



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.4.2009
COM(2009) 160 definitivo

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

Aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi

{SEC(2009) 442}

{SEC(2009) 443}

{SEC(2009) 444}

{SEC(2009) 445}

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

Aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi

I. INTRODUZIONE

Il mondo è in subbuglio e l'attuale crisi planetaria non risparmia nessun paese o regione. Sui paesi in via di sviluppo, già duramente colpiti da crisi successive di natura alimentare, petrolifera o legate al cambiamento climatico, gravano pesantemente le conseguenze della crisi finanziaria e della recessione economica. Decine di milioni di persone precipitano o ricadono in condizioni di povertà, le minacce al clima e all'ambiente si fanno vieppiù pressanti. A fronte del rallentamento della crescita e dell'aumento della disoccupazione, si corre il rischio di mettere a repentaglio gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) e di veder sfumare le realizzazioni dell'ultimo decennio.

In tempi di incertezza, è grande la tentazione di chiudersi in una prospettiva interna. Sarebbe tuttavia un errore storico. In questi tempi di interdipendenza, il nostro futuro, i nostri valori, la nostra sicurezza e la nostra prosperità sono interconnessi in modo inestricabile con quelli dei paesi in via di sviluppo. La ripresa delle economie avanzate farà da traino alla ripresa nel resto del mondo, così come la crescita nei paesi in via di sviluppo creerà occupazione, crescita e prosperità anche negli altri paesi, contribuendo alla pace e alla stabilità a livello mondiale.

Nel 2008, la comunità internazionale ha sottolineato a più riprese come lo sviluppo sia la chiave di volta per il superamento dell'attuale crisi mondiale. Dalle conferenze internazionali di New York, Accra e Doha, e dal G20 di Washington, sono emersi posizioni forti e impegni precisi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, al mantenimento degli obiettivi in materia di aiuti, ad una maggiore efficacia degli aiuti e al coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo nel processo di riforma della *governance* mondiale. I successi così realizzati sono in buona parte tributabili alla posizione unitaria, alla leadership e alla determinazione di cui l'Unione europea ha dato prova.

In occasione del vertice del G20 tenutosi il 2 aprile a Londra, è stata ulteriormente sottolineata la situazione di emergenza e sono stati invocati provvedimenti incisivi a sostegno dei paesi in via di sviluppo. Non siamo in una situazione di ordinaria amministrazione e per questo motivo la presente comunicazione, facendo tesoro dei principali risultati dell'annuale "questionario di Monterrey" forniti in dettaglio nei documenti di lavoro allegati¹, individua ventotto provvedimenti concreti che l'Unione europea dovrebbe adottare per aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi.

¹ I quattro documenti di lavoro trattano i seguenti temi: finanziamento dello sviluppo (*Where does the EU go from Doha?* - SEC(2009) 444); aiuti al commercio (*2009 Aid for Trade Monitoring Report* - SEC(2009) 442); efficacia degli aiuti (*Aid Effectiveness after Accra – where does the EU stand?* - SEC(2009) 443); obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals – impact of the financial crisis on developing countries* - SEC(2009) 445).

II. IL CONTESTO: FATTORI DI VULNERABILITÀ E DI RESISTENZA

Le analisi degli effetti della crisi sono unanimi nel convenire che, dopo le economie avanzate e quelle emergenti, la “terza ondata” della crisi coinvolge ora i paesi in via di sviluppo².

In prima istanza, i paesi in via di sviluppo subiscono gli effetti diretti della *crisi finanziaria* principalmente imputabili alla ridotta capacità di credito, investimenti e afflusso di capitali e all'aumentata volatilità dei tassi di cambio. La crisi si ripercuote in modo particolarmente grave su *quei paesi maggiormente dipendenti dalle operazioni sui mercati dei capitali*, in particolare per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti. Stesso dicasi per i paesi in via di sviluppo *strettamente dipendenti dalle rimesse degli emigrati*. Stando alle **stime della Banca mondiale**, i flussi di capitali verso i paesi in via di sviluppo dovrebbero passare nell'insieme da 1000 miliardi di dollari USA nel 2007 a circa 600 miliardi nel 2009.

In seconda istanza, i paesi in via di sviluppo subiscono gli effetti della *recessione economica mondiale*. Secondo le previsioni dell'FMI, nel 2009 la loro crescita economica dovrebbe raggiungere uno scarso 3,25%, contro il 6,3% del 2008 e il 7,9% del 2007. Altra conseguenza immediata della recessione mondiale: la contrazione del *volume globale degli scambi mondiali*. A fronte della contrazione della domanda mondiale di beni e del conseguente calo dei prezzi, si prevede una drastica riduzione dei *proventi delle esportazioni* dei paesi in via di sviluppo e un conseguente deterioramento della bilancia esterna e del livello del reddito. Il calo netto dei prezzi delle merci verrà maggiormente risentito dai paesi in via di sviluppo *esportatori netti di beni*, mentre gli *importatori netti* di materie trarranno beneficio dal costo meno elevato delle importazioni. Nel 2009, la Banca mondiale stima pertanto il disavanzo finanziario dei paesi in via di sviluppo tra 270 e 700 miliardi di dollari USA.

Le tendenze qui descritte hanno già occasionato gravi *conseguenze sociali* nei paesi in via di sviluppo. Con l'aggravarsi del disavanzo dei conti pubblici, i governi stentano a mantenere il livello della spesa sociale, rimandano le spese di manutenzione delle infrastrutture pubbliche e riducono i fondi per gli ammortizzatori sociali proprio in un momento di maggior bisogno, mentre aumenta in modo esponenziale il numero di disoccupati e di lavoratori poveri, specie nelle aree urbane.

La crisi può inoltre avere serie *implicazioni sul piano politico e della sicurezza*. L'aumento della povertà e le tensioni sociali possono radicalizzare divergenze politiche latenti. Non è peraltro escluso un impatto ancora più diretto: a fronte delle difficoltà finanziarie, l'incapacità dello Stato di corrispondere gli stipendi del settore pubblico (agenti di polizia e forze armate comprese) può dare origine a tensioni o addirittura alimentare colpi di Stato militari. Il normale confronto politico potrebbe radicalizzarsi dando vita a scontri civili tra etnie desiderose di monopolizzare il potere e accaparrarsi le risorse. La crisi potrebbe inoltre aumentare i già consistenti *flussi migratori* all'interno dei paesi e a livello regionale, con eventuali ripercussioni in termini di pressione migratoria sulle economie avanzate.

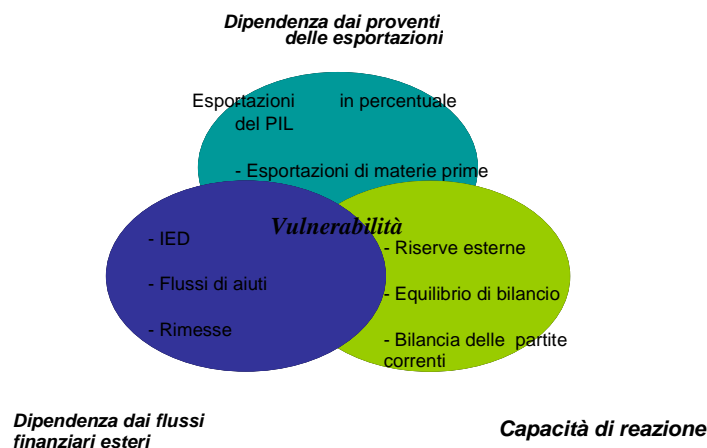
² FMI (*The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, marzo 2009); Banca mondiale (*Swimming Against the Tide: how Developing Countries are Coping with the Crisis*, marzo 2009 e *The Global Economic Crisis: Assessing Vulnerability with a Poverty Lens*, febbraio 2009); ODI (*The global financial crisis and developing countries – What can the EU do?*, gennaio 2009); BEI (*The impact of the financial crisis on ACP countries*, dicembre 2008); BAS (*Country Economic Monitoring Notes*, febbraio 2009).

Sebbene tutti i paesi in via di sviluppo ne subiscano le conseguenze, la crisi assume aspetti molto diversi a seconda della regione, del paese e del gruppo interessato in termini di conseguenze, sintomi e capacità di reazione. Grazie alla migliore capacità di programmazione politica acquisita negli ultimi anni, molti paesi in via di sviluppo sono oggi in grado di resistere meglio alle crisi rispetto alle precedenti recessioni mondiali e godono di un certo margine di manovra nell'approntare *risposte strategiche* a sostegno della crescita o nell'ammortizzare le conseguenze della recessione. L'aumento dei prezzi delle materie prime degli ultimi anni, la maggiore stabilità macroeconomica, le riforme strutturali e l'alleviamento del debito hanno migliorato la posizione finanziaria di molti di questi paesi. Tuttavia la persistente pressione inflazionistica, le limitate risorse di bilancio e il deterioramento dei conti con l'estero incidono notevolmente sulla loro capacità di approntare risposte di politica monetaria e fiscale autonome, capacità ancor più limitata dall'aumento dei prezzi alimentari e energetici durante tutto il 2008 e dalla tendenza al ribasso dei tassi di cambio.

Per i paesi in via di sviluppo sono pertanto particolarmente benvenuti gli sforzi della comunità mondiale intesi a stabilizzare il settore finanziario e a stimolare la ripresa economica. L'UE ha contribuito notevolmente in tal senso con iniziative volte ad una migliore regolamentazione del settore finanziario e all'attuazione del piano europeo di ripresa economica. Le riforme attuali e future delle attività di prestito dell'FMI e delle banche multilaterali di sviluppo possono aiutare molti paesi in via di sviluppo, siano essi economie a basso o a medio reddito.

Vi sono tuttavia paesi più vulnerabili che rischiano di non riuscire a cogliere queste nuove opportunità e in tal senso occorre prestare particolare attenzione ai *paesi più vulnerabili con una limitata capacità di resistenza*. Una risposta adeguata, che tenga conto dei fattori fin qui esposti, dovrebbe valutare il grado di vulnerabilità e di resistenza di ciascun paese sulla base di parametri quali:

- la dipendenza dai proventi delle esportazioni e il grado di inserimento nel commercio mondiale;
- la dipendenza dai flussi e dai trasferimenti di capitali esterni, in particolare gli investimenti esteri diretti e le rimesse;
- la capacità di reazione in funzione della qualità globale della *governance*, della disponibilità di riserve estere, del debito estero e del margine di manovra in termini di incentivi di bilancio.



Pertanto, nel 2009 la Commissione e gli Stati membri dell'Unione valuteranno ulteriormente, in collaborazione con le istituzioni internazionali e i paesi partner, le conseguenze della crisi sui singoli paesi nell'intento di individuare le situazioni di maggior vulnerabilità e delineare un'azione europea coordinata che tenga conto delle specifiche realtà.

III. UN'AZIONE EUROPEA TEMPESTIVA, COORDINATA E MIRATA

III.1. RISPETTARE GLI IMPEGNI DELL'UE IN MATERIA DI AIUTI E ATTIVARE NUOVE RISORSE

Con un tasso di contribuzione pari al 59% della cifra totale e una quota del 4% in più rispetto al 2007, l'UE rimane di gran lunga il principale fornitore di aiuti pubblici allo sviluppo (APS). Nel 2008, l'erogazione di APS dell'UE, in calo nel 2007, ha registrato un'inversione al rialzo portando i livelli collettivi di APS allo 0,40% del PIL, ovvero un aumento rispetto al tasso dello 0,37% del 2007: la spesa è stata di circa 50 miliardi di euro, con un aumento di 4 miliardi rispetto al 2007 e di 2 miliardi rispetto al 2006. Inoltre 13 Stati membri hanno elaborato scadenziari nazionali pluriennali che illustrano come verranno rispettati gli impegni assunti per il 2010 e il 2015, consentendo così di migliorare la prevedibilità degli aiuti.

Malgrado questa tendenza al rialzo, la prospettiva per i prossimi anni è tutt'altro che rosea. Molti Stati membri sono ben lontani dagli obiettivi individuali per il 2010. Per raggiungere l'obiettivo collettivo dello 0,56% degli APS/RNL nel 2010, occorre un sforzo aggiuntivo pari a 20 miliardi di euro. Gli APS svolgono un ruolo centrale per la riduzione della povertà mondiale, il raggiungimento degli OSM e l'attivazione di nuove risorse. È importante che la loro prevedibilità, di per sé un valore, venga garantita. Non possiamo nascondere dietro la crisi mondiale un rispetto meno rigoroso dei nostri impegni: gli aiuti non sono una questione di carità bensì un motore della ripresa.

Tuttavia gli APS da soli non bastano. L'UE deve far appello a tutte le fonti e a tutti gli strumenti disponibili per riunire gli aiuti necessari a stimolare la crescita, gli investimenti, gli scambi e l'occupazione. È importante che un tale sforzo globale permei l'intero approccio dell'Unione, facendo appello a strumenti e processi quali il credito all'esportazione, le garanzie sugli investimenti e i trasferimenti di tecnologia a beneficio dello sviluppo.

- (1) *Onorare gli impegni in materia di APS.* Gli Stati membri dell'UE dovranno tener fede agli impegni assunti individualmente e collettivamente per raggiungere gli obiettivi in materia di APS per il 2010 e il 2015. A tal fine, nel 2010 saranno necessari altri 20 miliardi di euro in APS. Occorre pertanto un notevole sforzo già da quest'anno.
- (2) *Attivare nuove risorse.* È importante che gli Stati membri potenzino gli sforzi tesi a mobilitare nuovi fondi utili allo sviluppo. L'obiettivo è produrre, per ogni euro erogato in aiuti, cinque euro in non APS (ad es. trasferimenti di tecnologia, finanziamenti al commercio, investimenti privati). La Commissione raccomanda anche agli Stati membri di approfondire e applicare ulteriormente fonti innovative di finanziamento ispirate agli esistenti prelievi di solidarietà volontari, quali le tasse aeroportuali per finanziare i programmi sanitari.

III. 2. UN'AZIONE ANTICICLICA

È il momento di passare all'azione facendo in modo che il sostegno abbia un effetto anticiclico diretto. In questi tempi di crisi, le economie più povere hanno un estremo bisogno di finanziamenti ed è necessario intervenire per adeguare le priorità, erogare gli aiuti in tempi più brevi e, ove necessario, anticipare l'assistenza e rendere più celere il sostegno al bilancio. È importante che gli Stati membri seguano queste linee guida nell'erogare gli aiuti bilaterali.

- (3) *Ridefinire le priorità.* In partenariato con i paesi in via di sviluppo, la Commissione anticiperà la revisione intermedia dei documenti strategici e dei programmi di sostegno nel 2009 e nel 2010 onde tener conto di nuovi bisogni e priorità emergenti. Nell'ambito del piano d'attività 2009-2011, è opportuno che la BEI contempli essenzialmente azioni anticicliche in settori quali quelli delle infrastrutture (tra cui energia e attività connesse al cambiamento climatico) e della finanza.
- (4) *Un'erogazione più celere.* In una serie di paesi e di regioni in situazione di emergenza o post-emergenza, la Commissione si avvale attualmente di procedure attuative più flessibili e continuerà a monitorare l'evoluzione in altri paesi. La BEI dovrà impegnarsi per accelerare l'erogazione dei fondi nell'ambito degli impegni finanziari convenuti.
- (5) *Anticipare gli aiuti.* La Commissione ha preposto gli impegni a fronte di gran parte dell'assistenza comunitaria ai paesi ACP (4,3 miliardi di euro anticipati nel 2009) e intende vagliare altri modi per accelerare l'erogazione degli aiuti³. La BEI dovrà proporre gli impegni a fronte degli accordi di partenariato ACP (3,5 miliardi di euro dal Fondo investimenti e 2 miliardi di euro dalle risorse proprie per il periodo 2008-2013) e di altri mandati esterni (25,8 miliardi di euro nel periodo 2007-2013, con un eventuale aumento di 2 miliardi di euro) ed è incoraggiata ad anticipare la spesa a favore dei paesi PEV dell'Europa orientale e dei paesi interessati dal processo di adesione e pre-adesione.
- (6) *Accelerare il sostegno al bilancio.* Nel 2008, la Commissione ha impegnato circa 3

³ Suddivisi in 3 miliardi di euro in sostegno al bilancio, 800 milioni di euro per lo strumento alimentare e 500 milioni di euro per il meccanismo FLEX ad hoc.

miliardi di euro in sostegno al bilancio (strumento di impatto rapido) quale misura d'anticipazione a beneficio dei paesi ACP, pari al 72% di tutto il sostegno al bilancio previsto per il periodo 2008-2013. La Commissione intende rivedere le operazioni di sostegno al bilancio in corso nei paesi più vulnerabili onde vagliare, caso per caso, la possibilità di anticipare le erogazioni, rivedendo le condizioni macroeconomiche o qualsiasi altro aspetto necessario ad accelerare gli esborsi.

- (7) *Valutare un'assistenza macroeconomica.* Si potrebbero prevedere casi eccezionali di assistenza macroeconomica a beneficio dei paesi interessati dalla politica europea di vicinato (PEV), dei paesi in fase di adesione e di quelli in fase di pre-adesione, in cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale e coerentemente con le condizioni del programma dell'FMI⁴.

III.3. AIUTI PIÙ EFFICACI: UNA QUESTIONE URGENTE

In tempi di crisi, la frammentazione e la mancanza di coordinamento, fenomeni attualmente in corso, sono troppo onerosi sia per i paesi sviluppati che per quelli in via di sviluppo. In tutto il mondo, 225 agenzie bilaterali e 242 agenzie multilaterali finanziano ogni anno centinaia di migliaia di attività. In 108 paesi, sono oltre dieci i donatori UE che forniscono aiuti programmabili per paese. I donatori dell'Unione finanziano circa 60.000 progetti e la contribuzione media annua nel 2007 è stata di appena 400.000-800.000 euro ad attività.

Questa "inefficacia degli aiuti" è troppo onerosa. La volatilità e la mancanza di prevedibilità dell'assistenza⁵ da sole possono indurre un aumento dei costi pari al 15-20%. È stato inoltre stimato tra il 15% e il 20% l'aumento del costo di beni, servizi e opere indotto dagli aiuti vincolati. Stando alle prime stime, da qui al 2015 il costo indotto da un'applicazione parziale del programma per l'efficacia degli aiuti oscillerebbe tra i 25 e i 35 miliardi di euro, ovvero 5-7 miliardi di euro l'anno, a fronte di un livello dell'assistenza bilaterale netta dei donatori UE⁶ invariato. Queste cifre traducono il costo della "non Europa" nel settore dello sviluppo.

Si rende necessario un profondo riordino e l'Unione ha mostrato la strada in tal senso. In primo luogo, agendo e parlando in modo unitario, l'UE ha contribuito notevolmente a promuovere nuovi obiettivi internazionali, quali quelli stabiliti dal programma d'azione di Accra convenuto al vertice di alto livello di Accra del 2008. In secondo luogo, ha adottato misure atte a ridurre la frammentazione tra gli attori europei; si pensi in che misura il Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti ha contribuito a migliorare l'efficacia degli aiuti in tutto il mondo.

Si tratta ora di potenziare questo processo mettendo a disposizione di tutti le competenze, le risorse e gli strumenti di ciascun donatore. Coordinando gli sforzi dell'UE in base a priorità comuni, possiamo far sì che la nostra azione ne guadagni in incisività nel breve periodo e in sostenibilità nel lungo termine.

- (8) *Agire a livello bilaterale.* È importante che gli Stati membri dell'UE e la Commissione collaborino alla definizione di piani d'azione individuali volti al

⁴ Per i paesi di cui all'elenco stilato dal CAS dell'OCSE per la notifica dei flussi di aiuti 2008-2010.

⁵ Homi Kharas, *Measuring the Costs of Aid Volatility*, Wolfensohn Centre for Development, giugno 2008.

⁶ Le cifre si basano sui primi risultati dello studio commissionato dalla Commissione europea *The Aid Effectiveness Agenda – Benefits of a European Approach*, che sarà pubblicato nell'estate 2009.

rispetto degli impegni del programma di Accra. I piani dovrebbero stabilire iniziative volte a ridurre gli ostacoli giuridico-amministrativi all'efficacia degli aiuti e prevedere incentivi interni che consentano di cambiare il comportamento delle amministrazioni, i metodi di lavoro e i processi di programmazione.

- (9) *Promuovere approcci comuni all'UE.* Nel 2009, la Commissione intende proporre tre codici di condotta in materia di fondi mondiali e verticali, impiego dei sistemi dei diversi paesi e assistenza tecnica. Nell'ambito dell'attuazione del Codice di condotta in materia di divisione dei compiti, la Commissione intende inoltre promuovere un approccio europeo alla divisione dei compiti tra i paesi. Nello stesso spirito, è auspicabile una maggiore cooperazione tra la BEI e i partner finanziari, le agenzie donatrici e la Commissione, anche tramite la cooperazione delegata o una combinazione di risorse UE. Verrà inoltre potenziata la cooperazione tra la BEI e la BERS nell'ambito del partenariato per l'Europa dell'est.
- (10) *Un approccio corale dell'UE per far fronte alla crisi.* Nel dar seguito alla presente comunicazione, gli Stati membri dell'UE sono invitati nel 2009 a presentare le iniziative e gli strumenti adottati in risposta alla crisi nei paesi in via di sviluppo onde pervenire ad una risposta coordinata. L'azione così individuata sarà valutata in occasione della prossima relazione di Monterrey.
- (11) *Proseguire il riordino del sistema internazionale degli aiuti.* In quanto maggior donatore mondiale e grazie alla sua capacità di agire e parlare in modo unitario, l'Unione è la forza motrice del processo di semplificazione del sistema internazionale degli aiuti. È opportuno che l'Unione promuova l'attuazione da parte dell'intera comunità dei donatori della riforma "condizionalità basata sui risultati" che, garantendo razionalizzazione e armonizzazione, consentirebbe maggiore titolarità, prevedibilità e controllo democratico delle condizioni di utilizzo degli aiuti.

III.4. AMMORTIZZATORI SOCIALI E SOSTEGNO ALL'ECONOMIA REALE

III.4.1. Proteggere i più vulnerabili

Nel 2009, la crisi rischia di ridurre in povertà altri 90 milioni di persone nei paesi in via di sviluppo⁷, con un rischio maggiore per donne, bambini, anziani e disabili. È prioritario che l'Unione persegua gli obiettivi del 2010 stabiliti dal calendario per la realizzazione degli OSM se non vuole rischiare di compromettere gli obiettivi del 2015. Onde garantire protezione ai più vulnerabili, occorre continuare a erogare aiuti all'assistenza sanitaria, a condizioni di lavoro accettabili e all'istruzione. La crisi sociale comporta costi economici. La mancanza di qualifiche e le scarse condizioni di salute rischiano di rallentare la ripresa e compromettere la crescita. La diminuzione di reddito si ripercuote sul finanziamento pubblico dei servizi sociali interessati.

- (12) *Misure mirate alla protezione sociale.* La Commissione fornirà aiuti ai paesi in via di sviluppo affinché adottino misure intese ad attutire le conseguenze sociali dirette della crisi tramite la creazione o il potenziamento degli ammortizzatori sociali, la facilitazione di trasferimenti diretti in denaro e maggiori possibilità di trasferimenti in natura, e invita gli Stati membri a fare altrettanto. Ove possibile e necessario, la

⁷ Banca mondiale, 2009.

Commissione intende porre l'accento sugli ammortizzatori sociali, i lavori a largo impiego di manodopera e la riforma del mercato occupazionale.

- (13) *Meccanismi di sostegno alla spesa sociale.* La Commissione proporrà di destinare, nel 2009, almeno 500 milioni di euro del 10° FES a sostegno dei paesi ACP maggiormente colpiti dalla crisi. Il finanziamento sarà erogato quanto più possibile sotto forma di sostegno al bilancio tramite: i) il FLEX esistente, tenendo conto della perdita di proventi da esportazioni già registrata; ii) uno specifico meccanismo "FLEX vulnerabilità" sulla base di parametri quali la perdita prevista di proventi da esportazioni, la diminuzione delle rimesse e i flussi finanziari (si veda il grafico I). La Commissione chiede agli Stati membri di partecipare a questa iniziativa che si iscrive negli sforzi della comunità internazionale in favore dei più vulnerabili.

III.4.2. Sostegno all'attività economica e all'occupazione

III.4.2.1. Manutenzione e costruzione di infrastrutture

La manutenzione e la costruzione infrastrutturali sono efficaci strumenti in grado di attenuare la crisi favorendo i più vulnerabili e stimolando l'occupazione; lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture a livello locale permettono di soddisfare i bisogni di base e di dare impulso all'attività economica e agli scambi. È opportuno serrare il ritmo degli investimenti infrastrutturali su larga scala per potenziare la competitività dei paesi in via di sviluppo e creare un'interconnettività transfrontaliera e transregionale⁸. Nel caso dell'Africa, l'azione dell'Unione mirerà soprattutto a fornire i fondi necessari a finanziare i principali collegamenti infrastrutturali mancanti individuati dal partenariato UE-Africa per le infrastrutture. La Commissione intende discutere con l'Unione africana (UA) la nomina di "coordinatori di progetto", ovvero personalità politiche cui verrebbe demandata la mediazione regionale riguardante i suddetti collegamenti mancanti. Questo approccio è già stato sperimentato con successo nell'ambito delle reti transeuropee energetiche e di trasporti. Inoltre, alla luce dei bisogni individuati dall'UA in vista del recente G20⁹, l'impegno dell'UE in favore dei collegamenti mancanti si rivela quanto mai opportuno e fondamentale.

- (14) *Sostegno alla creazione rapida di infrastrutture e all'occupazione.* La Commissione fornirà sostegno alla costruzione e alla manutenzione infrastrutturali a largo impiego di manodopera onde garantire l'accesso ai servizi e far fronte al probabile deficit della spesa per manutenzione dovuto al gettito fiscale esiguo nei paesi in via di sviluppo. La Commissione incoraggia gli Stati membri e gli altri donatori a adottare iniziative simili. A tal fine, la Commissione intende creare una rete formata dall'UE e da altri finanziatori per convogliare velocemente gli investimenti infrastrutturali nel periodo 2009-2010. La Commissione incoraggia la BEI a siglare accordi di prestito con le banche di sviluppo regionali e gli intermediari finanziari nazionali a favore delle infrastrutture locali.

- (15) *Costruzione di infrastrutture regionali nel Mediterraneo.* Nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo, la Comunità, gli Stati membri e la BEI creeranno autostrade

⁸ Per ulteriori dettagli sulle iniziative infrastrutturali in Africa e nella regione del Mediterraneo si vedano gli allegati 3 e 4 del documento di lavoro *Financing for Development*.

⁹ *Africa's Common Position: Preparation towards the G20 meeting of April 2* (posizione comune dell'Africa in vista del vertice del G20 del 2 aprile), 2009, UA, marzo 2009.

regionali marittime e terrestri e sosterranno le energie rinnovabili, le misure antinquinamento e l'interconnettività sud-sud.

- (16) *Portare i contributi del fondo fiduciario UE-Africa per le infrastrutture a 500 milioni di euro entro il 2010.* La Commissione, che intende stanziare 200 milioni di euro per il periodo 2009-2010 raddoppiando così l'attuale contributo, fa appello agli Stati membri perché contribuiscano allo sforzo in modo da totalizzare 500 milioni di euro. Il raggiungimento di questo obiettivo consentirà di destinare alle infrastrutture 2,5 miliardi di euro in prestiti agevolati. La Commissione propone inoltre di modificare il fondo fiduciario affinché i) comprenda le infrastrutture nazionali che fanno parte di una rete e ii) contempli meccanismi di garanzia contro i rischi; la Commissione chiede pertanto agli Stati membri di sostenere le necessarie modifiche all'accordo che istituisce il fondo fiduciario. Occorre inoltre che il gruppo di finanziatori di progetti includa la Banca africana per lo sviluppo e sia aperto al contributo dei paesi terzi.

III.4.2.2 Rilanciare l'agricoltura

A fronte del recente calo dei prezzi alimentari, sussistono problemi strutturali connessi a carenze in termini di capacità e infrastrutture produttive che richiedono un sostegno costante e maggiori investimenti nel settore agricolo. Il rilancio dell'agricoltura nei paesi in via di sviluppo richiede un approccio globale. La revisione delle strategie e dei programmi di aiuti esistenti implica un riordino della politica nazionale che vada di pari passo con misure di sostegno ai fattori di produzione, quali sementi, fertilizzanti e finanziamenti agricoli, alla ricerca e alla divulgazione basate sulla domanda e a sistemi produttivi sostenibili. Occorrono inoltre investimenti infrastrutturali mirati in grado di garantire collegamenti migliori tra aree di produzione e mercati, il che rende necessario un sostegno tanto alle infrastrutture per le esportazioni che alle infrastrutture rurali su piccola scala.

- (17) *Accelerare i finanziamenti all'agricoltura.* La Commissione sta anticipando l'erogazione di 1 miliardo di euro per lo strumento alimentare. È già stata concordata una prima tranche di 314 milioni di euro destinata a 23 paesi considerati maggiormente a rischio. In totale, nel primo semestre del 2009 la Commissione impegnerà oltre 500 milioni di euro in più di 40 paesi cui si aggiungeranno 300 milioni di euro entro la fine dell'anno, a garanzia di un coordinamento più celere e di una maggiore efficacia degli aiuti all'agricoltura.
- (18) *Investire nei corridoi agricoli.* È importante che la Commissione e gli Stati membri collaborino con le organizzazioni regionali e il settore privato per allineare gli investimenti intesi a collegare mercati e aree di produzione, nuovo obiettivo per l'UE.

III.4.2.3. Investire nella crescita ecologica

La crisi offre un'importante opportunità: dar vita ad economie più ecologiche. Il cambiamento climatico rappresenta un'enorme sfida e occorre agire adesso a livello mondiale onde evitare danni irreversibili nel futuro. Avendo assunto un chiaro impegno su iniziativa propria, l'Unione è determinata ad assicurare entro dicembre un risultato ambizioso nell'ambito del programma di Copenaghen; a tal fine, è necessario facilitare la piena partecipazione dei paesi in via di sviluppo. Quanto ai paesi meno sviluppati, la messa a punto di programmi d'azione di adattamento nazionale è un prerequisito fondamentale in vista degli aiuti: si tratta di programmi che definiscono le necessità più urgenti e sui quali vanno improntate le strategie nazionali. Ad oggi, i programmi d'azione di adattamento nazionale sono stati adottati da 39 paesi e altri paesi, tra cui quelli meno sviluppati, dovrebbero seguire a ruota¹⁰.

- (19) *Promuovere l'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico.* È importante che gli Stati membri dell'UE contribuiscano all'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico, approvata dal Consiglio europeo nel 2008, che mira a fornire maggior sostegno ai paesi in via di sviluppo più poveri e maggiormente esposti al cambiamento climatico, soprattutto i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo.
- (20) *Forme innovative di finanziamento contro il cambiamento climatico.* Gli Stati membri dell'UE dovrebbero destinare parte del ricavato delle vendite all'asta delle quote di emissioni, nell'ambito del sistema europeo di scambio delle quote di emissione, tra le altre cose a misure di adattamento climatico, imboschimento, rimboschimento e trasferimento di tecnologie in quei paesi in via di sviluppo che avranno ratificato l'accordo di Copenaghen. La Commissione raccomanda inoltre agli Stati membri di valutare l'eventuale introduzione di un meccanismo di finanziamento globale per il clima quale iniziativa ponte nel periodo di transizione tra il 2010 e la piena applicazione della nuova architettura finanziaria convenuta alla conferenza di Copenaghen.

¹⁰ I paesi ad aver adottato programmi d'azione di adattamento nazionale sono: Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Capo Verde, Repubblica Centrafricana, Comore, Repubblica democratica del Congo, Gibuti, Eritrea, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Mauritania, Mozambico, Niger, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Isole Salomone, Sudan, Tanzania, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia.

- (21) *Centralità alle energie rinnovabili.* È importante che la BEI investa nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica. La dimensione regionale assumerà maggiore centralità nell'ambito di progetti regionali riguardanti il trasporto energetico, i gasdotti e la distribuzione. Nei paesi ammissibili, è opportuno che la BEI si impegni ad estendere l'utilizzo del Fondo per l'energia sostenibile (copertura: 3 miliardi di euro). La Commissione intende promuovere le fonti di energia rinnovabile nei paesi ACP tramite il Fondo energia (copertura: 200 milioni) e sta mettendo a punto un nuovo programma di sostegno energetico in America latina nell'ambito del programma indicativo regionale 2010-2013.
- (22) *Sostegno al trasferimento di tecnologie ecosostenibili.* È necessario che la Commissione e gli Stati membri sostengano il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili (copertura fino a 80 milioni di euro nel 2010): si tratta di un nuovo fondo di capitali di rischio gestito dal gruppo BEI inteso ad accelerare il trasferimento, lo sviluppo e l'impiego di ecotecnologie nei paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione.

III.4.2.4. Stimolare gli scambi e gli investimenti privati

Per effetto della crisi, l'OMC prevede una contrazione del commercio mondiale, per la prima volta in oltre 20 anni, nell'ordine del 9%. Gli afflussi di capitali sono già diminuiti drasticamente e i flussi degli scambi interregionali sono notevolmente rallentati. È necessaria un'inversione di rotta. Grazie a interventi atti a ripristinare la fiducia degli operatori e la prevedibilità dei mercati, a ridurre i costi degli scambi e a potenziare la capacità produttiva, i paesi saranno in grado di contrastare alcuni aspetti negativi della crisi e di uscirne rafforzati quando il peggio sarà passato. A tal fine, occorre perseguire due obiettivi.

In primo luogo, si tratta di attuare in tempi quanto mai celeri la strategia UE di aiuti al commercio, tenendo fede alla promessa collettiva di devolvere, entro il 2010, 2 miliardi di euro in assistenza commerciale e garantendo la realizzazione di tutti gli altri aspetti della strategia. Nel 2007, la CE ha superato l'obiettivo previsto entro il 2010 per questo tipo di assistenza con un'erogazione pari a 1,019 miliardi di euro. L'assistenza commerciale degli Stati membri dell'UE ha raggiunto un totale di 960 milioni, registrando un notevole aumento dal 2006. Nell'insieme, nel 2007 la spesa UE per tutti gli aiuti al commercio ha superato i 7 miliardi di euro. È necessario che queste tendenze quantitative di segno positivo si stabilizzino e vengano tradotte in strategie di sviluppo e di crescita più efficaci nell'ambito dei programmi nazionali e di integrazione regionale. Sulla base dei documenti UE di strategia regionale adottati di recente, l'UE deve approntare quanto prima pacchetti di aiuti regionali al commercio a beneficio dei paesi ACP.

In secondo luogo, l'UE dovrebbe garantire, in linea con gli esiti del G20, l'avanzamento dei lavori sui *finanziamenti al commercio*. La contrazione della liquidità a livello mondiale ha avuto effetti nefasti sui finanziamenti al commercio. Secondo l'FMI, nell'ultimo trimestre del 2008 il volume di questo tipo di finanziamenti nei paesi a basso reddito è calato del 18%. I crediti all'esportazione, le agevolazioni e le garanzie creditizie sono tutti strumenti fondamentali per rilanciare gli scambi e vanno in tal senso potenziati.

- (23) *Accelerare l'attuazione del programma di aiuti al commercio potenziandone l'efficienza.* È necessario che la Commissione e gli Stati membri potenzino gli sforzi mirati all'attuazione della strategia di aiuti al commercio, mantengano gli attuali livelli di impegno (anche tenendo fede nel 2009 e nel 2010 all'impegno di 2 miliardi

di euro per l'assistenza in campo commerciale), garantendone l'efficacia e i risultati previsti. I pacchetti di aiuti regionali al commercio per gli ACP e l'America latina dovranno sostenere le organizzazioni regionali e i paesi partner per fare in modo che gli aiuti allo sviluppo, così raggruppati, assicurino lo "stimolo regionale".

- (24) *Aumentare il credito all'esportazione.* Al G20 è stata convenuta un'iniziativa intesa a finanziare gli scambi multilaterali per 250 miliardi di dollari USA tramite il credito all'esportazione, le agenzie per gli investimenti e le banche multilaterali di sviluppo. In molti Stati membri, la capacità delle agenzie per il credito all'esportazione è stata notevolmente potenziata onde garantire e assicurare le operazioni di esportazione. La Commissione raccomanda un ulteriore potenziamento della capacità per far fronte ad un aumento dell'attività a sostegno dei paesi in via di sviluppo. È opportuno che la BEI valuti la possibilità di sostenere iniziative multilaterali di finanziamento degli scambi.
- (25) *Garanzie agli investimenti e agevolazioni creditizie.* i) La Commissione e la BEI collaborano per aumentare le garanzie agli investimenti, tra le altre cose potenziando quelle previste dal Fondo fiduciario per le infrastrutture e dal Fondo investimenti della BEI; ii) la Commissione chiede al Consiglio di adottare la proposta presentata a maggio 2008 intesa a rafforzare la copertura del Fondo euromediterraneo di investimenti e partenariato (FEMIP) tramite l'uso dei rientri di capitale; iii) la Commissione intende potenziare il Fondo investimenti a beneficio dei paesi PEV dell'Europa orientale; iv) è opportuno che la BEI sostenga gli istituti di microfinanza e il settore bancario con l'erogazione di prestiti, titoli di capitale e garanzie.

IV. UNITI PER LA GOVERNANCE E LA STABILITÀ

Il buon governo e la lotta alla corruzione sono centrali ai fini di uno sviluppo economico sostenibile. Alcuni settori necessitano di particolare sostegno. I paesi in via di sviluppo dovranno continuare gli sforzi intesi a creare un clima *macroeconomico e normativo* sano che consenta le attività e la crescita del settore privato. È questo il modo migliore per attrarre gli investimenti esteri e ridurre la fuga di capitali nazionali. Grazie al *buon governo del settore fiscale*, ad esempio tramite la trasparenza, lo scambio di informazioni, una concorrenza fiscale leale e sistemi doganali efficienti, lo sviluppo potrà avvalersi di maggiori risorse finanziarie nazionali. È inoltre necessaria un'attenta gestione del *debito estero*. Un indebitamento elevato per controbilanciare le conseguenze della crisi potrebbe mettere seriamente a repentaglio la sostenibilità del debito, in particolare per i paesi in via di sviluppo già pesantemente gravati.

I paesi in *situazione di fragilità* meritano particolare attenzione e interventi ad hoc. Occorre adottare misure atte a sviluppare l'allerta precoce, la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la struttura democratica; sono necessari interventi in grado di consolidare la stabilità politica e sociale e di preservare i progressi democratici degli ultimi anni. La Commissione intende approfondire il dialogo politico con i paesi interessati.

A completamento del programma di *governance* nazionale, occorre infine rafforzare *i processi di integrazione regionale*. Piani nazionali non coordinati o addirittura confliggenti potrebbero avere effetti dannosi per i paesi limitrofi e peggiorare la recessione economica. Di contro, l'integrazione e la cooperazione regionali, e più nello specifico la promozione degli scambi e della libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali a livello interregionale,

consentono di attenuare gli effetti della crisi nel lungo periodo. A tal fine, è essenziale concludere con le regioni ACP accordi globali di partenariato economico.

- (26) *Sviluppare le politiche e approfondire il dialogo politico.* Nel 2009, in occasione della revisione intermedia e nell'ambito dell'iniziativa per la governance, la Commissione intende porre il buon governo del settore economico-finanziario al centro dei dialoghi politici con i paesi partner.
- (27) *Potenziare la governance fiscale.* La Commissione intende promuovere il buon governo in materia fiscale a livello internazionale, regionale e nazionale. Per realizzare ulteriormente gli obiettivi di sviluppo e per migliorare i sistemi finanziari e normativi mondiali, la Commissione chiede che questo obiettivo sia sostenuto dagli Stati membri e dai paesi partner.
- (28) *Evitare nuove crisi del debito.* È importante che la Commissione e gli Stati membri promuovano una discussione sui meccanismi avanzati di ristrutturazione del debito pubblico tenendo conto dei quadri e dei principi in vigore.

V. GLOBALIZZAZIONE: APERTURA, EFFICIENZA E PARTECIPAZIONE

V.1. UN'ECONOMIA APERTA

La strategia dell'UE volta ad aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi si iscrive in un più ampio contesto che, come è stato sottolineato al vertice di Londra, risulta caratterizzato dalla necessità di agire in modo incisivo non solo a sostegno della ripresa mondiale, ma anche per ridare slancio al commercio e agli investimenti internazionali e favorire una più estesa partecipazione alle istituzioni internazionali. Un ritorno allo *status quo ante* non è più immaginabile.

Più protezionismo significa meno crescita e meno sviluppo. Garantire l'apertura dei mercati mondiali è uno dei modi migliori per combattere la recessione e stimolare la ripresa della crescita, a beneficio tanto dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo. È importante che l'azione dell'Unione e degli altri membri della comunità internazionale sia finalizzata a:

- *evitare l'insorgere di nuovi ostacoli:* al G20 di Londra è stato deciso di non frapporre nuovi ostacoli agli scambi e agli investimenti ed è stato chiesto di abolire le misure di restrizione o di distorsione del commercio adottate di recente. La promessa in tal senso vale fino alla fine del 2010;
- *compiere progressi per raggiungere in tempi brevi un accordo sul ciclo di Doha:* il ciclo contempla elementi di grande interesse per i paesi in via di sviluppo, in particolare quelli più poveri: si pensi all'accesso in esenzione da dazi e contingenti a tutti i mercati sviluppati a beneficio dei paesi meno sviluppati o alla creazione di maggiori opportunità in molte economie emergenti. Un tale accordo consentirebbe, peraltro, di ridurre notevolmente i sussidi agricoli distorsivi degli scambi, di abolire sostanzialmente gli ostacoli all'accesso al mercato e di concludere un ambizioso accordo di facilitazione degli scambi.

V.2. ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PIÙ EFFICIENTI E PARTECIPATIVE

I sistemi internazionali di *governance* sono stati scalzati dal ritmo serrato dell'integrazione politico-economica e dell'interdipendenza mondiale. Per tenere il passo occorre

un'architettura mondiale più efficiente e partecipativa. Anche in questo caso, la crisi attuale ci offre un'opportunità: rendere il sistema dell'ONU e delle istituzioni finanziarie internazionali più adeguato ad affrontare le sfide mondiali, un processo di riforma questo che dovrebbe essere accelerato dal G20. Entro il 2009 dovrebbero concludersi le valutazioni intraprese singolarmente dall'ONU, dall'FMI e dalla Banca mondiale per individuare gli interventi atti a svilupparne ulteriormente capacità e legittimità. Il G20 ha accelerato il riordino delle istituzioni finanziarie internazionali. Quanto all'ONU, la conferenza ad alto livello di giugno 2009 si prospetta come una prima occasione per portare avanti il programma di riforma.

Dal punto di vista dello sviluppo, è necessario che l'Unione presti particolare attenzione ai seguenti elementi:

- *l'ONU* deve essere in condizione di coordinare in modo efficace gli sforzi internazionali volti ad aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte ad un'ampia gamma di sfide mondiali di natura sociale, economica e finanziaria. Occorre ad esempio dare piena attuazione alla riforma del consiglio economico e sociale ECOSOC. È inoltre importante che l'ONU acquisisca maggiore capacità d'azione unitaria, secondo le raccomandazioni del gruppo di alto livello sulla coerenza del sistema ONU (2006), ad esempio garantendo, in materia di sicurezza alimentare, una maggiore integrazione e razionalizzazione delle tre agenzie per l'alimentazione e l'agricoltura con sede a Roma;
- *per quanto riguarda le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)*, al G20 di Londra è stato deciso un aumento sostanziale delle loro risorse, comprese quelle necessarie a potenziare la capacità delle IFI di aiutare i paesi in difficoltà. A tal fine sono previsti: un finanziamento immediato da parte dei membri pari a 250 miliardi di dollari USA (di cui 100/75 miliardi a carico degli Stati membri dell'UE) che sarà poi incorporato in nuovi accordi di prestito più estesi e più flessibili per un importo maggiorato di 500 miliardi di dollari USA; un'allocazione generale di diritti speciali di prelievo pari a 250 miliardi di dollari USA; la ratifica del quarto emendamento da parte dei membri dell'FMI. Al G20 è stato inoltre convenuto di modificare il mandato, le competenze e il governo delle IFI, per dare più voce e rappresentatività ai paesi emergenti e in via di sviluppo, e di procedere alle nomine dei vertici e della dirigenza secondo sistemi aperti, trasparenti e meritocratici. Nel caso della Banca mondiale, la Commissione è propensa ad un potenziamento dell'Associazione Internazionale di Sviluppo come misura per attenuare la crisi. La condizionalità delle IFI deve tener presente la situazione specifica dei singoli paesi nella crisi attuale;
- *in termini più generici*, è necessario che i suddetti processi di riforma generino sinergie affinché sia garantita una maggiore coerenza all'interno dei rispettivi enti di governo. È opportuno sviluppare ulteriormente il ruolo delle banche di sviluppo regionali nei confronti dei paesi meno sviluppati. In fine, sulla scia del vertice di Londra, occorrerebbe invitare le associazioni regionali e continentali, quali l'UA e l'ASEAN, a prendere parte alle piattaforme informali internazionali sui temi economici al fine di favorirne l'efficienza e la rappresentatività.

VI. CONCLUSIONI

L'attuale crisi presenta molteplici aspetti e getta un'ombra lunga sulla stabilità mondiale. È necessaria una visione politica di lungo respiro che consenta interventi veloci, decisivi e immediati. Bisogna onorare gli impegni assunti lo scorso anno in tempi più veloci. Ma questa crisi ci offre anche una serie di opportunità. L'opportunità di andare incontro ai paesi in via di

sviluppo e istituire nuove e migliori forme di partenariato, di investire di più e meglio per incentivare le nostre economie, di ridefinire le priorità, di garantire una crescita ecologica, di ridisegnare l'architettura economica e finanziaria internazionale adattandola alle realtà del nuovo secolo.

Niente di tutto ciò sarà possibile senza una leadership forte e incondizionata da parte dell'Unione in grado di promuovere l'attuazione del nuovo accordo mondiale siglato a Londra. Se vuole fare la differenza, l'Europa deve essere unita.

È giunto il momento di agire.