



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per lo sviluppo

2012/2002(INI)

15.3.2012

PROGETTO DI RELAZIONE

su un programma di cambiamento: il futuro della politica di sviluppo dell'UE
(2012/2002(INI))

Commissione per lo sviluppo

Relatore: Charles Goerens

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	7

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su un programma di cambiamento: il futuro della politica di sviluppo dell'UE
(2012/2002(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione, del 13 ottobre 2011, dal titolo "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento" (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- vista la comunicazione della Commissione, del 13 ottobre 2011, dal titolo "Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi" (COM(2011)0638),
- vista la dichiarazione comune, del 20 dicembre 2005, del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea intitolata "Il consenso europeo"¹,
- vista la dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti del 2 marzo 2005: partecipazione, armonizzazione, allineamento, risultati e responsabilità reciproca²,
- visto il "programma d'azione di Accra" del 4 settembre 2008³,
- visto il partenariato di Busan per una cooperazione efficace al servizio dello sviluppo del 1° dicembre 2011⁴,
- vista la comunicazione della Commissione, del 28 febbraio 2007, intitolata "Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo" (COM(2007)0072),
- visti tutti gli impegni presi dalla comunità internazionale in materia di sviluppo e di cooperazione nel quadro delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali competenti, sottoscritti dall'Unione e dai suoi Stati membri,
- vista la sua risoluzione dell'8 giugno 2011 sul regolamento (CE) n. 1905/2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo: esperienza acquisita e prospettive future⁵,
- vista la sua risoluzione del 5 luglio 2011 sul rafforzamento dell'impatto della politica dell'UE per lo sviluppo⁶,

¹ GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf> (in inglese)

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf> (in francese)

⁴ Dichiarazione finale del quarto forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Busan, Repubblica di Corea, 29 novembre – 1° dicembre 2011.

⁵ Testi approvati, P7_TA(2011)0261.

⁶ Testi approvati, P7_TA(2011)0320.

- vista la sua risoluzione del 5 luglio 2011 sul futuro del sostegno finanziario dell'UE ai paesi in via di sviluppo¹,
 - visto il parere del Comitato delle regioni del 16 febbraio 2012²,
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per lo sviluppo (A7-0000/2012),
- A. considerando che, conformemente al trattato di Lisbona, la riduzione della povertà e, a termine, la sua eliminazione, costituiscono l'obiettivo principale della politica di sviluppo dell'Unione europea;
 - B. considerando che il consenso europeo in materia di sviluppo, sottoscritto dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, è un fatto acquisito;
 - C. considerando che il programma di cambiamento dovrà fornire risposte a un mondo che è fondamentalmente cambiato e in cui il divario tra i ricchi e i poveri di tutti i paesi continua ad aumentare, specialmente nei paesi in via di sviluppo;
 - D. considerando che, nella comunicazione della Commissione, i diritti umani e il buona governance si confermano come condizioni imprescindibili per lo sviluppo, senza tuttavia escludere la ricerca del ritmo più adatto alla situazione di ciascun paese;
 - E. considerando che, conformemente al trattato di Lisbona, l'attuazione della politica di sviluppo deve essere coerente, e che le misure destinate a incoraggiare la crescita economica nei paesi in via di sviluppo devono servire innanzitutto a lottare contro la povertà e l'esclusione;
1. ritiene che il programma di cambiamento innovi privilegiando, tra l'altro, il ricorso al sostegno di bilancio, alla combinazione di sovvenzioni e prestiti nonché alla promozione del settore privato; ritiene che il ricorso a questi meccanismi debba contribuire, in primo luogo, a sollevare i cittadini dei paesi in via di sviluppo dall'estrema povertà e dalla dipendenza;
 2. prende atto dell'intenzione della Commissione di promuovere "una crescita inclusiva e sostenibile per lo sviluppo umano" ma sottolinea che, dal punto di vista dello sviluppo, questo nuovo strumento deve porsi come unico obiettivo il progresso economico e sociale al servizio dei più svantaggiati;
 3. ribadisce, in tale contesto, l'impegno a favore dell'inclusione sociale nonché la decisione di assegnare almeno il 20% degli aiuti dell'Unione ai servizi sociali di base, come definiti dalle Nazioni Unite negli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM);
 4. invita il Consiglio a svolgere un ruolo di primo piano nel dialogo interistituzionale assieme alla Commissione e al Parlamento, nello spirito del consenso europeo per lo sviluppo;

¹ Testi approvati, P7_TA(2011)0317.

² Documento CIVEX-V-025, adottato durante la 94ª sessione plenaria, 15 e 16 febbraio 2012.

5. prende atto del fatto che la Commissione pone la povertà al centro della sua nuova politica di differenziazione; rileva tuttavia che il 70% delle persone con un reddito al di sotto della soglia di povertà vive in paesi a reddito medio e deplora, conseguentemente, che i poveri di questi paesi continuino a essere privati dei frutti della crescita economica;
6. ritiene indispensabile che i paesi a reddito medio destinino una parte crescente del proprio reddito a finalità sociali, consentendo in tal modo all'Unione europea di ridurre gradualmente i suoi programmi di sviluppo ancora in corso;
7. chiede pertanto alla Commissione di negoziare una tabella di marcia per la riduzione progressiva degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) con i paesi a reddito medio;
8. ritiene indispensabile organizzare una conferenza internazionale con la partecipazione dei paesi BRIC che verta, da un lato, sul finanziamento futuro degli OSM e, dall'altro, sulla promozione di cooperazioni triangolari che coinvolgano un donatore del nord, un paese emergente e un paese in via di sviluppo;
9. appoggia la Commissione nella sua volontà di accordare gli aiuti di bilancio a un paese partner dal momento in cui questo si impegna, nell'ambito di un dialogo politico, a ridefinire le sue priorità di bilancio su obiettivi di sviluppo dei settori sociali di base;
10. ritiene che le condizioni per l'impiego degli APS in generale e del sostegno di bilancio in particolare debbano essere associate, nei paesi partner, a un controllo democratico dei bilanci da parte dei parlamenti, degli organismi di controllo del bilancio e della società civile;
11. ritiene che l'Unione debba assumersi pienamente la responsabilità che le spetta in qualità di primo donatore mondiale di aiuti allo sviluppo e valorizzare e impiegare meglio il suo potenziale politico oltre che rafforzare la sua leadership a livello internazionale sulle questioni relative allo sviluppo, utilizzando con determinazione la competenza che le è attribuita dall'articolo 210 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea di intraprendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento delle politiche in materia di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e degli Stati membri nonché la concertazione dei rispettivi programmi di aiuto;
12. deplora il fatto che il programma di cambiamento tenda a trasformare il bagaglio acquisito costituito dalla coerenza delle politiche per lo sviluppo nella ricerca di interessi comuni dell'Unione e dei suoi partner;
13. ricorda che una società civile attiva è la migliore garanzia, sia nel nord che nel sud del mondo, di una buona governance democratica, della responsabilità del settore privato, nonché di una migliore capacità di redistribuzione dei frutti della crescita economica;
14. auspica che il programma di cambiamento precisi il ruolo della società civile e delle autorità regionali e locali in qualità di attori importanti e indipendenti, non solo al servizio dell'esecuzione dei programmi o dei progetti di sviluppo, ma anche in veste di attori di base nel processo di elaborazione delle politiche di sviluppo;
15. pretende che ogni sostegno al settore privato a carico degli APS, che sia in forma di

donazione o in combinazione con prestiti, si inserisca nel quadro di piani e/o di strategie nazionali dei paesi partner e concentri gli importi così stanziati sullo sviluppo delle risorse umane, il lavoro dignitoso, la gestione sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo di servizi pubblici inclusivi di qualità al servizio della popolazione;

16. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al SEAE e ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

La politica di sviluppo rispetto alle dinamiche di cambiamento

Dall'adozione degli obiettivi di sviluppo del millennio, nel 2000, alcuni cambiamenti importanti, già percettibili allora, si sono accentuati.

Sul *piano economico*, lo sviluppo sorprendente di Cina, India e Brasile tende a spostare il baricentro economico dei paesi con un'economia matura verso i *paesi emergenti*. Tuttavia, nonostante la loro crescita economica impressionante, questi paesi non riescono ancora a controllare efficacemente la povertà. La *globalizzazione*, alterata da un commercio mondiale più liberalizzato e divenuta potente fonte di creazione di ricchezza, è in effetti all'origine di un fenomeno molto curioso: da un lato riduce le disuguaglianze tra gli Stati e, dall'altro, contribuisce ad accentuarle all'interno degli Stati, in tutti i paesi, industrializzati e non.

Sul *piano demografico*, prolungando le curve di crescita, il nostro pianeta, passato da 6 a 7 miliardi di esseri umani in meno di 10 anni, supererà i 9 miliardi nel 2030, nonostante la tendenza al rallentamento demografico nei *paesi miliardari*. Questo incremento della popolazione annulla una parte considerevole della crescita economica.

Le frontiere sono indubbiamente divenute più permeabili ai prodotti, ma tendono a diventare insuperabili per le persone provenienti dai paesi in via di sviluppo che desiderano trasferirsi nei paesi industrializzati.

Per quanto riguarda il *continente africano*, si rileva nel complesso una concreta volontà di cambiamento. Ne sono testimonianza, in particolare, i grandi cantieri istituzionali avviati dall'Unione africana sia a livello di continente che a livello regionale. Queste cooperazioni interafricane, che traggono ampiamente ispirazione dal modello di costruzione europea, mirano a organizzare le risposte alle sfide economiche, politiche e della sicurezza pubblica su scala regionale. Riguardo all'Africa sub-sahariana, un numero crescente di Stati tiene elezioni libere e accetta il principio dell'alternanza politica. Mentre la volatilità dei prezzi di base dei prodotti alimentari diventa un fattore di instabilità per intere società, si osservano progressi concreti in materia di accesso alle cure sanitarie. Tuttavia, la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio entro il 2015 resta un'illusione.

La comunicazione della Commissione

Nel suo discorso su "*An agenda for change*", il Commissario Piebalgs annuncia cambiamenti importanti nell'approccio europeo in materia di cooperazione allo sviluppo, senza tuttavia abbandonare le pratiche, le impostazioni e i principi che si sono rivelati efficaci in passato. In particolare, va accolto con favore il fatto che la Commissione rimanga fedele al bagaglio acquisito rappresentato dal consenso europeo per lo sviluppo.

Con "*Agenda for change*", la Commissione intende dare particolare rilievo alla *qualità* degli aiuti. Peraltro, la Commissione è del parere che occorra una maggiore selettività a livello di scelta dei paesi partner. Ciò determinerà quindi l'eliminazione di alcuni paesi emergenti

dall'elenco dei paesi beneficiari degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) europei, dato che il loro problema non è più la creazione di ricchezza, bensì la sua distribuzione.

Con *"Agenda for change"*, l'UE, che è già il primo donatore, mira altresì a diventare il migliore. Per riuscire in questo intento, il Commissario Piebalgs indica tre ambiti in cui l'UE dovrà eccellere: la governance, la crescita economica sostenibile e inclusiva e lo sviluppo di sistemi di protezione sociale nei paesi in via di sviluppo. Infine, la Commissione intende proporre ad altri donatori una maggiore *programmazione congiunta*.

Proposte

Il Parlamento europeo, adottando la relazione *"sul rafforzamento dell'impatto della politica dell'UE per lo sviluppo"* di Filip Kaczmarek, si è già espresso in modo assai dettagliato su alcuni aspetti della futura cooperazione dell'UE con i paesi in via di sviluppo.

La presente relazione mira piuttosto a riportare la discussione su alcuni aspetti prioritari essenziali ai fini del buon esito della politica di sviluppo dell'UE.

1) Dati attendibili: un'esigenza di sincerità

I fondi stanziati per la lotta alla povertà sono ammissibili a titolo dell'APS. Al contrario, le spese sostenute per altre finalità non dovrebbero esserlo.

Ciò significa che un prestito accordato a un paese in via di sviluppo, non rimborsato e annullato dal paese donatore dovrebbe essere assimilato all'APS solo se una valutazione successiva riuscisse a confermare che il prestito in oggetto è effettivamente servito a ridurre la povertà. La prassi attualmente in uso consiste tuttavia nel gonfiare artificialmente le statistiche relative all'APS e, di conseguenza, determina una valutazione errata di un paese donatore rispetto alla sua capacità effettiva di finanziamento dello sviluppo.

2) Sì alla crescita inclusiva, ma...

La stessa esigenza di sincerità conduce ad affrontare il tema degli incentivi finanziari a sostegno della crescita inclusiva. *"Agenda for change"* insiste giustamente sul ruolo dello sviluppo economico nei paesi in via di sviluppo come potenziale motore del progresso sociale. Alcuni tuttavia temono la probabilità di vedere i mezzi eventualmente riservati alla crescita inclusiva servire a fini diversi da quello della lotta alla povertà. In ragione di tale rischio, può sembrare opportuno prevedere opportune tutele. Innanzitutto, qualsiasi progetto che dedichi mezzi importati alla crescita inclusiva dovrebbe essere sottoposto a una valutazione finalizzata a fornire informazioni sul suo impatto reale in termini di riduzione della povertà. Per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo, le persone più povere vi trovano, per la maggior parte, i propri mezzi di sussistenza. La crescita inclusiva non potrà dunque in alcun caso ignorare *l'economia informale*.

3) L'UE: i suoi vantaggi comparativi

Occorre accordare inoltre particolare attenzione ai *nuovi attori*, segnatamente la Cina e l'India, con riferimento al loro impatto sulla situazione dei poveri nei paesi del sud del mondo. Dato che la politica dell'UE e degli Stati membri in materia di sviluppo è già oggetto di molteplici controlli e valutazioni, se anche l'azione dei paesi emergenti fosse oggetto di un'analisi critica saremmo in grado di valutare con più precisione i vantaggi comparativi dei diversi partenariati.

4) Una riflessione sulla natalità

Un'altra questione problematica è costituita dai *tassi di natalità molto elevati* nei paesi in via di sviluppo. Il Niger, con una percentuale annuale di incremento della popolazione del 3,3%, ha bisogno di un tasso di crescita economica molto elevato, dato che il prodotto interno lordo pro-capite potrà ridurre la povertà solo a partire da una crescita superiore a tale percentuale. Il controllo delle nascite si conferma dunque come un argomento delicato. Gli strumenti di pianificazione familiare da attuare, in questa eventualità, dovrebbero quindi essere accompagnati da un certo numero di accorgimenti rispettosi del principio della dignità umana e dei diritti individuali di ciascuno. Con tutta la cautela necessaria ad affrontare la problematica della natalità, occorre ricercare le soluzioni nel dialogo con attori che abbiano già avuto modo di dimostrare la loro esperienza, capacità e diplomazia, come il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA).

5) Per una riflessione strategica indipendente

Per tutti questi motivi, l'Unione europea, in qualità di primo donatore, assume una responsabilità specifica nella comunità internazionale dei donatori. È l'UE che dovrebbe lasciare il segno del suo passaggio e del suo metodo sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo di tutta la comunità internazionale. Manifestando la volontà di essere non solo il primo attore dello sviluppo, ma anche il migliore di tutti, l'UE dovrebbe inoltre dotarsi di mezzi che siano all'altezza delle sue ambizioni. Per questo, l'UE dovrebbe circondarsi dei consulenti migliori in materia di approccio alla situazione sul campo, nonché munirsi di una capacità di riflessione strategica. In sintesi, il relatore ritiene che non si possa più rinunciare alla creazione di un *gruppo di riflessione indipendente*, che operi per tutti gli attori della cooperazione allo sviluppo ma sia collegato, solo amministrativamente, alla Commissione. Tale gruppo di riflessione avrebbe la funzione di apportare un valore aggiunto rispetto a tutti gli organismi corrispondenti già attivi negli Stati membri dell'UE. Per chiarezza, la missione di un gruppo di riflessione di questo tipo consisterebbe nello sviluppare continuamente la capacità di analisi e di consulenza degli attori dello sviluppo al fine di liberare il valore aggiunto che potrebbe apportare una politica ben coordinata a livello dell'Unione europea.

6) Un sistema istituzionale perfettibile

Ogni adeguamento necessita di tempo e richiede un nuovo punto di equilibrio politico che, tuttavia, è ancora lungi dall'essere raggiunto. Gli imperativi di coerenza, efficacia e sostenibilità della cooperazione impongono a ogni attore, Commissione e Stati membri, un impegno costante, lungimiranza e metodi di lavoro adeguati. Uno dei due rami legislativi dell'UE, il Consiglio, che rappresenta gli Stati membri, a inoltre il titolo per agevolare la

ricerca della complementarità tra le politiche nazionali e la Commissione. Dato che più dell'80% dell'APS dell'UE ricade ancora, per quanto riguarda la sua attuazione, nell'ambito di responsabilità diretta dei soli Stati membri, un buon coordinamento della totalità dei contributi, tra cui quelli della Commissione, rimane aleatorio, vista l'assenza di un coinvolgimento maggiore degli Stati membri nella politica europea in materia di sviluppo.

Nel 2005, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio avevano ben definito gli aspetti fondamentali della politica di sviluppo dell'UE nel quadro del consenso europeo per lo sviluppo. Occorre seguire con attenzione tutto ciò che tende ad allontanare la cooperazione europea allo sviluppo da tali aspetti. Le capacità di analisi e di presentazione di proposte dell'UE al servizio di questa politica sono continuamente messe alla prova da tentativi tesi a dirottare l'azione dell'UE nell'ambito dello sviluppo dal suo obiettivo primario che è la lotta alla povertà. Il polo di sviluppo dell'UE (Commissione, Consiglio e PE) deve poter essere in grado di neutralizzare questi tentativi, in particolare da quando è stato creato il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Per alcuni si è trattato di un'integrazione, per altri di una messa sotto tutela, ma il fatto di fondere i servizi di sviluppo della Commissione nel Servizio europeo per l'azione esterna (sempre in evoluzione, secondo Cathrine Ashton) non è insignificante. Il relatore ritiene che si debba rimanere vigili finché sono presenti le ambizioni di altri dipartimenti della politica estera dell'UE. In un dialogo libero, franco e aperto, il Parlamento europeo, tra gli altri, dovrebbe essere in grado di poter individuare in una fase precoce ogni rischio di deriva in materia. Al ritmo di un incontro all'anno tra la commissione per lo sviluppo del PE e l'Alto rappresentante per la politica estera dell'UE, c'è ancora tanta strada da fare. Non vi è motivo di mettere in dubbio la reputazione dei rappresentanti del SEAE, presenti e attivi a tutte le riunioni della commissione per lo sviluppo, ma la vera dimensione politica del dialogo tra questo servizio e il PE è data solamente dalla presenza alla suddetta commissione dell'Alto rappresentante che, occorre ricordarlo, non abusa del suo diritto di presenza.

Quanto alle riunioni del Consiglio, ciò che le distingue dalle riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) è la presenza di 3 o 4 ministri dello Sviluppo che si impegnano ancora per essere presenti a queste riunioni a Bruxelles e che in linea di massima non rimangono per più di tre ore. La media di più di venti assenze ministeriali nelle riunioni del Consiglio si avvicina al livello della mancanza totale di impegno politico.

È inutile nascondere queste debolezze strutturali del processo decisionale della politica dell'UE in materia di sviluppo, mentre è importante invece porvi rimedio per dare all'Europa quella capacità di agire che risponde alla sua ambizione di far sì che il primo donatore mondiale sia anche il migliore.