



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.4.2008
COM(2008) 177 definitivo

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

**L'UE partner mondiale per lo sviluppo
Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio**

{SEC(2008) 431}

{SEC(2008) 432}

{SEC(2008) 433}

{SEC(2008) 434}

{SEC(2008) 435}

INDICE

1.	2008: un anno cruciale per lo sviluppo	4
2.	46 miliardi di euro di aiuti comunitari nel 2007 – Manterremo gli impegni assunti? .	6
3.	Una maggiore efficacia degli aiuti richiede riforme più radicali	9
4.	Un polo europeo di coerenza delle politiche per lo sviluppo.....	11
5.	Gli aiuti al commercio al servizio degli OSM	12
6.	Conclusioni – Un nuovo slancio è necessario.....	13

Sintesi

Dal 2005 gli Stati membri e la Commissione europea dispongono di una visione comune dello sviluppo, che si è tradotta nell'adozione del consenso europeo in materia di sviluppo. I principi e gli obiettivi definiti dall'Unione europea disciplinano le azioni di aiuto allo sviluppo destinate essenzialmente ad assistere i paesi in via di sviluppo nell'applicazione delle loro strategie di riduzione della povertà, in particolare favorendo l'accesso all'istruzione primaria per tutti i bambini e le bambine, migliorando i sistemi sanitari dei paesi più poveri, garantendo l'accesso all'acqua potabile alle popolazioni svantaggiate o sostenendo programmi di potenziamento delle capacità e iniziative in materia di democrazia e di buon governo.

Con la conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo, l'analisi dei progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio e l'adozione del consenso europeo nel 2005, l'Unione ha assunto tutta una serie di impegni sul volume e l'efficacia degli aiuti, la coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo e gli aiuti al commercio. La Commissione ha il compito di controllare l'effettivo rispetto di questi impegni in seno all'Unione: la presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata costituiscono la risposta a tale obbligo.

La comunicazione si propone di fornire un contributo all'elaborazione di una posizione comune dell'UE, in particolare nella prospettiva degli incontri di Accra e di Doha¹ e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite del settembre 2008, ribadendo quindi il ruolo di primo piano dell'Unione sulla scena internazionale e la sua mobilitazione a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Per quanto riguarda la componente dell'assistenza finanziaria, benché l'Unione rimanga il principale donatore e il partner più importante dei paesi in via di sviluppo – con un importo di aiuto per cittadino europeo pari a 93 euro l'anno – il bilancio del 2007 registra una diminuzione degli aiuti.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Devono concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti mettendo a punto, tra l'altro, calendari previsionali pluriennali ben definiti con l'indicazione dei loro flussi finanziari.

In materia di aiuti al commercio gli Stati membri devono proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica erogata, per poter conseguire gli obiettivi stabiliti entro la scadenza del 2010.

Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative di iniziative adeguate in grado di contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

In materia di efficacia degli aiuti – dato che l'Unione riconosce che nel campo dello sviluppo la qualità degli aiuti è altrettanto importante del loro volume – sono stati compiuti dei passi in avanti, segnatamente con l'adozione di quadri politici e tecnici nel 2007 (ad esempio: codice

¹ Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008; Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

di condotta per la divisione dei compiti, cofinanziamento Commissione/Stati membri, prevedibilità degli esborsi): si tratta però di progressi troppo modesti per poter segnare un punto di svolta.

Oggi la Commissione propone di adoperarsi risolutamente per attuare questi principi sulla base delle proposte concrete che ha presentato. Alla conferenza di Accra l'Unione deve adottare una posizione ambiziosa, al fine di promuovere un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio e una strategia inclusiva in materia di sviluppo, in grado di incoraggiare la parità di genere e di coinvolgere la società civile e gli enti locali sia in Europa che nei paesi in via di sviluppo. In futuro dovrebbero inoltre essere intensificati gli sforzi già intrapresi in materia di efficacia al fine di garantire la complementarità e la qualità degli aiuti erogati dall'UE per il sostegno al commercio. La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

L'Unione è all'avanguardia in materia di coerenza delle politiche ed è in particolare impegnata a valutare le ripercussioni delle politiche comunitarie nei paesi in via di sviluppo e sulla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio in dodici settori chiave (ad esempio il commercio, l'agricoltura, la pesca, l'ambiente o la sicurezza). La comunicazione analizza tre ambiti di politica che presentano un potenziale rilevante in termini di sviluppo – la politica climatica ed energetica, la migrazione e la ricerca – e formula proposte concrete per rafforzare le sinergie con gli obiettivi di sviluppo dell'Unione.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

In occasione del Consiglio europeo di giugno gli Stati membri sono invitati ad adottare una posizione politica e ambiziosa.

Oggi più che mai l'Europa deve mobilitarsi e unire le sue forze per riuscire a migliorare radicalmente le condizioni di vita di intere popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

1. 2008: UN ANNO CRUCIALE PER LO SVILUPPO

Il 2008 si annuncia come un anno cruciale per lo sviluppo: una serie di eventi ad alto livello porrà infatti gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) al centro dell'azione politica. In occasione della conferenza di Accra² verranno esaminati i progressi compiuti nel dare attuazione alla dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti. Non solo: il vertice di Doha³ farà il punto della situazione sugli impegni assunti nel quadro della conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo. Infine, l'evento ad alto livello delle Nazioni Unite, previsto per il 25 settembre 2008, servirà a rinsaldare la volontà di azione della comunità internazionale allo scopo di realizzare gli obiettivi entro il 2015.

² Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008.

³ Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

Il 2008 sarà anche un anno di cruciale importanza per la credibilità dell'Europa. Nel 2005 sono stati assunti impegni di portata storica in termini sia di volume che di qualità degli aiuti. Occorre tener fede a questi impegni: è una questione di responsabilità – individuale e collettiva – dell'Unione nella lotta contro la povertà.

Dall'adozione, nel 2005⁴, del consenso europeo in materia di sviluppo, incentrato sugli OSM e l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, l'Unione ha varato importanti iniziative per compiere progressi nell'ambito della politica di sviluppo. Nel dicembre del 2007 il Consiglio europeo⁵ ha invitato la Commissione a elaborare una relazione sul contributo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi. La presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata – redatti in risposta a quell'invito – fanno il punto della situazione e individuano le modifiche necessarie ad accelerare i progressi verso la realizzazione degli OSM.

La comunità internazionale si è impegnata ad attuare tutta una serie di misure: i paesi industrializzati hanno sottoscritto l'impegno ad aumentare gli aiuti e a rafforzarne l'efficacia, mentre i paesi in via di sviluppo hanno promesso l'adozione di politiche incentrate sugli OSM e un coordinamento più efficace dell'assistenza esterna. Pur riconoscendo il ruolo centrale che svolgono i paesi partner, va detto che le possibilità di realizzare gli OSM dipendono certamente, in larga misura, dal volume degli aiuti, ma anche – ed è altrettanto importante – dall'efficacia di questi ultimi.

Sebbene in alcuni paesi e regioni si siano registrati notevoli progressi, si è ancora ben lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo di dimezzare il livello di povertà nel mondo: 11 milioni di bambini muoiono ancora ogni anno di malattie curabili, la maggior parte dei quali prima dei 5 anni di età; una persona su quattro non ha accesso all'acqua potabile; 114 milioni di bambini continuano a non poter accedere all'istruzione primaria; si contano ancora 584 milioni di donne analfabete; l'Africa subsahariana seguita ad accusare un forte ritardo, mentre in altre regioni – segnatamente in Asia meridionale – numerosi gruppi sociali rimangono esclusi dai benefici della crescita.

Sono state varate nuove iniziative, in particolare quella del Segretario generale delle Nazioni Unite a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio in Africa⁶ e l'"Appello alla mobilitazione" per la realizzazione degli OSM⁷. Il partenariato UE-Africa sugli OSM, adottato in occasione del vertice di Lisbona⁸, costituisce inoltre un nuovo quadro in cui inscrivere il dialogo e l'azione.

L'UE ha ricoperto e ricopre tuttora un ruolo di primo piano, non solo perché l'aumento del volume di aiuti promesso proverrà al 90% dai paesi europei, ma anche perché è stata avviata una riforma in profondità del sistema di aiuti bilaterali e comunitari dell'Unione. Oltre all'erogazione dell'assistenza, l'UE ha deciso di garantire la coerenza delle sue politiche per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo: l'analisi delle politiche comunitarie in un ampio ventaglio di settori – commercio, sicurezza, migrazione o ambiente – viene ormai realizzata dal punto di vista dell'impatto di tali politiche sullo sviluppo e della loro capacità di offrire un contributo positivo al conseguimento degli OSM.

⁴ GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1.

⁵ Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, Conclusioni della Presidenza, punto 77.

⁶ Gruppo direttivo ad alto livello.

⁷ Lanciato nel luglio 2007.

⁸ Dicembre 2007.

La realizzazione di questi obiettivi richiede un'azione sostenuta e a lungo termine. L'Unione deve prefiggersi risultati molto soddisfacenti da presentare alle conferenze di Accra e di Doha, come pure di mobilitare il sostegno della comunità internazionale in occasione del vertice del G8 e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite di settembre. Questi eventi, oltre a rappresentare una prova di credibilità per la stessa Unione e per la comunità internazionale, offrono la possibilità di valutare il percorso ancora da compiere da qui al 2015.

Le nuove problematiche su scala planetaria, in particolare il cambiamento climatico, costituiscono un'ulteriore e grave minaccia per lo sviluppo sostenibile. Le opinioni pubbliche dei paesi europei sono sempre più consapevoli del fatto che – nell'attuale contesto di un processo accelerato di globalizzazione – l'UE potrà raggiungere i propri obiettivi "interni" soltanto dando prova di unità e coerenza sulla scena internazionale.

L'Europa dispone sia degli strumenti che del quadro politico necessari all'azione: ora la cosa più urgente è passare dalle parole ai fatti.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. Oggi più che mai l'Europa deve unire le sue forze per contribuire in modo decisivo alle possibilità di realizzazione degli OSM, concentrando i propri sforzi sul volume e l'efficacia degli aiuti e sulla coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo. L'Unione deve dare l'impulso capace di incentivare l'azione della comunità internazionale in termini di iniziative specifiche.

2. 46 MILIARDI DI EURO DI AIUTI COMUNITARI NEL 2007 – MANTERREMO GLI IMPEGNI ASSUNTI?

L'assistenza comunitaria deve ritrovare un nuovo slancio

Per il secondo anno consecutivo il volume di aiuti destinati dalla comunità internazionale allo sviluppo è globalmente diminuito: malgrado una forte mobilitazione politica a favore della realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, è evidente che la comunità internazionale dei donatori ha difficoltà a tener fede ai suoi impegni.

Per la prima volta, anche l'UE partecipa di questa generale tendenza negativa. Se è vero, infatti, che alcuni Stati membri sono stati in grado di confermare o persino di superare i buoni risultati registrati nel 2006, il volume di aiuti erogati dall'Unione nel suo complesso tende però a diminuire: nel 2007 gli aiuti comunitari – espressi in euro e in percentuale del reddito nazionale lordo – sono scesi allo 0,38% rispetto allo 0,41% del 2006. Nonostante tutto, l'Europa rimane non soltanto il maggior donatore al mondo, in particolare in Africa, ma anche il motore della politica di incremento degli aiuti.

L'UE vuole e deve avere un ruolo di capofila nel mobilitare ancora una volta la comunità internazionale, segnatamente in occasione della conferenza di Doha del dicembre 2008: per ottenere un tale risultato, essa deve ribadire la sua volontà di raggiungere l'obiettivo collettivo dello 0,56% del RNL nel 2010, per poi aumentare la percentuale fino allo 0,7% nel 2015. Non serve fare nuove promesse: occorre invece trasformare gli impegni già presi in risultati concreti. Un simile calendario di azioni potrebbe consolidare gli impegni assunti dall'UE in materia di aiuti e definire le tappe e iniziative specifiche per realizzare gli OSM nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture. Per ottenere questi risultati occorre una rinnovata volontà politica da parte di tutti gli Stati membri e la consapevolezza che oggi lo sviluppo rappresenta, a lungo

termine, la risposta migliore alle sfide della globalizzazione, tanto alle problematiche della migrazione e della sicurezza quanto a quelle dei sistemi finanziari e fiscali, della tutela delle risorse naturali del pianeta, della sicurezza alimentare o della stabilità internazionale.

Un obbligo di serietà in materia di prevedibilità degli aiuti

Conformemente agli impegni politici sottoscritti, è indispensabile offrire ai nostri paesi partner la prevedibilità necessaria per la programmazione delle loro strategie, delle loro priorità e delle loro azioni. Non solo: un'assistenza meno aleatoria e più prevedibile è necessaria anche per la stabilità macroeconomica di questi paesi. La prevedibilità degli aiuti si misura su più livelli: i flussi di aiuti, i programmi pluriennali e gli esborsi.

Per ognuno di questi livelli la Commissione ha formulato una serie di proposte:

- per quanto riguarda la prevedibilità dei flussi di aiuti, la Commissione ribadisce l'esigenza assoluta di disporre di calendari pluriennali, ambiziosi e al tempo stesso realistici, che consentano di misurare l'incremento graduale, nei singoli Stati membri, degli stanziamenti destinati agli aiuti da qui al 2010 e fino al 2015. I risultati ottenuti nel 2007 dovranno essere valutati in quest'ottica;
- per quel che riguarda la programmazione degli aiuti, sono sempre più numerosi – ed è certamente un elemento positivo – gli Stati membri che adottano ormai documenti di strategia in cui forniscono al paese partner indicazioni sulle risorse disponibili a medio termine. Non sembra invece riuscire a tradursi in realtà, se non in misura marginale, la volontà di elaborare tali documenti di strategia in un contesto di programmazione congiunta: benché una valutazione congiunta sia già stata realizzata in diversi paesi, infatti, una vera e propria strategia comune di risposta è stata adottata solamente in Sudafrica, Sierra Leone e Somalia, mentre anche in Ghana e in Mali si sta lavorando in questa direzione. In totale, 13 Stati membri prendono attualmente parte a iniziative sperimentali di programmazione congiunta. La revisione intermedia dei documenti di strategia nazionale – prevista nel 2009 e nel 2010 – rappresenterà l'occasione per nuovi passi in avanti in questo campo;
- la prevedibilità degli esborsi occupa un posto centrale sia nel "piano d'azione di Accra" che nell'ambito dell'iniziativa lanciata da Ban Ki-Moon. In questo spirito, e in risposta alle esortazioni del Consiglio e degli Stati membri, la Commissione ha proposto il "contratto OSM", che consente di accordare ai paesi che registrano i risultati migliori un livello minimo annuo di sostegno di bilancio per un periodo di sei anni. Gli Stati membri hanno sottoscritto degli impegni in materia⁹: la proposta del "contratto OSM" è l'unica che corrisponda alle decisioni prese.

L'esigenza di uno sforzo equamente ripartito

È necessario avviare un dibattito serio tra l'Unione europea e i suoi partner sul tema della ripartizione degli oneri a livello internazionale. L'UE è di gran lunga il principale donatore – soprattutto se si tiene conto degli impegni assunti al vertice del G8 di Gleneagles – e potrebbe quindi farsi carico del 90% dell'incremento degli aiuti nel periodo 2007-2010. Essa deve

⁹ Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 24 maggio 2005 e documento sul "Consenso europeo", punto 27.

inoltre far leva su tutta l'influenza politica di cui dispone per convincere i suoi partner tradizionali – segnatamente Stati Uniti e Giappone – e i paesi emergenti (Cina, India, Corea del Sud, Brasile), il cui peso è destinato ad aumentare, a ripartire equamente lo sforzo da sostenere a favore dello sviluppo.

Affrontare la sfida fondamentale del cambiamento climatico

Un terribile paradosso fa sì che oggi gli effetti devastanti del cambiamento climatico colpiscano maggiormente proprio i paesi più poveri e vulnerabili, che non ne sono affatto responsabili. Il clima ignora le frontiere e i continenti né si preoccupa delle disparità tra il Nord e il Sud del mondo¹⁰. La comunità internazionale deve farsi carico della particolare responsabilità di aiutare questi paesi a intraprendere la strada di una crescita che comporti meno emissioni di gas a effetto serra e ad adattarsi al cambiamento climatico, così come risulta dall'accordo concluso a Bali per l'avvio di negoziati nella prospettiva di un accordo globale sul cambiamento climatico entro il 2009.

È uno degli obiettivi che si è prefissa l'UE nell'accettare la proposta della Commissione di creare un'Alleanza mondiale per la lotta contro i cambiamenti climatici e nell'attuare iniziative bilaterali e regionali in America latina e Asia. Occorre ora rendere operativa e organizzare l'Alleanza. La Commissione accoglie con soddisfazione, a questo riguardo, il lavoro svolto dalla commissione internazionale sul cambiamento climatico istituita dal governo svedese, le cui conclusioni potranno essere condivise nell'ambito dell'UE.

Nella convinzione che le politiche climatiche nei paesi partner non possano essere finanziate soltanto dagli aiuti pubblici allo sviluppo, la Commissione sta valutando, in consultazione con la Banca mondiale, l'ipotesi di un prestito mondiale che potrebbe attingere a risorse legate al futuro mercato del carbonio per mezzo della vendita all'asta di diritti di emissione. La posta in gioco è molto alta e la risposta non può che essere collettiva.

In questo contesto, la Commissione ribadisce tutta l'importanza che assegna all'integrazione della tematica del cambiamento climatico nelle strategie di cooperazione, come pure al coordinamento degli strumenti di aiuto dell'UE ai fini della riduzione dei rischi di calamità, conformemente agli impegni sottoscritti nel consenso europeo in materia di sviluppo e nel consenso europeo sull'aiuto umanitario¹¹.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Sono inoltre esortati a concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti ai tre livelli proposti dalla Commissione mettendo a punto, tra l'altro, calendari pluriennali con l'indicazione degli incrementi degli aiuti pubblici allo sviluppo previsti. Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative delle azioni volte a contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

¹⁰ Vedi in particolare la relazione del PNUM 2007-2008 *La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé* ("La lotta al cambiamento climatico: un'esigenza assoluta di solidarietà umana in un mondo diviso").

¹¹ GU C 25 del 30.1.2008, pag. 1.

3. UNA MAGGIORE EFFICACIA DEGLI AIUTI RICHIEDE RIFORME PIÙ RADICALI

È indispensabile che l'aumento delle risorse sia accompagnato da meccanismi di attuazione più efficaci: se il fatto di moltiplicare per due il volume di aiuti all'Africa dovesse comportare un numero di progetti raddoppiato, ad esempio, la situazione non sarebbe più gestibile. In Tanzania vengono redatte ogni anno 2 400 relazioni da inviare ai donatori. In Mali nel solo settore dello sviluppo rurale operano oltre 26 donatori.

L'organizzazione del settore degli aiuti internazionali sta diventando sempre più complessa, per via della creazione di strutture verticali – come i fondi e i programmi globali – e dell'emergere di nuovi attori, pubblici e privati, i cui interventi spesso si situano al di fuori dei codici stabiliti e dei meccanismi di coordinamento esistenti.

I fattori illustrati sopra richiedono quindi una maggiore armonizzazione degli aiuti e una loro stretta corrispondenza alle esigenze dei paesi partner; si tratta di ben altro che di semplici procedure, ma occorre invece un salto di qualità, un vero e proprio mutamento culturale.

L'UE, che nel 2005 ha avuto un ruolo determinante sia nell'adozione della dichiarazione di Parigi che al vertice delle Nazioni Unite, deve oggi assumersi una particolare responsabilità e continuare a essere il motore di questo processo globale. Tre anni dopo la dichiarazione, tuttavia, malgrado alcuni tangibili risultati, non si è ancora raggiunta la "massa critica" necessaria al successo dell'impresa; non solo, ma non tutti gli attori padroneggiano pienamente i nuovi strumenti disponibili.

Sarà decisiva la conferenza di Accra, per la quale l'obiettivo che dobbiamo perseguire è duplice: tracciare un bilancio di quanto realizzato, delle difficoltà che abbiamo incontrato e delle relative cause, ma anche presentare i risultati positivi e le esperienze coronate da successo. Lo faremo prendendo come riferimento sia gli indicatori definiti dalla dichiarazione di Parigi sia gli impegni aggiuntivi assunti dall'UE. Il Forum di Accra non potrà però limitarsi a un semplice bilancio: la dichiarazione ministeriale ("*Accra Agenda for Action*") dovrà essere al tempo stesso ambiziosa e fondata su un'autentica visione.

Poiché è necessario tradurre le idee e gli impegni politici in realtà concrete, occorre trovare una soluzione coraggiosa ai seguenti quattro punti problematici:

- La divisione dei compiti deve diventare realtà: il codice di condotta in materia, adottato nel maggio del 2007 e la cui applicazione è ancora nella fase iniziale, deve essere messo in pratica più attivamente, il che presuppone che tutti gli attori interessati padroneggino questo strumento, inclusi gli operatori dell'UE presenti sul terreno. La Commissione presenterà proposte concrete in tal senso per ogni paese.
- I donatori devono ricorrere ai sistemi dei paesi, come ha già fatto ad esempio la Commissione aumentando la percentuale del sostegno di bilancio sia generale che settoriale¹².
- La gestione sulla base dei risultati ci obbliga a ripensare le modalità di concezione e di applicazione delle condizioni che imponiamo.

¹² 44 % per i paesi ACP nel quadro del 10° FES.

- La prevedibilità degli aiuti deve essere garantita a livello dei flussi, della programmazione e degli esborsi.

Oltre alle questioni citate:

- Uno degli strumenti utili per garantire una maggiore efficacia degli aiuti, nonché un'informazione trasparente sulle iniziative e i risultati realizzati dai donatori sul terreno, sono gli atlanti che la Commissione ha iniziato a elaborare dal 2005. Nel 2008 la Commissione pubblicherà un nuovo Atlante dei donatori, un Atlante delle situazioni di fragilità e una serie di Atlanti regionali. Provvederà inoltre a mettere a punto con scadenza regolare (ad esempio, ogni sei mesi) atlanti tematici o dedicati a singole sottoregioni allo scopo di alimentare il dibattito e l'assunzione di decisioni a livello dell'Unione sulla divisione dei compiti.
- La pratica del cofinanziamento deve continuare a diffondersi: se il cofinanziamento comunitario ha avuto meno successo di quello bilaterale, dovrebbe però suscitare un rinnovato interesse grazie alle modifiche apportate al relativo quadro di regolamentazione. In questo campo sono ben noti tanto gli ostacoli quanto i rimedi: questi ultimi vanno quindi applicati senza ulteriori indugi.

L'UE conta ormai ben 12 Stati membri che non sono stati pienamente associati all'elaborazione della dichiarazione di Parigi e che possono offrire un contributo essenziale, dato che hanno vissuto un processo di transizione e dispongono di esperienza in quanto beneficiari di aiuti pubblici¹³. Possono aiutare l'Unione a segnare un punto di svolta alla conferenza di Accra.

La componente assente nella dichiarazione di Parigi sono state le organizzazioni della società civile. La forza di queste organizzazioni risiede nella diversità dei ruoli che svolgono. Dal momento che la società civile è un protagonista a pieno titolo nel campo dello sviluppo, è opportuno associarla al processo e sostenere i suoi sforzi per definire i propri principi in materia di efficacia degli aiuti.

Lo stesso ragionamento vale per gli enti o le collettività locali, i quali manifestano una volontà sempre più marcata di diventare attori e parti in causa del processo di sviluppo. Si tratta anche di una nuova dimensione della politica di sviluppo, che sarà necessario esplorare. In questo senso, l'esperienza acquisita tramite la politica europea di sviluppo regionale in materia di rafforzamento della dimensione regionale e territoriale della crescita economica potrebbe costituire una fonte di ispirazione per i paesi in via di sviluppo.

La Commissione ritiene che il programma sull'efficacia degli aiuti debba contemplare anche la problematica della prevenzione dei conflitti e della fragilità.

Nel medesimo programma sull'efficacia devono inoltre trovar posto anche la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne – in quanto diritto umano fondamentale e in quanto strategia al servizio della realizzazione degli OSM.

¹³ Tutti e 12 i paesi in questione hanno sottoscritto il consenso europeo del 2005 e quattro hanno anche firmato la dichiarazione di Parigi.

Si invita il Consiglio ad adottare alla conferenza di Accra una posizione ambiziosa per conto dell'UE, che preveda un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio, maggiore prevedibilità degli aiuti e una strategia inclusiva capace di coinvolgere la società civile e gli enti locali nonché di integrare la questione della parità di genere. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

4. UN POLO EUROPEO DI COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO

Gli aiuti sono certamente indispensabili, ma non sufficienti. Il principio della coerenza delle politiche, adottato dall'Unione, è al tempo stesso un principio di efficienza e un fondamento etico. L'impatto delle politiche di lotta alla povertà che l'UE attua a favore delle fasce più povere della popolazione non può venire compromesso dagli effetti di altre politiche comunitarie: ciascuna delle decisioni prese nell'ambito di queste ultime deve tener conto delle eventuali ripercussioni sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio.

L'UE si è impegnata a rafforzare la coerenza in dodici settori il cui impatto potenziale sugli OSM è rilevante; si tratta al tempo stesso di fare opera di prevenzione mediante valutazioni d'impatto, correggere con riforme adeguate – come si è già fatto per la politica agricola o la pesca – e cercare possibili sinergie per consentire ai paesi più poveri di beneficiare delle opportunità offerte dalle politiche comunitarie¹⁴.

Questa impostazione basata su un principio di coerenza consente all'Unione di potenziare il suo contributo alla realizzazione degli OSM.

L'UE intensificherà la sua azione per rendere coerenti le sue politiche rispetto agli obiettivi in questione in tutti i settori individuati nel 2005. La Commissione, inoltre, ha valutato i margini di manovra potenziali per quanto riguarda tre ambiti specifici:

- *le politiche in materia di energie rinnovabili, in particolare i biocarburanti*, nel quadro delle politiche climatiche ed energetiche. L'UE deve aiutare i paesi in via di sviluppo ad avvalersi delle opportunità offerte dal mercato dei biocarburanti per la lotta alla povertà, esercitando nel contempo un attento controllo sulle possibili ripercussioni di una tale politica, soprattutto nel campo della produzione alimentare, dello sfruttamento del suolo e della tutela ambientale. Questo comporta un monitoraggio periodico che integri pienamente la dimensione dello sviluppo, il rispetto dei criteri di sostenibilità, la promozione del commercio dei biocarburanti – in particolare con i paesi più poveri – nonché la ricerca e il trasferimento di tecnologie;
- *le politiche di migrazione e il problema della fuga dei cervelli*, particolarmente importante, quest'ultimo, in settori come la sanità, l'istruzione, la ricerca o l'innovazione. La Commissione propone dei programmi di "formazione per l'esportazione", il rafforzamento dei diritti – soprattutto sociali – dei lavoratori che rientrano nei paesi di origine e la stipula di accordi sull'occupazione tra Stati membri e paesi in via di sviluppo per consentire la gestione delle assunzioni proteggendo al tempo stesso i settori vulnerabili. Per finire,

¹⁴ Relazione dell'UE sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo del 20.9.2007 - COM(2007) 545 e SEC(2007) 1202.

sarebbe opportuno prendere in considerazione diverse forme di cittadinanza, allo scopo di rafforzare i legami dei migranti tanto con i paesi di accoglienza che con quelli di origine;

- *le politiche di ricerca.* La Commissione proporrà al Consiglio una strategia comune di ricerca per lo sviluppo per pervenire a un migliore coordinamento delle iniziative dell'UE in materia. La Commissione si impegna – quale prima tappa della strategia – a incentivare mediante il 7° Programma quadro una più ampia partecipazione dei centri di ricerca dei paesi poveri e a potenziare le attività di ricerca in settori che possono offrire un contributo particolarmente utile al conseguimento degli OSM, segnatamente: la ricerca agronomica, la sanità – inclusa la ricerca sulle malattie legate alla povertà e le malattie trascurate – i sistemi di sanità pubblica e la salute riproduttiva, la migrazione, le energie rinnovabili, le risorse idriche e lo sviluppo sostenibile. Queste iniziative devono essere accompagnate da misure di aiuto mirate per rafforzare – laddove necessario – le capacità di ricerca.

Si invita il Consiglio a promuovere i principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo nel quadro dell'agenda internazionale per la realizzazione degli OSM e della strategia sull'efficacia degli aiuti. Lo si invita inoltre a prendere posizione sugli orientamenti per le politiche volte a sfruttare il potenziale nel campo dello sviluppo dei settori dei biocarburanti, della migrazione e della ricerca.

5. GLI AIUTI AL COMMERCIO AL SERVIZIO DEGLI OSM

L'UE è il primo partner tra quelli del mondo industrializzato ad aver adottato una strategia in materia di aiuti al commercio¹⁵: si tratta di un passo in avanti fondamentale, che deve permetterle di raggiungere gli obiettivi finanziari che si è prefissa in materia e di applicare concretamente in questo settore i principi dell'efficacia degli aiuti.

L'UE si è impegnata a destinare collettivamente 2 miliardi di euro l'anno da qui al 2010 (1 miliardo a carico della Comunità e 1 miliardo a carico degli Stati membri) all'assistenza tecnica al commercio e all'aumento degli aiuti comunitari negli altri settori (capacità produttive, infrastrutture). La priorità è assegnata agli Stati ACP per rimediare alla loro particolare situazione e in risposta alle sfide che costituiscono gli accordi di partenariato economico attualmente in fase di negoziato con l'Unione: il 50% dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio sarà infatti attribuito ai paesi ACP.

Al di là della dimensione finanziaria, i principi di efficacia, soprattutto per quanto riguarda l'allineamento e la titolarità da parte dei paesi partner, rappresentano l'altro pilastro della strategia.

Sebbene la strategia sia stata adottata soltanto poco tempo fa, la relazione di controllo della Commissione dà conto di risultati incoraggianti, benché disomogenei.

Gli aiuti al commercio sono ormai integrati nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Nel 2006 l'assistenza tecnica al commercio erogata dagli Stati membri è stata pari, in volume, a 641 milioni di euro, ai quali si sono aggiunti aiuti comunitari per 941 milioni di euro, ossia quasi il 60% del totale. La Comunità quindi ha praticamente già tenuto fede all'impegno di arrivare a un importo di 1 miliardo di euro l'anno. Gli Stati membri, per parte

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea – documento n. 13070/07 - 11 ottobre 2007

loro, dovranno aumentare l'assistenza tecnica del 56% da qui al 2010 se vorranno raggiungere collettivamente l'importo previsto di un miliardo di euro – un obiettivo realizzabile ma che presuppone uno sforzo sostenuto.

Quanto agli aiuti al commercio globali dell'UE (che includono l'assistenza tecnica al commercio, le capacità produttive e le infrastrutture), hanno registrato un incremento sostanziale attestandosi su 7,279 miliardi di euro nel 2006.

Quanto alle previsioni, appare tuttavia preoccupante che soltanto sei Stati membri siano in grado di fornire delle stime dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio che erogheranno da qui al 2010 e che, inoltre, nessuno di essi possa confermare se riuscirà a conseguire l'obiettivo di destinare agli Stati ACP il 50% dell'aumento degli aiuti. I programmi regionali del 10° FES offriranno agli Stati membri la possibilità di definire con precisione le loro previsioni circa il sostegno da erogare a complemento degli aiuti comunitari.

Per quanto riguarda la qualità degli aiuti dell'UE al commercio, dal rapporto di controllo emerge la forte volontà di compiere progressi nel rispetto del coordinamento e della complementarità. Nove Stati membri hanno già intrapreso un'analisi congiunta della situazione commerciale e sette di questi hanno avviato un processo di programmazione comune. Sei Stati membri e la Commissione – che insieme rappresentano l'83% degli aiuti al commercio erogati dall'UE – hanno già applicato la maggior parte delle raccomandazioni formulate dal Consiglio¹⁶.

Si invita il Consiglio a rivolgere agli Stati membri la raccomandazione di proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica al commercio erogata, per arrivare nel 2010 a un livello di aiuti superiore del 56% a quello del 2006 e rispettare così gli obiettivi finanziari stabiliti; lo si invita inoltre a raccomandare di intensificare gli sforzi già intrapresi per garantire la complementarità e la qualità degli aiuti dell'UE.

La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

6. CONCLUSIONI – UN NUOVO SLANCIO È NECESSARIO

Il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sono invitati a sottoscrivere l'insieme delle proposte illustrate in precedenza al fine di confermare i loro impegni finanziari e di rispettarli, di modificare radicalmente i metodi di gestione degli aiuti e di migliorare le sinergie tra le politiche comunitarie e gli OSM mediante l'applicazione dei principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo.

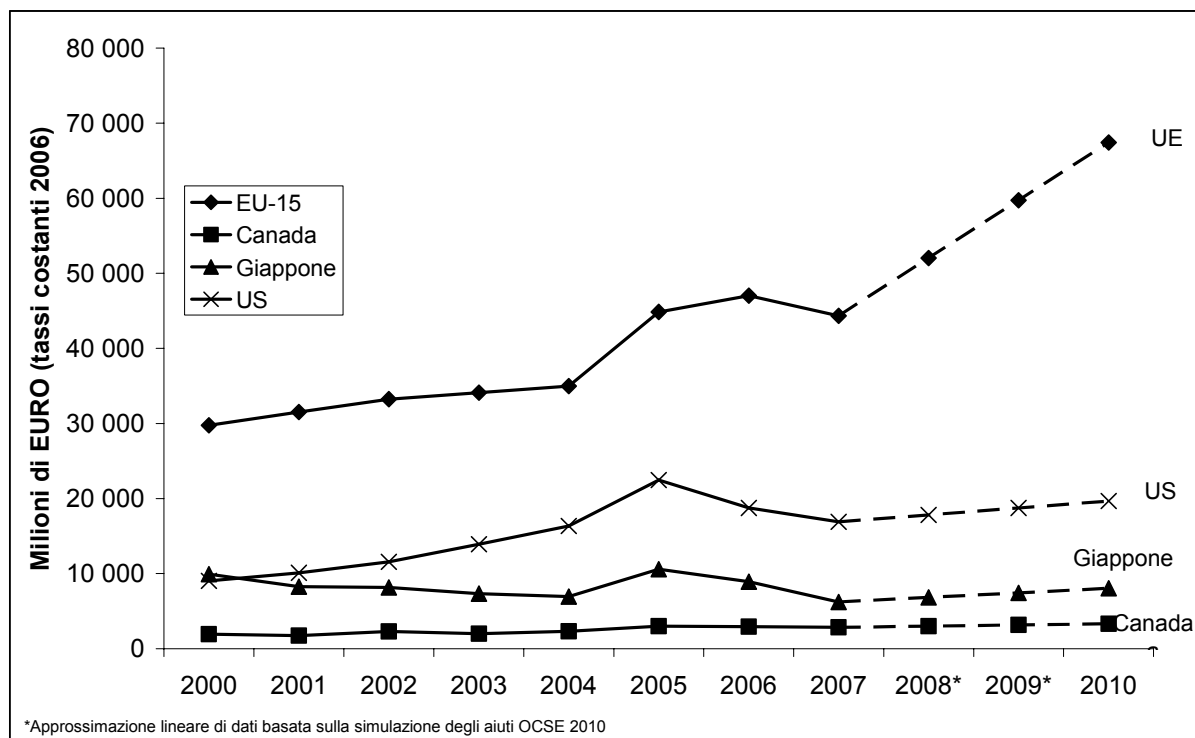
¹⁶ I principi di efficacia della strategia in materia di aiuti al commercio riguardano in particolare i meccanismi di valutazione dei fabbisogni di un paese, l'integrazione del commercio nella strategia di sviluppo e di cooperazione, l'integrazione delle considerazioni di sostenibilità, come pure l'analisi, la programmazione e i finanziamenti congiunti.

Per realizzare gli OSM – al di là della sola questione del volume e dell'efficacia degli aiuti – occorrono azioni specifiche nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture: è questo il compito che si è assegnato il Gruppo ad alto livello per gli OSM in Africa nonché l'obiettivo dell'iniziativa "Appello alla mobilitazione". Queste iniziative, motivate dall'assoluta necessità di accelerare il conseguimento degli OSM, richiedono un calendario di azioni per fornire una risposta collettiva dell'Unione, risposta che il Consiglio europeo è invitato a promuovere tenendo conto dei lavori svolti nel quadro del progetto europeo di ricerca sulle politiche di sviluppo¹⁷. La Commissione intende a questo proposito presentare al Consiglio europeo di giugno un primo documento dedicato agli OSM.

Se è certamente indispensabile realizzare questi sforzi, le proposte illustrate sopra non sono altro che la traduzione in termini operativi degli impegni già presi nel 2005. Prefiggersi seriamente di conseguire gli OSM significa anche che occorre guardare al futuro e tenere ben presenti due elementi fondamentali: da un lato, la realizzazione degli obiettivi non è un fine in sé, dato che la povertà sarà in ogni caso soltanto dimezzata entro il 2015; dall'altro, nuove sfide altrettanto importanti – il cambiamento climatico, gli sviluppi demografici, l'instabilità dei mercati finanziari, i sistemi fiscali, il degrado delle risorse naturali e dell'ambiente – rendono ancora più difficile conseguire obiettivi definiti otto anni fa.

Tutto questo deve spingere l'Unione europea a raddoppiare gli sforzi per tener fede agli impegni assunti sul piano finanziario e politico e per incoraggiare gli altri donatori a farsi carico della loro parte di lavoro a favore dello sviluppo.

Grafico 1: Flussi di aiuti globali 2000 – 2010 (in milioni di €, tassi costanti 2006)



Fonte: calcoli della Commissione europea elaborati sulla base di dati OCSE/CAS.

¹⁷ Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" dell'11 aprile 2006: "Accolgono con soddisfazione la proposta della Commissione di promuovere una rete europea di centri di ricerca su questioni inerenti allo sviluppo e si attendono che tale iniziativa sia elaborata ulteriormente".

APS UE 2004 - 2007 – stime APS 2008 - 2010

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL
Austria	546	0,23	1.266	0,52	1.193	0,47	1.313	0,49	933	0,33	970	0,33	1.552	0,51
Belgio	1.178	0,41	1.580	0,53	1.576	0,50	1.427	0,43	1751	0,50	2191	0,60	2.669	0,70
Bulgaria	NA	NA	NA	NA	1	0,00	16	0,06	33	0,10	51	0,14	68	0,17
Cipro	4	0,03	12	0,09	21	0,15	18	0,12	21	0,13	24	0,14	28	0,15
Repubblica ceca	87	0,11	109	0,11	128	0,12	131	0,11	134	0,10	144	0,10	155	0,10
Danimarca	1.639	0,85	1.697	0,81	1.782	0,80	1.872	0,81	1932	0,80	2014	0,80	2.109	0,80
Estonia	4	0,04	8	0,07	12	0,09	17	0,12	23	0,14	29	0,15	35	0,16
Finlandia	547	0,37	726	0,46	664	0,40	711	0,40	838	0,44	956	0,48	1.067	0,51
Francia	6.820	0,41	8.067	0,47	8.446	0,47	7.261	0,39	8772	0,45	9791	0,48	10.810	0,51
Germania	6.064	0,28	8.112	0,36	8.314	0,36	8.961	0,37	10567	0,42	12183	0,46	13.798	0,51
Grecia	258	0,16	309	0,17	338	0,17	366	0,16	603	0,25	839	0,32	1.076	0,39
Ungheria	56	0,07	80	0,10	119	0,13	66	0,07	69	0,07	130	0,13	182	0,17
Irlanda	489	0,39	578	0,42	814	0,54	869	0,54	913	0,54	1036	0,58	1.139	0,60
Italia	1.982	0,15	4.096	0,29	2.901	0,20	2.870	0,19	5235	0,33	6905	0,42	8.706	0,51
Lettonia	7	0,06	8	0,07	10	0,06	12	0,06	13	0,06	16	0,06	20	0,07
Lituania	8	0,04	12	0,06	18	0,08	30	0,11	37	0,12	49	0,14	67	0,17
Lussemburgo	190	0,83	206	0,86	232	0,84	266	0,90	299	0,91	326	0,92	358	0,93
Malta	8	0,18	8	0,18	7	0,15	8	0,15	9	0,17	10	0,17	10	0,17
Paesi Bassi	3.384	0,73	4.116	0,82	4.344	0,81	4.540	0,81	4754	0,80	5072	0,81	5.245	0,80
Polonia	95	0,05	165	0,07	239	0,09	260	0,09	340	0,10	517	0,14	679	0,17
Portogallo	830	0,63	303	0,21	315	0,21	294	0,19	495	0,30	697	0,41	898	0,51
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	0,00	80	0,07	136	0,12	191	0,15	247	0,17
Repubblica slovacca	23	0,07	45	0,12	44	0,10	49	0,09	73	0,12	97	0,15	120	0,17
Slovenia	25	0,10	29	0,10	35	0,12	40	0,12	54	0,15	61	0,16	69	0,17
Spagna	1.962	0,24	2.428	0,27	3.039	0,32	4.196	0,41	5422	0,50	6149	0,54	7.218	0,60
Svezia	2.191	0,78	2.706	0,94	3.151	1,02	3.166	0,93	3539	1,00	3709	1,00	3.875	1,00
Regno Unito	6.339	0,36	8.666	0,47	9.932	0,51	7.247	0,36	8554	0,44	10006	0,49	12.232	0,56
TOTALE UE 15	34.418	0,35	44.857	0,44	47.040	0,43	45.361	0,40	54605	0,47	62845	0,51	72.752	0,57

TOTALE UE 10/12	316	0,07	479	0,08	637	0,09	726	0,09	942	0,10	1319	0,13	1.681	0,16
TOTALE UE 25/27	34.735	0,33	45.336	0,41	47.676	0,41	46.087	0,38	55547	0,44	64164	0,49	74.432	0,54

APS UE 25/27 in USD	43.156	56.344	59.839	63.090
----------------------------	--------	--------	--------	--------

Fonti: OCSE/CAS per il 2004 - 2006. Dati della Commissione basati su informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione stessa o al CAS per il 2007.

Le caselle con sfondo grigio contengono dati forniti dagli Stati membri; le caselle bianche contengono dati della Commissione o ricavati da simulazioni. APS a prezzi correnti.