COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.6.2006
COM(2006) 326 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione annuale 2006 sulla politica di sviluppo della Comunità europea e sull'esecuzione dell'assistenza esterna nel 2005

{SEC(2006) 808}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione annuale 2006 sulla politica di sviluppo della Comunità europea e sull'esecuzione dell'assistenza esterna nel 2005

INDICE

1. Verso il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio 5

1.1. L'UE definisce i suoi obiettivi in sostegno del vertice ONU del "Millennio + 5" 5

1.2. Una visione europea dello sviluppo 6

2. Una strategia di partenariato 6

2.1. Cooperazione con i Balcani occidentali 6

2.2 La politica di vicinato dell'UE 7

2.3 Gli "spazi comuni" con la Russia 8

2.4. Il partenariato storico: paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico 8

2.5 Un partenariato rafforzato con l'America Latina 8

3. La dimensione politica assume un'importanza sempre maggiore 9

3.1. Strumenti di promozione della democrazia e dei diritti umani 9

3.2. Realizzare un quadro per il dialogo politico 10

3.3. Le questioni della migrazione e dell'asilo inquadrate nell'ambito della politica di sviluppo 10

4. Aiuti di migliore qualità, più consistenti ed erogati in tempi più rapidi: l'Europa fa fronte ai suoi impegni 11

4.1. La questione dell'efficacia degli aiuti 11

4.2. Valutazione 12

4.3. Questioni gestionali 12

4.4. Risultati 13

Introduzione

L'Unione europea è il maggior fornitore di aiuti allo sviluppo sulla scena mondiale, il principale partner commerciale dei paesi in via di sviluppo e un protagonista fondamentale del dialogo politico. Nel 2005 l'Unione si è impegnata a raddoppiare entro il 2010 il livello attuale di aiuti pubblici allo sviluppo (APS).

Il 2005 è stato un anno eccezionale per la Commissione europea in termini di erogazione di aiuti allo sviluppo: sono stati spesi 6,2 miliardi di EUR, cioè una somma superiore ai 5,7 miliardi di EUR di aiuti dell'anno precedente. Questo dimostra ancora una volta che la Commissione, che gestisce circa un quinto dei flussi totali di APS forniti dall'Unione, è in grado di far fronte ai suoi impegni con efficienza e tempestività, in modo tale che l'assistenza finanziaria vada a beneficio di quanti ne hanno bisogno. Simili risultati evidenziano la validità delle riforme avviate nel 2000 per migliorare le modalità di spesa degli aiuti forniti dalla Commissione ai paesi terzi, il che, insieme alle attività dispiegate dall'UE per reagire a calamità naturali quali lo *tsunami* e il terremoto in Pakistan, testimonia del fatto che la Commissione sta diventando un partner sempre più affidabile.

Gli obiettivi globali della politica di sviluppo e dell'assistenza esterna della Comunità europea sono fissati nel trattato che istituisce la Comunità europea (art. 177).

Nell'ambito di tale quadro giuridico, la Commissione ha definito nella strategia politica annuale per il 2005[1] una serie di obiettivi specifici di particolare rilievo per la politica di sviluppo e l'assistenza esterna. Gli obiettivi su cui aveva deciso di concentrare l'azione nel 2005 erano i seguenti:

– il processo di stabilizzazione e di associazione nei Balcani;

– il proseguimento dell'attuazione della politica europea di vicinato, segnatamente mediante piani d'azione;

– la realizzazione di quattro "spazi comuni" con la Russia;

– il contributo alla ricostruzione dell'Iraq;

– rivedere e aumentare in proporzione il contributo UE agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio;

– rendere operativo il Fondo per la pace per l'Africa;

– istituire un Fondo per l'acqua dell'UE.

Al fine di completare gli obiettivi stabiliti nella strategia politica annuale, la Commissione aveva inoltre in programma di concludere e firmare la revisione dell'accordo di Cotonou: un simile proponimento, associato alla realizzazione del Fondo per la pace e all'accento posto sul conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo

[1] COM(2004) 133 def.

del Millennio, ha contribuito a concentrare l'azione sull'Africa quale priorità assoluta per il 2005.

Questi obiettivi hanno orientato gli interventi e i programmi di finanziamento portati avanti nello stesso anno, i quali vengono illustrati per esteso nella relazione annuale.

In aggiunta a questi obiettivi di ordine generale, i punti di forza della politica di sviluppo e di assistenza della Comunità europea per il 2005 erano imperniati su cinque temi principali:

– nel corso dei preparativi per il vertice ONU del "Millennio + 5" del settembre 2005, l'Unione europea ha ribadito il suo impegno per il **conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM)** e ha deciso di adottare un approccio comune allo sviluppo. L'UE si è impegnata risolutamente ad accelerare i progressi verso la realizzazione degli OSM, incentrando l'azione sull'aumento del volume e della qualità degli aiuti, su una maggiore coerenza delle politiche di sviluppo e su interventi supplementari a favore dell'Africa;

– il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato una nuova **dichiarazione trilaterale sulla politica di sviluppo**, il "Consenso europeo sullo sviluppo, completato da una **strategia dell'UE per l'Africa**. I problemi specifici dell'Africa, in particolare della regione subsahariana, richiedono una risposta adeguata, e una simile strategia mirata contribuirà a modificare il ritmo di attuazione delle iniziative comunitarie a sostegno dell'Africa, in termini sia di volumi sia di qualità degli aiuti;

– L'Unione ha messo ulteriormente a punto la **strategia di partenariato**, la quale offre ai paesi interessati un quadro per le relazioni con l'UE adattato alla situazione di ciascuno di essi e, nel contempo, propizio alla collaborazione. Nel 2005 si sono registrati importanti passi in avanti nel rafforzamento di questi partenariati con i paesi dei Balcani occidentali, la Russia, l'America Latina e i paesi ACP; non solo, ma è stato un anno fondamentale anche per la politica europea di vicinato;

– la **dimensione politica degli aiuti e dell'assistenza esterna** si è rivelata di primaria importanza, tanto nel far leva sugli aiuti per avviare un dialogo politico quanto nei finanziamenti ad azioni specifiche destinate a rafforzare lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani;

– Nel 2005 la Comunità ha continuato a rispettare **il requisito di maggiore tempestività e migliore qualità dell'erogazione degli aiuti**. La Dichiarazione di Parigi, firmata dagli Stati membri dell'Unione e dalla Comunità europea nel 2005, costituisce un contributo fondamentale in questo campo e porterà benefici che saranno ben presto evidenti.

1. VERSO IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

1.1. L'UE definisce i suoi obiettivi in sostegno del vertice ONU del "Millennio + 5"

Nel 2005 la comunità internazionale ha realizzato una serie di importanti iniziative per far fronte alla sfida della lotta alla povertà nel mondo mediante un deciso rilancio degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM). L'Unione europea ha svolto un ruolo di guida durante il vertice mondiale ONU del settembre 2005 in termini di impegno sia politico che finanziario.

In preparazione del vertice l'UE ha infatti deciso, su proposte presentate dalla Commissione, un insieme di misure destinate ad accelerare i progressi verso la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, i quali si prefiggono di ridurre la povertà estrema in tutti i suoi aspetti fondamentali. Questo pacchetto di misure, che costituiva la base del contributo dell'Unione al vertice ONU, era incentrato su tre obiettivi principali:

Un significativo aumento del volume e della qualità degli aiuti erogati dall'UE

Nel 2005 gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) forniti dai 25 Stati membri ammontavano in totale a 43 miliardi di EUR. L'Unione ha deciso di aumentare ulteriormente il bilancio destinato agli APS, andando persino al di là degli impegni sottoscritti a Monterrey (lo 0,39% dell'RNL nel 2006) e anzi impegnandosi a conseguire un nuovo obiettivo minimo provvisorio pari allo 0,51% dell'RNL di ciascuno Stato membro (lo 0,17% per i nuovi Stati membri) entro il 2010, in modo da poter raggiungere la percentuale dello 0,7% stabilita dall'ONU per il 2015. Questo significa che lo sforzo collettivo dell'UE sarebbe pari allo 0,56% dell'RNL nel 2010, un impegno che, in termini assoluti, comporterebbe una disponibilità di 20 miliardi di EUR supplementari di APS per ogni anno da qui allo stesso 2010.

Anche le politiche attuate in altri settori dovrebbero contribuire a realizzare gli OSM

Poiché la cooperazione allo sviluppo non può bastare a realizzare, da sola, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, le altre politiche messe in atto dall'UE sono anch'esse di capitale importanza per aiutare i paesi in via di sviluppo a conseguire gli OSM: da questa constatazione nasce il concetto di *Coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS)*[2]. L'UE ha deciso di associare 12 settori politici[3] agli OSM e al calendario previsto per la loro realizzazione e, in questi 12 settori, ha accettato una serie di impegni specifici in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo che devono garantire la coerenza con gli obiettivi della politica di sviluppo.

Una priorità: l'Africa

La Commissione intende concentrare i suoi interventi sull'Africa in modo da aiutare gli abitanti del continente a diventare i principali protagonisti del loro stesso sviluppo e ad agire con l'obiettivo di attirare nuovi aiuti allo sviluppo. L'UE è al lavoro per

---

2 COM(2005) 134 def. dell'aprile 2005.

3 Commercio; ambiente; cambiamenti climatici; sicurezza; agricoltura; pesca; dimensione sociale della globalizzazione; migrazione; ricerca e innovazione; società dell'informazione; trasporti; energia.

realizzare un autentico partenariato basato su relazioni commerciali e politiche mature. Oltre a essere incentrata sulle problematiche generali della coesione sociale e dello sviluppo sostenibile, l'azione dell'UE va a sostegno della rete necessaria per l'integrazione regionale dei paesi africani e per il commercio Sud-Sud. Essa ha realizzato inoltre un partenariato con l'Unione africana, e le sue istituzioni attuano iniziative quale quella di rifinanziare il Fondo per la pace.

1.2. Una visione europea dello sviluppo

Il 20 dicembre 2005 i presidenti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo hanno approvato la nuova dichiarazione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea, il **Consenso europeo sullo sviluppo**[4], che rappresenta una pietra miliare nella storia della cooperazione allo sviluppo dell'UE. Per la prima volta in cinquant'anni sono stati definiti a livello comunitario valori, principi, obiettivi e strumenti comuni destinati a eliminare la povertà e a conseguire gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

La prima, concreta applicazione di quanto previsto dal "Consenso europeo sullo sviluppo" è la **strategia dell'UE per l'Africa**[5], adottata in dicembre, che delinea un quadro per le iniziative degli Stati membri e della Commissione europea a sostegno dell'azione dell'Africa volta a realizzare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, e prevede di rafforzare gli aiuti destinati in particolare a pace e sicurezza, *governance*, infrastrutture e commercio.

Potenziare l'assistenza all'infanzia

La nuova dichiarazione sulla politica di sviluppo e la nuova strategia per l'Africa dell'Unione europea sottolineano le esigenze e i diritti dei bambini (in materia di istruzione, salute, lavoro minorile, condizione di orfani ecc.), dal momento che l'UE si è impegnata a compiere dei passi in avanti quanto alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione dei diritti del fanciullo concordati a livello internazionale. A livello di delegazioni sono stati elaborati degli orientamenti in materia di diritti dei bambini per il dialogo politico. Nell'aprile 2005 il Gruppo di commissari preposto ai diritti fondamentali, presieduto dal presidente Barroso, ha deciso di lavorare alla realizzazione di un "Patto per l'infanzia"destinato a promuovere maggiormente i diritti dei bambini nel quadro delle politiche interne ed esterne dell'Unione europea.

2. UNA STRATEGIA DI PARTENARIATO

2.1. Cooperazione con i Balcani occidentali

Nel 2005 i paesi dei Balcani occidentali hanno fatto notevoli progressi in termini di stabilizzazione e riconciliazione, riforme interne e cooperazione regionale: oggi che si sono avvicinati ulteriormente all'UE, questi paesi continueranno a beneficiare del programma CARDS di sostegno finanziario fino all'introduzione nel 2007 dello strumento unificato per l'assistenza preadesione[6]. Nel giugno 2005 il Consiglio

---

4 La Commissione e il Consiglio hanno adottato il documento nel corso del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 22 novembre 2005 (14820/05), mentre il Parlamento lo ha approvato nella seduta plenaria del 15 dicembre 2005 (Risoluzione n. P6-TA-PROV (2005) 0528)

5 COM(2005) 132.

6 Esclusa la Croazia, alla quale è già stato concesso lo status di paese candidato e che beneficia di tutti e tre gli strumenti finanziari di preadesione nonché del programma regionale CARDS.

europeo ha ribadito il suo impegno a dare attuazione all'Agenda di Salonicco. Di fondamentale importanza i passi in avanti compiuti nel corso del 2005: sono stati avviati i negoziati di adesione con la Croazia, è stato concesso lo status di paese candidato all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, si è prossimi alla conclusione di un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con l'Albania e si sono avviati i negoziati sugli ASA con la Serbia e Montenegro e la Bosnia-Erzegovina. È inoltre iniziato il processo politico che dovrebbe portare a una decisione sul futuro status del Kosovo. La prospettiva europea rappresenta un forte incentivo all'attuazione di riforme politiche ed economiche e ha incoraggiato il processo di riconciliazione tra i popoli della regione.

2.2 La politica di vicinato dell'UE

L'obiettivo della politica europea di vicinato (*European Neighbourhood Policy* - ENP)[7] è realizzare una zona di prosperità e stabilità comuni tra l'Unione europea e i paesi vicini sulla base di impegni stabiliti di comune accordo in linea con i principi di collaborazione. L'ENP offre ai paesi partner una partecipazione al mercato interno e fornisce loro un sostegno per aiutarli a conformarsi agli standard dell'UE nonché un'assistenza per attuare riforme che promuovano lo sviluppo economico e sociale. A loro volta, i paesi partner della politica di vicinato sottoscrivono impegni precisi e controllabili a rafforzare lo stato di diritto, la democrazia e il rispetto per i diritti umani, a promuovere riforme economiche, a incentivare l'occupazione e la coesione sociale e, infine, a collaborare in materia di obiettivi fondamentali di politica estera (lotta al terrorismo, non proliferazione delle armi di distruzione di massa). Il partenariato è concepito per premiare i progressi compiuti con incentivi ancora maggiori, tenendoli però assolutamente distinti da qualsiasi prospettiva di adesione all'Unione. L'ENP apporta inoltre un utile contributo per affrontare una serie di problemi all'interno del territorio dell'UE in materia di migrazione illegale, gestione delle frontiere e criminalità organizzata.

Nel 2005 sono stati fatti ulteriori progressi nel completare l'elaborazione dei piani d'azione con i paesi partner della politica europea di vicinato, segnatamente per quanto riguarda lo status di paese ad economia di mercato, l'agevolazione per il rilascio dei visti, la realizzazione di una missione di controllo delle frontiere al confine Moldova-Ucraina e il rafforzamento e l'estensione della portata del dialogo politico con alcuni paesi mediterranei. Sono in fase di attuazione nuovi piani d'azione con la Giordania, Israele, l'Autorità Palestinese, la Moldova e l'Ucraina, mentre sono stati avviati negoziati con la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan. Nella regione mediterranea un accento particolare è stato posto sul sostegno alle riforme economiche avviate dai paesi partner, sul finanziamento delle politiche settoriali (segnatamente istruzione e sanità) e sulla promozione della democrazia, dei diritti umani e del buon governo.

[7] COM(2004) 373 def.

2.3 Gli "spazi comuni" con la Russia

Nel maggio 2005 è stato adottato un pacchetto unico di tabelle di marcia per la realizzazione dei **quattro "spazi comuni"[8] tra l'UE e la Russia**. Le tabelle di marcia stabiliscono obiettivi condivisi per le relazioni UE-Russia e definiscono le azioni necessarie per conseguirli; in aggiunta, la cooperazione tra le due parti viene attuata nel quadro del partenariato strategico istituito tra l'Unione e la Russia.

2.4. Il partenariato storico: paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico

Il 2005 è anche l'anno in cui è stato riveduto l'**accordo di Cotonou**: quest'ultimo, che definisce il quadro delle **relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)**, è il partenariato più antico concluso dall'UE e si prefigge di promuovere l'elaborazione di una strategia comune di riduzione della povertà mediante un vero e proprio approccio di partenariato.

Fin dall'inizio le istituzioni comuni, in particolare l'Assemblea parlamentare paritetica e il Consiglio dei ministri ACP-UE, hanno svolto un ruolo fondamentale nel partenariato, mentre la cooperazione tra l'Unione e i paesi ACP è stata rafforzata e resa più efficace anche dalla partecipazione della società civile e di altri attori interessati.

L'accordo di Cotonou è servito a integrare gli aspetti sociali, economici, politici, culturali e ambientali dello sviluppo sostenibile, onde tener conto degli impegni internazionali assunti in questi settori dall'UE e dai paesi partner ACP.

Si stanno inoltre realizzando continui progressi nell'elaborazione e attuazione di un quadro innovativo di cooperazione economica e commerciale volto a promuovere lo sviluppo mediante una maggiore integrazione economica regionale, l'eliminazione degli ostacoli agli scambi e l'agevolazione della graduale integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale.

È stato approvato un nuovo **Fondo europeo di sviluppo** – che erogherà 22,682 miliardi di EUR ai paesi ACP nel periodo 2007-2013 – allo scopo di ottenere risultati concreti nel quadro del partenariato UE-ACP.

2.5 Un partenariato rafforzato con l'America Latina

Nella riunione del maggio 2005 tra i ministri degli Esteri dell'Unione europea e i loro omologhi del gruppo di Rio la discussione ha riguardato essenzialmente i processi di integrazione regionale in America Latina, le disuguaglianze sociali e l'emarginazione sociale, nonché i preparativi per il vertice ONU del settembre dello stesso anno.

Nel dicembre 2005 la Commissione europea ha deciso di dare nuovo impulso al partenariato strategico con l'America Latina adottando una comunicazione intitolata "Un partenariato rafforzato tra l'Unione europea e l'America Latina".

---

[8] Spazio economico comune; spazio comune di pace, sicurezza e giustizia; spazio comune nel campo della sicurezza esterna, spazio comune di ricerca, istruzione e cultura.

Sono proseguiti i negoziati tra l'UE e il Mercosur in merito a un accordo di associazione e libero scambio e sono state prese alcune iniziative preparatorie alla conclusione di accordi con l'America centrale e la Comunità andina.

3. LA DIMENSIONE POLITICA ASSUME UN'IMPORTANZA SEMPRE MAGGIORE

3.1. Strumenti di promozione della democrazia e dei diritti umani

Questo obiettivo prioritario è contenuto in tutti gli accordi conclusi e si traduce in dialogo politico a livello sia dei singoli paesi che regionale, come pure nei programmi di cooperazione geografica. L'**iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo** (*European Initiative for Democracy and Human Rights* - EIDHR)[9] è destinata soprattutto ai paesi che più necessitano di sostegno in materia: i principali beneficiari sono infatti le organizzazioni della società civile attive in questi due settori. La spesa per l'EIDHR nel 2005 è ammontata a 126,7 milioni di EUR, somma che è servita per la maggior parte a continuare a finanziare i progetti avviati nel biennio precedente. Tra i progetti finanziati vanno annoverati il sostegno all'attività dell'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani, del Consiglio d'Europa, dei Tribunali speciali per l'ex Iugoslavia, per il Sierra Leone e per la Cambogia, nonché i progetti destinati alla promozione della democrazia in Belarus[10] e altre iniziative a sostegno dei diritti delle popolazioni indigene. Nel 2005 è stata attribuita particolare priorità all'**Iraq**, paese per il quale è previsto un importo totale di 10 milioni di EUR: i progetti identificati nell'ambito dei fondi fiduciari dell'ONU sono specificamente mirati al processo costituzionale, alla formazione di osservatori elettorali iracheni e alle organizzazioni della società civile.

L'Unione europea svolge un ruolo ritenuto sempre più rilevante nel campo del **monitoraggio delle elezioni.** Nel realizzare una missione di osservazione elettorale, la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano una stretta collaborazione reciproca per poter stabilire in che misura le elezioni possono essere dichiarate "libere e regolari". Nel 2005 il numero di missioni di osservazione elettorale è aumentato e seguiterà ad aumentare anche nel 2006: nel 2005 sono infatti stati dispiegati circa 1 000 osservatori rispetto ai 632 del 2004.

Missioni di osservazione elettorale hanno avuto luogo, in occasione di elezioni presidenziali o parlamentari o dello svolgimento di referendum, in Afghanistan, Burundi, Guinea Bissau, Libano, Liberia, Etiopia, Repubblica democratica del Congo, Venezuela e Sri Lanka; nel corso di tutte queste missioni l'UE non ha solo guadagnato maggiore visibilità, ma è anche andata assumendo un ruolo sempre più importante nel consolidamento del processo democratico. Inoltre, alla fine del 2005 erano in corso i preparativi per una serie di missioni da realizzare nel 2006 in Cisgiordania e striscia di Gaza, in Uganda e ad Haiti.

Oltre alle vere e proprie missioni di osservazione elettorale, è stato anche fornito un sostegno finanziario ai processi elettorali attraverso progetti attuati in paesi asiatici e in paesi ACP.

---

9 COM(2001) 252 def.

10 Incluso il progetto della "European Humanities University" di Vilnius che offre corsi di insegnamento di livello universitario in lingua bielorussa su tematiche nei settori della democrazia e dei diritti umani.

3.2. Realizzare un quadro per il dialogo politico

Nel caso dei paesi ACP, la revisione dell'accordo di Cotonou firmato nel giugno 2005[11] ha permesso di rafforzare la dimensione politica del partenariato per mezzo di un **dialogo politico più sistematico, formale, efficace e orientato verso i risultati**, fondato sui principi consolidati del partenariato e dell'assunzione di responsabilità.

I partner ACP-UE hanno inoltre inserito nell'accordo un riferimento alla **cooperazione nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa** che rappresenta un autentico passo in avanti nel campo delle relazioni internazionali. Nell'accordo riveduto è stato poi inserito un riferimento alla **Corte penale internazionale e allo statuto di Roma**, a dimostrazione del comune impegno dei partner nei confronti delle istituzioni della *governance* mondiale. Infine, l'accordo riveduto contiene una disposizione che conferma la **cooperazione internazionale** ACP-UE in materia **di lotta al terrorismo**. Il potenziamento delle capacità dei paesi partner di contrastare il terrorismo deve essere finanziato con risorse che non siano quelle destinate al finanziamento della cooperazione allo sviluppo ACP-CE[12].

3.3. Le questioni della migrazione e dell'asilo inquadrate nell'ambito della politica di sviluppo

Si tratta di questioni assai dibattute, che richiedono delle politiche e un'assistenza intese ad affrontare sia i problemi che le opportunità che ne derivano: è per questo che il Consiglio europeo ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di adottare un approccio globale in materia di migrazione.

Sul piano delle politiche, dando seguito al **"programma dell'Aia" del 2004** l'UE ha definito ulteriormente la sua politica in materia di migrazione per quanto riguarda i paesi terzi. La maggior parte dei finanziamenti a sostegno dei progetti in materia di migrazione e asilo proviene da programmi nazionali e regionali come MEDA e TACIS. Il programma tematico AENEAS, istituito nel 2004[13] e complementare ai programmi geografici, fornisce assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi per sostenerli nelle loro iniziative volte a garantire una gestione dei flussi migratori più efficiente da ogni punto di vista. La selezione della prima tornata di progetti ha avuto luogo nel 2005 per un importo complessivo di 30 milioni di EUR, di cui 16 milioni di EUR stanziati per la regione mediterranea. Il secondo "Invito a presentare proposte" è stato pubblicato nel dicembre 2005: il bilancio totale previsto ammonta a 40,3 milioni di EUR e, per quanto riguarda la dimensione geografica, le iniziative saranno rivolte in particolare ai paesi della CSI, al Mediterraneo e all'Africa subsahariana.

---

11 Occorre procedere con le ratifiche, dal momento che l'accordo dovrebbe entrare in vigore il 1º gennaio 2008.

12 Accordo di partenariato ACP-CE (accordo di Cotonou) riveduto: Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'assistenza finanziaria e tecnica nel settore della cooperazione nella lotta al terrorismo e articolo 11 *bis* inserito nell'accordo di partenariato ACP-CE (accordo di Cotonou) riveduto.

13 Regolamento (CE) n. 491/2004.

Per quanto concerne la questione dell'asilo, il 1º settembre 2005 la Commissione ha adottato una **Comunicazione relativa ai programmi di protezione regionale**[14]. I primi programmi sperimentali sono stati realizzati in Tanzania e nei nuovi Stati indipendenti occidentali (NSI), in stretto partenariato con i paesi terzi interessati e con l'ACNUR, cosicché i rifugiati che necessitano di protezione possano trovarla in tempi rapidi e nella forma più adeguata alle loro esigenze.

4. AIUTI DI MIGLIORE QUALITÀ, PIÙ CONSISTENTI ED EROGATI IN TEMPI PIÙ RAPIDI: L'EUROPA FA FRONTE AI SUOI IMPEGNI

4.1. La questione dell'efficacia degli aiuti

Il processo volto ad aumentare l'efficacia degli aiuti è incentrato su metodi semplici ma pratici di armonizzazione nell'elaborazione delle strategie nazionali, nell'attuazione degli aiuti e nelle modalità con cui occorre riferire sul loro impiego, nonché sulla messa in opera di sistemi e procedure più affidabili nei paesi beneficiari e su un coordinamento rafforzato tra i donatori. Il ruolo più importante in quest'ottica spetta ai paesi partner, i quali si adoperano per migliorare le loro strategie operative in materia di sviluppo, rafforzare i loro sistemi di gestione delle finanze pubbliche e degli appalti pubblici e sviluppare pratiche di controllo e revisione contabile. I donatori possono, di conseguenza, garantire un migliore coordinamento delle loro attività, erogare aiuti più consistenti provenienti dai rispettivi bilanci statali e ridurre al minimo gli obblighi in materia di relazioni sull'impiego dell'assistenza. I costi delle transazioni a carico dei paesi partner vengono ridotti, il che consente loro di liberare le già scarse capacità gestionali e amministrative di cui dispongono e di destinarle alle rispettive priorità nazionali. Un elemento importante di questa iniziativa è che ci si orienta verso l'erogazione degli aiuti sotto forma di sostegno di bilancio diretto, in modo tale che la gestione degli aiuti sia affidata interamente ai sistemi propri del paese partner.

Gli sforzi della Commissione per potenziare il coordinamento con gli Stati membri ("Consenso europeo sullo sviluppo") e con gli altri donatori è evidenziato dalla stretta collaborazione avviata dopo lo *tsunami* con i governi, la società civile dei paesi colpiti, le ONG e le istituzioni finanziarie internazionali. Nel dare il suo contributo alla concezione di meccanismi di erogazione degli aiuti – come, ad esempio, i fondi fiduciari per la ricostruzione realizzati con i governi e la comunità internazionale – la CE si è adoperata affinché le comunità colpite dalla calamità partecipassero pienamente all'elaborazione dei progetti di ricostruzione.

La Dichiarazione di Parigi del 2 marzo 2005 sull'efficacia degli aiuti[15] è un accordo concluso tra quasi 100 paesi – tra i quali sia beneficiari che donatori di aiuti, compresi i 25 Stati membri dell'UE e la Commissione – e oltre 25 agenzie operanti nel campo dello sviluppo allo scopo di erogare aiuti con metodi che favoriscano quanto più possibile il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio entro il 2015. Nella Dichiarazione di Parigi viene definito l'impegno a stabilire una serie di obiettivi e monitorarne la realizzazione sulla base di 12 indicatori di progresso[16]:

---

14 COM(2005) 388 def.

15 http://www.oecd.org/DATAOECD/11/41/34428351.pdf

16 DAC. CHAIR (2005) 12 /REV. 1.

obiettivi e indicatori sono concepiti per permettere di controllare i progressi compiuti a livello globale dai firmatari della Dichiarazione.

I 12 indicatori consentono di monitorare tali progressi sulla base dei seguenti cinque impegni di partenariato assunti con la Dichiarazione di Parigi: ***partecipazione (ownership)*** del paese partner; ***allineamento*** dei donatori al quadro di sviluppo nazionale dei singoli paesi; ***armonizzazione*** delle iniziative dei donatori; ***gestione in base ai risultati*** e ***responsabilità reciproca*** di donatori e partner per quanto riguarda i risultati. L'UE si è impegnata a una tempestiva attuazione degli impegni sottoscritti con la Dichiarazione: la Commissione dovrebbe riferire in merito ai passi in avanti compiuti nel realizzare il programma sull'efficacia degli aiuti a livello comunitario e, inoltre, presentare al Consiglio una relazione sui progressi nell'attuazione di tale programma a livello nazionale per il 2005. Ha perciò provveduto a mettere a punto un semplice strumento interattivo utile per riferire sui progressi realizzati in materia di allineamento e di armonizzazione.

4.2. Valutazione

Scopo della valutazione è incrementare l'incidenza dell'assistenza erogata. Nel 2005 è stato ultimato il programma volto a migliorare la metodologia della funzione di "valutazione". Nello stesso anno 2005 sono state avviate undici nuove valutazioni, mentre un certo numero è tuttora in corso, comprese due importanti valutazioni congiunte: la prima relativa al sostegno al bilancio generale e la seconda al coordinamento, alle complementarità e alla coerenza. Le principali conclusioni scaturite da una valutazione nel 2005 hanno riguardato due paesi (Benin, Ghana), due regioni (Caraibi e America Latina) e un settore (sviluppo del settore privato). Per fare un esempio, dalla valutazione è emerso che gli aiuti erogati dalla Commissione al Ghana hanno dato risultati visibili sotto forma di un maggiore accesso delle fasce più povere della popolazione all'acqua potabile e agli impianti igienico-sanitari nonché ai servizi di istruzione e sanitari di base. Di solito, tuttavia, le valutazioni mettono in evidenza i notevoli ritardi nell'attuazione dell'assistenza e la rigidità e farraginosità delle procedure della Commissione. Nel 2005 sono poi state completate due relazioni di valutazione sull'EIHDR, corredate da uno studio sull'adeguatezza dei relativi indicatori, in cui sono riportate conclusioni complessivamente positive.

4.3. Questioni gestionali

Anche nel 2005 la Commissione ha continuato a modificare l'orientamento della sua azione, dando meno importanza alla questione dell'assistenza erogata e accentuando l'aspetto dei risultati e dell'impatto, poiché sono questi ultimi a incidere sul processo di erogazione degli aiuti. L'**accento posto sulla qualità** è un proseguimento delle riforme della gestione dell'assistenza esterna realizzate nel corso del quadriennio precedente (2001-2004),

i cui risultati sono illustrati in una relazione diffusa per la pubblica consultazione nel luglio 2005 e intitolata *Valutazione qualitativa della riforma della gestione dell'assistenza esterna*[17]. La relazione passa in rassegna le riforme operative,

[17] SEC(2005) 963.

organizzative e metodologiche realizzate in materia di erogazione dell'assistenza, valutandone l'impatto e i risultati:

queste riforme hanno consentito un costante aumento della rapidità nella fornitura degli aiuti, poiché ogni anno si sono registrati livelli di pagamenti più elevati e tempi mediamente più brevi di attuazione dell'assistenza.

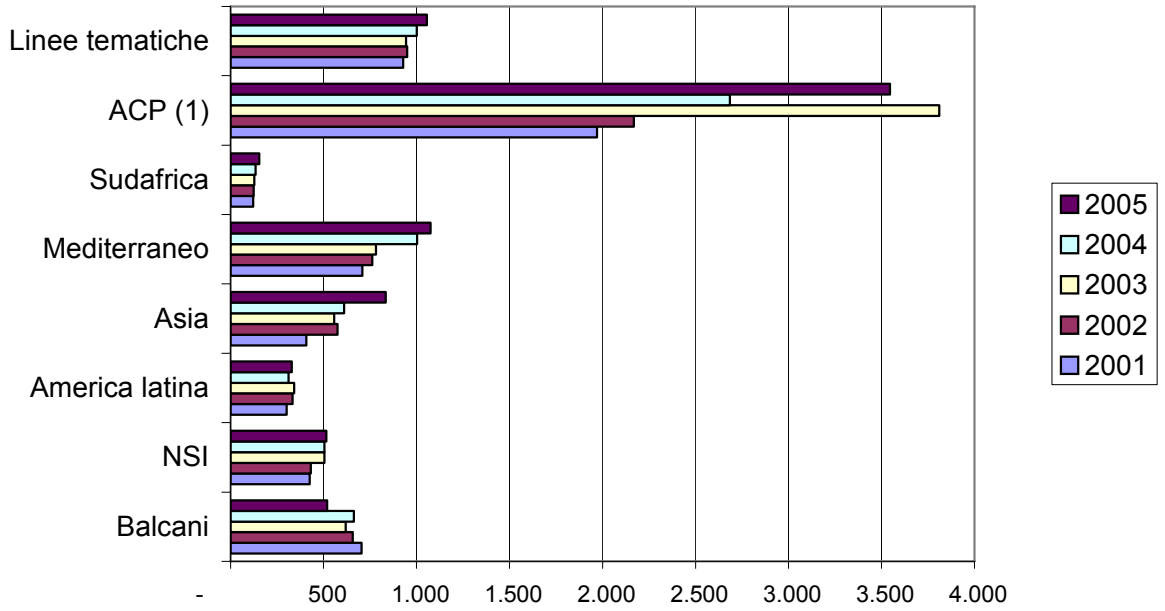
Dato che il processo di decentramento è ormai ultimato – con il conseguente affidamento delle responsabilità di gestione della maggior parte dei programmi di sviluppo alle delegazioni della Commissione nei singoli paesi – nel marzo del 2005 la struttura della sede centrale dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid è stata modificata per poter fornire maggiore aiuto e sostegno alle delegazioni e per tener conto del trasferimento alla DG Allargamento delle competenze per i paesi dei Balcani occidentali, nella prospettiva della loro adesione in futuro all'Unione europea.

4.4. Risultati

Nel 2005 la Commissione europea si è adoperata con **eccezionale rapidità ed efficienza** per realizzare i programmi, in modo tale che gli aiuti erogati andassero tempestivamente a beneficio di quanti ne avevano bisogno. Questi risultati evidenziano la validità delle riforme avviate nel 2000 per migliorare le modalità di esborso dell'assistenza fornita dalla Commissione ai paesi terzi.

Nel 2005 gli impegni sono stati portati a 8 miliardi di EUR, con un aumento di oltre il 16% rispetto al 2004. Gli impegni a favore dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico hanno avuto un incremento superiore a un miliardo di EUR, arrivando quasi al livello record del 2003, mentre anche quelli nei confronti dell'Asia hanno registrato un netto aumento (di quasi il 50%) rispetto al 2004. Sono stati erogati aiuti allo sviluppo per un totale di 6,2 miliardi di EUR, cioè una somma superiore ai 5,7 miliardi di EUR dell'anno precedente.

EuropeAid - Andamento ripartizione regionale 2001-2005. Impegni (milioni di €)
Assistenza esterna gestita da EuropeAid (più CARDS)

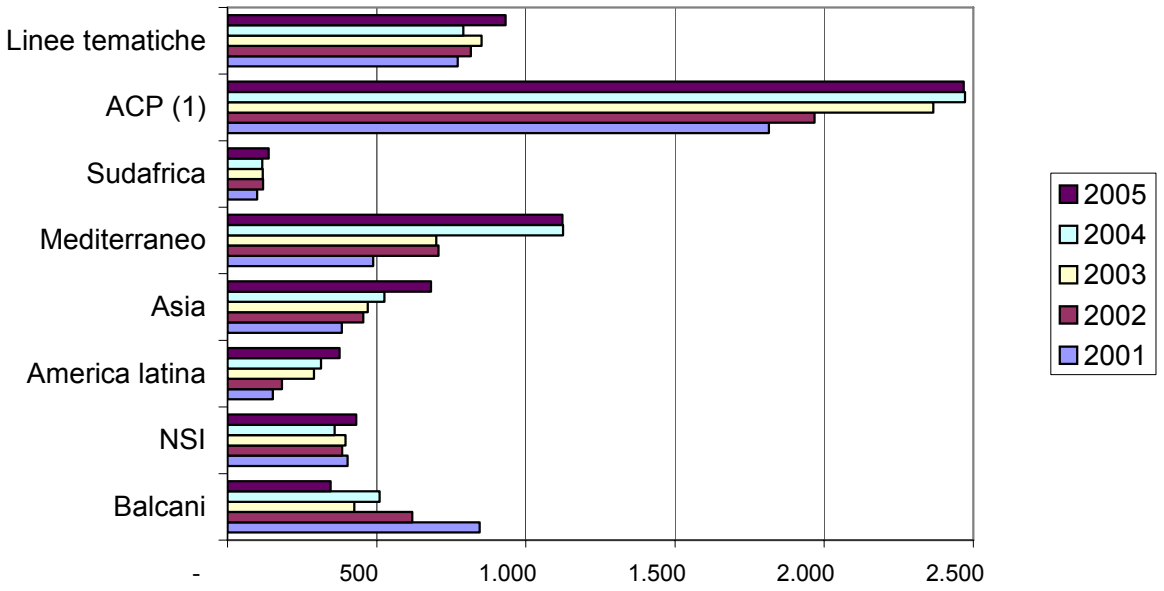


	Balcani	NSI	America latina	Asia	Mediterraneo	Sudafrica	ACP (1)	Linee tematiche	Totale
2001	705	426	301	407	709	121	1 971	928	5 568
2002	658	432	333	575	762	124	2 169	949	6 002
2003	620	504	342	558	782	127	3 811	943	7 687
2004	663	504	312	611	1 003	135	2 685	1 001	6 916
2005	519	515	329	834	1 075	155	3 546	1 055	8 027

Impegni 2005 presi da EuropeAid + DG Allargamento (CARDS)
Escluso il contributo del Sudafrica al Fondo per la pace
Esclusi i costi amministrativi non gestiti da EuropeAid
Ripartizione regionale sulla base delle linee di bilancio geografiche e tematiche
(1) Regione ACP comprende FES + linea di bilancio "banane" 2001-2005

Grazie alle riforme realizzate, la Commissione sta impiegando in modo più efficiente le somme stanziate, tanto dal punto di vista delle proprie procedure interne che in termini di attuazione dei programmi stessi. Un confronto tra il 2001 e il 2005 permette di stabilire che gli impegni sono aumentati del 44% e i pagamenti del 50%: tradotte, queste percentuali significano che l'attuazione richiede oggi, in media, 3,32 anni rispetto ai 3,55 del 2004 e ai quasi 5 anni del 2000.

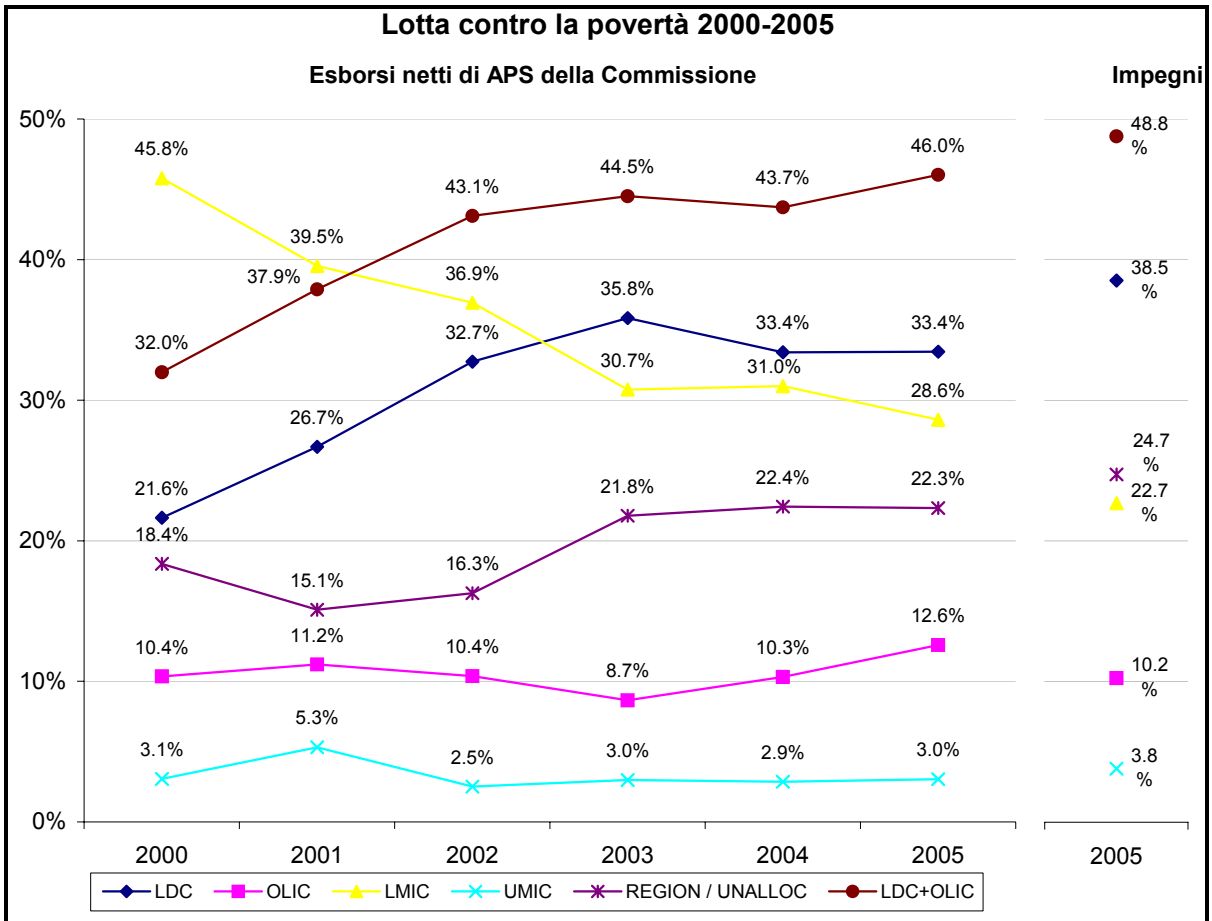
EuropeAid - Andamento ripartizione regionale 2001-2005. Pagamenti (milioni di €)
Assistenza esterna gestita da EuropeAid (più CARDS)



	Balcani	NSI	America latina	Asia	Mediterraneo	Sudafrica	ACP (1)	Linee tematiche	Totale
2001	845	402	152	383	488	99	1 814	771	4 109
2002	619	384	182	455	707	119	1 968	815	4 630
2003	425	396	290	470	700	118	2 366	851	5 191
2004	510	359	314	526	1 125	116	2 472	790	5 701
2005	345	432	376	681	1 122	138	2 468	932	6 149

Pagamenti 2005 effettuati da EuropeAid + DG Allargamento (CARDS)
Escluso il contributo del Sudafrica al Fondo per la pace
Esclusi i costi amministrativi non gestiti da EuropeAid
Ripartizione regionale sulla base delle linee di bilancio geografiche e tematiche
(1) Regione ACP comprende FES + linea di bilancio "banane" 2001-2005

L'importo degli APS gestiti dalla Commissione e destinati ai paesi a basso reddito, inclusi i paesi meno sviluppati, ha registrato un nuovo e significativo incremento: è infatti quasi raddoppiato, passando da circa 1,5 miliardi di EUR nel 2000 a circa 3,2 miliardi di EUR nel 2005 (in percentuale: dal 32% nel 2000 al 45,8% nel 2005). Questa tendenza non dovrebbe venir meno in futuro, dal momento che oltre la metà dei nuovi impegni del 2005 erano destinati all'assistenza ai paesi citati.



Relazioni 2000-2003 della CE al DAC (in base allo stesso metodo: assegnazioni specifiche per singolo paese LDC/LIC -inclusi BEI- /Esborsi totali)
Dati Relazione annuale 2004
Esercizio Relazione annuale 2005 (In base all'Elenco dei beneficiari del DAC disponibile al dicembre 2005)

LDC : Paesi meno sviluppati (Least Developed Countries)

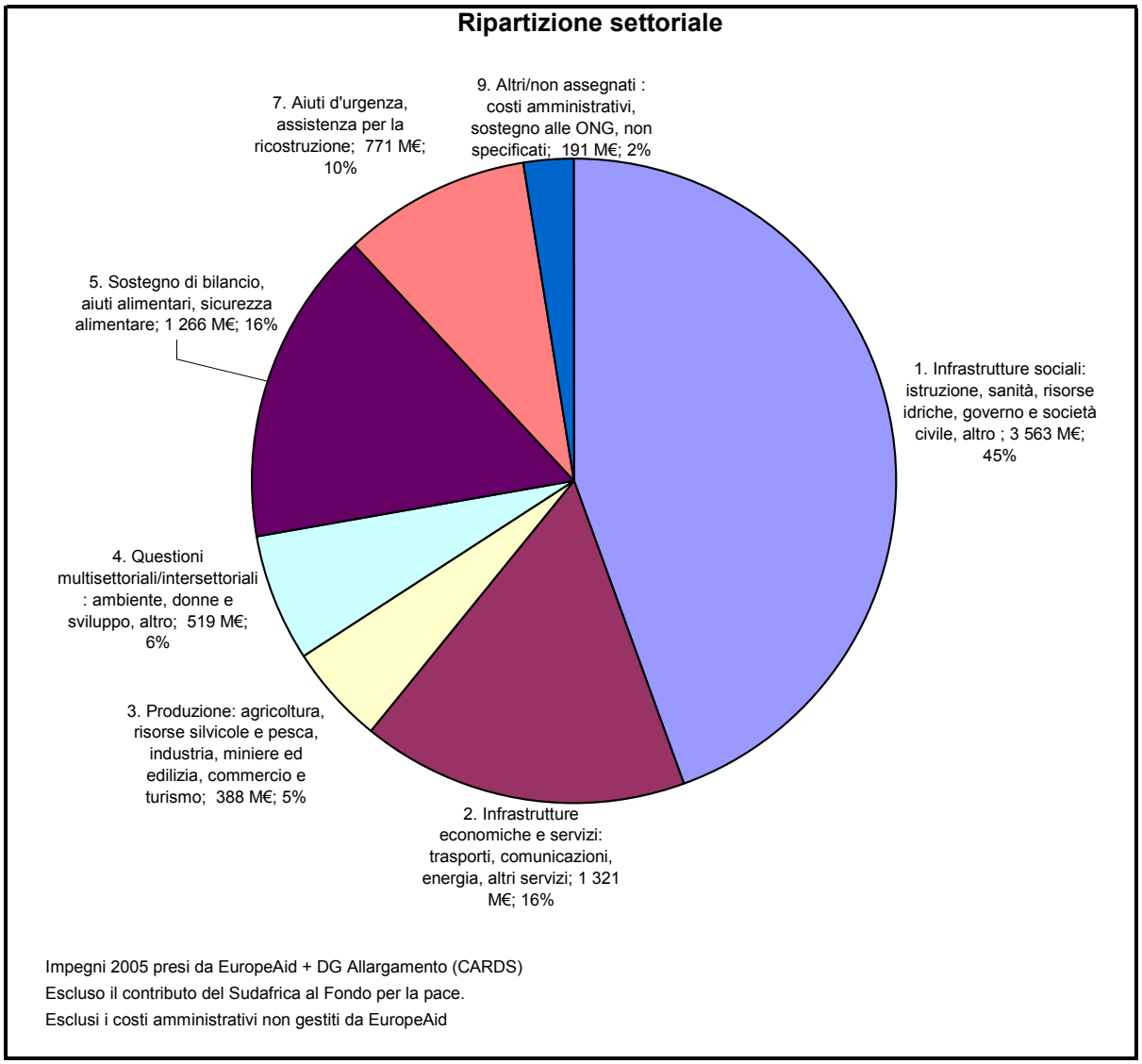
OLIC : Altri Paesi a basso reddito (Other Low Income Countries)

LMIC : Paesi a reddito medio-basso (Lower Middle Income Countries)

UMIC : Paesi a reddito medio-alto (Upper Middle Income Countries)

REGION / UNALLOC : Programmi regionali e Non assegnati (Regional Programmes and Unallocated)

Se rapidità ed efficienza sono importanti, quello che conta soprattutto sono i risultati ottenuti nel prestare assistenza a quanti ne hanno bisogno. Dai dati conclusivi del sistema di controllo orientato verso i risultati adottato dalla Commissione, basato su valutazioni periodiche svolte in loco da esperti indipendenti, emerge una netta tendenza a un costante miglioramento della qualità, e, in particolare, si osserva un significativo aumento delle percentuali di efficienza e sostenibilità dei progetti e dei programmi dal 2001 in poi.



La Commissione è decisa a migliorare ulteriormente la gestione dei fondi di sua diretta competenza, e ha proposto a tal fine di semplificare sia la base giuridica per l'assistenza esterna (gli strumenti) che le proprie procedure interne.

Nel 2005 si sono svolti intensi preparativi per definire la **prossima generazione di programmi di aiuti** che verranno realizzati nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013. In collaborazione con le autorità competenti e gli attori interessati dei paesi beneficiari degli aiuti, come pure con gli Stati membri e altri donatori, la Commissione ha iniziato a elaborare e redigere i documenti di strategia che orienteranno l'esercizio di programmazione per i diversi paesi e regioni. La programmazione sarà completata nel 2006, in modo che le azioni previste possano essere realizzate a partire dal gennaio 2007.

Gli obiettivi e i principi definiti nella dichiarazione sulla politica di sviluppo del dicembre 2005, il "Consenso europeo sullo sviluppo", hanno ispirato l'elaborazione di questi documenti strategici nazionali e regionali. Particolare attenzione è stata posta nel migliorare l'efficacia degli aiuti inserendo nel processo di programmazione i pertinenti impegni sottoscritti dall'UE e dai suoi Stati membri.