



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

Strasburgo, 6.10.2015
JOIN(2015) 33 final

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE CONGIUNTO

**Verso un nuovo partenariato tra l'Unione europea
e
i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico dopo il 2020**

I. Introduzione: un partenariato prezioso

Il presente documento si propone di avviare un'ampia consultazione pubblica sulle principali questioni relative al partenariato e alle relazioni, dopo il 2020, tra l'Unione europea (UE) e i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico¹ (ACP). A tale riguardo, è importante fare il punto dell'attuale accordo di partenariato onde valutare in quale misura esso si confermi valido per il futuro e offra una piattaforma per promuovere gli interessi comuni. Occorre procedere a un esame approfondito delle ipotesi su cui si fonda il partenariato, del suo campo d'applicazione, dei suoi strumenti e dei suoi metodi di lavoro. I risultati costituiranno un elemento importante dell'analisi e contribuiranno in tal modo alla valutazione dell'accordo attuale e alla formulazione di proposte strategiche per le relazioni future.

Le relazioni di lunga data tra l'UE e i paesi ACP risalgono a prima del 1975 e alla prima convenzione di Lomé. Quest'ultima è succeduta alla prima Convenzione di Yaoundé del 1963, che vincolava l'allora Comunità economica europea e le ex colonie di alcuni dei suoi Stati membri. Accordi di partenariato successivi hanno definito tali relazioni fino a oggi.

L'attuale accordo di partenariato ACP-CE è stato firmato il 23 giugno 2000 a Cotonou (Benin), da cui deriva il nome "accordo di partenariato di Cotonou" (APC). L'accordo è stato riveduto nel 2005 e nel 2010, conformemente alle sue disposizioni. Concluso per un periodo di vent'anni, scadrà il 29 febbraio 2020. Si tratta di un partenariato di vasta portata, che comprende una dimensione politica, la cooperazione economica e commerciale e la cooperazione per il finanziamento dello sviluppo. Viene finanziato principalmente dal Fondo europeo di sviluppo (FES), un fondo pluriennale fuori bilancio composto da contributi diretti degli Stati membri dell'UE, ed è integrato in parte dagli strumenti di finanziamento esterno provenienti dal bilancio dell'UE. L'APC è un accordo giuridicamente vincolante che crea istituzioni comuni e fornisce un quadro per il dialogo con ciascuno dei suoi membri. Gli accordi conclusi con i paesi ACP rappresentano infatti da molti anni un elemento centrale della politica esterna dell'UE.

Un contesto in rapida evoluzione

Questo riesame delle relazioni ACP-UE si svolge in un mondo sempre più multipolare e in rapida evoluzione. Le forze che controllano la trasformazione mondiale iniziata nei primi anni '90 stanno rifoggiando il mondo con sempre maggiore intensità e sempre più rapidamente. Il mondo in cui viviamo sta diventando più popolato, interconnesso, interdipendente e complesso e deve far fronte a nuove sfide in materia di sicurezza. Il commercio mondiale ha registrato una formidabile espansione e si è notevolmente diversificato. La crescente importanza economica e politica dell'Asia sembra destinata a persistere, unitamente all'affermarsi di altre potenze economiche in Africa e in America latina.

Negli ultimi due decenni l'UE e il gruppo degli Stati ACP hanno conosciuto una graduale trasformazione e le loro relazioni hanno registrato sostanziali sviluppi. Il gruppo degli

¹ Il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico è stato creato dall'accordo di Georgetown del 1975.

Stati ACP, il cui numero è salito a 79, e l'UE con i suoi attuali 28 membri, rappresentano insieme una maggioranza di Stati in seno alle Nazioni Unite e una popolazione complessiva di circa 1,5 miliardi di persone. Da tempo le relazioni si sono estese oltre la cooperazione allo sviluppo e gli scambi commerciali. Il partenariato con le tre regioni che costituiscono il gruppo ACP è stato rafforzato al di fuori dell'accordo di Cotonou, benché in sinergia con esso, come dimostrano il partenariato strategico Africa-UE², la strategia comune relativa al partenariato Caraibi-UE³ e la strategia per un partenariato rafforzato con le isole del Pacifico⁴. È stata intensificata altresì la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali, soprattutto in campo economico e in materia di pace e sicurezza. La conclusione di accordi di partenariato economico (APE) ha definito un nuovo quadro per le relazioni commerciali con gruppi regionali di paesi ACP.

A livello internazionale, nel settembre 2015 è stato adottato un nuovo quadro globale riguardante gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e il relativo finanziamento, affrontando al tempo stesso le problematiche interconnesse dell'eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile. Tale quadro poggia su un nuovo "partenariato globale" inteso a mobilitare tutti i mezzi di attuazione e tutti i soggetti interessati. Destinato ad applicarsi universalmente a tutti i paesi, esso rispecchia un radicale cambiamento delle prospettive di sviluppo e inciderà sulle future relazioni ACP-UE.

Per quanto attiene alle prestazioni economiche, la situazione all'interno del gruppo dei paesi ACP non è omogenea. Tutti i paesi dei Caraibi, ad eccezione di Haiti, hanno conseguito lo status di paese a reddito medio o elevato ma devono far fronte a gravi difficoltà, in particolare per quanto riguarda la loro vulnerabilità agli shock esterni e alle calamità naturali. Gli Stati del Pacifico hanno avuto uno sviluppo economico molto eterogeneo e la maggior parte di essi deve fare i conti con forti limitazioni, a causa delle proprie dimensioni e della posizione geografica; sono inoltre caratterizzati da una vulnerabilità simile a quella dei paesi caraibici. L'Africa ha registrato nel complesso un buon andamento economico e la maggioranza dei suoi paesi ha goduto ininterrottamente, per almeno dieci anni, di una forte crescita economica. Sebbene la lotta contro la povertà nei paesi ACP abbia registrato dei miglioramenti, come dimostrano i progressi compiuti verso gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), permangono gravi difficoltà in termini di sviluppo umano, eliminazione della povertà e disuguaglianze, che in alcune zone sono degenerate in un conflitto aperto e hanno provocato una maggiore fragilità, il protrarsi delle crisi e l'aumento dei flussi migratori a livello mondiale. I rapporti con le catene di valore regionali e mondiali sono stati limitati, soprattutto per quanto riguarda i paesi meno sviluppati (PMS).

² Basato sulla strategia comune Africa-Europa adottata dai capi di Stato e di governo in occasione del secondo vertice UE-Africa del 2007. L'attuale tabella di marcia 2014-2017 è stata concordata al 4° vertice UE-Africa svoltosi nel 2014.

³ Nel novembre 2012 il Consiglio dell'UE ha approvato la strategia comune relativa al partenariato UE-Caraibi, precedentemente elaborata sulla base della decisione del vertice UE-CARIFORUM tenutosi a Madrid nel maggio 2010. I ministri del CARIFORUM hanno approvato la nuova strategia nel corso della riunione ministeriale annuale del novembre 2012.

⁴ COM(2006) 248 definitivo.

II. Valori condivisi e interessi comuni ("il contenuto")

Inizialmente, il partenariato ACP-UE è stato imperniato sugli aiuti allo sviluppo e sugli scambi commerciali, situazione tipica che rispecchia la relazione donatore-beneficiario. Con l'evolversi delle circostanze e delle relazioni, il partenariato si è gradualmente concentrato sul perseguimento di interessi comuni. L'APC firmato nel 2000 ha notevolmente consolidato il pilastro politico del partenariato grazie all'integrazione di un dialogo politico concreto con i paesi e con le regioni ACP, ma non è del tutto riuscito ad avvicinare l'UE e il gruppo ACP sulla scena internazionale come partner congiunti. L'APC ha introdotto altresì una dimensione di pace e sicurezza che ha registrato un'evoluzione più rapida nell'ambito del partenariato Africa-UE, mentre la crescente cooperazione sul tema della sicurezza dei cittadini con i Caraibi e sul rischio climatico e l'uguaglianza di genere nella regione del Pacifico offre un'ulteriore dimostrazione di tale evoluzione. La conclusione di accordi di partenariato economico (APE) con la maggioranza degli Stati ACP ha trasformato il pilastro commerciale dell'APC in una relazione articolata su più fronti, con diversi raggruppamenti regionali.

Le relazioni future dovranno adeguarsi alle nuove realtà di un partenariato multilaterale e multidimensionale. Tenendo presente che i risultati migliori si ottengono quando gli obiettivi dell'UE e dei partner ACP coincidono davvero, risulta determinante per il futuro del partenariato individuare forti interessi comuni e valori condivisi. Una valutazione preliminare indica interessi comuni e principi condivisi, tra i quali spiccano quelli riportati di seguito, e invita a un'ampia consultazione e a una riflessione più approfondita.

Interessi globali comuni in un mondo multipolare

Una proficua cooperazione sulle questioni mondiali poggia su solide alleanze politiche fondate su valori condivisi e su interessi comuni. I paesi ACP e l'UE hanno un interesse comune a promuovere una gestione sostenibile dei beni pubblici mondiali e di sfide internazionali quali il cambiamento climatico e la sicurezza idrica, energetica e alimentare. Tra le altre sfide mondiali che incidono a tutti i livelli negli Stati membri dell'UE e negli Stati ACP figurano la pace e la sicurezza (compresi il terrorismo, l'estremismo e la criminalità internazionale), l'ambiente (in particolare la biodiversità), la migrazione, la sanità e le questioni finanziarie (compresi l'architettura finanziaria internazionale, i flussi finanziari e la fiscalità).

Il cambiamento climatico offre un chiaro esempio di un settore in cui l'UE è all'avanguardia a livello mondiale e per il quale i paesi ACP nutrono particolare interesse poiché alcune delle loro regioni ne subiranno in pieno le conseguenze. Un nuovo accordo globale sui cambiamenti climatici dovrebbe essere adottato nel dicembre di quest'anno e, a questo riguardo, risulta fondamentale il coinvolgimento attivo dei paesi ACP. Al tempo stesso, molti paesi ACP dispongono di un enorme potenziale per la produzione di energie rinnovabili e la "crescita blu", ambiti che richiederanno cospicui investimenti del settore privato.

1. In quale misura il partenariato è riuscito ad affrontare in modo efficace le problematiche mondiali?

2. Come si potrebbero consolidare i risultati conseguiti in questo campo e a quali problematiche mondiali il partenariato potrebbe conferire maggiore valore aggiunto in futuro, nell'ambito dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e nelle pertinenti sedi internazionali?

Diritti umani, democrazia e Stato di diritto, nonché buon governo

Il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto nonché il buon governo, costituiscono il fondamento del partenariato ACP-UE. Tali valori sono essenziali per un modello di sviluppo sostenibile. Nonostante i progressi compiuti, permangono numerose difficoltà. L'APC prevede varie forme di dialogo politico, compreso il dialogo politico regolare (articolo 8), nonché l'intensificazione del dialogo politico e l'avvio di consultazioni ad hoc in caso di violazione dei suoi elementi essenziali (diritti umani, principi democratici e Stato di diritto) o in caso di gravi casi di corruzione in un paese partner. In tale contesto, è prevista l'adozione di misure appropriate, compresa la sospensione della cooperazione come ultima risorsa, se ritenuta necessaria (articoli 96-97). Dal 2000 sono state avviate consultazioni in tal senso in 24 casi, uno dei quali riguardante la corruzione.

3. I meccanismi previsti dall'APC (ossia dialogo politico, sostegno finanziario, misure appropriate, sospensione dell'accordo) hanno comportato miglioramenti significativi in materia di diritti umani, democrazia, Stato di diritto e buon governo, compresa la lotta alla corruzione? Il futuro partenariato dovrebbe fare di più al riguardo e in che modo?

4. Il coinvolgimento nel partenariato delle autorità locali e dei soggetti non statali (ossia le organizzazioni della società civile e i media), dei parlamenti nazionali, degli organi giurisdizionali e delle istituzioni nazionali per i diritti umani è stato adeguato e utile per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, nonché il buon governo? Tali soggetti potrebbero fornire un contributo maggiore e in che modo?

Pace e sicurezza, lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata

Come riconosciuto nell'articolo 11 dell'APC, la pace e la sicurezza sono indispensabili per lo sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà, così come è vero il contrario: i paesi fragili o colpiti da conflitti sono risultati per lo più incapaci di conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio. I conflitti violenti tra Stati sono in aumento. Per risolvere i conflitti e le situazioni di fragilità occorre un'impostazione globale che combini strumenti diplomatici, di sicurezza e di sviluppo e un'attenzione particolare alla prevenzione dei conflitti e al consolidamento della pace e degli apparati statali. Anche il sostegno ai processi democratici viene spesso ritenuto un elemento di pace e di stabilità. Tali questioni di vasta portata costituiscono parte integrante del dialogo politico tra i partner nel quadro dell'APC. Negli ultimi anni, inoltre, l'UE e i paesi ACP hanno dovuto fronteggiare minacce per la sicurezza transregionale legate al terrorismo e all'estremismo violento, a tutte le forme di traffico illecito, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di armi e di stupefacenti, nonché al fenomeno della pirateria. Questi

rischi sono accentuati dalla forte crescita demografica dell'Africa, accompagnata da problematiche quali la rapida urbanizzazione, disuguaglianze persistenti o crescenti ed elevati tassi di disoccupazione, soprattutto tra i giovani. Poiché molte di queste sfide sono strettamente collegate e attraversano più continenti, per affrontarle con successo l'UE e i paesi ACP devono utilizzare in modo coerente la gamma di strumenti di cui dispongono.

5. Le disposizioni in materia di pace e sicurezza contenute nell'APC sono adeguate e utili? L'equilibrio tra il coinvolgimento a livello regionale e il coinvolgimento a livello di tutti i paesi ACP è stato efficace?

6. Il futuro partenariato dovrebbe prevedere un'azione congiunta più efficace in materia di prevenzione dei conflitti, ivi compresi un sistema di allarme rapido e la mediazione, le attività di consolidamento della pace e degli apparati statali, nonché per respingere le minacce alla sicurezza transnazionale? Ciò dovrebbe avvenire in ambito UE-ACP?

Crescita economica sostenibile e inclusiva, investimenti e scambi

La promozione di una **crescita economica inclusiva e sostenibile** è essenziale per garantire lo sviluppo economico a lungo termine e la riduzione della povertà ed è indispensabile per far fronte alle sfide demografiche. Sebbene i risultati varino da un paese all'altro e nel corso del tempo, la regione ACP è stata caratterizzata da prestazioni economiche notevoli, con la creazione di mercati nazionali più ampi e nuove opportunità economiche. Di converso, l'industrializzazione, la digitalizzazione e la diversificazione economica sono risultate limitate in numerosi paesi ACP. La riduzione della povertà e delle disuguaglianze è stata inferiore al previsto e il livello di sottoccupazione e di economia informale è rimasto troppo elevato. Rafforzare la resilienza delle popolazioni più vulnerabili si conferma problematico. Se si considera che la sua popolazione dovrebbe raddoppiare entro il 2050 e si tiene conto delle abbondanti risorse naturali del continente, il potenziale economico dell'Africa resta nel complesso alquanto significativo. Uno sfruttamento sostenibile degli oceani, ivi compresi le ricche risorse alieutiche, l'acquacoltura e i giacimenti minerari, possono rappresentare importanti opportunità economiche e di investimento. Paesi come il Brasile, la Cina e l'India si stanno posizionando strategicamente in tali regioni rafforzando la propria presenza, aumentando gli investimenti e intensificando le relazioni commerciali, nonché ampliando il volume globale delle attività di cooperazione.

7. Quanto è stato efficace il partenariato nel promuovere uno sviluppo sostenibile e inclusivo?

8. Tenendo conto del nuovo contesto degli OSM, il futuro partenariato dovrebbe fare di più al riguardo? Che cosa?

Il mantenimento della **stabilità macroeconomica**, compresa la stabilità del sistema finanziario, è un presupposto per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Molti paesi ACP hanno migliorato il proprio quadro macroeconomico nell'ultimo decennio, caratterizzato da tassi di crescita elevati, il che ha consentito ad alcuni di essi di mobilitare più capitali internazionali e nazionali. La recente crisi finanziaria ed economica ha evidenziato il peggioramento del tenore di vita e gli effetti di ricaduta che possono derivare dall'instabilità macroeconomica.

Ciò si verifica soprattutto in un mondo economico e finanziario sempre più interconnesso, che comprende numerose economie emergenti e i relativi mercati finanziari.

Nonostante tassi di crescita sostenuti e abbondanti risorse naturali, molti paesi non sono stati in grado di riscuotere le entrate nazionali necessarie per lo sviluppo sostenibile. La creazione di sistemi fiscali equi ed efficienti e l'istituzione di autorità preposte alla riscossione creano i presupposti per garantire un gettito sostenibile. Permangono tuttavia gravi problemi quali l'elusione e l'evasione fiscali e i flussi finanziari illeciti.

9. In quale misura il partenariato si è dimostrato efficace per sostenere la stabilità macroeconomica e finanziaria? In quali ambiti la cooperazione ACP-UE in materia di stabilità macroeconomica e finanziaria potrebbe apportare un valore aggiunto?

10. In quale misura il partenariato si è dimostrato efficace per migliorare la mobilitazione delle entrate nazionali, promuovere sistemi fiscali equi ed efficienti e contrastare i flussi finanziari illeciti? Una maggiore cooperazione ACP-UE in tali ambiti comporterebbe un valore aggiunto e una maggiore efficienza?

Viene riconosciuto sempre più che l'**impegno del settore privato** insieme alle forme di economia sociali, tradizionali e cooperative possono contribuire significativamente alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile. I flussi finanziari privati, come le rimesse degli emigranti, gli investimenti esteri e i finanziamenti di investitori istituzionali superano già di gran lunga tutte le risorse pubbliche nel loro insieme. Per sfruttare appieno il potenziale del settore privato è necessario creare condizioni favorevoli all'iniziativa privata, al commercio e alla finanza, a investimenti sostenibili e alla creazione di posti di lavoro dignitosi, nonché trasferire le attività informali al settore formale. È inoltre indispensabile che le imprese si impegnino fermamente ad attrarre gli investimenti del settore privato in ambiti che presentano lacune di mercato e a intraprendere pratiche responsabili nel quadro delle rispettive strategie riguardanti le loro attività principali.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) può fungere da catalizzatore per sbloccare finanziamenti privati a favore dello sviluppo sostenibile. A tal fine sono stati elaborati nuovi strumenti quali meccanismi di finanziamento combinato (*blending*), investimenti in debito e capitale e altre forme di finanziamento innovativo, in particolare per le infrastrutture energetiche e di trasporto. La sostenibilità del settore energetico è essenziale per lo sviluppo sostenibile.

Come già avviene per l'innovazione scientifica e tecnologica in un'ampia gamma di settori, il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione potrebbe svolgere un ruolo importante per proiettare in avanti lo sviluppo, colmare il divario digitale e sviluppare una società della conoscenza.

Particolare attenzione dev'essere rivolta al **settore dell'agricoltura e dell'allevamento**, che nelle economie di molti paesi ACP occupa la maggior parte della popolazione. In quanto tale, esso rappresenta un settore con un forte effetto moltiplicatore per la crescita e l'occupazione, nonché per la riduzione della povertà rurale. Lo sviluppo del settore agricolo, tuttavia, deve

affrontare importanti sfide quali il cambiamento climatico, l'instabilità dei prezzi e il rispetto delle norme commerciali, segnatamente in materia di sicurezza alimentare.

11. Il partenariato è riuscito a contribuire in misura sostanziale a mobilitare il settore privato e ad attrarre gli investimenti esteri diretti?

12. Come si può sfruttare meglio il potenziale del settore privato dell'UE e dei paesi ACP? Quale dovrebbe essere il principale obiettivo della cooperazione tra il settore privato dell'UE e quello dei paesi ACP in un quadro post-Cotonou e quale potrebbe essere il ruolo dell'APS al riguardo?

13. In tale contesto, quali possibilità intravede per la nuova economia digitale?

14. In quale misura il partenariato è riuscito a contribuire ad incrementare lo sviluppo agricolo e gli scambi commerciali?

Il **commercio** e l'integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale possono incidere considerevolmente sullo sviluppo sostenibile. A livello internazionale, i negoziati del ciclo di Doha sulla liberalizzazione degli scambi sono in fase di stallo. Negli ultimi dieci anni i paesi ACP, nel loro insieme, hanno mantenuto un'eccedenza commerciale con l'UE e quest'ultima si conferma il principale partner della maggior parte di tali paesi in termini di scambi e di investimenti. La diversificazione degli scambi e il commercio tra i paesi ACP sono stati però limitati. Le economie emergenti stanno potenziando rapidamente la propria presenza. Nell'ambito dell'APC, le relazioni commerciali ACP-UE sono state ristabilite su nuove basi tramite il negoziato di accordi di partenariato economico (APE) reciproci – ma asimmetrici – con la maggior parte dei paesi ACP. Gli APE sono pienamente compatibili con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio. L'APC resta l'accordo quadro per gli APE, che fanno riferimento ai suoi obiettivi e ai suoi elementi essenziali. Oltre a definire gli APE come i nuovi accordi commerciali ACP-UE, l'APC contiene disposizioni in materia di cooperazione commerciale, anche per quanto attiene agli scambi di servizi e ai settori connessi al commercio, che riguardano tutti gli Stati ACP. Per i paesi ACP che non hanno sottoscritto accordi di partenariato economico, gli scambi commerciali con l'UE sono disciplinati dal sistema di preferenze generalizzate, compresa l'iniziativa "Tutto tranne le armi" per i paesi meno sviluppati, o dal "trattamento della nazione più favorita" (paesi a reddito medio-alto e superiore).

15. Qual è stato il contributo delle preferenze commerciali del partenariato all'integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale e ai suoi obiettivi di sviluppo?

16. Risultano ancora necessarie disposizioni specifiche sulla cooperazione commerciale nel quadro post-Cotonou, tenendo anche conto dei paesi ACP che non hanno firmato un APE? In caso affermativo, che cosa potrebbero/dovrebbero riguardare?

Sviluppo umano e sociale

Il mondo odierno si trova ad affrontare grandi problematiche, tra loro collegate: da un lato l'eliminazione della povertà, che è al centro dell'APC e costituisce il principale obiettivo del

trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di cooperazione allo sviluppo e, dall'altro, il conseguimento di uno sviluppo sostenibile nella sua triplice dimensione. Sebbene si registrino progressi per quanto concerne l'eliminazione della povertà, i risultati variano notevolmente tra regioni e paesi. In molti paesi persistono disparità tra uomini e donne e la violenza nei confronti di donne e ragazze continua a minare gli sforzi tesi a raggiungere tutti gli obiettivi.

Situazioni di crisi e fragilità ricorrenti, nonché una serie di possibili shock esterni, restano fattori intrinseci dell'annientamento o del ribaltamento dei progressi compiuti nel settore dello sviluppo. Si è quindi rafforzato il legame tra gli aiuti allo sviluppo e l'assistenza umanitaria. Se i più poveri sono vulnerabili, restano vulnerabili anche le persone a rischio di povertà o addirittura la nuova classe media nei paesi emergenti; occorre pertanto rafforzare la resilienza di questi gruppi. Inoltre, le disparità di ricchezza e di reddito sono in aumento in tutto il mondo. La relazione negativa tra le disparità (in termini di reddito, di accesso ai servizi sanitari e sociali, di genere e tra gruppi di popolazione) e lo sviluppo umano mina la coesione sociale e contribuisce all'instabilità politica e alle tensioni sociali. Per evitare di regredire e continuare invece a fare passi avanti si dovranno affrontare problemi in costante aumento, quali il cambiamento climatico, la forte crescita demografica, la disoccupazione giovanile, l'urbanizzazione, la migrazione e la mobilità umana. Sarà pertanto indispensabile garantire la coerenza delle politiche a tutti i livelli per favorire lo sviluppo umano sostenibile.

17. Il partenariato ha conseguito il suo obiettivo di sviluppo umano in maniera efficace ed efficiente, per quanto riguarda in particolare l'eliminazione della povertà ma anche la parità di genere e l'emancipazione delle donne? Come si potrebbe migliorare?

18. Tenendo conto del nuovo quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile, quali sono le principali problematiche legate allo sviluppo umano sulle quali dovrebbe concentrarsi il partenariato in futuro?

Migrazione e mobilità

La migrazione e la mobilità sono fenomeni estremamente importanti, sia all'interno dei paesi ACP e dell'UE che tra essi. L'UE affronta le questioni connesse alla migrazione in una prospettiva globale.

Occorre affrontare le problematiche legate alla migrazione irregolare, come pure le cause profonde delle migrazioni, tra cui la povertà, i conflitti, la pressione demografica, le questioni climatiche e ambientali, le violazioni dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, nonché la mancanza di posti di lavoro dignitosi e di sistemi di protezione sociale di base. Tenuto conto della portata senza precedenti dei trasferimenti forzati, è essenziale affrontare sistematicamente la questione nell'ottica dello sviluppo oltre a fornire aiuti umanitari.

È importante altresì sostenere le iniziative dei paesi terzi tese ad elaborare politiche efficaci in materia di migrazione. Sarebbe opportuno sfruttare le opportunità in questo settore attraverso un potenziamento della migrazione e della mobilità legali in particolare a fini d'istruzione e di

formazione e a fini scientifici, culturali, e professionali, che incidono positivamente tanto sulle economie quanto sulle società.

L'articolo 13 dell'APC prevede un dialogo ACP-UE sulla migrazione, già in corso. È particolarmente importante contrastare con maggiore efficienza il fenomeno della migrazione irregolare, lottando altresì contro le relative reti criminali, e affrontare efficacemente le questioni del rimpatrio e della riammissione di persone che non hanno il diritto di restare nell'UE. Sarà determinante garantire la protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili.

19. Il partenariato è risultato uno strumento utile per discutere le questioni in materia di migrazione e ha contribuito positivamente al dibattito? L'articolo 13 dell'APC è stato applicato in ogni suo elemento?

20. Un futuro partenariato dovrebbe fare di più in tale campo e su quali aspetti particolari dovrebbe concentrarsi (migrazione e mobilità legali, attenzione alle cause profonde della migrazione, rimpatrio e riammissione, lotta contro la tratta di esseri umani e contrabbando, protezione internazionale)?

III. Verso un partenariato più efficace ("le modalità")

Questa sezione poggia sugli insegnamenti tratti dalle relazioni di lunga data tra le parti, in particolare sull'attuazione dell'APC. Le questioni che vengono sollevate hanno lo scopo di valutare in che modo il partenariato possa diventare uno strumento più efficace per promuovere gli interessi tanto dell'UE quanto degli Stati ACP.

Relazioni politiche più salde

L'APC offre un solido quadro di principi fondamentali condivisi, sanciti da un accordo giuridicamente vincolante. Esso costituisce la base della cooperazione con i membri del gruppo degli Stati ACP nel suo insieme e con ciascun paese o (sotto) regione separatamente. La sua attuazione poggia su un ampio dialogo che si svolge a vari livelli, sia nazionale che regionale, nonché nell'ambito delle istituzioni comuni ACP – UE. Poiché gli Stati membri dell'UE sono parte dell'APC, anche le loro relazioni bilaterali con i paesi ACP sono definite dall'accordo.

21. Quanto è stato efficace il dialogo politico e a quale livello (nazionale, regionale e attraverso le istituzioni comuni UE-ACP) lo è stato maggiormente? Si dovrebbe estendere o limitare la portata del dialogo politico?

22. Un maggiore coinvolgimento degli Stati membri dell'UE, che associ le loro politiche e i loro strumenti bilaterali al dialogo politico a livello nazionale, contribuirebbe a potenziare l'efficacia e l'efficienza del dialogo?

23. Il fatto che l'accordo sia giuridicamente vincolante è stato determinante per la sua attuazione rispetto ad altri partenariati regionali basati su dichiarazioni politiche?

Coerenza dell'ambito geografico

L'ambito geografico del partenariato ACP-UE si è notevolmente ampliato nel corso degli anni. Per garantire la coerenza e una cooperazione efficace, potrebbe risultare interessante integrare nel quadro generale altri paesi alle prese con problemi analoghi. Il rafforzamento del programma continentale africano ha portato all'istituzione, nel 2007, del partenariato Africa-UE, che comprende i paesi nordafricani che non sono parte contraente dell'APC. Sebbene il Sudafrica sia parte contraente dell'accordo, non tutte le disposizioni di quest'ultimo si applicano a tale paese. La maggior parte dei paesi meno sviluppati del mondo appartiene al gruppo degli Stati ACP e il passaggio a un programma più "universale" di obiettivi di sviluppo sostenibile favorisce un'impostazione unificata per quanto concerne questo gruppo di paesi. In tale contesto, il riesame dovrebbe tener conto anche dell'attuale ambito geografico e valutare se le parti potrebbero trarre vantaggio da una più ampia copertura del partenariato a livello ACP, unita a un radicamento più regionale. Una delle questioni fondamentali da esaminare riguarda l'equilibrio e la divisione dei compiti nel contesto delle relazioni dell'UE con gli Stati ACP, da un lato, e delle relazioni con i raggruppamenti regionali, dall'altro. Il contesto regionale può coinvolgere, in alcuni casi, paesi vicini che non fanno parte del quadro ACP. I paesi dei Caraibi, ad esempio, sono membri della Comunità degli Stati dell'America latina e dei Caraibi.

24. Sarebbe utile integrare in un futuro quadro altri paesi oltre agli attuali membri del gruppo di Stati ACP? Di quali paesi si tratterebbe?

25. Che tipo di quadro dovrebbe disciplinare le relazioni tra l'UE e i paesi ACP? Quale sarebbe il possibile legame tra il successore dell'attuale quadro ACP-UE e i partenariati regionali più recenti dell'UE con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico? Un futuro quadro ACP-UE potrebbe comprendere partenariati distinti con partner regionali?

26. Esiste un margine per integrare relazioni più strutturate con l'Asia, l'America latina, il Medio Oriente e l'Africa settentrionale?

Una cooperazione "su misura" rivolta a gruppi di paesi che presentano un livello analogo di sviluppo

Per garantire che l'assistenza allo sviluppo dell'UE giunga dove è maggiormente necessaria e incida al massimo sull'eliminazione della povertà, l'UE ha recentemente rafforzato il principio di differenziazione, consentendo a diversi paesi partner dell'Unione di emanciparsi dall'assistenza bilaterale allo sviluppo. Gli ultimi vent'anni hanno dimostrato che il gruppo ACP deve fare i conti con una crescente diversità di modelli di sviluppo, in particolare tra i paesi a medio reddito "in piena espansione", da un lato, e i paesi meno sviluppati e gli Stati fragili, dall'altro. Circa la metà dei 79 paesi ACP continua ad essere costituita da paesi meno sviluppati, mentre numerosi di essi hanno ottenuto lo status di paese a reddito medio-basso (11), reddito medio-alto (23) o reddito elevato (4). Tenuto conto di questa evoluzione, si dovrebbe valutare la possibilità di emancipare i paesi ACP più sviluppati dall'assistenza bilaterale allo sviluppo. Livelli elevati di disuguaglianza e povertà permangono all'interno dei paesi, compresi quelli appartenenti alle categorie economiche superiori. Per affrontare le

diverse problematiche dei partner ACP in funzione della loro fase di sviluppo, occorrono forme più adeguate di cooperazione "su misura" che ricorrano, ad esempio, ad assistenza tecnica, trasferimento delle conoscenze e ricerca, consentendo di creare e sviluppare congiuntamente soluzioni.

27. L'attuale sistema di assegnazione delle risorse per lo sviluppo in funzione delle esigenze e delle capacità, nonché dei risultati, è sufficiente per erogare i fondi ai paesi nei quali è possibile ottenere il massimo impatto? Nell'assegnazione delle risorse si dovrebbe continuare a privilegiare i paesi che ne hanno più bisogno, compresi gli Stati fragili?

28. Quale tipo di cooperazione potrebbe contribuire a coprire le esigenze specifiche dei paesi ACP più sviluppati al fine di conseguire una crescita più equa e sostenibile?

Consolidare le relazioni con i soggetti principali

L'APC fornisce un quadro per il consolidamento di relazioni di vasta portata e inclusive che non si limita ai governi nazionali ma riconosce il ruolo svolto da parlamenti, autorità locali e soggetti non statali (società civile, settore privato, sindacati) nello sviluppo. Esso ne ha ufficializzato il ruolo sia nella conduzione del dialogo politico che nella programmazione e nell'attuazione dei programmi di cooperazione. Eppure, la partecipazione effettiva di molti di questi soggetti è stata modesta e il loro potenziale non è stato sfruttato appieno.

29. L'attuale modello di partecipazione delle parti interessate ha contribuito efficacemente alla realizzazione degli obiettivi del partenariato? Quali soggetti potrebbero svolgere un ruolo più significativo nell'attuazione del partenariato? Con quali modalità?

30. Che cosa si potrebbe fare per promuovere un coinvolgimento effettivo ed efficace del settore privato internazionale e nazionale, della società civile, delle parti sociali e degli enti locali nel partenariato?

Nella regione ACP, numerosi nuovi soggetti hanno assunto un ruolo sempre più attivo in campo economico e nel settore dello sviluppo; tra questi figurano economie emergenti come il Brasile, la Cina, l'India o l'Indonesia, nonché gli Stati arabi del Golfo Persico e fondazioni private. Inoltre, pur restando alle prese con seri problemi in materia di sviluppo, alcuni paesi ACP registrano un RNL pro capite più elevato di quello di alcuni Stati membri dell'UE. Alcuni di essi forniscono a loro volta aiuti allo sviluppo ad altri paesi ACP.

31. Il partenariato dovrebbe essere aperto ai nuovi soggetti cui si è fatto riferimento?

32. A tale riguardo, si dovrebbe valutare la possibilità di aprire il partenariato a "membri associati" o "osservatori"?

33. In quale modo un nuovo quadro potrebbe promuovere la cooperazione triangolare e la cooperazione sud-sud, ivi compresa una crescente partecipazione dei paesi ACP quali soggetti dello sviluppo a sostegno degli altri paesi ACP?

Razionalizzare l'assetto istituzionale e il funzionamento del partenariato

Nel riesaminare il partenariato si dovrebbe altresì valutarne l'assetto istituzionale e il funzionamento in termini di una maggiore efficacia del processo decisionale al livello adeguato. Nel corso degli anni ha preso forma una serie complessa di istituzioni congiunte, comprese quelle istituite dagli APE. Inoltre, il riesame dovrebbe tener conto del fatto che istituzioni come l'Unione africana e organizzazioni regionali dell'Africa, dei Caraibi (CARIFORUM) e del Pacifico (Forum delle isole del Pacifico) hanno consolidato la propria posizione sulla scena mondiale e in particolare per quanto riguarda le loro relazioni con l'UE.

34. L'assetto istituzionale comune (che comprende il Consiglio dei ministri ACP-UE, il Comitato degli ambasciatori ACP-UE e l'Assemblea parlamentare paritetica) è risultato efficace per discutere e promuovere interessi e opinioni comuni e per fornire un orientamento politico e imprimere slancio al partenariato ACP-UE e all'attuazione dell'APC?

35. Qual è il valore aggiunto delle istituzioni comuni ACP-UE rispetto a più recenti quadri comunitari regionali e quadri comunitari economici regionali per il dialogo e la cooperazione?

36. Quali disposizioni istituzionali potrebbero aiutare più efficacemente ad affrontare le problematiche comuni e a promuovere interessi comuni?

37. Bisognerebbe imporre un grado più elevato di autofinanziamento di tale modalità di funzionamento (istituzioni comuni ACP-UE e segretariato ACP) da parte degli Stati ACP?

Strumenti e metodi di cooperazione allo sviluppo più consoni e più flessibili

Gli strumenti e i metodi di cooperazione mirano a rendere operativi i principi di Cotonou, che prevedono una particolare attenzione ai risultati, al partenariato e alla titolarità. La programmazione e l'attuazione del FES sono quindi concepiti come una responsabilità comune. Per consentire la titolarità e l'allineamento alle politiche del governo sono stati messi a punto procedure e sistemi che dipendono in larga misura dalla funzione di ordinatore nazionale/regionale/intra-ACP. L'ordinatore nazionale è un alto funzionario nominato dal governo di ciascuno Stato ACP a rappresentarlo ed essere congiuntamente responsabile per tutte le operazioni finanziate dal FES. Questo sistema ha permesso all'organizzazione governativa/regionale di assumere la piena titolarità ma, come dimostrano alcune valutazioni, non sempre ha consentito lo svolgimento di un dialogo settoriale efficiente e la corretta attuazione previsti e potrebbe quindi necessitare di un aggiornamento.

Il FES viene attuato mediante programmi nazionali, regionali e intra-ACP. Comprende altresì misure particolari e flessibili per gli interventi di sviluppo e gli interventi umanitari in caso di emergenze e di imprevisti.

Inoltre, nel quadro del bilancio dell'Unione i paesi partner ACP beneficiano del programma panafricano o di programmi tematici finanziati dallo strumento di cooperazione allo

sviluppo⁵. Infine, numerosi progetti nei paesi ACP vengono finanziati tramite lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace⁶ e lo strumento europeo per la promozione della democrazia e i diritti umani⁷. Questa molteplicità di strumenti ha creato difficoltà in termini di concentrazione, coordinamento e complementarità degli aiuti allo sviluppo dell'UE. L'estensione della programmazione congiunta dell'assistenza dell'UE e dei suoi Stati membri intende potenziare l'incidenza e l'efficacia dell'aiuto.

38. Un apposito strumento di finanziamento a sostegno del partenariato ACP-UE presenta un valore aggiunto? In caso affermativo, per quali motivi e in che modo tale strumento risulterebbe diverso da altri strumenti di finanziamento esterno finanziati dal bilancio generale dell'Unione? Lo strumento è sufficientemente flessibile, in particolare per fronteggiare situazioni di crisi? Può essere attivato in modo diverso?

39. Qual è il valore aggiunto del sistema di cogestione del FES, che associa le autorità nazionali alla programmazione e alla gestione dei programmi di aiuto, rispetto ad altri strumenti di cooperazione dell'UE impiegati nei paesi non ACP?

40. L'attuale struttura del processo di programmazione e dell'attuazione degli interventi comporta un'effettiva titolarità dei beneficiari? Che cosa si potrebbe migliorare? Come possono l'UE e gli Stati membri ottimizzare l'incidenza della programmazione congiunta?

In termini di attuazione, la cooperazione dell'UE ha assunto varie forme, che vanno dall'impostazione per progetto al sostegno al bilancio, con un recente aumento delle operazioni di finanziamento combinato e l'affermarsi di fondi fiduciari dell'UE, senza scordare la cooperazione delegata a favore delle agenzie internazionali e di sviluppo dell'UE. Nel prendere in esame il nuovo partenariato, è opportuno riflettere sulla giusta combinazione di modalità di attuazione (comprese la concessione di prestiti al posto di sovvenzioni o la fornitura di garanzie a copertura degli investimenti), nonché rafforzare un contesto favorevole a un controllo finanziario e a un sistema di responsabilità efficienti ed efficaci.

In molti paesi ACP è diminuita l'incidenza relativa dell'APS nel reddito nazionale lordo. Bisogna quindi perfezionare la gamma di strumenti di cooperazione finanziaria, permettendo ai fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'UE di contribuire con la massima efficienza all'obiettivo generale della cooperazione allo sviluppo. Si potrebbero valutare sinergie con altre fonti di finanziamento, nonché il ricorso ad altre modalità di attuazione (ivi compresi

⁵ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020.

⁶ Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

⁷ Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

iniziative e investimenti privati) o a nuovi strumenti, per esempio il gemellaggio⁸ o lo strumento TAIEX⁹ nell'ambito del trasferimento di conoscenze.

41. La varietà di strumenti esistenti è adeguata ai principi e agli interessi comuni dell'UE e dei paesi ACP e vi sono lacune da colmare? Come valuta l'efficacia e l'efficienza delle diverse modalità di attuazione?

42. Sarebbe opportuno imporre un tasso più elevato di autofinanziamento delle attività da parte degli Stati ACP per garantire la titolarità? Ciò potrebbe valere per tutti i paesi? Sulla base di quali principi?

43. Come si possono mobilitare meglio le competenze dell'UE e dei suoi Stati membri, in particolare nei paesi a reddito medio?

⁸ Il gemellaggio riunisce le competenze del settore pubblico degli Stati membri dell'UE e dei paesi beneficiari al fine di rafforzare le attività di cooperazione.

⁹ TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni della Commissione europea nei paesi dell'allargamento e del vicinato. Esso sostiene le amministrazioni pubbliche in materia di ravvicinamento, applicazione e attuazione della normativa UE e agevola la condivisione delle migliori pratiche dell'UE.