazioni postconflitto, partenariati efficaci, ecc.). Sono stati selezionati casi specifici per illustrare sia gli attuali approcci CE alla governance che per fornire una guida alla politica in differenti settori sulla base delle lezioni apprese.
- (70) La presente comunicazione si concentra sui paesi in via di sviluppo conformemente alla dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione sulla politica comunitaria di sviluppo¹⁶. Nondimeno, dall'esperienza acquisita in altri paesi e in altre regioni possono scaturire impostazioni interessanti e prassi utili da condividere eventualmente tra una regione e l'altra.
- (71) I Balcani occidentali possono illustrare la politica dell'UE in una situazione postconflitto.

¹⁶ Dichiarazione comune del 10.11.2000; comunicazione sulla politica di sviluppo della Comunità europea (COM(2000)212 def. del 26.4.2000)

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO: alla situazione postconflitto e alle conseguenze della divisione della Federazione iugoslava si aggiungono le complessità istituzionali specifiche dovute agli accordi di pace (Bosnia-Erzegovina tripartita, nuova costituzione per la Serbia e Montenegro, amministrazione ONU in Kosovo, accordo di Ohrid nella FYROM, ecc.). Va segnalato il notevole coinvolgimento della comunità internazionale, a cui compete l'amministrazione totale o parziale di vaste entità (ad esempio, i mandati ONU per la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo). Fra gli altri condizionamenti figurano la necessità di creare interi dipartimenti amministrativi nei nuovi Stati (ad esempio, i servizi statali di frontiera), la delimitazione e il controllo dei confini e le eventuali vertenze connesse ai diritti di proprietà o al catasto. A ciò si aggiungono i problemi propri della transizione da un regime socialista ad una democrazia effettiva e ad un'economia di mercato funzionante. Il processo di stabilizzazione e di associazione (PAS) permetterà all'UE di aiutare questi paesi ad affrontare le sfide istituzionali, ad avviare relazioni di partenariato, a riprendere in mano il loro avvenire e a progredire verso l'integrazione europea.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE: La politica dell'UE nella regione, cioè il processo di stabilizzazione e di associazione (PAS), viene definita in prospettiva di una potenziale adesione all'UE dei paesi dei Balcani occidentali (Consiglio europeo di Feira, giugno 2000; il concetto è stato ribadito a Copenaghen nel dicembre 2002 e a Salonicco nel giugno 2003). Continueranno inoltre ad applicarsi i criteri definiti a Copenaghen nel 1993¹⁷. Il sostegno alla governance e alla riforma istituzionale, quindi, viene deciso in una prospettiva più ampia: i paesi dei Balcani occidentali intendono adottare norme europee. L'UE intende mettere in pratica la preziosa esperienza acquisita durante il processo di ampliamento (periodo di transizione postcomunismo, recepimento dell'acquis UE nell'Europa centrale e orientale) secondo un'impostazione globale che comprende la stabilizzazione democratica (tutela delle minoranze, ritorno dei profughi, ecc.), una possibile riforma costituzionale, lo stato di diritto (comprese la riforma della polizia e del sistema giudiziario e la lotta alla corruzione), la riforma della pubblica amministrazione, la governance economica (spesa pubblica, gestione, processo di privatizzazione, fiscalità, rispetto dei diritti di proprietà) nonché lo sviluppo delle capacità per rispettare gli obblighi del PAS (agevolazione degli scambi, cooperazione statistica, ecc.). In via eccezionale, il 40% dell'assistenza macrofinanziaria (AMF) della CE serve a sostenere le economie dei Balcani occidentali e contribuisce considerevolmente a migliorare la governance economica in questi paesi. La CE sta inoltre sviluppando le sue strategie in materia di giustizia e affari interni e aiutando i paesi dei Balcani occidentali a lottare più efficacemente contro la criminalità organizzata. Ci si sta adoperando con particolare impegno per instaurare una gestione integrata delle frontiere. L'emigrazione e il diritto di asilo figurano tra gli altri fattori più importanti.

4.2. Partenariati problematici

- (72) I partenariati problematici sono caratterizzati da uno scarso impegno in termini di buon governo. Si parla invece di governance carente quando il governo si dà da fare, ma con scarsi risultati a causa delle capacità limitate.

¹⁷ Criteri di adesione all'UE definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993: democrazia stabile, rispetto dei diritti umani, stato di diritto, tutela delle minoranze, economia di mercato funzionante, adozione delle norme e politiche comuni che costituiscono il corpus del diritto dell'UE.

- (73) I donatori non possono permettersi di abbandonare gli Stati meno efficienti o i partenariati problematici (1) per motivi di solidarietà, perché non è giusto che la popolazione sconti lo scarso impegno del governo; (2) per motivi di sicurezza, tenendo fra l'altro conto dei pericoli connessi all'isolamento di un paese e al fatto di lasciare libero sfogo a estremismo e terrorismo nei cosiddetti "stati falliti"; (3) per ragioni di efficacia dell'aiuto in una prospettiva a più lungo termine, considerati i notevoli rischi e costi che può comportare l'abbandono di un paese per un lungo periodo (aumento della povertà, crollo delle istituzioni, paralisi del settore privato, ecc.). Si rischia inoltre un'estensione dei problemi, segnatamente i conflitti, ai paesi limitrofi e alla comunità internazionale in genere.
- (74) Anziché ritirarsi totalmente da un paese, quindi, l'UE e gli altri donatori dovrebbero trovare punti di accesso diversi e applicare impostazioni alternative alla cooperazione con il paese in questione.
- (75) Nei caso dei partenariati problematici, la strategia della CE in materia di governance comprende un dialogo e un sostegno finanziario attraverso strumenti di vario tipo; quando il partenariato è particolarmente difficoltoso, invece, la cooperazione viene sospesa.
- (76) Trovare punti di accesso risulta particolarmente problematico nei casi più estremi, quando la comunità internazionale ha applicato o potrebbe chiedere "misure appropriate " o sanzioni. Anche in situazioni di questo tipo si possono comunque svolgere le seguenti attività:
- aiuti umanitari o alimentari, purché si continuino a rispettare i principi di base (accesso per tutte le persone in difficoltà, indipendentemente dalle tendenze politiche, dal genere, ecc.);
 - sostegno all'attività delle organizzazioni della società civile, ad esempio quelle volte a tutelare i diritti umani o a soddisfare il fabbisogno di base della popolazione;
 - iniziative politiche a livello internazionale o regionale intese a risolvere definitivamente la crisi.
 - Quando si applichino gli articoli 96 o 97 dell'accordo di Cotonou o le altre procedure di consultazione pertinenti, il ruolo della CE consiste nel sorvegliare l'attuazione delle misure correttive decise, comprese quelle che il paese partner si è impegnato ad adottare. Al termine delle consultazioni si impongono un'identificazione e una valutazione, possibilmente congiunte, degli adeguamenti da apportare alle misure in questione. Se l'esito delle consultazioni è positivo e le misure sono effettivamente attuate dal governo, si può arrivare progressivamente a un partenariato più efficace.

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - La situazione socioeconomica della RDPC è pessima. Gli aiuti umanitari internazionali hanno permesso di scongiurare gli effetti peggiori della carestia e del crollo economico, ma non bastano né a rilanciare l'economia né a migliorare le condizioni sociali della popolazione nordcoreana. Nonostante le riforme economiche del luglio 2002 (liberalizzazione dei prezzi e degli stipendi, abolizione del sistema statale di distribuzione dei prodotti alimentari, accettazione dei mercati agricoli), non esistono i presupposti per una ripresa economica sostenuta, poiché la RDPC non dispone delle risorse necessarie per ricostruire la sua base agricola, industriale, infrastrutturale e sociale. Per ovviare a questo stato di cose occorrono i) un impegno ad attuare le riforme politiche e istituzionali necessarie per riportare l'economia sulla via di una crescita sostenibile (introduzione dei principi della governance e dello stato di diritto, della trasparenza e della società sociale, che al momento non esistono); e ii) l'avvio di relazioni economiche con la comunità internazionale onde favorire il commercio, gli investimenti e l'assistenza economica necessari per uno sviluppo economico a medio e lungo termine. La situazione è ulteriormente peggiorata dall'attuale crisi nucleare della Corea del Nord, dalla cui soluzione dipende l'erogazione del sostegno economico internazionale necessario.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - L'UE fornisce aiuti umanitari e alimentari dall'ottobre 2002, quando è scoppiata la crisi nucleare. Gli aiuti alimentari e umanitari che l'UE ha fornito alla RDPC dal 1995 ad oggi ammontano a 283 milioni di euro. Nonostante la situazione politica attuale, il Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 18 novembre 2002 ha deciso che l'UE doveva continuare a fornire aiuti umanitari e alimentari alla Corea del Nord.

Nel documento di strategia per la RDPC del 2001-2004 si assegnano 15 milioni di euro a progetti di assistenza tecnica volti ad agevolare la riforma economica mediante un vasto programma di formazione e sviluppo istituzionale. Questo sostegno alla cooperazione economica (che sarebbe dovuta iniziare con due progetti pilota di 1 milione di euro ciascuno riguardanti la formazione ai principi dell'economia di mercato e l'efficienza energetica più 15 milioni di euro per il follow up) è stato provvisoriamente sospeso a causa della situazione politica attuale. Nondimeno, l'UE è disposta ad intensificare la cooperazione economica con la Corea del Nord qualora la crisi attuale trovi una soluzione soddisfacente.

L'UE ha sollevato il problema dei diritti umani nella RDPC durante le riunioni del nostro dialogo politico con questo paese, l'ultima delle quali si è tenuta nel giugno 2002 a Pyongyang, ottenendo qualche risultato incoraggiante, poiché la RDPC ha partecipato ai colloqui in modo più costruttivo, ha fatto commenti positivi sul ruolo delle ONG e ha promesso di risolvere le questioni in sospeso inerenti alle loro condizioni di lavoro. L'UE ha chiesto che i profughi di ritorno dalla Cina vengano trattati in modo umano, visto che questo paese ha indurito la sua posizione dopo i vari incidenti verificatisi quando i rifugiati hanno chiesto asilo presso le ambasciate straniere a Pechino. L'UE ha presentato alla commissione ONU per i diritti umani di Ginevra una risoluzione sulla Corea del Nord, che è stata adottata il 16 aprile.

(78) Nel caso di partenariati problematici, ma meno preoccupanti, la linea politica e il sostegno della CE possono essere integrati nei suoi normali strumenti di cooperazione, cercando in particolare di:

- mantenere un dialogo regolare con le autorità dei paesi partner,
- sostenere lo sviluppo della capacità istituzionale,
- sostenere le attività connesse ai diritti umani e alla governance,
- attuare progetti o programmi volti a soddisfare il fabbisogno di base delle categorie più vulnerabili, migliorando i servizi offerti ai poveri e consolidando la società civile, in particolare attraverso la collaborazione con gli attori non statali.

(79) ANGOLA

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Dopo 28 anni di guerra civile, che hanno impedito l'evoluzione di prassi e istituzioni democratiche stabili ed efficienti in Angola, il paese non dispone ancora delle risorse umane e della capacità istituzionali necessarie in questa situazione postconflitto. La base per la riorganizzazione di un sistema giuridico indipendente è alquanto fragile. Si rilevano problemi specifici in termini di trasparenza delle finanze pubbliche: ad esempio, gran parte dei proventi petroliferi non figura in bilancio, il che significa che il reddito delle ingenti risorse naturali dell'Angola potrebbe essere gestito meglio a vantaggio della popolazione. Le organizzazioni della società civile sono ancora piuttosto fragili e il rispetto dei diritti umani lascia molto a desiderare. La corruzione è un fenomeno diffuso. Il governo e la CE non sono d'accordo sulle priorità attuali. Per il governo, infatti, le riforme istituzionali vengono dopo la ricostruzione, mentre la CE nutre serie preoccupazioni riguardo all'attuazione dei principali programmi di riforma, in particolare nel settore giudiziario e nella pubblica amministrazione.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - I problemi di governance vanno affrontati in Angola a tre livelli diversi. Immediatamente dopo il conflitto la priorità è quella di gestire le situazioni di emergenza, ovvero innanzitutto di fornire assistenza umanitaria tralasciando gli altri aspetti. Successivamente, si deve tener conto del nuovo contesto in cui si svolge la cooperazione, cioè l'accordo di Cotonou e gli impegni internazionali relativi alla governance, garantendo la necessaria coerenza tra gli aspetti politici, quelli legati allo sviluppo e quelli umanitari attraverso il dialogo politico. Nel caso dell'Angola, lo strumento "posizione comune" ha interagito strettamente con la strategia di cooperazione (DSN/PIN). Considerando questi aspetti nonché il principio di collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (CARS), che è alla base della strategia di cooperazione CE/Angola, l'approccio adottato è del tipo graduale e si basa sull'evoluzione della situazione (successiva al conflitto) nel paese e sulla sua transizione dalla fase di aiuto a quella di ricostruzione. Nell'ambito di quest'impostazione generale, si sono individuati i punti di partenza e gli strumenti più adeguati. La posizione comune del Consiglio del 25.6.2002¹⁸ attribuisce grande importanza al buon governo, che considera uno strumento di collegamento fra gli aspetti della cooperazione di carattere politico e quelli correlati alla riduzione della povertà. Ciò fornisce il contesto necessario per il

¹⁸ GUCE L 167 del 26.6.2002

dialogo politico. La mancanza di trasparenza delle entrate petrolifere è uno dei punti più controversi dei colloqui tra governo e donatori. Il governo ha dichiarato che farà di tutto per gestire il bilancio in modo del tutto trasparente, il che potrebbe costituire un punto di partenza per il dialogo sulle riforme connesse alla governance. Per quanto riguarda la trasparenza delle entrate petrolifere, si potrebbero applicare modalità analoghe a quelle del processo di Kimberley¹⁹, discutendo e intervenendo al di fuori dei settori di cooperazione più classici secondo una strategia “senza aiuti”. L'iniziativa “Publish What you Pay”, che propone di garantire la trasparenza delle entrate petrolifere obbligando le compagnie del settore quotate in borsa nell'UE o negli Stati Uniti a pubblicare i pagamenti effettuati ai governi dei paesi terzi, potrebbe rivelarsi utile al riguardo, come pure l'iniziativa "Extractive Industries Transparency" (EITI), lanciata dal Regno Unito nel 2003 e basata sull'iniziativa “Publish What You Pay”. Per il momento, l'Angola partecipa al processo solo in veste di osservatrice.

(80) BANGLADESH

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Vista l'entità dei problemi di governance e i loro effetti negativi in termini di povertà e sviluppo, il buon governo è stato annoverato tra le principali sfide che dovrà affrontare il Bangladesh. La situazione è particolarmente critica per quanto riguarda la governance politica, dove occorre procedere con urgenza (1) alla definizione di una strategia globale anticorruzione e alla creazione di una commissione anticorruzione indipendente ed efficiente; (2) alla riforma del settore penale, comprese una riforma globale dei servizi di polizia e la separazione del potere giudiziario dal potere esecutivo; (3) al decentramento e al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali; (4) all'istituzionalizzazione e alla promozione dei diritti umani, nonché alla creazione di una commissione indipendente e di un ombudsman in questo campo.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - La CE interviene sia come donatore internazionale che come partner bilaterale. Come donatore internazionale, ha avviato un dialogo politico con lo Stato attraverso il sostegno ai programmi di portata settoriale. A livello bilaterale, l'accordo di cooperazione del 2001 ha dato maggior peso al governo nelle relazioni CE-Bangladesh. Sebbene i finanziamenti PIN per le azioni specificamente connesse alla governance siano limitati in funzione dell'entità del problema, il buon governo costituisce comunque una questione trasversale di notevole importanza. La CE ha avviato di recente un dialogo politico con lo Stato che si sta rivelando costruttivo e proficuo. A seguito della drammatica operazione "Clean Heart", le gravi carenze a livello di governance hanno assunto la massima importanza nell'agenda politica delle istituzioni dell'UE. Nonostante le reazioni negative del Bangladesh di fronte alle critiche pubbliche, i contatti più recenti dimostrano che il paese comincia a prendere sul serio il messaggio dell'UE in materia di governance.

¹⁹ Il processo di Kimberley è un'iniziativa globale volta a far cessare il commercio dei cosiddetti "diamanti insanguinati" verificando che le pietre preziose esportate non provengano da zone di conflitto.

4.3. Situazioni postconflitto

(81) In molte situazioni di postconflitto, le istituzioni statali non funzionano, o addirittura non esistono, e non sono in grado di fornire servizi pubblici adeguati. Gli accordi di cessate il fuoco o di pace, che costituiscono il contesto di ricostruzione dei paesi in questione, comprendono un processo di democratizzazione e di riconciliazione nazionale, nonché una strategia di sviluppo economico. Di solito, viene istituito un meccanismo di dialogo tra i rappresentanti del paese e la comunità dei donatori onde agevolare i colloqui tra i partner per sostenere la transizione del paese verso uno sviluppo a lungo termine.

(82) Nella maggior parte dei casi, le principali priorità delle situazioni di postconflitto sono:

- l'individuazione dei fattori all'origine del conflitto;
- la capacità e la volontà delle varie parti in causa (governo, autorità parlamentari e giudiziarie, partiti politici e società civile) di eliminare i fattori suddetti;
- le misure da prendere per portare avanti il processo di riconciliazione;
- la disponibilità delle autorità a risolvere i problemi di governance, spesso all'origine del conflitto, che possono sussistere nel contesto postbellico;
- il collegamento fra aiuti, ripristino e sviluppo

(83) Al fine di promuovere programmi a favore dei poveri nel settore della governance e la volontà politica del governo di attuare i cambiamenti necessari, i donatori combinano il dialogo con strumenti finanziari di vario tipo, fornendo parallelamente aiuti umanitari che per natura sono neutri e destinati a soddisfare il fabbisogno della popolazione. Il coordinamento tra i donatori è indispensabile perché il dialogo con il paese partner sia efficace e orientato verso i risultati.

(84) GUATEMALA

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Fra i principali condizionamenti figurano la lenta attuazione degli accordi di pace firmati nel 1996 e gli scarsi progressi in termini di democratizzazione e di sviluppo economico. Sussistono tuttora molti fattori strutturali all'origine del conflitto. Mancano inoltre la capacità istituzionale e la volontà politica di attuare il processo di riforma richiesto dagli accordi di pace. Altri problemi preoccupanti sono l'esclusione e la discriminazione delle popolazioni indigene, che rappresentano la maggior parte della popolazione, specie nelle zone rurali, le minacce rivolte agli attivisti nel campo dei diritti umani, gli interventi nel settore giudiziario, la corruzione, il traffico di droga e il riciclaggio del denaro. Il sistema giudiziario e le forze di polizia non sono in grado di far fronte ai crescenti problemi di sicurezza e alla presunta esistenza di strutture di potere parallele. I problemi di natura economica da risolvere, in parte, mediante la riforma del settore fiscale sono una distribuzione del reddito estremamente ineguale, una base imponibile troppo esigua e un onere fiscale troppo basso rispetto al PIL.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - Destinare una parte considerevole dell'assistenza CE ai settori correlati alla governance (smobilitazione e riabilitazione delle ex forze armate e di guerriglia, miglioramento della sicurezza dei cittadini con la creazione e la garanzia di funzionamento di una forza di polizia civile, rafforzamento del sistema giudiziario, protezione legale della proprietà mediante l'introduzione di un catasto nazionale, sostegno al mediatore nazionale per i diritti umani). Il DSN 2002-2006 mira principalmente a creare e a migliorare le condizioni necessarie per l'attuazione dell'accordo di pace. L'agenda di cooperazione è incentrata sulle misure da prendere a seguito della riunione del gruppo consultivo per accelerare l'attuazione dell'accordo e sulle prossime elezioni legislative e presidenziali che si terranno nel novembre 2003, compreso l'invio di una missione di monitoraggio elettorale dell'UE. Il Guatemala figura inoltre fra i principali beneficiari dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Occorre consolidare ulteriormente il «Mesodialogo», un forum permanente sulla cooperazione CE con il Guatemala costituito dagli Stati membri della CE, dal governo e dalle organizzazioni locali e UE della società civile sostenuto dalla CE. Nel quadro del DSN 2002-2006, il Mesodialogo ha contribuito alla preparazione di azioni fondamentali, rafforzando la partecipazione della società civile e consolidando il processo di decentramento dello Stato. L'impostazione della CE a livello bilaterale viene integrata dal principio e dagli obiettivi propri del "dialogo di San José" tra l'UE e sei paesi dell'America centrale, che ha contribuito al processo di pace e di democratizzazione della regione per essere poi orientato verso nuove sfide inerenti ad uno sviluppo socioeconomico equo e sostenibile e al consolidamento dei rapporti economici tra le due regioni.

(85) RUANDA

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Il periodo compreso tra il 1959 e il 1994 ha visto l'adozione di leggi etniche e numerosi massacri ai danni delle minoranze tutsi e twa, che hanno provocato l'esodo di un gran numero di profughi. La guerra civile è scoppiata nel 1990 con l'invasione della milizia ruandese sotto l'egida dell'Esercito patriottico del Ruanda, composto per la maggior parte da tutsi. Gli accordi firmati nel 1993 ad Arusha prevedevano la costituzione di un governo di ampia rappresentanza, la riduzione dell'esercito e un programma di transizione. Il genocidio dei tutsi e degli hutu moderati iniziato nell'aprile 1994 ha impedito tuttavia di applicare gli accordi, provocando numerosissime perdite di risorse umane (circa 800.000 morti, 2.000.000 persone fuggite in altri paesi e 1.500.000 sfollati interni) e distruggendo al tempo stesso la capacità istituzionale e le infrastrutture socioeconomiche. Gli attuali problemi sociali, politici ed economici del Ruanda sono la conseguenza della guerra e del genocidio, che hanno provocato la scomparsa di numerose persone con un certo livello di istruzione le quali sono state uccise, imprigionate o esiliate. Le spese connesse alla sicurezza delle frontiere e l'onere del debito gravano fortemente sul bilancio, come pure le spese connesse all'incarcerazione dei presunti colpevoli di genocidio e ai relativi processi, compreso il risarcimento delle vittime. Il costo del programma ruandese di smobilitazione e di reintegrazione è altrettanto ingente. Alla tradizionale scarsità delle terre in Ruanda si aggiungono l'elevata pressione demografica e la necessaria integrazione degli ex combattenti. Il Ruanda, che si sta ricostruendo una nuova identità non etnica, deve portare a termine il processo di riconciliazione attraverso la transizione verso la democrazia, processando le persone accusate di aver partecipato al genocidio e migliorando la situazione in materia di diritti umani.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - L'UE e i suoi Stati membri sono stati tra i primi interlocutori internazionali a riconoscere il regime instaurato nel periodo postgenocidio, durante il quale la cooperazione della CE si è concentrata sugli aiuti umanitari e sulla ricostruzione. ECHO si è ritirato dal Ruanda a fine 1999, dopo aver soddisfatto il fabbisogno umanitario più urgente. I donatori hanno appoggiato il programma governativo di riforma economica e alcuni di essi, tra cui la CE, hanno iniziato a sostenere il bilancio del Ruanda, che ha raggiunto il punto di decisione per beneficiare dell'iniziativa HIPC.

Gli interventi in corso riguardano prevalentemente il potenziamento istituzionale, con un sostegno tecnico/logistico al ministero delle Finanze, il censimento generale e il sostegno al buon governo e al settore giudiziario. La componente infrastrutturale si concentra sui sistemi di approvvigionamento idrico e sulla gestione del settore stradale. Proseguono inoltre il sostegno macroeconomico e il finanziamento di microprogetti rurali e di opere urbane ad alta intensità di manodopera. Nel marzo 2003 è stato firmato il 9° programma indicativo nazionale del FES incentrato sullo sviluppo rurale, compresa l'economia, i trasporti e l'approvvigionamento idrico nelle zone rurali. Si continuerà a sostenere il programma governativo di riforma economica. Si sottolinea infine l'importanza dello sviluppo della capacità istituzionale, della transizione verso la democrazia e la giustizia nonché del potenziamento delle strutture decentrate e della società civile.

Il dialogo politico si svolge nel contesto definito dalla posizione comune dell'UE²⁰, che viene riveduta ogni anno e riguarda sia la situazione interna (giustizia postgenocidio, diritti umani, processo di democratizzazione, ...) che la politica estera del Ruanda (coinvolgimento nel conflitto della RDC, sfruttamento illecito delle risorse naturali della RDC). Nel 1996 è stato nominato un inviato speciale dell'UE per la regione dei Grandi laghi. I capi delegazione riferiscono periodicamente sulla situazione dei diritti umani e sulle questioni politiche. La nuova costituzione adottata mediante referendum il 4 giugno 2003 segna la fine del periodo di transizione. L'UE ha monitorato lo svolgimento di referendum e delle elezioni presidenziali a suffragio universale diretto dell'agosto 2003, constatando nel complesso poche irregolarità. Si è fatto quindi un notevole passo avanti per il consolidamento del processo di democratizzazione. Il processo di transizione verso la democrazia è terminato con le elezioni politiche svoltesi tra fine settembre e inizio ottobre 2003 sotto la sorveglianza dell'UE. Verso la metà di ottobre dovrebbe pervenire la relazione definitiva della missione di monitoraggio elettorale dell'UE, che riguarderà l'intero processo.

4.4. Partenariati efficaci

(86) Si parla di partenariati di cooperazione efficaci quando il governo si impegna a conseguire obiettivi di sviluppo e traguardi concordati a livello internazionale. Le istituzioni nazionali, la società civile e i donatori partecipano ai colloqui volti a definire una strategia nazionale di sviluppo (o di riduzione della povertà) attuata progressivamente dal governo con l'aiuto dei donatori. I risultati ottenuti non dipendono soltanto dall'impegno e dalla volontà politica del paese partner o dal sostegno tecnico e finanziario dei donatori, ma anche dalle capacità e dal livello di sostenibilità istituzionale del paese partner. Durante il normale dialogo con il

²⁰

GUCE L 285 del 23.10.2002

paese partner si discute apertamente di tutte le questioni connesse alla cooperazione.

(87) Gli interventi prioritari nell'ambito dei partenariati efficaci devono garantire l'adozione e l'attuazione di politiche e programmi di riforma adeguati a favore dei poveri in materia di governance, puntando in particolare a:

- mantenere un dialogo costante ed efficace con i paesi partner;
- contribuire a rafforzare la governance democratica, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia;
- sostenere le attività a favore dei diritti umani;
- migliorare la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza delle istituzioni statali sostenendo lo sviluppo di capacità istituzionali a tutti i livelli in materia di buon governo e stato di diritto, comprese la riforma dei servizi pubblici in tutti i settori, la riforma del sistema di sicurezza, la riforma e l'amministrazione tributaria, il processo di bilancio, le procedure di revisione contabile, le statistiche, ecc.;
- integrare il sostegno istituzionale nelle altre componenti dei programmi di cooperazione;
- migliorare la capacità della società civile di partecipare ai processi di elaborazione delle politiche e ai relativi dibattiti.

(88) REGIONE MEDITERRANEA

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Tutti i paesi MEDA devono far fronte a notevoli sfide di natura politica ed economica. Sul piano politico, la maggior parte di essi è caratterizzata da pratiche di governance poco trasparenti e da una società civile poco sviluppata. In termini economici, la regione ha bisogno di una vasta riforma strutturale volta a promuovere la crescita dei partner MEDA e a creare posti di lavoro per una manodopera in rapido aumento. Per stabilizzare l'occupazione agli elevati livelli attuali occorrerebbe infatti un tasso di crescita del 7% circa, di gran lunga superiore ai livelli correnti. Il mancato conseguimento di questo obiettivo aumenterebbe la povertà e le pressioni sociali, con notevoli ripercussioni nei paesi limitrofi. Occorre inoltre introdurre la trasparenza sui mercati e combattere la corruzione. L'emigrazione è oggetto della massima attenzione da parte dell'UE, sempre più preoccupata per il flusso di clandestini dai partner mediterranei o attraverso il loro territorio. I partner si lamentano invece del trattamento riservato agli emigrati stabiliti legalmente nell'UE. Dobbiamo definire insieme un'impostazione comune in materia di emigrazione, insistendo al tempo stesso sulla lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e al traffico di droga. I diritti umani e i principi democratici non sono ancora sufficientemente tutelati nella regione a causa dell'esistenza di regimi autocratici e di una società civile poco sviluppata.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - La riforma istituzionale è un elemento chiave del partenariato Euro-MED per quanto riguarda la cooperazione multilaterale e bilaterale. Il processo di Barcellona si svolge in consessi diversi come le riunioni ministeriali Euro-MED, il comitato Euro-MED e vari gruppi/comitati tecnici, dove si discute delle questioni connesse alla governance (riforma istituzionale,

trasparenza e apertura del mercato, equa amministrazione della giustizia, ecc.). Per quanto riguarda le relazioni bilaterali, la riforma istituzionale viene attuata nel quadro degli accordi di associazione conclusi con tutti i partner MEDA tranne la Siria. Detti accordi prevedono un dialogo politico, l'instaurazione progressiva del libero scambio con l'UE e la cooperazione in diversi settori economici, sociali e culturali.

La comunicazione della Commissione su un'Europa ampliata, una nuova iniziativa di prossimità, si prefigge un traguardo ambizioso: la creazione di una zona ampliata di pace, stabilità e prosperità che comprenda i paesi limitrofi situati a est e a sud (paesi mediterranei) e sia basata su valori comuni e su una profonda integrazione. In cambio dei progressi compiuti in termini di attuazione effettiva delle riforme politiche, economiche e istituzionali, i paesi limitrofi beneficeranno di un rafforzamento dei legami economici e politici con l'UE. Tale obiettivo sarà conseguito attraverso piani d'azione riguardanti, tra l'altro, riforme volte a rafforzare la democrazia e il rispetto dei diritti umani, il buon governo e lo stato di diritto.

Il sostegno alle riforme politiche e alla gestione economica è un elemento centrale delle relazioni tra l'UE e i suoi partner mediterranei, che comprende anche riunioni periodiche del dialogo economico a livello bilaterale e regionale. Il dialogo sulle politiche economiche e sui contesti giuridici e normativi viene associato ad un'assistenza a livello politico che comprende la modernizzazione del processo di bilancio per migliorare la trasparenza e i meccanismi di controllo delle finanze e delle istituzioni pubbliche. Si fornisce inoltre l'assistenza tecnica necessaria per agevolare il processo di riforma.

La cooperazione nel Mediterraneo in materia di giustizia e affari interni è piuttosto recente. I ministri degli Esteri, riunitisi a Valencia nell'aprile 2002, hanno pertanto adottato un documento quadro su un programma Euromed riguardante la cooperazione giudiziaria, la lotta al terrorismo, il traffico di droga, la criminalità organizzata e la cooperazione in ambiti connessi all'integrazione degli emigrati, all'emigrazione e agli spostamenti di persone. Durante la riunione dei ministri Euro-MED di Valencia si è stabilito un piano d'azione regionale in materia di giustizia e affari interni. Le priorità in questo campo sono state definite dopo numerose riunioni e un seminario di 5 giorni (giugno 2003) con i partner MEDA. Gli esperti e gli operatori degli Stati membri e dei paesi mediterranei collaboreranno al fine di creare strumenti/programmi comuni volti a formare giudici, pubblici ministeri e poliziotti nei settori prioritari (terrorismo, criminalità organizzata e riciclaggio del denaro sporco). I programmi GAI sono stati inclusi anche in diversi programmi indicativi nazionali.

Le questioni connesse ai diritti umani e alla democrazia vengono sviluppate con i partner MEDA nell'ambito degli accordi di associazione, dell'iniziativa EIDHR e del programma MEDA. Più di recente, la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata *Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione*, che contiene orientamenti strategici per la definizione di un'impostazione globale in questo settore fondamentale.

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - Occorre rafforzare la capacità istituzionale e la società civile. È in corso la riforma del sistema giuridico. Lo sviluppo a lungo termine è ostacolato dalla mancanza di risorse naturali, dal degrado ambientale, dalla siccità (clima saheliano), da una forte dipendenza dall'agricoltura (che occupa l'80 della forza lavoro e rappresenta il 40% del PIL) e dalla scarsa diversificazione delle esportazioni. Destano preoccupazioni anche i conflitti sociali, sia pure limitati e sporadici. La situazione della regione, inoltre, può avere conseguenze economiche e sociali per un gran numero di burkinabé che vivono nei paesi limitrofi.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - La riduzione della povertà è al centro di tutte le attività della CE, che si basano a loro volta sul processo PRSP avviato dal governo. I diversi tipi di sostegno della CE presentano un notevole grado di coerenza e di convergenza con gli interventi degli Stati membri dell'UE e degli altri partner. Pur continuando a sostenere il consolidamento delle politiche macroeconomiche e settoriali, la strategia del partenariato Burkina Faso-UE appoggerà anche il processo di riforma attraverso il rafforzamento dello stato di diritto e il decentramento, con una maggior partecipazione dei beneficiari. I principali programmi finanziati dalla CE, incentrati sul sostegno di bilancio, sui trasporti e sullo sviluppo istituzionale, comprendono il potenziamento del sistema giudiziario, il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione attraverso l'approvvigionamento idrico e un programma di cooperazione decentrata. Il Burkina Faso ha ricevuto anche aiuti finanziati dal bilancio (cofinanziamenti con le ONG, diritti umani, democrazia, ecc.).

Nel Burkina Faso si è inoltre sperimentata una nuova impostazione per il sostegno di bilancio. L'erogazione di fondi attraverso il bilancio permette di coprire le spese ricorrenti (stipendi degli insegnanti, libri di testo, medicine, ecc.) necessarie affinché gli investimenti riducano effettivamente la povertà. L'uso dei bilanci nazionali permette di ovviare in parte alla grave mancanza di fondi che rende una buona gestione virtualmente impossibile. Il fatto di subordinare l'erogazione dei fondi al miglioramento della gestione finanziaria pubblica costituisce un incentivo e un sostegno per tale miglioramento grazie allo sviluppo parallelo delle capacità. Poiché la concessione di finanziamenti supplementari è subordinata ai risultati ottenuti, il governo deve concentrarsi maggiormente sulle realizzazioni concrete finanziate dalla spesa in questo settore (aumento delle iscrizioni, tasso di superamento degli esami, numero di vaccinazioni, ecc.) anziché sulla ripartizione della spesa. Si migliora in tal modo la gestione amministrativa attraverso incentivi adeguati e una responsabilizzazione in termini di risultato. Le prime missioni svolte nel Burkina per quanto riguarda il sostegno di bilancio, che hanno scelto come indicatori i servizi sanitari, hanno rivelato che sebbene si stessero costruendo altri centri sanitari il numero dei pazienti era in diminuzione a causa della mancanza di altri input. Ne è conseguita una riorganizzazione dei contributi al settore, resa possibile anche dalla disponibilità di risorse supplementari per coprire le spese ricorrenti attraverso il sostegno di bilancio. La collaborazione con gli altri donatori ha infine ridotto l'onere che il gran numero di missioni costituiva per la pubblica amministrazione nazionale, un risparmio considerevole in un paese dove la capacità amministrativa è alquanto limitata, mentre l'erogazione di fondi attraverso i sistemi di bilancio nazionali ha permesso di definire un quadro unificato per quanto riguarda programmazione e responsabilità.

PRINCIPALI OSTACOLI ALLO SVILUPPO - In molti paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, le istituzioni e la governance sono ancora carenti. Le diverse misure prese per combattere la corruzione, tra cui l'indice internazionale di percezione della corruzione pubblicato da Transparency, dimostrano l'esistenza di questo problema in molti dei NSI, confermata dagli studi sul contesto commerciale e sull'attività delle imprese nella regione eseguiti dalla BERS e dalla Banca mondiale. La pubblica amministrazione dei NSI lamenta carenze quali (a) il sussistere di istituzioni la cui struttura funzionale e organizzata non è stata adeguata; (b) la necessità di creare dal nulla nuovi organi e istituzioni che possano svolgere funzioni statali ridefinite; (c) la mancata abolizione delle funzioni superflue; (d) una legislazione incompleta e non riveduta sui diritti e sugli obblighi dei funzionari statali; (e) la prevalenza di una diffusa corruzione nell'amministrazione statale dovuta alla mancanza di trasparenza e di responsabilità e alle basse retribuzioni; (f) la scarsa, o almeno non sufficientemente utilizzata, capacità di gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione; (g) la scarsa professionalità della pubblica amministrazione, che dipende anche da fattori importanti come i bassi stipendi o la mancanza di incentivi e di possibilità di miglioramento delle capacità professionali.

PRINCIPALI RISPOSTE/MISURE POLITICHE - Attraverso la cooperazione, l'UE intende dar vita ad un partenariato con i NSI tale da promuovere il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani nonché la transizione verso un'economia di mercato. Tali obiettivi si basano sugli accordi di partenariato e di cooperazione (APC) per la maggior parte di questi paesi e sulle strategie comuni nel caso di Russia e Ucraina, e rientrano nella sfera di una politica di prossimità in cui si riflette l'importanza politica e strategica della regione per l'UE. L'importanza strategica del partenariato aumenta con l'ampliamento dell'UE verso est. Per quanto riguarda la Russia e gli NSI occidentali, si privilegiano le iniziative volte a risolvere i principali problemi transfrontalieri, tra cui la criminalità organizzata e la corruzione. La riforma amministrativa è fondamentale per migliorare la governance e combattere la corruzione, poiché affronta il problema alla radice (la regolamentazione eccessiva dell'attività economica dà adito a episodi di corruzione). Fra le principali priorità a lungo termine del programma Tacis figura il sostegno alla riforma della pubblica amministrazione, del sistema giudiziario e del quadro giuridico. Tacis fornisce consulenze politiche sulla riforma del bilancio pubblico, sulla riforma delle finanze regionali, sulle riforme delle commesse pubbliche, sulle normative volte ad evitare i conflitti d'interesse nella pubblica amministrazione, sull'accesso del pubblico all'informazione, sullo status giuridico dei funzionari statali e sulla gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione. L'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani nei NSI sostiene la promozione e il consolidamento dello stato di diritto, l'indipendenza del settore giudiziario e condizioni di detenzione umane, il buon governo e la lotta contro la corruzione. L'UE opera in stretta collaborazione con le organizzazioni europee e internazionali competenti, in particolare il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'ONU, in materia di governance, riciclaggio del denaro sporco e criminalità organizzata. Sei NSI (Armenia, Azerbaigian, Georgia, Federazione russa, Tagikistan e Ucraina) hanno adottato ultimamente un piano regionale anticorruzione nell'ambito della rete anticorruzione OCSE per le economie in fase di transizione. Questi paesi si sono impegnati a prendere misure specifiche onde migliorare l'integrità e la trasparenza dei servizi pubblici, promuovere la responsabilità delle imprese e far partecipare attivamente la popolazione alle riforme.

5. CONCLUSIONI

- (91) Il sostegno alla governance viene privilegiato dai donatori nel quadro dei programmi di cooperazione allo sviluppo basati su strategie nazionali che tengano conto della responsabilità primaria delle autorità nazionali e del ruolo delle politiche interne. La governance si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. Si tratta di un elemento chiave delle strategie volte a ridurre la povertà. Concentrarsi sulla governance significa collaborare con i governi, contribuire a migliorare le loro capacità in tutti i settori della cooperazione (sanità, istruzione, trasporti, sviluppo rurale, ecc.) e sostenere specificamente le riforme amministrative, il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, i sistemi di sicurezza, ecc. Occorre infine favorire il rafforzamento della società civile e la partecipazione alla definizione delle politiche governative. L'analisi della governance a livello nazionale costituisce un indicatore fondamentale della qualità e dei risultati di qualsiasi sistema politico/amministrativo.
- (92) L'accordo di Cotonou riflette quest'impostazione globale e rappresenta un utile riferimento per gli altri accordi tra l'UE e i paesi terzi. L'impegno che contiene in termini di buon governo è un elemento fondamentale del partenariato ACP-UE, oggetto di un dialogo regolare e beneficiario del sostegno comunitario. Oltre a sancire la partecipazione al processo degli attori non statali, l'accordo contiene disposizioni specifiche relative ai casi di corruzione più gravi, che consentono di prendere le misure del caso previa consultazioni.
- (93) Poiché la governance figura tra i settori prioritari della politica di sviluppo della CE individuati nella dichiarazione del novembre 2000, questo argomento viene affrontato nel contesto dell'azione esterna dell'UE tramite un'ampia gamma di programmi e strumenti il cui impatto sulla riduzione della povertà, sullo sviluppo sostenibile e sulla sostenibilità istituzionale dipende in gran parte dalla qualità del dialogo politico e dal coinvolgimento di tutte le parti interessate ai processi di riforma. La CE gestisce attualmente un gran numero di programmi e ha avviato un dialogo politico nella maggior parte dei paesi e delle regioni in via di sviluppo (regione mediterranea, Asia, America latina, Africa, ecc.) che riflette le iniziative attuate dall'UE per migliorare la governance amministrativa, economica e politica nei paesi partner. Il dialogo si svolge anche a livello multilaterale.
- (94) La CE sta definendo un quadro politico in materia di governance avvalendosi dell'esperienza e delle pratiche migliori degli Stati membri e degli altri donatori. L'agenda politica e gli esempi specifici di interventi di cui al capitolo 4 della presente comunicazione costituiscono il punto di partenza per un ulteriore dibattito con il Consiglio, il Parlamento europeo e i partner, fornendo un'impostazione "menù" contenente i principi di base da attuare in un'ottica nazionale specifica. La presente comunicazione propone un'impostazione pragmatica in materia di governance e di uso degli indicatori e conferma la necessità di utilizzare in modo coerente i diversi strumenti politici e finanziari.

- (95) Occorre migliorare altresì il coordinamento e la complementarità tra la CE e gli Stati membri dell'UE adottando principi politici comuni in questo settore specifico. Il grado di coerenza generale fra gli approcci degli Stati membri dell'UE in materia di governance sembra fornire una valida base per conseguire questo obiettivo.
- (96) Basandosi sull'esito del dibattito con il Consiglio e il Parlamento, la Commissione trasformerà i principi politici suddetti in orientamenti e compilerà un manuale onde aiutare le delegazioni a gestire in modo coerente i programmi di cooperazione della CE connessi alla governance. I processi DSN e DSR costituiscono un contesto adatto per collegare in modo coerente priorità d'azione esterna dell'UE, strumenti e stanziamenti a livello regionale o nazionale.

ALLEGATO

Glossario

ACP	Africa, Caraibi e Pacifico
ANS	Attore non statale
AP	Accordo di pace
APRM	African Peer Review Mechanism
BAS	Banca asiatica per lo sviluppo
BiH	Bosnia-Erzegovina
BIS	Banca interamericana per lo sviluppo
CARDS	Programma CE di assistenza ai Balcani occidentali
CAS	Comitato per l'aiuto allo sviluppo
CE	Comunità europea
CSNU	Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite
DSN	Documento di strategia nazionale
DSR	Documento di strategia regionale
ECHO	Ufficio della Comunità europea per gli aiuti umanitari
EIDHR	Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani
FES	Fondo europeo di sviluppo
FYROM	Ex Repubblica iugoslava di Macedonia
GAERC	Consiglio Affari generali e relazioni esterne
GOVNET	Rete OCSE/CAS sulla governance
GRUPPO DI SAN JOSE	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
HIPC	Paesi poveri fortemente indebitati
IED	Investimenti esteri diretti
LRRD	Collegare gli aiuti, il ripristino e lo sviluppo
MEDA	Programma CE di assistenza a Marocco, Algeria, Tunisia (Maghreb), Egitto, Israele, Giordania, Autorità palestinese, Libano, Siria (Mashrak), Turchia, Cipro, Malta. La Libia ha attualmente uno status di osservatrice
MTBF	Quadro di bilancio a medio termine
MTEF	Quadro di spesa a medio termine
NEPAD	Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa

NSI	Nuovi Stati indipendenti
OAS	Organizzazione degli Stati americani
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Nazioni Unite
PAS	Processo di stabilizzazione e di associazione (Balcani occidentali)
RDC	Repubblica democratica del Congo
RDPC	Repubblica democratica popolare della Corea
RSI	Responsabilità sociale delle imprese
TACIS	Programma CE di assistenza ad Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan
UA	Unione africana
UE	Unione europea
WSSD	Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile