

L'impatto in materia di sviluppo degli accordi di partenariato economico

Risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto sullo sviluppo degli accordi di partenariato economico (APE) (2005/2162(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000¹ (accordo di Cotonou),
- vista la Dichiarazione ministeriale dell'Unione africana sui negoziati APE rilasciata alla terza sessione ordinaria della Conferenza dei ministri del commercio dell'Unione africana svoltasi al Cairo il 5-9 giugno 2005,
- vista la Dichiarazione di Città del Capo approvata dall'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE in occasione della quarta sessione il 21 marzo 2002²,
- vista la dichiarazione dell'81a sessione del Consiglio dei Ministri ACP svoltasi a Bruxelles il 21-22 giugno 2005,
- vista la dichiarazione conclusiva di Sir John Kaputin alla riunione dei negoziatori regionali APE nel contesto ACP, tenutasi a Londra il 4 ottobre 2005,
- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Aspetti commerciali e di sviluppo dei negoziati APE" del 9 novembre 2005 (SEC (2005)1459),
- vista la relazione comune sulla fase "tutti gli ACP-CE" dei negoziati APE, Bruxelles, 2 ottobre 2003 (ACP/00/118/03 riv. 1, ACP-CE/NG/43),
- vista la dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite del 18 settembre 2000 che stabilisce gli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) quali criteri fissati congiuntamente dalla comunità internazionale per l'eliminazione della povertà,
- visto il documento finale del Vertice mondiale ONU 2005 (Millennio + 5) adottato a New York il 16 settembre 2005³,
- vista la relazione della Task Force Progetto ONU per il Millennio guidata dal Prof. Jeffrey Sachs, intitolata "Investire nello sviluppo: un piano pratico per realizzare gli obiettivi di sviluppo del Millennio",
- vista la relazione della Commissione europea del 29 ottobre 2004 sugli obiettivi di sviluppo del Millennio 2000-2004 (SEC(2004)1379),
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo del 12 aprile 2005 dal titolo "Accelerare i progressi

¹ GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3.

² GU C 231 del 27.9.2002, pag. 63.

³ <http://www.un.org/summit2005/> Si veda anche: http://www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html

verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio - il contributo dell'Unione europea" (COM(2005)0132),

- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 luglio 2005, intitolata "Proposta di dichiarazione congiunta del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione - La politica di sviluppo dell'Unione europea - "Il Consenso europeo" (COM(2005)0311),
 - vista la relazione economica sull'Africa per il 2004 dal titolo "Liberare il potenziale commerciale dell'Africa" elaborata dalla commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite,
 - vista la relazione intermedia dei rappresentanti personali dell'Africa del G8 sull'applicazione del piano d'azione per l'Africa, resa pubblica il 1° luglio 2005 dal gruppo degli 8 a Londra,
 - visto il comunicato di Gleneagles, rilasciato l'8 luglio 2005 dal G8 a Gleneagles,
 - viste le conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 23-24 maggio 2005,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per lo sviluppo (A6-0053/2006),
- A. considerando che tra il 1975 e il 2000 le relazioni commerciali dell'UE con i paesi ACP sono state disciplinate dalle Convenzioni di Lomé che hanno concesso ai paesi ACP un accesso preferenziale e unilaterale al mercato UE,
- B. considerando che la firma dell'accordo di Cotonou nel 2000 ha inaugurato una nuova era nelle relazioni ACP-UE, prevedendo altresì disposizioni per nuove relazioni commerciali,
- C. considerando che l'obiettivo primario del partenariato ACP-UE e dell'accordo di Cotonou è di migliorare le prospettive per lo sviluppo sociale ed economico dei paesi ACP,
- D. considerando che, pur rimanendo l'UE impegnata a favore degli OSM, questi ultimi dovrebbero essere considerati solamente come un primo passo verso l'eradicazione della povertà,
- E. considerando che gli obiettivi dell'Accordo di Cotonou e dell'UE sono chiari, ma che se si tiene conto dell'impatto previsto degli APE, che si basano attualmente sulle fragili economie dei paesi ACP, nonché dei diversi livelli di sviluppo delle economie dell'UE e dei paesi ACP, il ruolo degli APE nella realizzazione di detti obiettivi viene messo sempre più in discussione da varie parti, tra cui ministri africani, alcuni Stati membri dell'UE nonché la società europea e la società civile nei paesi in via di sviluppo,
- F. considerando che l'integrazione del mercato all'interno dell'UE è stata accompagnata da misure di coesione a sostegno dei paesi economicamente più deboli,
- G. considerando che l'accordo di Cotonou sottolinea la necessità di potenziare le iniziative di integrazione regionale negli Stati ACP, dal momento che la creazione di mercati regionali più vasti e una maggiore integrazione regionale fungeranno da incentivo per commercianti e investitori,

- H. considerando che nell'accordo di Cotonou le parti convengono di concludere nuovi accordi commerciali compatibili con le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), eliminando progressivamente gli ostacoli che intralciano i loro scambi e approfondendo la cooperazione in tutti i settori connessi al commercio,
- I. considerando che gli accordi commerciali esistenti (Allegato V dell'Accordo di Cotonou "Regime commerciale applicabile durante il periodo preparatorio previsto all'articolo 37, paragrafo 1") sono coperti da una deroga alle regole dell'OMC la cui scadenza è prevista per la fine del 2007,
- J. considerando che gli APE dovrebbero definire nuove relazioni commerciali tra gli Stati membri dell'UE e i paesi ACP, ma che la liberalizzazione degli scambi commerciali tra partner disuguali quale strumento per lo sviluppo si è da sempre dimostrata inefficace e persino controproducente,
- K. considerando che l'aspetto regionale degli APE è essenziale per rafforzare non solo il commercio Nord-Sud, ma anche quello Sud-Sud,
- L. considerando che ai paesi meno sviluppati (LDC) degli ACP è stato concesso l'accesso al mercato dell'UE nell'ambito dell'iniziativa "tutto fuorché le armi",
- M. considerando che l'articolo 19 dell'Accordo di Cotonou consente di adeguare la cooperazione ACP-UE alle circostanze specifiche di ciascun paese ACP,
- N. considerando che nelle conclusioni del Consiglio europeo del novembre 2005, gli Stati membri dell'UE hanno convenuto sulla necessità di introdurre e applicare un meccanismo di monitoraggio più efficace per valutare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo nell'ambito del processo degli APE,
- O. considerando che, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 6, dell'Accordo di Cotonou, i paesi ACP hanno il diritto di esaminare alternative agli APE,
- P. considerando che i negoziati APE sono ormai giunti al loro quarto anno e che tuttavia rimangono ancora molti ostacoli alla conclusione dei negoziati entro il 31 dicembre 2007 come previsto nell'accordo di Cotonou; considerando che l'articolo XXIV dell'Accordo GATT prevede la presentazione di un piano e di un calendario per il completamento di un'area di libero scambio "entro un periodo di tempo ragionevole",
1. si rende conto del fatto che i negoziati APE hanno origine dalla necessità di rendere compatibili le relazioni commerciali ACP-UE con le norme OMC, ma invita la Commissione ad adoperarsi affinché la questione della compatibilità non prevalga sull'obiettivo globale dello sviluppo; esorta la Commissione a non concentrarsi solo sulla compatibilità con le norme OMC, ma a mirare anche, di concerto con i paesi in via di sviluppo, a migliorare le norme OMC rendendole più efficaci ai fini dello sviluppo,
 2. ritiene che, adeguatamente strutturati, gli APE rappresentano un'opportunità per rilanciare le relazioni commerciali ACP-UE, promuovere la diversificazione economica e l'integrazione regionale degli ACP nonché ridurre la povertà in tali paesi;
 3. accoglie con favore l'enfasi ripetutamente posta dalla Commissione secondo cui lo sviluppo deve rimanere l'obiettivo e lo scopo principale di qualsiasi APE;

4. esprime preoccupazione per il fatto che i negoziati APE/accordi di libero scambio siano stati avviati e stiano entrando in una fase sostanziale in mancanza di un'autentica discussione democratica nella maggior parte dei paesi ACP; auspica pertanto un effettivo dibattito pubblico che coinvolga la società civile, i legislatori e le istituzioni governative, nonché adeguati meccanismi di feedback e di consultazione al fine di invertire tale tendenza e consentire una partecipazione democratica;
5. ritiene che, al fine di realizzare tali obiettivi di sviluppo, gli APE dovrebbero mirare segnatamente a favorire il buon governo economico, promuovendo l'integrazione regionale delle economie ACP nonché attirando e mantenendo livelli più elevati di investimenti in seno ai paesi ACP;
6. esorta pertanto la Commissione e le regioni ACP a definire APE sulla base dei principi dell'asimmetria a favore delle regioni ACP, del sostegno dell'integrazione regionale ACP, dell'attuazione di un solido e prevedibile quadro per la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti nelle regioni ACP;
7. rileva tuttavia la mancanza di risultati concreti favorevoli allo sviluppo in questa fase dei negoziati, come dimostrato dalla crescente preoccupazione e insoddisfazione dei paesi ACP in ordine alla mancata approvazione delle misure di sostegno allo sviluppo richieste per realizzare concreti benefici a titolo degli APE, quali impegni vincolanti in materia di cooperazione allo sviluppo, reali misure di adeguamento per superare gli effetti dell'erosione delle preferenze, il trasferimento di tecnologia e una maggiore competitività;
8. sottolinea che l'esito dei negoziati APE dovrebbe assicurare un periodo di aggiustamento sufficiente ai mercati interni e regionali dei produttori ACP e lasciare ai paesi ACP il margine di manovra necessario per attuare le proprie strategie di sviluppo;
9. esorta la Commissione a operare in linea con l'obiettivo di Cotonou di eradicazione della povertà e a sostenere lo sviluppo sociale ed economico di ciascun raggruppamento regionale, in particolare i paesi economicamente più deboli in ciascun raggruppamento che potrebbero altrimenti essere emarginati, nonché ad accettare la necessità di una maggiore flessibilità – in termini di calendario per i negoziati in relazione alla graduale apertura degli scambi commerciali, la durata del periodo di transizione e il grado di copertura dei prodotti – se si vuole che lo sviluppo sostenibile a lungo termine rappresenti il risultato globale degli APE; sottolinea che gli APE dovrebbero aiutare i paesi ACP a integrarsi nell'economia mondiale promuovendo lo sviluppo mediante gli scambi commerciali e tenendo conto dell'asimmetria delle loro economie;
10. sottolinea che la Dichiarazione sulla politica di sviluppo (DPS), in particolare il suo paragrafo 36, fornisce orientamenti ai negoziatori APE; a tale proposito esorta la Direzione generale "Commercio" ad aderire al principio di asimmetria e flessibilità affinché "i paesi in via di sviluppo possano decidere e riformare la politica commerciale in linea con i loro più ampi piani nazionali di sviluppo" e ad allineare totalmente la strategia negoziale al principio trasversale della DPS di coerenza della politica di sviluppo;
11. sottolinea l'importanza dei servizi pubblici per lo sviluppo e la democrazia e di conseguenza chiede alla Commissione di dare sempre la priorità alla possibilità di accesso per tutti al momento di prendere in esame la possibilità di promuovere la liberalizzazione o opzioni di altro tipo in settori quali le reti idriche e fognarie, la salute, l'istruzione, i trasporti e l'energia;

12. riconosce che i livelli di sviluppo economico dell'UE e degli ACP sono sostanzialmente diversi e teme pertanto che una liberalizzazione reciproca troppo rapida degli scambi commerciali tra l'UE e gli ACP possa avere un impatto negativo sulle economie vulnerabili dei paesi ACP, proprio nel momento in cui la comunità internazionale dovrebbe adoperarsi in ogni modo per sostenere gli Stati nel loro impegno a raggiungere gli OSM; chiede di conseguenza alla Commissione di assicurare che negli APE sia accordato ai paesi ACP un trattamento speciale e differenziato, conformemente all'articolo 34, paragrafo 4, dell'Accordo di Cotonou;
13. sottolinea che il rispetto dei diritti dei lavoratori è un elemento essenziale per combattere la povertà e realizzare gli OSM, in quanto favorisce lo sviluppo di condizioni di vita sostenibili e condizioni sociali in cui possono essere rafforzate l'uguaglianza e la democrazia;
14. sottolinea che le convenzioni di Lomé non sono riuscite a promuovere uno sviluppo adeguato negli ACP, che un migliore accesso al mercato non è da solo in grado di incentivare lo sviluppo e che l'erosione delle preferenze richiede nuovi strumenti; fa presente tuttavia che gli APE non potranno avere successo se non saranno interamente orientati verso lo sviluppo sostenibile e chiede pertanto che i negoziati APE creino effettivamente nuove e migliori possibilità di accesso al mercato per l'esportazione di beni e servizi dai paesi ACP;
15. sottolinea l'importanza delle iniziative della Commissione volte a stimolare la diversificazione dei prodotti e produzioni a valore aggiunto;
16. sollecita la Commissione a sostenere meccanismi che consentano ai produttori di partecipare, laddove possibile, alla determinazione dei prezzi, come previsto nel Compendio dell'Accordo di Cotonou; chiede all'UE di promuovere il commercio equo quale meccanismo per migliorare le condizioni dei produttori piccoli e marginalizzati e dei lavoratori poveri;
17. esorta la Commissione a tener conto dell'importanza finanziaria delle entrate tariffarie in molti paesi ACP, che saranno in ampia misura ridotte da qualsiasi accordo di reciprocità con l'UE; chiede pertanto alla Commissione di proporre e finanziare ampi programmi di riforma fiscale prima dell'apertura del mercato sulla base della piena reciprocità; chiede l'introduzione di meccanismi di salvaguardia compatibili con le disposizioni dell'OMC che consentano di introdurre restrizioni temporanee alle importazioni nel caso in cui un'industria nazionale sia danneggiata o minacciata da un aumento delle importazioni;
18. riconosce la possibilità di compensare tale perdita di entrate con altre imposte dirette o con l'IVA, ma sottolinea la natura regressiva di alcuni di tali regimi fiscali che potrebbero avere un impatto sproporzionato sui poveri, nonché i problemi tecnici connessi con la loro introduzione e attuazione pratica;
19. chiede alla Commissione di introdurre negli APE un meccanismo di salvaguardia che lasci agli ACP uno spazio di manovra sufficiente e, se necessario, la possibilità di adottare misure in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti o di shock macroeconomici;
20. sottolinea l'importanza che la Commissione rispetti l'impegno assunto dal Presidente Barroso di mettere a disposizione 1 miliardo di euro per aiuti al commercio a favore dei paesi in via di sviluppo e chiede che, in aggiunta agli attuali impegni del Fondo Europeo di

Sviluppo, siano messi a disposizione, se necessario, ulteriori fondi; deplora il fatto che nell'accordo del Consiglio sulle prossime Prospettive finanziarie non sia stata prevista una dotazione adeguata né a questo scopo né in relazione ai 190 milioni di euro all'anno promessi ai paesi firmatari del Protocollo sullo zucchero;

21. sollecita la Commissione, data l'importanza che gli investimenti rivestono per lo sviluppo economico degli ACP, a cercare di modificare il funzionamento dello strumento per gli investimenti della Banca Europea per gli Investimenti in modo da promuovere ulteriori investimenti pro-sviluppo;
22. ritiene che il miglioramento dell'istruzione e dell'infrastruttura sia un presupposto necessario per l'apertura dei mercati ACP e chiede pertanto alla Commissione di garantire maggiori risorse e un meccanismo che ne consenta la rapida erogazione ai paesi ACP per far fronte alle limitazioni dell'offerta, agli effetti esterni della riforma PAC e agli standard normativi UE sempre più rigorosi;
23. chiede alla Commissione di prestare particolare attenzione alle esigenze dei paesi meno sviluppati, di fornire un sostegno adeguato allo sviluppo delle loro capacità e di affrontare i problemi relativi alle limitazioni dell'offerta, in modo da permettere a questi paesi di trarre vantaggi dall'accesso al mercato loro garantito nell'ambito dell'iniziativa "tutto fuorché le armi";
24. chiede che i leader dei paesi ACP utilizzino le risorse in modo più efficace in un quadro di maggiore responsabilità, buon governo e democrazia;
25. chiede che qualsiasi apertura di mercato da attuare nell'ambito degli APE sia subordinata al conseguimento di specifici obiettivi di sviluppo e alla fornitura di risorse adeguate per far fronte a tutti i relativi costi supplementari;
26. sottolinea l'importanza di realizzare una sostanziale integrazione intra-regionale prima di avviare un programma di integrazione interregionale;
27. insiste sulla necessità di garantire ai paesi e alle regioni ACP la fornitura di un'assistenza tempestiva ed efficace in materia di scambi, in modo da rafforzare le loro capacità commerciali in vista dei negoziati APE;
28. rileva che i negoziati APE hanno condotto in taluni casi alla creazione di nuovi raggruppamenti economici regionali che comprendono paesi con livelli di sviluppo altamente differenziati, il che crea difficoltà nei paesi ACP e contribuisce alla sovrapposizione delle comunità economiche regionali;
29. si compiace del ruolo svolto dai processi d'integrazione regionale, incentivati dagli APE e definiti prioritari dall'Accordo di Cotonou, nell'aiutare i paesi a sviluppare i mercati interni, attirare gli investitori e far fronte alle restrizioni dell'offerta; chiede tuttavia alla Commissione di tener conto della necessità di prevedere periodi di transizione per tutelare prodotti e industrie strategici, introdurre meccanismi di salvaguardia compatibili con le regole dell'OMC ed individuare un sistema di compensazione per le perdite nelle entrate tariffarie;
30. ricorda alla Commissione che non tutti i raggruppamenti regionali potrebbero essere in grado di avviare gradualmente l'attuazione di un accordo reciproco asimmetrico di libero

scambio con l'UE entro il 2008, a meno che non vengano prese adeguate misure di sostegno;

31. chiede alla Commissione di assicurare una maggiore coerenza e coesione tra gli aspetti degli APE connessi al commercio, le misure d'accompagnamento e di adeguamento e la fornitura tempestiva ed efficace dell'assistenza; chiede una maggiore collaborazione fra le Direzioni generali Sviluppo, Commercio, Relazioni esterne, l'Ufficio di cooperazione-Europe Aid e gli Stati membri dell'UE sul modo migliore di fornire il sostegno allo sviluppo nell'ambito degli APE;
32. esorta la Commissione a concentrare la sua attenzione e ad attribuire priorità al miglioramento delle capacità di produzione e trasformazione nonché al commercio nazionale e regionale con gli ACP;
33. deplora la velocità con cui è stata condotta la fase iniziale "*tutti gli ACP*" dei negoziati APE e si rammarica per la mancanza di effettive conclusioni in detta fase;
34. ritiene che il ruolo del Segretariato ACP nel coordinare tali negoziati andrebbe rafforzato per fornire informazioni pertinenti sullo stato dei negoziati nelle diverse regioni ACP;
35. esorta la Commissione a rispettare la volontà dei leader ACP qualora desiderino riaprire la fase "*tutti gli ACP*" e risolvere le rimanenti divergenze;
36. chiede alla Commissione di iniziare a sviluppare alternative in modo che i paesi ACP possano fare una scelta con cognizione di causa, e soprattutto di esaminare una migliore attuazione di un sistema SPG+;
37. ricorda che l'Accordo di Cotonou prevede che un paese o una regione che non desideri aderire ad un APE/accordo di libero scambio non dovrebbe trovarsi in una posizione svantaggiata per quanto concerne l'accesso al mercato; chiede alla Commissione di esaminare tutte le alternative possibili tra cui accordi non reciproci, come indicato all'articolo 37, paragrafo 6, dell'accordo di Cotonou, il cui disposto va rispettato se accettato dagli ACP;
38. nota che al fine di spingere verso una maggiore flessibilità, la Commissione e i paesi ACP devono lavorare in partenariato nello spirito dell'Accordo di Cotonou per sostenere una revisione favorevole allo sviluppo dell'articolo XXIV del GATT in modo che siano consentiti APE non reciproci; a tal fine, invita la Commissione a considerare che l'UE e i paesi ACP rappresentano un gruppo abbastanza ampio da poter richiedere eventuali riforme delle norme OMC per renderle più eque e più adeguate ai bisogni sia dei paesi in via di sviluppo sia dei piccoli produttori europei;
39. invita la Commissione a non perseguire norme relative a investimenti, concorrenza e appalti pubblici, nel quadro dei negoziati APE, prima di giungere ad un consenso esplicito da parte delle regioni ACP;
40. sollecita una maggiore trasparenza per quanto riguarda i progressi e la sostanza dei negoziati, la fornitura di assistenza allo sviluppo nell'ambito degli APE, nonché una maggiore partecipazione ai negoziati degli attori della società civile degli ACP, del settore privato, dei parlamenti nazionali, dei governi locali, del Parlamento europeo e dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE;

41. si compiace del riesame dei negoziati APE previsto nel 2006 ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, dell'accordo di Cotonou, e confida nel fatto che esso sarà considerato come un'opportunità per avviare una globale ed effettiva valutazione della misura in cui gli APE promuoveranno le condizioni adeguate per l'eradicazione della povertà e per uno sviluppo sociale ed economico a lungo termine;
42. ricorda e sostiene la dichiarazione di Città del Capo, approvata all'unanimità dall'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, che sollecita la fissazione di indicatori di sviluppo alla luce dei quali si potrà valutare la conduzione e il risultato dei negoziati commerciali ACP-UE; chiede che tali indicatori siano utilizzati in tutte le valutazioni dei progressi compiuti;
43. invita la Commissione a procedere in questo senso, attuando un nuovo meccanismo di monitoraggio, con la piena partecipazione dei parlamentari e della società civile, al fine di garantire controllo e responsabilità politici nel corso del processo negoziale per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo o gli indicatori stabiliti;
44. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi degli Stati membri dell'UE e dei paesi ACP, al Consiglio ACP-UE e all'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE.