



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.1.2012
COM(2012) 26 final

2012/0012 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa all'adattamento e alla proroga del periodo di applicazione delle misure appropriate inizialmente adottate con la decisione 2002/148/CE che conclude le consultazioni con lo Zimbabwe ai sensi dell'articolo 96 dell'accordo di partenariato ACP-CE

RELAZIONE

1. Il 18 febbraio 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di adottare misure appropriate nei confronti dello Zimbabwe¹, in esito alle consultazioni di cui all'articolo 96 dell'accordo di partenariato ACP-CE². Le misure prevedevano la sospensione del sostegno al bilancio, del finanziamento di progetti e della firma del programma indicativo nazionale per il 9° FES, evitando però di incidere sui contributi alle operazioni umanitarie e ai progetti a diretto sostegno della popolazione, in particolare nel settore sociale e in materia di democratizzazione, diritti umani e Stato di diritto. Le misure contemplavano inoltre la sospensione dell'articolo 12 dell'allegato 2 dell'accordo di partenariato ACP-CE, relativo ai pagamenti correnti e ai movimenti di capitali, nella misura necessaria all'applicazione di altri provvedimenti restrittivi, in particolare del congelamento di fondi.
2. Le misure, motivate da violazioni gravi dei diritti umani e delle libertà di opinione, di associazione e di riunione pacifica, si giustificavano inoltre alla luce dei tentativi del governo dello Zimbabwe di impedire lo svolgimento di elezioni libere e democratiche, e consistenti in particolare nel negare l'accesso agli osservatori internazionali e ai giornalisti.
3. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, della decisione del 18 febbraio 2002, le misure, destinate ad essere applicate per un periodo di dodici mesi, sarebbero state revocate qualora fossero prevalse condizioni tali da garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto.
4. In nove occasioni successive, ovvero il 18 febbraio 2003³, il 19 febbraio 2004⁴, il 17 febbraio 2005⁵, il 14 febbraio 2006⁶, il 19 febbraio 2007⁷, il 18 febbraio 2008⁸, il 20 febbraio 2009⁹, il 15 febbraio 2010¹⁰ e il 16 febbraio 2011, avendo constatato la reiterata violazione degli elementi essenziali di cui all'articolo 9 dell'accordo di partenariato ACP-CE da parte del governo dello Zimbabwe e l'assenza di condizioni tali da garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, il Consiglio ha deciso di prorogare le misure nei confronti dello Zimbabwe, di volta in volta per un ulteriore periodo di 12 mesi.

¹ Decisione 2002/148/CE del Consiglio, GU L 50 del 21.2.2002, pag. 64. In seguito (conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 18 febbraio 2002) il Consiglio ha adottato specifiche misure PESC (posizione comune del Consiglio 2002/145/PESC e regolamento (CE) n. 310/2002 del Consiglio relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe, GU L 50 del 21.2.2002, pagg. 1-12).

² Le consultazioni ai sensi dell'articolo 96 erano state avviate al fine di concordare le misure che il governo dello Zimbabwe avrebbe dovuto adottare per porre rimedio alla situazione nel paese, in particolare in merito a cinque questioni (non tollerare più la violenza di matrice politica; invitare tempestivamente i partner internazionali a sostenere e monitorare le imminenti elezioni e dare loro pieno accesso a tal fine; proteggere la libertà dei media; garantire l'indipendenza del potere giudiziario e il rispetto delle sue decisioni; mettere fine all'occupazione illecita delle proprietà).

³ GU L 46 del 20.2.2003, pag. 25.

⁴ GU L 50 del 20.2.2004, pag. 60.

⁵ GU L 48 del 19.2.2005, pag. 28.

⁶ GU L 48 del 18.2.2006, pag. 26.

⁷ GU L 53 del 22.2.2007, pag. 23.

⁸ GU L 51 del 26.2.2008, pag. 19.

⁹ GU L 49 del 20.2.2009, pag. 15.

¹⁰ GU L 44 del 16.2.2010, pag. 20.

5. A settembre 2008, in esito alle elezioni di marzo 2008, i tre principali partiti politici (ZANU PF, MDC-T e MDC-M) hanno siglato un accordo politico globale (APG) di condivisione del potere che ha portato, a febbraio 2009, all'insediamento del governo di unità nazionale, di cui fanno parte i leader di ciascuno dei tre partiti.
6. L'Unione appoggia pienamente il governo di unità nazionale in quanto unico quadro politico in grado di ripristinare la democrazia. L'APG individua una serie di riforme che rispondono alle preoccupazioni dell'UE nel settore dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi democratici: elaborazione di un nuovo testo costituzionale, censimento fondiario, avviamento del processo di riconciliazione nazionale, indipendenza dei media, ecc. L'attuazione dell'accordo è una condizione imprescindibile per lo svolgimento di elezioni credibili.
7. Da febbraio 2009 il governo di unità nazionale agisce concretamente per garantire la stabilizzazione socio-economica del paese. Sebbene le riforme politiche procedano a rilento, la situazione nel suo insieme va migliorando, anche per quanto riguarda la sfera e il dialogo politici. Tuttavia la transizione è ancora fortemente osteggiata da coloro che hanno maggiormente da perderci.
8. Su richiesta del governo dello Zimbabwe, il 18 e 19 giugno 2009 si è riunita una troica ministeriale. La delegazione dello Zimbabwe a Bruxelles era guidata dal primo ministro Morgan Tsvangirai. Il dialogo politico di cui all'articolo 8, avviato in quell'occasione, è andato poi avanti nell'ambito di una missione della troica UE in visita in Zimbabwe l'11 e il 12 settembre 2009. Obiettivo del dialogo è la progressiva normalizzazione delle relazioni UE-Zimbabwe e la parallela realizzazione delle riforme necessarie in vista di elezioni credibili. Il processo di normalizzazione delle relazioni prevede in ultima istanza la revoca dell'articolo 96 e la revisione della posizione comune adottata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune¹¹.
9. Nel quadro del processo globale di rinnovato impegno, nel 2010 e nel 2011 l'Unione ha ricalibrato le misure a sostegno dell'APG: 1) nel 2010 sono state modificate le misure appropriate per consentire il sostegno alle istituzioni e ai processi in vista dell'attuazione dell'APG; 2) la Commissione europea ha messo a punto interventi ad hoc nel breve periodo a sostegno del processo di stabilizzazione del governo di unità nazionale e al suo programma di riforme; 3) a settembre 2010 è stata notificata allo Zimbabwe l'assegnazione nell'ambito del 10° Fondo europeo di sviluppo.
10. Il sostegno dell'Unione (circa 90 milioni di euro l'anno, compresi gli aiuti umanitari) contribuisce in modo decisivo alla ripresa socio-economica del paese, a ripristinare un clima di fiducia e a ridare speranza alla popolazione. Il sostegno mirato a potenziare i processi e le istituzioni nell'ambito dell'APG contribuisce a rafforzare la sfera democratica e supporta gli sforzi della regione e dei riformatori. Forze politiche conservatrici continuano tuttavia ad ostacolare l'assistenza allo sviluppo nell'intento di impedire la realizzazione di progressi politici.
11. Nel 2011 la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), sotto la direzione del presidente Zuma, ha potenziato l'impegno in Zimbabwe. Quale facilitatore del processo di transizione, il Sud Africa è riuscito a convincere gli Stati membri della

¹¹ 2009/68/PESC del 26.1.2009.

SADC ad adottare una linea decisa nei confronti dello ZANU PF e ha opposto resistenza alle pressioni per la convocazione di elezioni anticipate. Il Sud Africa e la SADC stanno attualmente coinvolgendo il governo di unità nazionale in un impegno teso a porre le condizioni per lo svolgimento di elezioni credibili. Lo sforzo regionale concertato mira a garantire che le elezioni si terranno solo a riforme avvenute e dopo l'adozione della nuova costituzione.

12. Negli ultimi due anni le relazioni tra il Sud Africa e l'Unione sullo Zimbabwe si sono notevolmente intensificate permettendo una sempre maggiore convergenza di vedute e creando opportunità per una collaborazione più approfondita; tuttavia le misure dell'Unione sono ritenute un ostacolo dal Sud Africa, dalla SADC e dai tre leader politici dello Zimbabwe.
13. Nel primo semestre del 2012 è prevista una consultazione referendaria che porterà a termine un processo costituzionale ritardato. L'accordo tra i tre partiti politici sul progetto di costituzione e il prossimo referendum sono una tappa importante sulla strada verso le elezioni che dovrebbero aver luogo tra gli ultimi sei mesi del 2012 e i primi mesi del 2013, ovvero alla scadenza naturale del mandato. Come previsto dalla bozza di roadmap per le elezioni, l'adozione della nuova costituzione, l'accordo su una serie di riforme elettorali (tra cui la compilazione di nuove liste di elettori e la ridefinizione dei collegi elettorali) e le misure miranti all'apertura dello spazio politico (riforma dei media, libertà di riunione) saranno tappe cruciali per la tenuta di elezioni credibili.
14. Il periodo precedente e immediatamente successivo alle elezioni si prospetta decisivo per la futura guida dello Zimbabwe, con implicazioni per tutta la regione dell'Africa australe. In una tale congiuntura critica, è importante che l'Unione calibri gli strumenti per conseguire meglio l'obiettivo di assicurare la transizione democratica dello Zimbabwe verso la pace e la prosperità. È importante che l'Unione faccia il possibile per sostenere il governo di unità nazionale sfruttando l'opportunità offerta dall'APG, sostenendo l'impegno della regione e dei riformatori e aiutando a superare la polarizzazione.
15. Anche se l'attuazione dell'APG prosegue con successi alterni, è importante incoraggiare ulteriormente la regione e i riformatori e adattare strategicamente gli strumenti dell'Unione alle dinamiche politiche nello Zimbabwe. La Commissione propone pertanto:
 - al Consiglio di estendere le misure di cui all'articolo 96 per un periodo di soli sei mesi in modo da allineare le misure in forza dell'articolo 96 con gli sviluppi politici previsti nel paese. Allo scadere dei sei mesi verranno passati in rassegna i progressi in ambito costituzionale e elettorale, nella previsione che, per quella data, si sarà conclusa la consultazione referendaria sulla costituzione;
 - al governo di unità nazionale di impegnarsi a elaborare un documento di strategia nazionale nel quadro del fondo europeo di sviluppo;

- di intensificare il dialogo politico tra l'Unione e il governo di unità nazionale e definire le tappe successive verso la normalizzazione¹² alla luce di realizzazioni concrete per la tenuta di elezioni credibili. L'Unione auspica in tal senso una visita dello Zimbabwe Re-engagement Committee a Bruxelles;
- che l'Unione prenda in considerazione la revoca delle restrizioni allo sviluppo della cooperazione alla luce di progressi concreti nella preparazione di elezioni pacifiche.

16. La Commissione propone di inviare una lettera al presidente Mugabe, indirizzata in copia agli altri due principali dignitari del governo di unità nazionale, il primo ministro Tsvangirai e il ministro Welshman Ncube, per informare il governo dello Zimbabwe circa la nuova impostazione strategica dell'Unione.

Conclusionione

Alla luce di quanto sopra esposto, si chiede al Consiglio di adottare l'allegata proposta di decisione del Consiglio che proroga il periodo di applicazione delle misure appropriate nei confronti dello Zimbabwe.

¹² Tra cui la firma del documento di strategia nazionale e l'accesso dello Zimbabwe alla dotazione programmabile nell'ambito del FES.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa all'adattamento e alla proroga del periodo di applicazione delle misure appropriate inizialmente adottate con la decisione 2002/148/CE che conclude le consultazioni con lo Zimbabwe ai sensi dell'articolo 96 dell'accordo di partenariato ACP-CE

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000¹³, e riveduto a Ouagadougou, Burkina Faso, il 23 giugno 2010¹⁴, in seguito denominato "l'accordo di partenariato ACP-CE", in particolare l'articolo 96,

visto l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo di partenariato ACP-CE¹⁵, in particolare l'articolo 3,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La decisione 2002/148/CE¹⁶ conclude le consultazioni con la Repubblica dello Zimbabwe ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo di partenariato ACP-CE e adotta misure appropriate, come specificato in allegato alla stessa. Da allora, queste misure sono state adattate e prorogate ogni anno.
- (2) La decisione 2011/106/PESC¹⁷ proroga e adatta le misure per un periodo ulteriore di 12 mesi, fino al 20 febbraio 2012.
- (3) Nel frattempo, con la creazione del governo di unità nazionale (GUN), è stata colta l'occasione di ristabilire rapporti costruttivi tra l'Unione europea e lo Zimbabwe e appoggiare l'attuazione del programma di riforme del paese.
- (4) Se la situazione è andata migliorando nel complesso, l'attuazione delle riforme politiche rimane lenta e alcuni elementi essenziali dell'accordo di partenariato ACP-

¹³ GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3.

¹⁴ GU L 287 del 4.11.2010, pag. 3.

¹⁵ GU L 317 del 15.12.2000, pag. 376.

¹⁶ GU L 50 del 21.2.2002, pag. 64.

¹⁷ GU L 44 del 16.2.2010, pag. 20.

CE, che il governo di unità nazionale si era impegnato a rispettare in forza dell'accordo politico globale, sono tuttora lettera morta.

- (5) L'Unione riconosce gli sforzi profusi dalla SADC e dal Sud Africa, nel ruolo di facilitatori dell'accordo politico globale, volti a creare le condizioni per la tenuta di elezioni credibili. Il completamento della consultazione referendaria sul nuovo testo costituzionale segnerà una tappa importante verso le elezioni e farà emergere motivi fondati per ritenere che si possano indire elezioni credibili.
- (6) È quindi opportuno adattare le misure appropriate di conseguenza e rivederle entro 6 mesi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le misure di cui alla lettera allegata alla presente decisione sono confermate come misure appropriate ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo di partenariato ACP-CE.

Le suddette misure, che si applicano per un periodo di 6 mesi, dal 20 febbraio 2012 al 20 agosto 2012, sono soggette ad un costante riesame e sono riviste in funzione di progressi concreti nella preparazione di elezioni pacifiche.

La lettera allegata alla presente decisione, indirizzata al presidente dello Zimbabwe Robert Mugabe, è inviata in copia al primo ministro Morgan Tsvangirai e al ministro Welshman Ncube.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno della sua adozione.

Articolo 3

La presente decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, il 27.1.2012

*Per il Consiglio
Il presidente*

ALLEGATO

LETTERA AL PRESIDENTE DELLO ZIMBABWE

L'Unione europea attribuisce la massima importanza alle disposizioni dell'articolo 9 dell'accordo di partenariato ACP-CE. In quanto elementi essenziali dell'accordo di partenariato, il rispetto dei diritti umani, la presenza di istituzioni democratiche e lo Stato di diritto sono il fondamento delle nostre relazioni.

Con lettera del 19 febbraio 2002 l'Unione europea Le comunicava la decisione di concludere le consultazioni avviate ai sensi dell'articolo 96 dell'accordo di partenariato ACP-CE e di adottare misure appropriate ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera c) del suddetto. Di anno in anno, l'Unione europea Le ha comunicato per lettera, l'ultima datata 23 febbraio 2011, le successive decisioni di non revocare le misure appropriate e di prorogarne anzi il periodo di applicazione.

Dall'insediamento del governo di unità nazionale nel 2009, l'Unione europea accoglie con favore i progressi da questo conseguiti nell'attuare l'accordo politico globale (APG). L'Unione europea ribadisce di ascrivere grande importanza al dialogo politico di cui all'articolo 8 dell'accordo di partenariato ACP-CE, avviato ufficialmente su richiesta del governo dello Zimbabwe in occasione della riunione della troica ministeriale UE-Zimbabwe del 18 e 19 giugno 2009 a Bruxelles. Come convenuto da entrambe le parti, il dialogo politico mira a normalizzare progressivamente le relazioni UE-Zimbabwe garantendo la parallela realizzazione delle riforme politiche previste dall'APG, in modo da spianare la strada alla tenuta di elezioni credibili e democratiche.

Nel quadro del processo globale di rinnovato impegno, l'Unione ha fatto in modo di alleviare le misure appropriate decise nei confronti dello Zimbabwe, che sono state modificate per consentire il sostegno alle istituzioni e ai processi in corso per l'attuazione dell'APG. La Commissione ha inoltre messo a punto interventi nel breve periodo miranti a sostenere il processo di stabilizzazione del governo di unità nazionale e il relativo programma riformista.

L'Unione, che da allora continua a sostenere gli sforzi profusi dal governo di unità nazionale per l'attuazione dell'APG e si compiace per i risultati conseguiti a livello di stabilizzazione dell'economia e di ripristino dei servizi sociali di base, resta in attesa di progressi concreti per quanto riguarda una serie di riordini politici previsti dall'APG, con particolare riguardo per il processo e le riforme costituzionali necessari per la tenuta di elezioni democratiche. In questo contesto, l'Unione si compiace per l'intensificata diplomazia regionale e per gli sforzi della Repubblica del Sud Africa e della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe e accoglie con favore la roadmap convenuta da tutte le parti.

L'Unione esprime apprezzamento per le dichiarazioni di condanna della violenza politica rilasciate di recente da tutti i partiti dello Zimbabwe e si dichiara fiduciosa che le ultime realizzazioni sociali ed economiche saranno accompagnate dalle riforme politiche necessarie per garantire la tenuta di elezioni democratiche e credibili.

Per assecondare ulteriormente il processo di transizione, l'Unione ha deciso di:

- prorogare le misure appropriate stabilite dalle decisioni 2002/148/CE e 2010/97/PESC del Consiglio per un periodo limitato di 6 mesi. L'Unione ribadisce di essere pronta a rivedere la propria posizione in qualsiasi momento alla luce di

progressi concreti nell'attuazione dell'accordo politico globale e nella preparazione delle elezioni;

- coinvolgere il governo dello Zimbabwe nell'elaborazione di un documento di strategia nazionale nel quadro del fondo europeo di sviluppo;
- invitare il governo dello Zimbabwe a partecipare ad un dialogo politico intensificato nell'ambito dell'articolo 8 dell'accordo di partenariato ACP-CE e individuare le tappe successive per la normalizzazione delle relazioni UE-Zimbabwe, in risposta a progressi concreti che contribuiranno a creare le condizioni per lo svolgimento di elezioni credibili. In tal senso l'Unione attende con interesse la visita a Bruxelles del *Zimbabwe Re-engagement Committee*, che spera possa aver luogo nel prossimo futuro.

L'Unione continuerà intanto a fornire assistenza transitoria alla ripresa economica, ai settori sociali e all'attuazione dell'APG a sostegno del governo di unità nazionale e dei relativi programmi di riforma.

Le restanti misure di cui all'allegato della decisione 2002/148/CE continuano ad applicarsi senza modifiche. Se le circostanze cambiano, la decisione del Consiglio potrà essere riesaminata in qualsiasi momento prima del 20 agosto 2012.

L'Unione europea tiene a sottolineare ancora una volta l'importanza che ascrive alla cooperazione futura con lo Zimbabwe e conferma la propria disponibilità a rilanciare e a sviluppare il dialogo politico di cui all'articolo 8 dell'accordo di partenariato ACP-CE onde garantire la progressiva normalizzazione delle relazioni UE-Zimbabwe.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.

Per la Commissione

Per il Consiglio