COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.11.2010
COM(2010) 629 final

CARTE VERDE

Politica de dezvoltare a UE în sprijinul creșterii favorabile incluziunii și al dezvoltării durabile

Sporirea impactului politicii de dezvoltare a UE

CUPRINS

1. Introducere 3
2. O politică de dezvoltare cu impact puternic 6
2.1. Punerea în practică a unei cooperări cu „impact puternic” 6
2.2. Creștere pentru dezvoltarea umană 7
2.3. Promovarea guvernanței 8
2.4. Securitate și fragilitate 9
2.5. Transpunerea în realitate a coordonării ajutoarelor 10
2.6. Coerența politicilor în favoarea dezvoltării 11
2.7. Îmbunătățirea impactului sprijinului bugetar 11
3. Politica de dezvoltare drept catalizator al creșterii durabile și favorabile incluziunii 12
3.1. Parteneriate pentru creșterea favorabilă incluziunii 13
3.2. Promovarea integrării regionale; continuarea punerii comerțului în slujba dezvoltării 15
4. Dezvoltarea durabilă: un nou motor 16
4.1. Schimbări climatice, biodiversitate și dezvoltare 17
4.2. Energie și dezvoltare 18
5. Agricultură și securitate alimentară 21
6. Concluzie 23

1. INTRODUCERE

În anul 2000, țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare au adoptat Obiectivele de dezvoltare ale mileniului (ODM): 8 obiective principale și țintele aferente acestora, menite să reducă sărăcia până în anul 2015. Liderii mondiali au recunoscut recent, cu ocazia Reuniunii plenare la nivel înalt a Adunării generale a ONU care a avut loc la 20-22 septembrie 2010, că progresele realizate sunt inegale atât la nivelul îndeplinirii ODM, cât și al țărilor, dar că s-au înregistrat multe rezultate pozitive, care au permis ca milioane de persoane să iasă din sărăcie.

Cu toate că numeroase regiuni din lume au înregistrat o creștere economică susținută în deceniul trecut, mai sunt multe de făcut, iar numeroase țări în curs de dezvoltare riscă să întâmpine dificultăți în depășirea impactului negativ al crizei economice și financiare mondiale. Aproximativ 1,5 miliarde de oameni trăiesc încă în condiții de sărăcie extremă (jumătate dintre aceștia în Africa Subsahariană) și o șesime din populația globului suferă de malnutriție. În multe dintre țările cele mai puțin dezvoltate, capacitatea de redresare în urma actualei crize economice a fost scăzută, PIB-ul acestora scăzând, în general, în 2009. S-au înregistrat foarte puține progrese în realizarea ODM-urilor legate de reducerea mortalității materne și infantile, iar calitatea educației și perspectivele în ceea ce privește accesul la condiții igienico-sanitare corespunzătoare constituie motive de îngrijorare. În plus, progresele înregistrate sunt foarte inegale de la o regiune la alta, iar în anumite cazuri, chiar și în țări cu o creștere economică susținută, beneficiile creșterii nu au fost simțite de populație în general.

În ceea ce privește Uniunea Europeană (UE) și statele membre ale acesteia, în ultimul deceniu și, în special, de la adoptarea Consensului european privind dezvoltarea[1] în 2005, UE a dublat valoarea asistenței oficiale pentru dezvoltare (AOD) pe care o acordă, și-a îmbunătățit rezultatele în materie de acordare a ajutoarelor, iar statele membre s-au mobilizat în jurul unor politici comune. Eficacitatea ajutoarelor[2] s-a îmbunătățit, parteneriatele, acordurile de cooperare și instrumentele financiare s-au modernizat și au fost create mecanisme de îmbunătățire a coerenței politicilor în favoarea dezvoltării (CPD)[3]. Recunoscând că responsabilitatea definirii propriilor strategii de dezvoltare revine în primul rând țărilor partenere și subliniind, în același timp, rolul esențial al bunei guvernanțe, UE a evoluat tot mai mult de la o relație de tip donator/beneficiar la un parteneriat[4], care implică adoptarea unor abordări contractuale, bazate pe un dialog privind politicile, și care corelează rezultatele cu programe sau instrumente specifice de cooperare.

În 2010, UE a adoptat o poziție ambițioasă în sprijinul ODM, inclusiv reafirmând obiectivului colectiv de alocare a 0,7% din VNB pentru AOD până în anul 2015. UE rămâne cel mai important donator din lume. UE a contribuit în mod real la ameliorarea situației în teren a milioane de persoane din toată lumea. UE recunoaște că sunt necesare eforturi suplimentare, însă este mândră, în același timp, de aceste realizări; pentru Uniune, asistența pentru dezvoltare este în continuare o chestiune de solidaritate, angajament și interes reciproc. Într-adevăr, Tratatul de la Lisabona a plasat politica de dezvoltare în centrul obiectivelor UE, la

---

1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

2 http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm

3 http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

4 În ultimii ani, UE a instituit numeroase acorduri de parteneriat care reglementează relațiile acesteia cu țările în curs de dezvoltare și emergente, precum Parteneriatul strategic Africa-UE, Acordul revizuit de la Cotonou cu statele ACP, parteneriatele strategice ale UE cu economiile emergente și în tranziție sau Strategia privind Asia Centrală

articolul 208 precizându-se: „Obiectivul principal al politicii Uniunii în acest domeniu îl reprezintă reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei. Uniunea ține seama de obiectivele cooperării pentru dezvoltare la punerea în aplicare a politicilor care pot afecta țările în curs de dezvoltare."

Asistența pentru dezvoltare va presupune în continuare un angajament financiar pe termen lung. Prin urmare, este deosebit de important să se demonstreze relevanța acesteia pentru cetățenii UE, din mai multe motive, printre care se numără luarea de măsuri în ceea ce privește reducerea sărăciei și alte provocări globale. Domeniul schimbărilor climatice este strâns legat de dezvoltare, deoarece mărește necesitatea unei asistențe pentru dezvoltare și presupune punerea unui accent mai mare pe alte aspecte majore, precum accesul la energie, securitatea energetică, deficitul de apă și securitatea alimentară. Asistența pentru dezvoltare trebuie să urmărească soluționarea problemelor de guvernare slabă sau proastă, care oferă un teren propice pentru terorism, piraterie, trafic și criminalitate; o mai bună gestionare a fluxurilor de migrație prin facilitarea migrației legale în funcție de nevoile piețelor de muncă, combaterea migrației ilegale și punerea migrației în slujba dezvoltării; promovarea creșterii economice în țările în curs de dezvoltare și promovarea integrării acestora în economia mondială. În acest cadru, educarea și sensibilizarea publicului larg față de aspectele legate de dezvoltare au o importanță strategică în obținerea sprijinului cetățenilor europeni în privința cooperării pentru dezvoltare.

Prin urmare, evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește realizarea ODM arată clar că trebuie să se depună mai multe eforturi la nivel mondial pentru a sprijini măsurile adoptate de țări în acest sens, în ceea ce privește nu doar nivelurile AOD, ci și un alt aspect, cel puțin la fel de important, și anume modul în care sunt acordate și utilizate ajutoarele. Trebuie să se aibă în vedere în special faptul că acordarea de ajutoare în sine nu va fi niciodată suficientă pentru a scoate milioane de persoane din sărăcie. Dincolo de protejarea și îmbunătățirea serviciilor esențiale, asistența pentru dezvoltare nu poate fi eficace decât prin combaterea cauzelor subiacente ale înregistrării unor progrese insuficiente în privința ODM. Ajutoarele nu sunt un panaceu, reprezentând doar unul dintre tipurile de fluxuri financiare destinate țărilor în curs de dezvoltare. Ajutoarele trebuie să trateze cauzele sărăciei, mai degrabă decât simptomele acesteia, și să fie, în principal, un catalizator al capacității țărilor în curs de dezvoltare de a genera creștere favorabilă incluziunii, care să permită cetățenilor să contribuie la creșterea economică și să beneficieze de ea, precum și să își mobilizeze resursele economice, naturale și umane în sprijinul strategiilor de reducere a sărăciei. Astfel, este tot mai evident că ODM nu vor fi îndeplinite decât prin realizarea unei creșteri tot mai favorabile incluziunii. O creștere cu 1% a venitului național brut al țărilor în curs de dezvoltare poate fi mult mai eficace decât o creștere a ajutoarelor alocate acestor țări. Aceasta poate îmbunătăți în mod semnificativ capacitatea țărilor respective de a reduce sărăcia și poate avea un efect multiplicator prin crearea de locuri de muncă și prin protecția socială oferită.

Îndeplinirea ODM până în 2015 trebuie, prin urmare, să rămână prioritatea absolută a Europei, iar Consensul european privind dezvoltarea prevede principiile fundamentale pentru realizarea de progrese în acest sens[5]. Combaterea sărăciei la nivel mondial se numără printre valorile, obiectivele și interesele fundamentale ale Europei. De asemenea, există dovezi clare că urmărirea acestui obiectiv la nivelul UE poate oferi o valoare adăugată ridicată, în special prin garantarea unei influențe și prezențe coerente la nivel mondial, prin lărgirea sferei de

[5] În special abordări globale ale reducerii sărăciei, aproprierea politicilor și alinierea la țările partenere, coordonare și coerența politicilor.

acțiune și creșterea greutății politice a acțiunilor UE, precum și printr-o diviziune a muncii care să determine creșterea eficacității ajutoarelor atât în UE, cât și în țările partenere.

Având în vedere provocările actuale, cartea verde are drept obiectiv lansarea unei dezbateri privind modul în care UE poate sprijini cel mai bine eforturile depuse de țările în curs de dezvoltare în vederea accelerării îndeplinirii ODM și modul în care UE poate încerca să exploateze noi oportunități de reducere a sărăciei. Cartea verde formulează întrebări legate de patru obiective principale care trebuie urmărite de UE împreună cu statele sale membre:

- **modul în care se poate garanta punerea în aplicare a unei politici de dezvoltare a UE cu un impact puternic**, astfel încât fiecare euro cheltuit să asigure o valoare adăugată maximă, un raport cost-beneficii optim, o influență cât mai mare și o moștenire cât mai valoroasă din punct de vedere al oportunităților create pentru generațiile următoare;

- **modul în care se poate facilita o creștere mai puternică și mai favorabilă incluziunii în țările în curs de dezvoltare**, ca mijloc de reducere a sărăciei și de oferire a șansei unui trai decent și a unei perspective pentru viitor pentru toți cetățenii;

- **modul în care se poate promova dezvoltarea durabilă ca motor al progresului și**

- **modul în care se pot obține rezultate durabile în domeniul agriculturii și al securității alimentare.**

Prezenta carte verde va fi publicată pe site-ul internet al Comisiei Europene (http://ec.europa.eu/yourvoice/). Consultarea va avea loc între 15 noiembrie și 17 ianuarie 2011 și va fi deschisă tuturor părților interesate. Persoanele fizice, organizațiile și țările interesate sunt invitate să trimită contribuții, sub formă de răspunsuri la întrebările prezentate în document și/sau comentarii generale cu privire la aspectele abordate. În special, vor fi apreciate în mod deosebit contribuțiile provenite de la partenerii UE din țările în curs de dezvoltare.

Contribuțiile primite vor fi publicate, eventual sub formă de rezumat, cu excepția cazului în care autorul se opune publicării datelor sale cu caracter personal, pe motiv că aceasta ar dăuna intereselor sale legitime. În acest caz, contribuția poate fi publicată sub acoperirea anonimatului. În caz contrar, contribuția nu va fi publicată și, în principiu, conținutul acesteia nu va fi luat în considerare. În plus, de la lansarea în iunie 2008 a Registrului reprezentanților grupurilor de interese (lobbyiști), ca parte a Inițiativei europene privind transparența, organizațiile sunt invitate să utilizeze acest registru pentru a furniza Comisiei Europene și publicului larg informații cu privire la obiectivele, finanțarea și structurile acestora. Comisia consideră drept contribuții individuale observațiile primite din partea organizațiilor care nu s-au înregistrat.

Contribuțiile trebuie trimise la DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Solicitările de informații legate de această consultare pot fi trimise la aceeași adresă de e-mail sau la următoarea adresă poștală: Commission européenne, DG Développement, unité A/1, bureau SC-15 03/70, 1049 Bruxelles, Belgia.

Rezultatul acestei consultări se va reflecta în propunerile Comisiei privind modernizarea politicii europene de dezvoltare, care vor fi prezentate în a doua jumătate a anului 2011, și va fi avut în vedere și la elaborarea altor inițiative strategice din domenii conexe.

2. O POLITICĂ DE DEZVOLTARE CU IMPACT PUTERNIC

Impactul cooperării depinde de un număr mare de factori care definesc cadrul mai larg al politicii de dezvoltare a UE, printre care se numără contextul economic global, politicile proprii ale țărilor partenere, coerența politicilor donatorilor (în domeniul comerțului, agriculturii, migrației, politicilor umanitare, atenuării schimbărilor climatice etc.) și dialogul privind politicile care precedă deciziile referitoare la programarea ajutoarelor. În anumite țări, dimensiunea externă a politicilor UE are un impact mai mare asupra dezvoltării decât ajutoarele.

Cu toate acestea, necesitățile de finanțare pentru îndeplinirea ODM depășesc în mod considerabil fondurile publice disponibile în prezent, la nivel național în țările în curs de dezvoltare sau la nivel internațional prin intermediul cooperării pentru dezvoltare și al cooperării emergente sud-sud. În plus, în actualul context economic și financiar, necesitatea unei consolidări fiscale va exercita o presiune în creștere asupra bugetelor pe care donatorii le pot destina ajutoarelor. Trebuie avute în vedere în mod serios soluții inovatoare. Acestea includ opțiunile luate în considerare în cadrul dezbaterii privind sursele inovatoare de finanțare[6] „cu un potențial semnificativ de generare de venituri”[7], precum și eforturile de îmbunătățire a impactului fluxurilor AOD existente.

Este clar faptul că ajutoarele europene trebuie să aducă o valoare adăugată puternică și o rentabilitate reală a investițiilor și să se concentreze pe domeniile în care se poate evidenția clar valoarea adăugată. Cu alte cuvinte, UE trebuie să demonstreze că programele sale de ajutor, indiferent de forma lor și de sectoarele pe care le vizează, vor furniza cel mai mare impact pe termen lung și vor fi utilizate drept instrument-cheie pentru îndeplinirea ODM și a altor obiective. În primul rând, trebuie vizate patru cerințe fundamentale și care stau la baza acțiunii: dezvoltarea umană și securitatea drept condiții prealabile ale dezvoltării oricărei țări, creșterea și incluziunea socială pentru orice angajament de lungă durată. Toate aceste elemente constituie condiții necesare și complementare, pentru îndeplinirea cărora trebuie să facem eforturi coerente.

2.1. Punerea în practică a unei cooperări cu „impact puternic”

Este important ca obiectivele expuse anterior să se reflecte în toate etapele ciclului de programare și cheltuieli, investindu-se astfel în proiecte în care un euro cheltuit, din ajutoarele pentru dezvoltare, din finanțarea pentru acțiunea climatică sau din alte bugete alocate ajutoarelor, să aibă efect de pârghie și să creeze creștere în țara parteneră. UE și statele sale membre ar putea avea în vedere stabilirea unei serii de condiții care trebuie îndeplinite de programele/proiectele/acțiunile de sprijin, în termeni de:

(i) valoare adăugată,

(ii) caracter indispensabil al coordonării UE înainte de aprobarea granturilor/programării, de exemplu, prin intermediul unui document european de strategie de țară,

---

6 COM(2010) 549 și COM(2010) 700.

7 Concluziile Consiliului privind Obiectivele de dezvoltare ale mileniului în vederea reuniunii plenare la nivel înalt a Organizației Națiunilor Unite de la New York și după aceasta - Sprijinul acordat pentru realizarea Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului până în 2015, 11080/10, 14 iunie 2010.

(iii) punere în evidență a faptului că programele/granturile/măsurile de sprijin bugetar propuse vor avea un efect de pârghie, pe de o parte, asupra realizării de reforme și a elaborării de politici solide și, pe de altă parte, asupra altor surse de finanțare (inclusiv prin implicarea sectorului privat sau mobilizarea resurselor fiscale interne).

În plus, monitorizarea, evaluarea și comunicarea rezultatelor obținute datorită ajutoarelor sunt tot mai importante în contextul procesului actual de consolidare fiscală, deoarece bugetele destinate ajutoarelor riscă să facă obiectul unei presiuni tot mai mari. Printr-o mai mare responsabilitate și vizibilitate a contribuției sale, UE demonstrează, de asemenea, partenerilor săi că și-a îndeplinit angajamentele internaționale. Prin urmare, trebuie să fim în măsură să demonstrăm în mod convingător realizările obținute prin cooperarea UE pentru dezvoltare. Aceasta va presupune intensificarea eforturilor de consolidare a sistemelor de monitorizare și evaluare, precum și a cerințelor de raportare, atât în UE, cât și în țările partenere.

1. *Cum ar putea UE și statele sale membre să elaboreze o serie de recomandări privind programarea și cheltuielile, stabilind o serie de condiții care trebuie îndeplinite (valoare adăugată, coordonare, impact) de toate programele/proiectele/acțiunile de sprijin?*

2. *Care sunt bunele practici actuale la nivelul UE și al statelor membre care pot servi drept bază de pornire?*

3. *În ce mod ar putea diversele fluxuri de ajutoare (provenite din surse publice și private sau din bugetele consacrate acțiunii externe în cadrul diferitelor politici) să fie combinate, urmărite și evaluate în mod adecvat pentru a li se maximiza impactul, responsabilitatea și vizibilitatea?*

2.2. Creștere pentru dezvoltarea umană

Fără o populație instruită, sănătoasă și care beneficiază de securitatea alimentară, nicio țară nu se poate dezvolta sau ieși din sărăcie. Pentru a fi în măsură să producă beneficii durabile în materie de dezvoltare, creșterea economică trebuie să fie favorabilă incluziunii sociale, ceea ce implică existența unor politici coerente și echilibrate. Reducerea inegalităților prin generarea de venituri, inclusiv crearea de locuri de muncă productive și decente, promovarea egalității de șanse între femei și bărbați, protecția socială, accesul universal la o educație și o formare de calitate, un sistem de învățământ superior flexibil, în măsură să formeze resursele umane necesare, precum și serviciile medicale adecvate sunt factori esențiali care contribuie la reducerea sărăciei, îndeplinirea ODM, coeziunea socială, respectarea drepturilor omului și menținerea păcii.

Acestea trebuie să rămână și vor rămâne prioritățile eforturilor depuse de UE și statele membre în domeniul dezvoltării în țările cu nevoile cele mai stringente în acest domeniu.

Pe baza experienței sale aprofundate de sprijinire a dezvoltării umane și sociale și depășind cadrul domeniilor clasice de activitate, UE este în prezent în măsură să revizuiască modul în care se poate concentra mai bine pe competențe, inovare, creativitate și spirit antreprenorial, în cadrul unei abordări globale a politicilor sociale, și modul în care poate sprijini politicile active privind piața muncii, a unor programe de acțiune privind crearea unor condiții decente de lucru și a dezvoltării unor sisteme naționale de protecție socială eficace.

4.	*Cum pot UE și statele sale membre să garanteze că ajutoarele în domeniul educației și al sănătății devin mai specifice și își sporesc impactul și eficacitatea în termeni de dezvoltare umană și creștere?*
5.	*Cum ar trebui UE să sprijine dezvoltarea competențelor în țările partenere ținând cont de caracteristicile și nevoile piețelor locale de muncă, inclusiv în sectorul informal? Cum ar putea contribui abordarea globală a UE în materie de migrație în această privință?*

2.3. Promovarea guvernanței

Experiența a demonstrat că, fără o bună guvernanță, programele de ajutor nu vor avea decât un efect limitat și va fi întotdeauna extrem de dificil să se garanteze o cooperare cu impact puternic. Guvernanța democratică, respectarea drepturilor omului, combaterea corupției, statul de drept și consolidarea instituțională și a statului sunt elemente integrante ale strategiilor de cooperare ale UE .

O bună guvernanță presupune o bună gestionare financiară a fondurilor și mecanisme eficace de prevenire, control și sancționare/compensare menite să combată corupția și frauda. Promovarea transparenței, responsabilității și participării la procesul de luare a deciziilor sunt, de asemenea, esențiale în această privință, în special prin rolul Parlamentului, independența sistemului judiciar și existența unor instituții de audit. De asemenea, trebuie pus accentul pe consolidarea capacității de reglementare a guvernelor în vederea creării unui mediu favorabil întreprinderilor, care ar permite utilizarea judicioasă a resurselor naționale și ar atrage investiții naționale și străine, în paralel cu mecanisme de garantare a faptului că beneficiile creșterii vor fi resimțite de toate păturile sociale. În această privință, experiența UE în materie de tranziție s-ar putea dovedi prețioasă. Organizațiile societății civile reprezintă, de asemenea, parteneri vitali. În cadrul dialogului său politic cu autoritățile naționale, UE promovează standarde minime pentru crearea unui mediu propice organizațiilor societății civile și încurajează instaurarea unui veritabil dialog între actorii statali și cei nestatali.

Dialogul între parteneri și accentul pus pe oferirea unor stimulente pentru reforme axate pe rezultate constituie principiile fundamentale ale actualei abordări a UE. Pentru aceasta, trebuie integrați indicatori ai progreselor înregistrate atât în revizuirea periodică a alocațiilor de ajutor, cât și în programele specifice sau în sprijinul bugetar specific. UE a evoluat deja spre o programare contractuală și bazată pe cerere a ajutoarelor, de exemplu sub forma inițiativei privind guvernanța[8] cu statele din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP), a contractului ODM[9] și a clauzelor privind guvernanța din acordurile de parteneriat ale UE cu țările ACP și țările din Asia, America Latină și cu țările care fac obiectul politicii europene de vecinătate. Dimensiunea regională a promovării guvernanței este importantă pentru a garanta o mai bună acceptare și o mai mare legitimitate a reformelor.

Cu toate acestea, politica de dezvoltare a UE trebuie să se concentreze în continuare în mod prioritar pe utilizarea ajutoarelor drept catalizator pentru realizarea de îmbunătățiri la nivelul guvernanței ca parte integrantă a parteneriatelor de dezvoltare, iar în unele țări partenere mai sunt multe de făcut în acest domeniu. Prin urmare, se pun o serie de întrebări referitoare la cel

---

8 A se vedea în special documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Susținerea guvernanței democratice prin intermediul inițiativei privind guvernanța: o analiză și calea de urmat” - SEC(2009) 58, 19.11.2009.

9 http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm

mai bun mod de utilizare a ajutoarelor ca instrument de promovare a guvernanței. De exemplu, în timp ce alocările multianuale *ex-ante* pe țări conferă o anumită previzibilitate finanțărilor țărilor în curs de dezvoltare, se poate avea în vedere trecerea la noi abordări care să ofere stimulente pentru reforme și pentru mobilizarea resurselor interne.

6.	*Cum își poate adapta UE abordarea, instrumentele și indicatorii pentru a încuraja realizarea de reforme în materie de guvernanță în țările/regiunile în curs de dezvoltare?*
7.	*În ce mod și în ce măsură ar trebui UE să integreze mai multe stimulente pentru reformă în procesul său de alocare a ajutoarelor, atât pentru programele naționale, cât și pentru cele tematice?*
8.	*Cum ar trebui UE să promoveze crearea unor cadre de referință solide pentru evaluarea și monitorizarea rezultatelor înregistrate de țările beneficiare în domeniul dezvoltării?*

2.4. Securitate și fragilitate

Fără pace și securitate, fără un stat de drept, o legislație adecvată și previzibilă sau finanțe publice solide, ajutoarele nu vor putea oferi cetățenilor perspective pe termen lung. Aceste principii sunt enunțate în Strategia europeană de securitate și în Consensul european privind dezvoltarea. Mai mult, stabilirea unei legături strânse între politica de dezvoltare a UE și acțiunea externă a UE în sens larg este vitală pentru garantarea eficacității ajutoarelor, pe baza unei abordări bine coordonate și eficace din punct de vedere al costurilor, la nivelul UE și al statelor membre ale acesteia. Acest lucru este valabil, în special, în statele fragile, în situațiile post-conflict și în țările în care o combinație de factori oferă un teren propice pentru apariția sau accentuarea violenței sociale ori a extremismului violent.

Configurația instituțională instituită în UE prin Tratatul de la Lisabona permite adoptarea unei abordări europene mai cuprinzătoare și mai bine coordonate pentru a trata cauzele subiacente ale conflictelor și pentru a sprijini eforturile țărilor partenere de clădire a unor state pașnice, democratice, legitime și favorabile incluziunii.

Recurgând, în special, la Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) nou creat, în colaborare cu serviciile relevante ale Comisiei, UE ar putea opta pentru definirea unor strategii politice coerente și cuprinzătoare, care să coreleze mecanismele de avertizare rapidă și diplomația preventivă cu măsurile de răspuns în situații de criză pe termen scurt (gestionarea crizelor umanitare, diplomatice, civile și militare) și cu instrumente și politici pe termen mai lung (privind cooperarea pentru dezvoltare, comerțul, mediul și adaptarea la schimbările climatice pentru a reduce vulnerabilitatea în fața dezastrelor naturale, migrația etc.). Aceste strategii ar putea include și o componentă specifică de dezvoltare pentru a aborda aspecte privind guvernanța, consolidarea statului și alte reforme legate de dezvoltare necesare pentru menținerea păcii și a stabilității și pentru promovarea drepturilor omului.

În acest context, coerența și articularea adecvată cu activitățile din domeniul umanitar sunt fundamentale pentru reducerea vulnerabilității țărilor expuse la crize, pentru consolidarea rezilienței acestora și a tranziției eficace de la răspunsul de urgență la redresare.

9.	*Cum ar trebui să abordeze UE legătura dintre securitate și dezvoltare, în special în țările fragile și expuse la conflict, și să pună mai mult accentul pe guvernanța democratică, drepturile omului, statul de drept, justiție și reforma sectorului securității în faza de programare a intervențiilor sale în domeniul dezvoltării?*
10.	*Cum ar putea UE să stabilească, în faza de programare a intervențiilor în domeniul securității, o mai bună coordonare între acestea și acțiunile de dezvoltare?*
11.	*Cum poate UE aborda mai bine provocarea pe care o reprezintă crearea unei legături între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare în situațiile de tranziție și de redresare?*

2.5. Transpunerea în realitate a coordonării ajutoarelor

Coordonarea eficace a programelor de ajutoare reprezintă o obligație legală pentru Uniune și statele membre ale acesteia. Articolul 210 din Tratatul de la Lisabona prevede: „Pentru a favoriza complementaritatea și eficacitatea acțiunilor lor, Uniunea și statele membre își coordonează politicile în domeniul cooperării pentru dezvoltare și se pun de acord cu privire la programele de asistență, inclusiv în cadrul organizațiilor internaționale și al conferințelor internaționale.” Importanța coordonării ajutoarelor cu alți donatori a fost prevăzută în Consensul european privind dezvoltarea, Codul de conduită[10] și cadrul operațional[11] bazat pe agenda internațională privind eficacitatea ajutorului (Declarația de la Paris și Agenda de acțiune de la Accra)[12].

Cu toate acestea, până în prezent, o coordonare cu adevărat eficace a ajutoarelor în faza de programare a constituit o excepție mai degrabă decât o regulă.

Coordonarea trebuie să devină mult mai sistematică și eficace, astfel cum a recunoscut Consiliul[13], care a invitat Comisia să prezinte „*Consiliului, până în 2011, o propunere de sincronizare progresivă a ciclurilor de programare ale UE și naționale la nivelul de țări-partenere și pe baza strategiilor de dezvoltare ale țărilor-partenere, cu luarea în considerare a ciclurilor de programare ale acestora*”. Comisia intenționează să propună un astfel de mecanism în 2011.

12.	*Care sunt formele și structurile cele mai adecvate, juridice și practice, care pot face ca eficacitatea ajutoarelor și documentele europene de strategie de țară să devină realitate? Care este cel mai eficace mod în care se poate conferi un efect practic Tratatului de la Lisabona și concluziilor Consiliului din 14 iunie în această privință?*

---

10 Concluziile Consiliului privind „Codul de conduită al UE privind complementaritatea și diviziunea muncii în politica de dezvoltare”, doc. 9090/07, 15.5.2007.

11 Codul de conduită al UE privind complementaritatea și diviziunea muncii și Cadrul operațional privind eficacitatea ajutorului.

12 http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf

13 Concluziile Consiliului privind obiectivele de dezvoltare ale mileniului, 14 iunie 2010.

2.6. Coerența politicilor în favoarea dezvoltării

Coerența politicilor în favoarea dezvoltării reprezintă o obligație legală în temeiul Tratatului de la Lisabona[14]. Politicile în domenii precum comerțul, pescuitul, agricultura, migrația, clima sau energia, printre altele, pot avea un impact enorm asupra capacității țărilor celor mai sărace de a reduce sărăcia și de a înregistra creștere.

În documentul său „Un plan de acțiune al UE în douăsprezece puncte în sprijinul Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului", publicat la 21 aprilie 2010[15], Comisia a subliniat că „UE sprijină ODM și prin faptul că asigură sprijinul acordat obiectivelor de dezvoltare de alte politici în afară de cea privind ajutoarele. În ultimii cinci ani, UE a instituit mecanisme *ex ante* și *ex post* în acest scop, inclusiv evaluări de impact care analizează impactul extern al propunerilor de politici. Programul de lucru privind CPD stabilește obiective concrete și indicatori ai progreselor înregistrate pentru punerea în aplicare a angajamentelor UE privind CPD într-o gamă largă de politici cu impact asupra următoarelor cinci provocări globale: comerțul și finanțele, schimbările climatice, securitatea alimentară, migrația și securitatea." Programul de lucru este utilizat ca un instrument pentru ghidarea procesului de luare a deciziilor la nivelul UE, implicând în special Comisia, Consiliul și Parlamentul cu privire la gama largă de decizii care afectează țările în curs de dezvoltare, în afară de asistența pentru dezvoltare.

Pentru a înregistra progrese suplimentare, o soluție ar putea fi utilizarea mai proactivă și cât mai devreme posibil în procesul de elaborare a noilor inițiative a Programului de lucru privind CPD. Astfel, este necesară continuarea desfășurării de activități și consultări privind modul în care acest angajament poate deveni un program concret de acțiune. În special, o provocare esențială o reprezintă în continuare dezvoltarea suplimentară a abordărilor actuale pentru a se evalua impactul concret al politicilor UE asupra obiectivelor de dezvoltare.

13.	*Ce măsuri practice și de politică ar putea fi adoptate în UE pentru îmbunătățirea coerenței politicilor în favoarea dezvoltării? Care este modul cel mai eficace în care ar putea fi evaluate progresele înregistrate și impactul?*

2.7. Îmbunătățirea impactului sprijinului bugetar

Sprijinul bugetar este o modalitate de punere în aplicare a ajutoarelor de dezvoltare care constă în acordarea de ajutor financiar trezoreriilor țărilor beneficiare. În ultimii ani, sprijinul bugetar (general sau sectorial) a devenit important la nivelul UE pentru sprijinirea unor politici solide în domeniul economic și al finanțelor publice, precum și a programelor de reforme ale țărilor partenere. Comisia s-a angajat să garanteze utilizarea selectivă și cu o eficacitate, eficiență și impact maxime a sprijinului bugetar.

Având în vedere importanța garantării unei analize cuprinzătoare a utilizării acestui instrument esențial, la 19 octombrie 2010, s-a adoptat o carte verde privind „Viitorul sprijinului bugetar al UE acordat țărilor terțe"[16]. Aceasta vizează o consultare publică largă, care să reunească opinii și dovezi provenite de la părțile interesate privind modul în care se

---

14 Articolul 208 din Tratatul privind funcționarea UE. „(…) Uniunea ține seama de obiectivele cooperării pentru dezvoltare la punerea în aplicare a politicilor care pot afecta țările în curs de dezvoltare."

15 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0159:FIN:RO:PDF

16 COM(2010) 586 final. http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221

poate ține seama de experiența dobândită pentru a se îmbunătăți, în viitor, utilizarea sprijinului bugetar atât la nivelul Uniunii, cât și al statelor membre.

3. POLITICA DE DEZVOLTARE DREPT CATALIZATOR AL CREȘTERII DURABILE ȘI FAVORABILE INCLUZIUNII

Obiectivul subiacent al ajutorului este de a acționa drept catalizator, stimulând creșterea țărilor partenere și, în special, contribuind la crearea unui mediu propice creșterii durabile și favorabile incluziunii, și permițând ieșirea acestor țări din sărăcie. Creșterea economică, în cazul în care este favorabilă incluziunii sociale, are un impact mult mai mare în termeni de reducere a sărăciei decât creșterile progresive ale AOD.

Crearea unui mediu propice creșterii este influențată de mai mulți factori, printre care stabilitatea politică și macroeconomică, buna guvernanță, securitatea, respectarea drepturilor omului, un cadru de reglementare și antreprenorial favorabil, în măsură să genereze locuri de muncă productive și decente, o populație sănătoasă, creativă și cu un nivel ridicat de educație, utilizarea durabilă a resurselor naturale limitate, infrastructura economică, punerea în aplicare a standardelor fundamentale de muncă și participarea eficace și benefică la comerțul internațional.

UE depune deja eforturi în toate aceste domenii în cadrul parteneriatelor în vigoare cu țările în curs de dezvoltare. Cu toate acestea, este necesar să se analizeze modul în care se poate îmbunătăți în continuare impactul acesteia asupra creșterii, nu ca obiectiv în sine, ci ca mijloc de eradicare a sărăciei.

În mod evident, capacitatea țărilor în curs de dezvoltare de a pune în aplicare politici de încurajare a bunei guvernanțe și a creșterii diferă în mare măsură. Cooperarea orientată către creștere va fi mai adecvată pentru țările care optează pentru politici privind factorii care favorizează creșterea și care prevăd o creștere favorabilă incluziunii sociale, în timp ce țările care au cel mai mult nevoie de ajutor sau cele aflate într-un ciclu conflictual sau într-o situație fragilă trebuie să recurgă în continuare la instrumentele de dezvoltare mai tradiționale. Diferențierea dintre țări și regiuni ar putea duce, astfel, la dezvoltarea unor noi abordări pentru o mai bună cooperare cu țările dornice să se angajeze în noi forme de parteneriate, continuându-se, în același timp, acordarea de sprijin pentru consolidarea statului, buna guvernanță și strategiile axate pe reducerea sărăciei, după caz. Prin urmare, este important să existe o combinație de politici specifice fiecărei țări, care să recunoască provocările naționale specifice, permițând totodată lucrul în parteneriat, respectând principiul apropierii politicilor de către țările beneficiare, punând accentul pe rezultate și garantând responsabilitatea reciprocă.

În plus, acțiunea UE trebuie să fie mai bine coordonată și să se concentreze pe domenii în care poate contribui cu o valoare adăugată reală. Tratatul de la Lisabona și noul cadrul instituțional pentru politica externă și de securitate comună a UE, precum și noile competențe legate de domenii care prezintă interes pentru dezvoltare[17], constituie oportunități pentru o politică de dezvoltare strategică mai specifică în cadrul mai larg al unei acțiuni externe mai eficace.

În vederea promovării politicii de dezvoltare drept catalizator al creșterii favorabile incluziunii, următoarele elemente sunt deosebit de relevante.

---

[17] Precum investițiile și migrația.

3.1. Parteneriate pentru creșterea favorabilă incluziunii

Este nevoie de un mediu de afaceri previzibil, transparent, bazat pe reguli și nediscriminatoriu, de sprijinirea investițiilor în sectorul de producție, precum și de existența unor oportunități de piață pentru a atrage și menține investițiile naționale și străine. Prin urmare, se pune problema dacă UE ar trebui să aibă în vedere crearea unor noi **strategii comune pentru creștere favorabilă incluziunii** în parteneriat cu țări în curs de dezvoltare individuale sau cu grupări regionale de țări în curs de dezvoltare, implicând, de asemenea, părțile interesate din sectorul privat – întreprinderi, fundații, mediul universitar și organizațiile societății civile (OSC) în general -, toate aceste părți având ca obiectiv înregistrarea unor progrese măsurabile în domeniile în care pot acționa împreună. Aceste strategii comune pot fi dezvoltate în cadrul parteneriatelor formale în vigoare între UE și grupările de țări în curs de dezvoltare, sau chiar cu țări individuale.

Actorii nestatali reprezintă un motor al dezvoltării și o componentă a acesteia, datorită rolurilor multiple pe care le îndeplinesc ca agenți de sensibilizare, furnizori de servicii și donatori sau creditori de drept, contribuind astfel cu viziune și valoare adăugată. Trebuie menținut un dialog periodic cu acești actori, similar celui lansat de Comisie[18], pentru ajungerea la un consens în privința provocărilor viitoare și a domeniilor în care sunt necesare schimbări în modul cel mai stringent.

Astfel de strategii comune se pot baza pe o serie de priorități diferite, UE și țările partenere ajungând la un acord în privința definirii clare a responsabilităților și a rezultatelor preconizate, precum:

– promovarea și sprijinirea investițiilor productive și durabile, atât străine, cât și naționale, în țările în curs de dezvoltare cele mai sărace, în special cele care nu beneficiază de o intensificare a comerțului și nu atrag în prezent fluxuri de investiții importante. Printre posibilități se numără utilizarea ajutorului drept pârghie pentru sprijinirea investițiilor în infrastructurile auxiliare pentru a însoți investițiile private (de exemplu, pentru a plasa produse pe piață), precum și sprijinirea proiectelor care prezintă un nivel de risc ce descurajează finanțarea privată, eventual prin finanțări cu partajarea riscurilor. Aceste investiții ar trebui să aibă mai puțin drept obiectiv sprijinirea dezvoltării activităților industriale existente (în special industriile extractive), axându-se mai degrabă pe activități cu valoare adăugată mai mare, în special industriile prelucrătoare. De asemenea, cât mai multe categorii de cetățeni din țara în cauză ar trebui să beneficieze de aceste investiții.

– accesul la capital și la condiții accesibile de creditare, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM) și pentru microîntreprinderi, este esențial pentru sprijinirea creșterii agriculturii, industriei și serviciilor locale, favorizând crearea unui efect de pârghie între ajutoare și instrumentele financiare. În situațiile de acces dificil sau inexistent la finanțări naționale, UE ar putea sprijini o evoluție progresivă a sistemului bancar național și a piețelor de capital locale, permițând investitorilor naționali și străini să participe la operațiuni cu un impact clar asupra dezvoltării în care nu s-ar angaja altfel, din cauza riscurilor implicate. Aceasta s-ar putea realiza, de exemplu, prin intermediul unui fond sau mecanism european integrat, gestionat în comun de instituțiile UE și de băncile de dezvoltare și instituțiile financiare europene, care ar oferi, în strânsă coordonare,

---

[18] *Dialogul structurat privind implicarea societății civile și a autorităților locale în domeniul dezvoltării* a fost lansat în martie 2010 și se va încheia în mai 2011, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

împrumuturi subvenționate, sprijin tehnic și financiar, după caz, precum și partajarea riscurilor, în scopul promovării investițiilor private în țările în curs de dezvoltare.

– cadru legislativ și de reglementare. Facilitatea și costul creării unei noi întreprinderi, în special a unui IMM, sau ale exploatării unei întreprinderi deja create joacă un rol foarte important. Este vorba nu numai de formalitățile inițiale de înregistrare, ci și, de exemplu, de respectarea legislației fiscale, combaterea corupției și a scurgerii de capital în afara țării, precum și de aspecte legate de obținerea autorizațiilor necesare. Asistența UE, atât financiară, cât și tehnică, poate sprijini reformele în acest domeniu, pe baza angajamentelor și hotărârii țărilor partenere de a introduce îmbunătățiri. Printre elementele avute în vedere se numără, de asemenea, protejarea investițiilor, proceduri transparente și deschise de înregistrare și de închidere a întreprinderilor, precum și modalități abordabile și fiabile de executare a contractelor. Având în vedere presiunile tot mai mari exercitate de cererea mondială, guvernanța drepturilor legate de exploatarea, gestionarea și înstrăinarea resurselor naturale, inclusiv a pământului, apei, materiilor prime sau pescuitului, devine tot mai importantă. Cu toate acestea, progresele privind aceste aspecte depind în mare măsură de hotărârea de care dau dovadă țările partenere.

– inovarea: cooperarea și consolidarea capacităților în domeniul științific și tehnologic, precum și investițiile în cunoaștere, inovare și noile tehnologii pot juca un rol esențial în ceea ce privește realizarea accelerată a unei creșteri favorabile incluziunii și sprijinirea ieșirii din sărăcie a cetățenilor. Pentru țările în curs de dezvoltare, una dintre cele mai mari provocări o reprezintă identificarea și exploatarea domeniilor în care acestea dispun de un avantaj comparativ, în special pentru a fi în măsură să concureze cu țările emergente mai mari. Astfel, pentru a multiplica oportunitățile de investiții este esențial să se adopte măsuri specifice fiecărei țări de încurajare a dezvoltării și transferului tehnologiilor, care să permită crearea de întreprinderi viabile. Se cuvine, de asemenea, să se acorde o atenție deosebită impactului potențial de creștere al industriilor culturale și creative asupra economiei locale a multor țări în curs de dezvoltare. Protejarea și aplicarea drepturilor de proprietate intelectuală, în conformitate cu obligațiile internaționale și ținând seama de nivelurile și nevoile de dezvoltare, pot juca un rol important în sprijinirea inovării. Tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) pot genera transformări profunde și rapide în toate domeniile socioeconomice și se caracterizează printr-o eficiență remarcabilă din punct de vedere al costurilor în ceea ce privește furnizarea de servicii în domenii precum sănătatea, educația, gestionarea energiei și a mediului, sistemele de transport, administrația publică sau serviciile comerciale și financiare[19].

– muncă decentă și protecție socială: o inegalitate ridicată încetinește în mod semnificativ ritmul reducerii sărăciei și are efecte negative considerabile asupra creșterii economice. Prin reducerea inegalităților și sprijinirea persoanelor celor mai defavorizate, protecția socială promovează investițiile în capitalul uman, contribuie la creșterea productivității, îmbunătățește stabilitatea socioculturală și contribuie la crearea unor instituții solide. Este necesar să se elaboreze un program integrat privind ocuparea forței de muncă și creșterea favorabilă incluziunii, axat pe competențe, productivitate și un mediu de reglementare propice întreprinderilor. În cadrul cooperării UE cu țările din America Latină, de exemplu, coeziunea socială este un obiectiv central și este considerată un element esențial al creșterii favorabile incluziunii.

---

[19] Datorită progreselor tehnologice și evoluțiilor semnificative ale pieței, astăzi funcționează peste 3 miliarde de telefoane mobile în țările în curs de dezvoltare și există de zece ori mai mulți utilizatori de internet decât în anul 2000.

În toate aceste domenii, trebuie garantată respectarea drepturilor omului și a standardelor în materie de sustenabilitate a mediului și de dezvoltare durabilă în domeniul social, în conformitate cu Pactul mondial al întreprinderilor (*Global Compact*) al Organizației Națiunilor Unite și cu orientările OCDE, fie prin intermediul unor înțelegeri sau reglementări sectoriale, precum cele instituite prin acordurile privind aplicarea legislației, guvernanța și schimburile comerciale în domeniul forestier[20], acordurile de parteneriat în domeniul pescuitului, Inițiativa privind transparența în industriile extractive[21] sau procesul Kimberley[22], fie sub forma responsabilității sociale a întreprinderilor[23]. Aceste inițiative ar trebui să completeze, și nu să înlocuiască, eforturile depuse pentru îmbunătățirea mediului de afaceri la nivel național și să contribuie la compensarea lacunelor în materie de reglementare și de aplicare a dispozițiilor.

14.	*Cum și în ce măsură ar trebui să sprijine ajutoarele UE proiectele industriale de investiții în țările în curs de dezvoltare și cum se poate echilibra dezvoltarea industriilor extractive/energetice cu promovarea sectoarelor prelucrătoare și industriale?*
15.	*Cum se poate asigura UE că sprijinul destinat dezvoltării economice garantează o repartiție socială echitabilă a beneficiilor și oferă o mai bună protecție a drepturilor sociale și economice, inclusiv punerea în aplicare a standardelor fundamentale de muncă și o responsabilitate crescută a întreprinderilor?*
16.	*Ce măsuri ar trebui luate - și în ce mod ar trebui să fie diferențiate acestea – pentru a sprijini eforturile depuse de țările în curs de dezvoltare în scopul creării unui mediu economic în măsură să promoveze întreprinderile, în special IMM-urile?*
17.	*Ce măsuri sau structuri ar trebui adoptate împreună cu țările partenere și instituțiile financiare europene și internaționale pentru a oferi sprijin financiar și, după caz, finanțare cu costuri reduse și garanții financiare în scopul sprijinirii unei astfel de creșteri?*
18.	*Ce instrumente ar putea utiliza UE pentru a promova creativitatea, inovarea și transferul de tehnologii și a garanta punerea acestora în aplicare în mod viabil în țările în curs de dezvoltare?*

3.2. Promovarea integrării regionale; continuarea punerii comerțului în slujba dezvoltării

Promovarea integrării regionale

Uniunea Europeană a reușit să clădească o societate pașnică și prosperă și să își lărgească sfera de acțiune geografică datorită integrării progresive a piețelor sale din punct de vedere juridic, economic, financiar, politic și fiscal. Accentul pus pe infrastructură, fie ea de transporturi, telecomunicații sau energie, a permis dezvoltarea comerțului și consolidarea creșterii. UE a ajuns la concluzia că o piață integrată, dinamică și regională reprezintă motorul creșterii și al dezvoltării.

---

20 http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm
21 http://eiti.org/
22 http://www.kimberleyprocess.com/
23 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

În regiunile în curs de dezvoltare, inclusiv în Africa, Asia de Sud-Est și de Est și America Latină, se observă un proces similar, aflat însă într-o fază mult mai puțin avansată de dezvoltare. Majoritatea covârșitoare a comerțului african se desfășoară cu țări din afara Africii și există fragmentare și suprapuneri între grupările regionale, precum și legături de infrastructură insuficiente între membrii grupărilor regionale.

Cu toate acestea, în ultimii ani, progresele în sensul unei integrări regionale efective s-au accelerat în numeroase regiuni. Aceste progrese s-au axat în principal pe aspecte economice (similar modului în care UE s-a axat, la începutul existenței sale, pe integrarea economică). Cu toate acestea, și pe plan politic, Uniunea Africană, de exemplu, a realizat recent progrese importante în ceea ce privește arhitectura de pace și de securitate și medierea regională.

19.	*Cum poate contribui experiența UE la sprijinirea regiunilor care doresc să își consolideze integrarea?*

Continuarea punerii comerțului în slujba dezvoltării

Experiența a demonstrat că, pentru a-și exploata pe deplin potențialul economic, țările în curs de dezvoltare trebuie să pună în aplicare măsuri privind atât reformele naționale, cât și politicile internaționale, modul de combinare și ordinea în care sunt aplicate aceste măsuri fiind adaptate nevoilor specifice ale țărilor respective. Dezvoltarea implică, în general, liberalizarea progresivă a schimburilor de bunuri și servicii într-un mediu favorabil întreprinderilor, pentru a facilita integrarea în economia mondială și integrarea regională.

UE oferă una dintre cele mai deschise piețe din lume pentru țările în curs de dezvoltare. Împreună cu statele sale membre, UE este un furnizor major de ajutoare pentru comerț, valoarea ajutoarelor alocate de către UE atingând astfel nivelul record de 10,4 miliarde € în 2008, ceea ce corespunde unei creșteri cu 3,4 miliarde € (48%) față de anul 2007. De-a lungul anilor, UE a creat instrumente comerciale menite să sprijine atât bunăstarea socială, cât și cea economică, în țările în curs de dezvoltare.

Pentru viitorul apropiat, obiectivele-cheie sunt: garantarea, în continuare, a coerenței între politica comercială a UE și obiectivele cooperării pentru dezvoltare; încheierea unor acorduri comerciale și de cooperare cuprinzătoare, favorabile dezvoltării, cu o varietate de țări în curs de dezvoltare; continuarea consolidării eforturilor în ceea ce privește oferirea de ajutoare pentru comerț și a impactului acestora pe teren și explorarea sinergiilor dintre strategiile naționale și cele regionale în favoarea comerțului.

20.	*Ce se poate face pentru garantarea unei coerențe mai mari între politicile comerciale și cele de dezvoltare ale UE?*
21.	*Cum se pot îmbunătăți dispozițiile privind ajutoarelor pentru comerț în vederea exploatării la maxim a efectului potențial de pârghie al acestora asupra extinderii activităților economice durabile în țările în curs de dezvoltare, conducând astfel la consolidarea creșterii?*

4. DEZVOLTAREA DURABILĂ: UN NOU MOTOR

Se preconizează că țările în curs de dezvoltare vor fi unul dintre principalele motoare ale creșterii mondiale în următoarele decenii, atât pe plan economic, cât și demografic. Garantarea unei creșteri accelerate și generalizate prezintă provocări imense în ceea ce

privește sustenabilitatea mediului și măsurile de atenuare a efectelor schimbărilor climatice și de adaptare la acestea, dar este clar că necesitatea acțiunii climatice nu poate constitui un motiv de limitare a eforturilor de scoatere din sărăcie a cetățenilor celor mai săraci ai lumii.

4.1. Schimbări climatice, biodiversitate și dezvoltare

Schimbările climatice reprezintă una dintre cele mai mari provocări ale acestui secol, care afectează țările în curs de dezvoltare și sunt, totodată, amenințarea cea mai serioasă pentru realizarea ODM. Scoaterea cetățenilor din sărăcie va implica garantarea unui acces sporit la energie, ceea ce va conduce la o creștere imensă a consumului de energie, consecința acestui fapt fiind impactul asupra emisiilor de gaze cu efect de seră și a mediului la nivel global. Prin urmare, dezvoltarea durabilă trebuie să fie în centrul politicii noastre de dezvoltare și de acțiune climatică pentru a garanta faptul că acțiunea de combatere a schimbărilor climatice reprezintă mai degrabă un stimulent decât un obstacol pentru potențialul de creștere al cetățenilor celor mai săraci din lume.

Dezvoltarea fondată pe economia durabilă ar putea oferi țărilor în curs de dezvoltare numeroase oportunități de creștere. Cel mai eficace mod de realizare a acestui lucru este de a integra chestiunea schimbărilor climatice în cadrul politicilor de dezvoltare. Este crucial să se adopte o abordare strategică a dezvoltării din perspectiva schimbărilor climatice – combinând măsurile de atenuare, adaptare, precum și de reducere și prevenire a riscurilor –, iar inițiativele bazate în același timp pe dezvoltarea cu emisii reduse de dioxid de carbon și pe o planificare strategică, care să asigure reziliență, vor oferi beneficii multiple țărilor în curs de dezvoltare[24].

Dezvoltarea durabilă se bazează pe strategii care abordează aspecte economice, sociale și legate de mediu. Din punctul de vedere al mediului, caracterul durabil trebuie să privească atât utilizarea, cât și gestionarea resurselor naturale, în special a terenului, apei, pădurilor și biodiversității. Integrarea unor priorități în materie de adaptare la schimbările climatice și promovarea unei dezvoltări cu emisii reduse de dioxid de carbon vor reprezenta elemente esențiale pentru garantarea caracterului durabil al dezvoltării.

Economiile țărilor în curs de dezvoltare depind în mod semnificativ de exploatarea resurselor naturale, precum agricultura și materiile prime. În același timp, se recunoaște într-o măsură tot mai mare că ecosistemele, precum pădurile și zonele umede, joacă un rol important ca factori productivi din punct de vedere economic, care generează fluxuri de bunuri și servicii avantajoase. În consecință, este esențial să se înțeleagă cât de dependente pot fi întreprinderile de serviciile legate de biodiversitate și ecosisteme și să se țină seama pe deplin de impactul pe care pierderea biodiversității îl poate avea asupra potențialului de dezvoltare de noi produse, noi locuri de muncă și noi tehnologii. Studiul privind economia ecosistemelor și a biodiversității (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* - TEEB) a sensibilizat publicul larg față de această problemă, conferind valoare economică unei game largi de servicii furnizate de natură de care nu se ținuse cont, anterior, în modelele economice clasice.

Gestionarea ecosistemelor naturale precum rezervoarele de dioxid de carbon și a resurselor de adaptare este considerată la scară tot mai largă drept o soluție necesară, eficientă și relativ eficace din punct de vedere al costurilor pentru schimbările climatice. Numeroase strategii de gestionare a utilizării terenurilor sunt necesare pentru a reduce emisiile de gaze cu efect de

---

[24] Astfel cum se subliniază în raportul pe 2010 privind progresele înregistrate de Africa, trebuie ca „țările africane…să se doteze cu strategii de dezvoltare care să nu aibă incidență asupra climei”.

seră rezultate din schimbarea destinației terenurilor și pentru a sprijini serviciile legate de ecosisteme care sunt vitale pentru adaptarea la schimbările climatice. Zonele protejate, în special, joacă un rol foarte important în elaborarea de măsuri naționale de atenuare a schimbărilor climatice și de adaptare la acestea și, prin urmare, este esențial să se consolideze protecția acordată acestor zone, precum și acoperirea și gestionarea globale a acestora.

Integrarea preocupărilor legate de climă în politica de dezvoltare va avea efecte financiare. La conferința de la Copenhaga, UE s-a angajat să deblocheze, pentru perioada 2010-2012, o finanțare inițială rapidă de 7,2 miliarde € pentru măsuri de atenuare și adaptare, inclusiv pentru reducerea riscului de dezastru și activități de prevenire în țări expuse la dezastre. Țările dezvoltate s-au angajat, de asemenea, ca până în 2020 să mobilizeze în comun 100 de miliarde USD pe an, din diverse surse, inclusiv din surse alternative de finanțare, cu condiția ca țările în curs de dezvoltare să pună în aplicare măsuri de atenuare convingătoare și să dea dovadă de transparență în privința emisiilor lor de gaze cu efect de seră. O alocare echilibrată a fondurilor destinate măsurilor de adaptare, respectiv celor de atenuare, ar trebui să contribuie la consolidarea capacității economiilor în curs de dezvoltare de a face față la schimbările climatice și să sprijine trecerea la o dezvoltare cu emisii reduse de dioxid de carbon[25]. În timp ce adaptarea la schimbările climatice va continua să fie finanțată în principal din granturi și va avea ca obiectiv, într-o primă fază, să sprijine țările în curs de dezvoltare în elaborarea unor planuri naționale de acțiune pentru adaptare, acțiunile de atenuare vor trebui să recurgă și la împrumuturi preferențiale și la cofinanțare cu sectorul privat. Prin urmare, finanțarea dezvoltării și a acțiunii climatice ar trebui să se axeze, la toate nivelurile societății, și pe capacitatea de atragere a investițiilor în tehnologii cu emisii scăzute și pe existența unor practici durabile de utilizare a terenurilor. La conferința din octombrie 2010 de la Nagoya, toate părțile la Convenția privind Diversitatea Biologică au convenit asupra necesității mobilizării resurselor de sprijinire a biodiversității, în special pentru a sprijini țările în curs de dezvoltare să pună în aplicare noul plan strategic pe 10 ani adoptat cu această ocazie.

22.	*Având în vedere legăturile strânse dintre schimbările climatice, biodiversitate și dezvoltare și având în vedere noile posibilități oferite de finanțarea acțiunii climatice, cum se pot consolida încorporarea adaptării la schimbările climatice și reducerea riscurilor de dezastre în politica de dezvoltare a UE în vederea obținerii unor economii mai rezistente la schimbările climatice și mai sustenabile, precum și a garantării protecției pădurilor și a biodiversității?*

4.2. Energie și dezvoltare

Dintre numeroasele provocări ale dezvoltării durabile, accesul la energia durabilă pentru toți cetățenii reprezintă un element fundamental. Accesul generalizat la energie constituie o condiție prealabilă pentru realizarea ODM: accesul la energie fiabilă și la prețuri stabile și, în special, la energie electrică reprezintă un factor de eradicare a sărăciei și constituie un element esențial pentru sănătate, educație, agricultură și dezvoltarea economică. Aceste provocări necesită soluții inovatoare și numeroase oportunități pozitive pot rezulta din formularea unor strategii de dezvoltare și cooperare care să țină cont de schimbările climatice și din investițiile în dezvoltarea durabilă.

---

[25] Pentru îmbunătățirea guvernanței în domeniul forestier, activitatea desfășurată în prezent în cadrul CCONUSC în domeniul reducerii emisiilor în zonele împădurite este deosebit de relevantă, în special în combinație cu inițiative precum aplicarea legislației, guvernanța și schimburile comerciale în domeniul forestier (FLEGT).

În Africa Subsahariană, de exemplu, mai puțin de 30% dintre cetățeni au acces la o rețea de energie electrică și, pentru cei care au acces, această sursă de energie este deseori nefiabilă, producându-se pene și întreruperi mult prea frecvente și îndelungate. Această situație, comună multor alte țări în curs de dezvoltare, are consecințe enorme pentru dezvoltarea socială și economică și, în special, pentru posibilitatea de realizare a ODM.

De-a lungul ultimelor decenii, prețul petrolului a variat enorm. Acest lucru a avut efecte enorme asupra economiilor fragile și în curs de dezvoltare, în special asupra celor care depind în mare măsură de petrol, iar efectele au fost cu atât mai marcate cu cât generatoarele pe bază de carburanți joacă un rol important, din cauza absenței unei aprovizionări fiabile cu energie. În cele din urmă, din lipsa unei aprovizionări fiabile cu energie electrică, mangalul devine din oficiu combustibilul folosit pentru gătit, ceea ce conduce la numeroase probleme de sănătate și la despădurire.

Cu toate acestea, trebuie subliniat că multe regiuni din țările în curs de dezvoltare ar putea reprezenta locuri ideale de dezvoltare a energiei regenerabile, inclusiv a electricității hidraulice, eoliene și fotovoltaice și a energiei solare concentrate, în special datorită avantajelor enorme pe care le prezintă resursele naturale disponibile (apă, soare). Mai mult, atunci când nu sunt disponibile infrastructuri energetice și se pot furniza soluții privind energia regenerabilă fără să se recurgă la rețea, costurile globale pot fi reduse. În multe privințe, investindu-se în energia regenerabilă locală și competitivă în multe țări în curs de dezvoltare, se poate face un salt uriaș în termeni de tehnologie. Mai mult, introducerea unor soluții moderne pentru producția și distribuția de energie ar permite înregistrarea unor creșteri importante ale eficienței energetice. Tehnologiile moderne pot determina reduceri importante ale emisiilor de gaze cu efect de seră și pot îmbunătăți în mod substanțial condițiile locale de mediu. În această privință, Europa poate juca un rol esențial în furnizarea de know-how. Atunci când există infrastructuri, modernizarea și interconectarea facilităților existente pot asigura un acces mai larg la energie.

Prin combinarea fondurilor UE de dezvoltare cu efect puternic de pârghie cu fondurile inițiale rapide convenite la Copenhaga, menționate anterior, pentru a promova investițiile în energia electrică regenerabilă în țările în curs de dezvoltare, s-ar putea realiza progrese excepționale în domeniul furnizării de energie durabilă către țările cele mai sărace din lume. Dezvoltarea energiei regenerabile în aceste țări, în special în țările cel mai puțin dezvoltate, prezintă un avantaj suplimentar și foarte important în materie de dezvoltare, prin reducerea dependenței și vulnerabilității acestor țări față de volatilitatea ridicată a prețurilor petrolului.

UE este extraordinar de bine plasată pentru a acorda această asistență. UE este primul producător de tehnologii în domeniul energiei regenerabile. Europa deține cea mai vastă experiență în ceea ce privește măsurile juridice și administrative necesare pentru a potența investițiile în energia regenerabilă, ceea ce se explică și prin faptul că este singura regiune din lume care impune obiective obligatorii din punct de vedere juridic asupra tuturor statelor sale membre. UE s-a angajat să acopere 20% din necesarul său de energie din surse regenerabile până în 2020.

În cele din urmă, investițiile în energie nu necesită, în sine, o asistență importantă sub formă de granturi. Este important de reținut că doar finanțarea consacrată dezvoltării nu va fi suficientă pentru a finanța sutele de miliarde de euro de investiții necesare pentru a furniza energie electrică pe termen lung întregii populații. Într-adevăr, în principiu, aceste investiții pot fi rentabile. Prin urmare, ar trebui să fie mai ușor, în acest sector comparativ cu altele, de

completat bugetul UE cu fonduri provenite de la donatori și instituții financiare, inclusiv din sectorul privat.

În consecință, trebuie să se stabilească dacă este oportună o acțiune comună a UE și a țărilor în curs de dezvoltare și/sau a grupărilor regionale, în contextul parteneriatelor existente, de punere în aplicare a unor **programe comune** concrete **privind furnizarea progresivă de energie durabilă către toți cetățenii**.

Astfel de programe, care presupun angajarea de către UE de fonduri cu un efect puternic de pârghie pentru dezvoltare și combaterea schimbărilor climatice, în care sunt implicate UE și țările în curs de dezvoltare, industria energetică și instituțiile financiare ale UE, ar putea viza stabilirea unui calendar de acțiuni comune și ar putea include reforme în țările cu venituri reduse, atât în ceea ce privește protecția investițiilor, impozitarea și colaborarea regională în domeniul energiei. Acestea ar trebui să valorifice acțiunile existente în cadrul parteneriatelor în domeniul energiei, cum ar fi Parteneriatul pentru energie UE-Africa. Acțiunile în sectorul energiei regenerabile pot constitui o componentă semnificativă a soluției la nevoile de energie ale țărilor în curs de dezvoltare, dar vor trebui integrate în mod armonios într-o politică energetică mai largă, care să acopere, de exemplu, eficiența, rețelele și infrastructurile energetice și să asigure furnizarea și dezvoltarea efective a altor surse de energie, mai „tradiționale". Cooperarea ar trebui să fie deschisă donatorilor din afara UE și instituțiilor internaționale și s-ar putea axa, printre altele, pe următoarele:

- Finanțare. Pe perioada recentei crize financiare, creatorii de proiecte în domeniul energiei regenerabile s-au confruntat cu dificultăți în privința asigurării unei finanțări comerciale în UE, unde există un cadru administrativ și juridic stabil și favorabil energiei regenerabile. Obținerea unor finanțări pentru proiecte mai riscante în țările în curs de dezvoltare, în care nu există astfel de condiții administrative și juridice, este practic imposibil.

- Condiții stabile de reglementare și administrative. În absența unor condiții stabile și previzibile care să permită și să încurajeze investițiile efectuate de către întreprinderile private, chiar dacă există instrumente financiare adecvate, nu se vor face investiții. Aspectele în cauză variază de la problematica rețelelor, fiscalitate, dreptul societăților până la normele de planificare. Sunt necesare, de asemenea, dispoziții legale care să permită o concurență deschisă pe piețele energetice în vederea aprovizionării consumatorilor, precum și norme de reglementare clare, echitabile și eficace pentru a se garanta recuperarea costurilor și protecția consumatorilor.

- Cunoștințe tehnice, educație și formare. În multe țări în curs de dezvoltare, structurile tehnice de formare sunt necorespunzătoare sau inexistente. Fără o forță de muncă formată corespunzător, de la ingineri electricieni la artizani, potențialul energiei regenerabile nu va fi niciodată exploatat pe deplin. Crearea de locuri de muncă constituie unul dintre principalele efecte benefice ale unei astfel de dezvoltări, dar formarea și achiziționarea de cunoștințe vor presupune eforturi reale.

- Piețe regionale. În numeroase cazuri, va fi foarte important să existe posibilitatea comercializării transfrontaliere a energiei electrice, în special pentru proiecte hidroenergetice de dimensiuni mai mari. În acest sens, vor trebui încheiate acorduri regionale clare și va trebui garantată o stabilitate a reglementării.

23. Care este cel mai eficace mod în care UE poate acționa pentru a sprijini eforturile țărilor în curs de dezvoltare de garantare a aprovizionării tuturor cetățenilor cu

energie durabilă? Ce rol ar putea juca, de exemplu, un program comun UE-Africa în furnizarea progresivă de energie durabilă către fiecare cetățean, program care să combine fondurile destinate dezvoltării și combaterii schimbărilor climatice cu împrumuturi acordate de instituții financiare active în domeniul dezvoltării?

5. AGRICULTURĂ ȘI SECURITATE ALIMENTARĂ

Securitatea alimentară reprezintă în continuare o provocare esențială pentru populațiile rurale și urbane din multe țări în curs de dezvoltare, în care 75% din populație depinde încă de agricultură. Se estimează că producția agricolă mondială trebuie să crească cu 70% pentru a fi în măsură să ofere hrană pentru o populație mondială care, conform previziunilor Organizației Națiunilor Unite, va ajunge la 9 miliarde până în 2050. Foametea afectează dezvoltarea umană, stabilitatea socială și politică și orice perspectivă de realizare a ODM. Recentele evoluții ale prețurilor pe piețele alimentare mondiale au pus în evidență provocarea permanentă cu care se confruntă în special țările în curs de dezvoltare importatoare de alimente.

Dezvoltarea și securitatea alimentară sunt strâns legate; experiența demonstrează că reforma agricolă și capacitatea de a hrăni populația unei țări reprezintă o condiție prealabilă a unei dezvoltări mai vaste și a reducerii sărăciei. Majoritatea persoanelor de pe glob care sunt afectate de sărăcie și foamete trăiesc în zone rurale în care agricultura constituie principala activitate economică. În aceste zone, predomină exploatațiile agricole la scară redusă.

În Africa, de exemplu, exploatațiile agricole de mici dimensiuni produc aproximativ 80% din alimentele consumate pe continent. Cu toate acestea, agricultura joacă încă un rol important în stimularea creșterii generalizate a veniturilor: în țările în curs de dezvoltare, creșterea PIB-ului generată de agricultură este de până la patru ori mai eficace în reducerea sărăciei decât creșterea generată de alte sectoare[26]. Investirea în siguranța alimentară prin punerea în aplicare a standardelor sanitare și fitosanitare corespunzătoare contribuie la consolidarea securității alimentare și a sănătății umane. Protejarea biodiversității și serviciile legate de ecosisteme constituie, de asemenea, elemente esențiale pentru garantarea unei agriculturi durabile și a unei alimentații adecvate din punct de vedere nutrițional. Există legături importante între agricultură și alte sectoare, iar creșterea acesteia induce efecte multiplicatoare în întreaga economie. Mai mult, o agricultură bine gestionată reprezintă un factor important de atenuare a provocărilor legate de mediu, precum despădurirea, degradarea terenurilor, deficitul de apă și schimbările climatice. Accelerarea producției agricole cu emisii scăzute de dioxid de carbon va îmbunătăți, de asemenea, stabilitatea prețurilor la nivel mondial, existând zone de producție variate și fiabile.

O inițiativă concertată a UE menită să valorifice investițiile într-o agricultură favorabilă incluziunii, intensificată, durabilă și eficientă din punct de vedere ecologic poate, prin urmare, crea o situație profitabilă sub două aspecte: sprijinirea creșterii verzi cu emisii mai scăzute, respectiv consolidarea stabilității sociale[27]. Pentru ca această abordare să reușească, producția trebuie luată în considerare în contextul unui lanț de valori cu acces corespunzător la

---

26 http://www.ifad.org/hfs/

27 Astfel cum se subliniază în comunicarea „Un cadru de politică al UE în vederea sprijinirii țărilor în curs de dezvoltare în eforturile acestora de a răspunde provocărilor pe care le ridică securitatea alimentară ” – COM(2010) 127 - și în concluziile conexe ale Consiliului din 10.5.2010, disponibile la următoarea adresă: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

finanțare, prelucrare și piețe. În această privință, parteneriatele public-privat ar putea juca un rol important.

Prin urmare, pentru agricultură și securitatea alimentară, este deosebit de important să se urmărească garantarea unei cooperări UE care să aibă un „impact puternic”. În special, experiența a demonstrat necesitatea abordării acestei provocări în mod global, avându-se în vedere întregul lanț de valori: cercetarea și extinderea formării agricultorilor, accesul la terenuri, îngrășăminte potrivite, metode de irigare, transportul către piețe, stocarea, finanțarea, sistemul bancar și de asigurări și capacitatea de prelucrare. Cercetarea și inovarea pot juca un rol determinant în îmbunătățirea radicală a producției alimentare, în măsura în care sunt axate pe cerere, participative și adaptate nevoilor și priorităților beneficiarilor. UE, cu o experiență vastă în domeniul agriculturii durabile în condiții variabile, a instituit rețele extinse cu țările în curs de dezvoltare.

Agricultura și securitatea alimentară ar trebui să fie utilizate ca banc de probă pentru a testa capacitatea UE de a asigura o cooperare cu un impact puternic și de a promova o creștere verde și favorabilă incluziunii prin concentrarea eforturilor sale asupra garantării faptului că, acolo unde se acordă asistență, este avut în vedere întregul lanț de producție. Acest obiectiv poate fi atins fie prin programe UE axate pe lanț, fie datorită îmbunătățirii și consolidării colaborării cu țările partenere și alți donatori în vederea unificării eforturilor. Cooperarea, în parteneriat cu donatorii din afara UE și instituțiile internaționale, s-ar putea concentra, printre altele, pe cercetarea și inovarea axate pe cerere, guvernanța sectoarelor și lanțurile de valori, precum și pe piețele agricole și alimentare regionale.

Această abordare cuprinzătoare a agriculturii și securității alimentare ar trebui să ia în considerare și dimensiunea nutrițională. Conform unor date științifice recente, malnutriția limitează eforturile de dezvoltare și subminează creșterea economică, provocând o scădere în termeni de PIB de 3%. Malnutriția constituie cauza principală de mortalitate infantilă și poate avea efecte ireversibile asupra dezvoltării motorii și fizice a celor care îi supraviețuiesc. Abordarea dimensiunii nutriționale are un „efect multiplicator” asupra atingerii ODM.

În cele din urmă, produsele pescărești pot juca, de asemenea, un rol important atât în lupta împotriva securității alimentare în general, cât și în dimensiunea nutrițională a acesteia. Prin urmare, este interesul comun al UE și al țărilor în curs de dezvoltare să promoveze pescuitul durabil, inclusiv sisteme eficiente de monitorizare, control și supraveghere, precum și dezvoltarea durabilă a acvaculturii. Acordurile de parteneriat în domeniul pescuitului și organizațiile regionale de gestionare a pescuitului joacă un rol esențial în această privință.

24.	*Care este modul cel mai eficace în care politica de dezvoltare a UE poate contribui la consolidarea securității alimentare, protejând, în același timp, mediul? Ce politici și programe favorizează în cea mai mare măsură investițiile micilor agricultori și ale sectorului privat în agricultură și pescuit?*
25.	*În ce domenii strategice ar trebui să se angajeze UE, în special în ceea ce privește Africa? Cum poate încuraja UE abordările agro-ecologice în domeniul agricol și al intensificării durabile a agriculturii, precum și al pescuitului durabil și al acvaculturii?*
26.	*Cum poate sprijini UE combaterea malnutriției?*

6. CONCLUZIE

Comisia se angajează să continue modernizarea politicii de dezvoltare a UE și a programelor sale de cheltuieli, consolidând valoarea adăugată, raportul cost-beneficii și eficacitatea acestora. Ca urmare a prezentei cărți verzi și pe baza răspunsurilor primite, Comisia va prezenta o comunicare privind modernizarea politicii de dezvoltare a UE, care va analiza, printre altele, oportunitatea revizuirii Consensului european privind dezvoltarea.