



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 05.03.2004
COM(2004)150 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Messa in pratica del consenso di Monterrey:
il contributo dell'Unione europea**

{SEC(2004)246}

RELAZIONE

Il consenso di Monterrey, adottato dalla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (FfD) svoltasi in Messico dal 18 al 22 marzo 2002, riflette numerosi impegni essenziali *"per affrontare le sfide del finanziamento dello sviluppo in tutto il mondo, in particolare nei paesi in via di sviluppo."* L'Unione europea, che nel suo insieme fornisce oltre il 50% degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) a livello mondiale, è un partner essenziale del processo FfD. L'Unione ha definito il proprio contributo al processo FfD in otto impegni espliciti, adottati dal Consiglio europeo di Barcellona il 14 marzo 2002.

Nella presente relazione di controllo per il 2004, la Commissione aggiorna le proprie analisi della situazione per quanto riguarda l'attuazione degli impegni di Barcellona e fa raccomandazioni per ulteriori attività in alcuni settori. Per la prima volta viene menzionato anche il contributo degli Stati che entreranno nell'Unione il 1° maggio 2004. La relazione mostra che l'Unione continua ad essere fermamente impegnata nel processo FfD e sta rispettando la tabella di marcia per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi 2006 per l'aumento del volume degli aiuti pubblici allo sviluppo (in percentuale del reddito nazionale lordo - RNL). Alcuni Stati membri, che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL, hanno preso ulteriori iniziative e indicato un calendario per il raggiungimento dell'obiettivo.

Sono state inoltre prese numerose misure concrete per rispettare gli impegni riguardanti lo svincolo degli aiuti e l'ammortamento del debito. Sono promettenti anche i progressi in materia di beni pubblici globali, assistenza in campo commerciale e fonti di finanziamento innovative, sebbene le iniziative in questi campi siano portate avanti dai singoli Stati membri (e altri) più che dall'Unione nel suo complesso. La Commissione ritiene che non occorra prendere altre grandi iniziative a livello comunitario riguardo a questi impegni nel corso del 2004, e che occorra incentrarsi sulle conclusioni a cui giungere sulle attività in corso.

In contrasto con ciò, sono state prese poche iniziative concrete per giungere a un più stretto coordinamento delle politiche e a un'armonizzazione delle procedure (impegno II). Ciò è sorprendente, in quanto le conclusioni del vertice di Barcellona prevedono che vengano prese iniziative concrete prima del 2004. La presente comunicazione si concentra pertanto sulle proposte di ulteriori iniziative concrete in questo campo, come per esempio:

- un più stretto coordinamento tra i donatori dell'UE in materia di politica di sviluppo, che dovrebbe ispirare i sistemi di aiuto degli Stati membri nonché la posizione congiunta dell'Unione nel dibattito internazionale sugli aiuti;
- un più stretto coordinamento della programmazione pluriennale e del lavoro analitico;
- la messa a punto di un quadro comune per le procedure di attuazione degli aiuti, eventualmente sotto forma di direttiva;
- la messa a punto di un piano d'azione locale dell'UE per il coordinamento e l'armonizzazione in qualsiasi paese partner con cui due o più donatori dell'UE hanno un programma di cooperazione.

1. ANTECEDENTI: IL CONSENSO DI MONTERREY E IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il consenso di Monterrey, adottato dalla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (FfD) svoltasi in Messico dal 18 al 22 marzo 2002, riflette numerosi impegni essenziali *"per affrontare le sfide del finanziamento dello sviluppo in tutto il mondo, in particolare nei paesi in via di sviluppo."* L'approccio di Monterrey è completo e mette in evidenza che il commercio, la finanza e lo sviluppo sono strettamente correlati. Si tratta pertanto di un importante quadro per guidare gli sforzi comuni della comunità internazionale a livello nazionale, regionale, internazionale e sistemico e di un'importante piattaforma per raggiungere gli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG).

L'Unione europea, che nel suo insieme fornisce oltre il 50% degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) a livello mondiale, è un partner essenziale del processo FfD. Agendo collettivamente a Monterrey, l'Unione ha contribuito notevolmente all'esito globale positivo della conferenza. L'Unione ha definito il proprio contributo al processo FfD al Consiglio europeo di Barcellona il 14 marzo 2002 e si è impegnata a:

- esaminare i mezzi e i tempi affinché ciascuno Stato membro dell'UE raggiunga l'obiettivo dell'ONU di destinare agli APS lo 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL), con un obiettivo intermedio dello 0,39% entro il 2006, anno entro il quale gli Stati membri dovrebbero raggiungere l'obiettivo di almeno lo 0,33% dell'RNL singolarmente;
- aumentare l'efficacia degli aiuti mediante un coordinamento e un'armonizzazione maggiori e adottare iniziative concrete a tal fine entro il 2004;
- prendere misure riguardo allo svincolo degli aiuti nei confronti dei paesi meno avanzati (PMA);
- aumentare l'assistenza in campo commerciale (TRA);
- sostenere l'identificazione di beni pubblici globali (GPG);
- sostenere le riforme dei sistemi finanziari internazionali e rafforzare dare più voce ai paesi in via di sviluppo nel processo decisionale economico internazionale;
- proseguire gli sforzi per ripristinare la sostenibilità del debito nel contesto dell'iniziativa potenziata a favore dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC).

Gli eventi verificatisi nel mondo a partire dal 2002 hanno ulteriormente sottolineato la necessità di attuare pienamente il consenso di Monterrey quanto prima. È quindi importante verificare quanto i donatori e i paesi beneficiari rispettano gli impegni. In questo contesto, l'Unione ha l'opportunità di dimostrare il suo forte impegno nei confronti di soluzioni comuni per le sfide globali, continuando sulla strada tracciata e mantenendo le promesse.

La Commissione è incaricata di riferire ogni anno sul modo in cui essa e gli Stati membri dell'UE mettono in atto gli impegni di Barcellona e contribuiscono al processo FfD¹ e di proporre misure correttive qualora non siano dimostrati progressi sufficienti. L'attività di

¹ Conclusioni adottate dai Consigli Affari generali e Relazioni esterne rispettivamente nel novembre 2002 e nel maggio 2003.

monitoraggio costituisce una buona opportunità per un'analisi comparativa collettiva e garantisce la trasparenza dell'operato dell'Unione. La prima relazione di questo tipo è stata approvata dal Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (GAERC) nel maggio 2003 e ha dimostrato che l'UE e i suoi Stati membri erano partiti col piede giusto negli sforzi per rispettare gli impegni di Barcellona, in particolare quelli riguardanti l'aumento degli APS dell'UE². La relazione ha costituito la base di un contributo dell'UE positivo e costruttivo al primo dialogo ad alto livello sull'FfD (nel contesto dell'Assemblea generale dell'ONU) nell'ottobre 2003.

Nella presente relazione di controllo per il 2004, la Commissione aggiorna le proprie analisi sulla situazione riguardo al rispetto degli impegni di Barcellona e fa raccomandazioni per ulteriori azioni in alcuni campi. Per la prima volta, viene considerato anche il contributo dei futuri Stati membri che entreranno nell'Unione il 1° maggio 2004. Vanno rilevati in particolare i notevoli e lodevoli sforzi che i futuri Stati membri hanno fatto per adottare l'acquis comunitario in materia di politica di sviluppo e in relazione con gli impegni di Barcellona.

Una descrizione particolareggiata della situazione del rispetto degli otto impegni, che figura nell'allegato 1³, mostra che l'Unione resta fermamente impegnata nel processo FfD. L'Unione rispetta la tabella di marcia per il raggiungimento degli obiettivi 2006 riguardanti l'aumento del volume degli APS (in percentuale dell'RNL). Alcuni Stati membri, che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL, hanno adottato nuove iniziative e stabilito un calendario per raggiungere l'obiettivo.

Sono state inoltre prese numerose misure concrete per rispettare gli obiettivi riguardanti lo svincolo degli aiuti e l'ammortamento del debito. Sono promettenti anche i progressi in materia di beni pubblici globali, assistenza in campo commerciale e fonti di finanziamento innovative, sebbene le iniziative in questi campi siano portate avanti dai singoli Stati membri (e altri) più che dall'Unione nel suo complesso. La Commissione ritiene che non occorra prendere altre grandi iniziative a livello comunitario riguardo a questi impegni nel corso del 2004, e che occorra incentrarsi sulle conclusioni a cui giungere sulle attività in corso.

In contrasto con ciò, sono state prese poche iniziative concrete per giungere a un più stretto coordinamento delle politiche e a un'armonizzazione delle procedure (impegno II). Ciò è sorprendente, in quanto le conclusioni del vertice di Barcellona prevedono che vengano prese iniziative concrete prima del 2004. La presente comunicazione si concentra pertanto sulle proposte di ulteriori iniziative concrete in questo campo.

2. IMPEGNO PER AUMENTARE LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI APS

Le conclusioni di Barcellona ripetono l'impegno di ciascuno Stato membro di generare sufficienti risorse finanziarie per raggiungere gli MDG e, in questo contesto, l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Follow-up to the International Conference on Financing for Development (Monterrey - 2002) - Monitoring the Barcelona Commitments"; [non esiste la versione italiana, NdT] rif. SEC (2003)569, 15 maggio 2003. Vedi le conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 20 maggio 2003, doc. 9379/03 (Presse 138) pag. 20.

³ SEC(2004)246

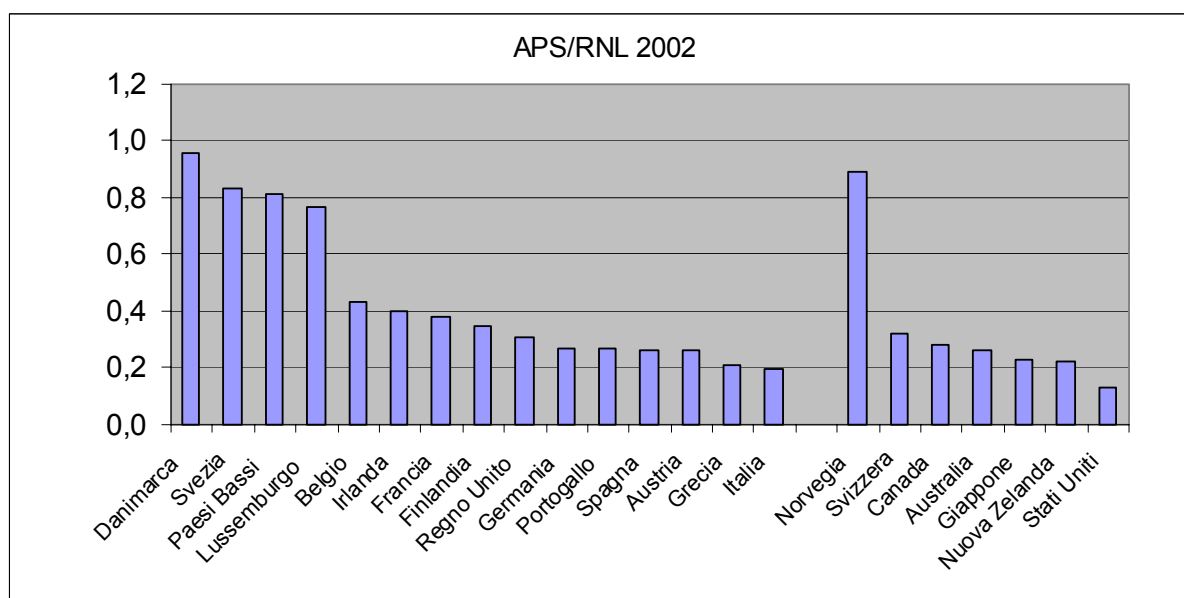
Gli Stati membri che non avevano ancora raggiunto l'obiettivo dello 0,7% si sono impegnati – come primo passo significativo – ad aumentare il volume dei loro APS nell'ambito delle assegnazioni di bilancio almeno fino allo 0,33% dell'RNL entro il 2006. A questo impegno individuale si è aggiunto un impegno collettivo di raggiungere una media UE dello 0,39% di APS/RNL entro il 2006.

Il rispetto dell'impegno in materia di APS procede bene. Nonostante una difficile situazione di bilancio in molti Stati membri, nel 2002 i paesi dell'UE hanno aumentato i loro APS del 5,8% in termini reali rispetto al 2001 e hanno fornito lo 0,35% del loro RNL collettivo (vedi l'allegato 1, tabella 1).⁴ Ciò ha superato le previsioni fatte l'anno scorso dagli Stati membri, che ammontavano a un rapporto APS/RNL dello 0,34%.

Gli APS sono notevolmente aumentati in Svezia, Francia, Grecia e Italia rispetto al 2001 e sono aumentati anche in Belgio, Finlandia e Portogallo, mentre sono diminuiti in Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito. Hanno registrato un notevole calo in Austria (-8,4%) e in Spagna (-10,3%) rispetto ai livelli del 2001, che erano stati sostenuti da eccezionali operazioni di ammortamento del debito.

Il rapporto medio di APS/RNL dell'UE rimane superiore a quella della maggior parte dei paesi dell'OCSE, esclusa la Norvegia:

Diagramma 1: contributi APS/RNL nel 2002: l'UE paragonata ad altri membri del CAS



Fonte dei dati: statistiche OCSE/CAS sull'assistenza pubblica allo sviluppo netta nel 2002, pubblicate il 27.01.2004

- Gli Stati Uniti hanno aumentato gli APS del 15% in termini reali nel 2002, portandoli a 13,2 miliardi di USD, pari allo 0,13% dell'RNL. L'aumento è dovuto in gran parte ai fondi aggiuntivi e di emergenza in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 nonché a nuove iniziative di aiuto, in particolare riguardanti gli aiuti sanitari e umanitari.

⁴ Va rilevato che i contributi degli Stati membri agli aiuti comunitari (mediante il bilancio UE e il Fondo europeo di sviluppo) sono compresi in queste statistiche. Il volume totale delle risorse inoltrate attraverso la CE nel 2002 è stato di 6 561 milioni di dollari.

- Il Giappone ha mantenuto il livello dello 0,23% dell'RNL, mentre il Canada e la Norvegia hanno registrato notevoli aumenti, rispettivamente dello 0,06 dello 0,09% dell'RNL.
- Il contributo degli APS rispetto all'RNL della Svizzera e della Nuova Zelanda è sceso rispettivamente dello 0,02 e dello 0,03% dal 2001 al 2002.

2.1. Tracciato verso il 2006 e oltre

Prevedendo che le attuali tendenze proseguiranno, la Commissione stima che nel 2006 tutti gli attuali Stati membri avranno raggiunto o superato l'obiettivo individuale dello 0,33% di APS/RNL. Il rapporto APS/RNL collettivo previsto per gli attuali Stati membri nel 2006 è di 0,43 (vedi l'allegato 1, tabella 2).

Alcuni Stati membri (Grecia, Francia e Italia) hanno aumentato gli impegni per uno o diversi anni non consecutivi, mentre l'Austria, il Belgio e il Lussemburgo hanno riveduto leggermente al ribasso i loro impegni annuali. Il Belgio si è però impegnato a raggiungere l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL entro il 2010, mentre l'Austria resta impegnata a raggiungere l'obiettivo individuale dello 0,33% entro il 2006. Il Lussemburgo rimane ben oltre l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% per l'intero periodo.

Anche l'Irlanda e la Francia si sono fermamente impegnate riguardo all'anno in cui dovrebbe essere raggiunto l'obiettivo dell'ONU di APS dello 0,7% dell'RNL (il 2007 per l'Irlanda e il 2012 per la Francia). La Finlandia ha esteso la prospettiva allo 0,44% entro il 2007. La Danimarca ridurrà gradualmente la propria assistenza anno dopo anno, restando comunque oltre allo 0,8% dell'RNL.

I dati disponibili per i paesi in via di adesione, che entreranno nell'Unione il 1° maggio 2004, indicano che nel 2002 hanno destinato agli APS lo 0,03% del loro RNL collettivo.⁵ Questi dati possono sembrare molto lontani dalle percentuali di APS/RNL definite dagli impegni di Barcellona, ma non va dimenticato che i paesi in via di adesione incontrano difficoltà specifiche e che gran parte di essi hanno un RNL pro capite che li fa rientrare nella parte II della classificazione OCSE/CAS. Tutti i paesi in via di adesione comunque hanno avviato la transizione per diventare donatori e farsi carico della parte dell'acquis comunitario riguardante la politica di sviluppo, inclusi gli impegni di Barcellona. I progressi ottenuti nel 2002 nel definire i quadri politici per gli aiuti esteri e nel creare il quadro istituzionale per la loro attuazione sono promettenti. Il lavoro che la Commissione sta avviando con tali paesi indica una disponibilità promettente ad impegnarsi in un processo di sviluppo politico e di creazione di un quadro istituzionale.

Inizialmente, gran parte degli APS dei paesi in via di adesione saranno forniti attraverso i contributi alla CE (attraverso il bilancio dell'UE e il Fondo europeo di sviluppo) e alle istituzioni multilaterali. La transizione verso la fornitura di aiuti bilaterali aggiuntivi sarà graduale e differenziata e dipenderà dal punto di partenza di ciascun paese interessato. La Repubblica ceca si prefigge di raggiungere lo 0,13% di APS/RNL e la Repubblica slovacca lo 0,16% entro il 2006, che rappresentano

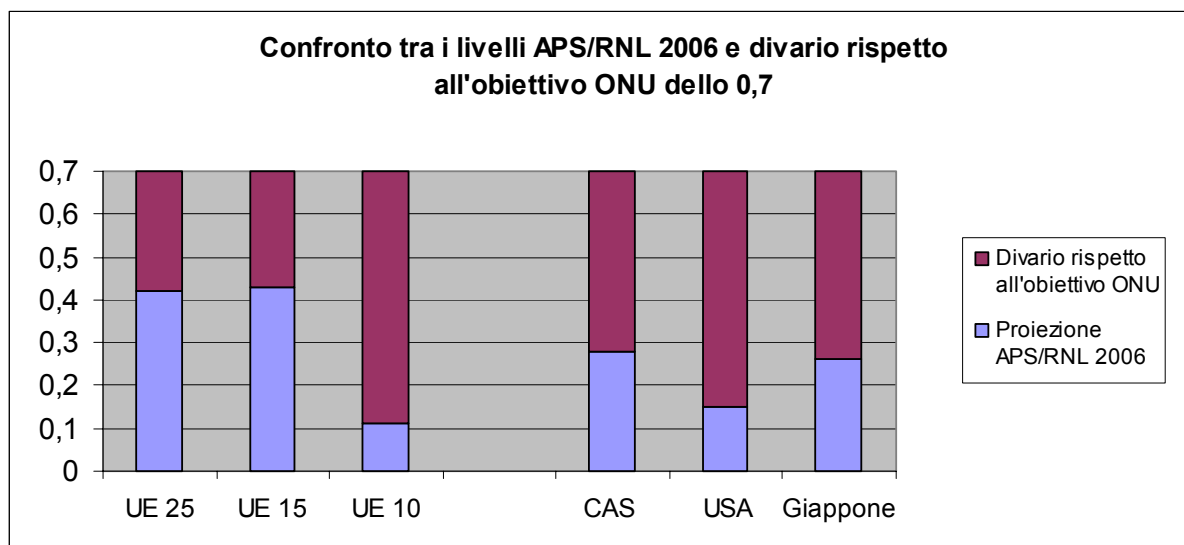
⁵ "The Consequences of Enlargement for Development Policy", preparato per la Commissione europea da Development Strategies, IDC, 31 agosto 2003. Vedi pagg. 58-60. Studio disponibile in inglese su Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm

notevoli aumenti rispetto ai livelli forniti nel 2002. L'obiettivo APS/RNL per il 2006 per la Lituania è di 0,08-0,1%, che rappresenta anch'esso un forte aumento rispetto alla percentuale stimata di 0,025 nel 2003.

I paesi in via di adesione non menzionati sopra non sono stati in grado di fare valide proiezioni sulla fornitura di APS. Tuttavia, uno studio del 2003 suggerisce che alcuni di essi (Slovenia, Cipro e Malta) potrebbero avere la possibilità di progredire più velocemente e raggiungere tassi di APS/RNL dello 0,15% entro il 2006, mentre altri (per es. Polonia, Ungheria e paesi baltici) potrebbero raggiungere APS/RNL dello 0,1% nello stesso periodo, con un certo aumento dei bilanci non CE.⁶ Alcuni calcoli fatti in base a questi dati suggeriscono che i dieci paesi in via di adesione aumenterebbero il contributo APS dallo 0,03% del loro RNL collettivo nel 2002 allo 0,11% nel 2006. Ciò rappresenterebbe un aumento più che triplo dell'importo nominale (da 107 milioni di € a una previsione di 389 milioni di €).

Se i presupposti di cui sopra sono validi, l'UE nel complesso fornirà lo 0,42% del suo RNL collettivo sotto forma di APS entro il 2006, pari a 38,5 miliardi di €. In tal modo andrebbe al di là degli obiettivi di Barcellona, nonostante le mutate condizioni per la politica di sviluppo a causa dell'allargamento 2004. In confronto, l'OCSE/CAS stima che la media CAS sarà di APS/RNL dello 0,28% (vedi il diagramma 2).⁷

Diagramma 2: APS/RNL previsti nel 2006: L'UE rispetto alla media del CAS, di USA e Giappone, compreso il divario con l'obiettivo dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL



Vista la situazione, la Commissione invita gli Stati membri a mantenere o ad aumentare gli impegni APS annuali fino al 2006, per salvaguardare i progressi che l'UE sta ottenendo nel rispetto degli impegni presi alla conferenza di Monterrey. È particolarmente importante che gli attuali Stati membri onorino gli impegni al fine di non mettere a repentaglio l'obiettivo collettivo per il 2006 dopo l'allargamento.

⁶ Idem, pagg. 58-60.

⁷ Fonte: dichiarazione del Sig. Manning, presidente OCSE/CAS, al Comitato per lo sviluppo della Banca mondiale, Dubai, 22 settembre 2003.

Inoltre, la Commissione invita gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto la soglia ONU dello 0,7% di APS/RNL o che non si sono ancora impegnati a stabilire l'anno entro il quale l'obiettivo dovrebbe essere raggiunto, ad esaminare i tempi per l'aumento degli APS nei prossimi anni.

3. IMPEGNO II: COORDINAMENTO DELLE POLITICHE E ARMONIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

Al Consiglio di Barcellona, gli Stati membri dell'UE hanno deciso di adottare iniziative concrete per coordinare le politiche di aiuto e armonizzare le procedure di attuazione prima del 2004 al fine di aumentare l'efficacia degli aiuti. Questo impegno è stato ripetuto nel contributo dell'UE, presentato dalla presidenza greca, al forum ad alto livello sull'armonizzazione, tenutosi a Roma nel febbraio 2003. Purtroppo, la Commissione rileva che i risultati in termini di coordinamento e complementarità sono stati inferiori agli obiettivi. La presente comunicazione si concentra pertanto sulle proposte di ulteriori iniziative concrete. Il coordinamento deve diventare un riflesso politico, facendo dell'Unione un partner efficiente nei confronti dei paesi partner e di altre parti interessate della comunità internazionale dei donatori. Ciò contribuirebbe notevolmente al proseguimento del successo del processo FfD e sarebbe un contributo essenziale alla messa in pratica del consenso di Monterrey.

3.1. Obiettivo di raggiungere il coordinamento e la complementarità: 30 anni di buone intenzioni

L'impegno politico di raggiungere un coordinamento e una complementarità maggiori tra gli aiuti bilaterali e quelli comunitari non è certo nato al Consiglio europeo di Barcellona. L'impegno di Barcellona deve essere visto alla luce degli obblighi del trattato, che sono esistiti fin dal trattato di Maastricht del 1992. Inoltre, numerose conclusioni, risoluzioni e linee guida del Consiglio, la prima delle quali risale al 1974, sottolineano l'importanza delle cosiddette "Tre C" (vedi il riquadro 1).

Riquadro 1: esempi di conclusioni, risoluzioni e linee guida del Consiglio e altri eventi chiave relativi al coordinamento e alla complementarità fra gli aiuti comunitari e bilaterali

- Luglio 1974: risoluzione del Consiglio sull'armonizzazione e il coordinamento delle procedure di cooperazione degli Stati membri
- Novembre 1976: risoluzione del Consiglio sul coordinamento
- Giugno 1984: risoluzione del Consiglio sul coordinamento delle procedure di cooperazione in seno alla Comunità
- 1986: risoluzione del Consiglio sul coordinamento
- Novembre 1992: la dichiarazione del Consiglio su "Orizzonte 2000" include riferimenti all'importanza del coordinamento e dell'armonizzazione
- Maggio 1993: risoluzione del Consiglio sul coordinamento delle politiche di aiuto
- Dicembre 1993: risoluzione del Consiglio sul coordinamento operativo, compresa la decisione di avere un coordinamento operativo più stretto su base sperimentale in 6 paesi (Bangladesh, Costa Rica, Costa d'Avorio, Etiopia, Mozambico e Perù)
- Ottobre 1994: avvio dell'esercizio pilota
- Giugno 1995: risoluzione del Consiglio sulla complementarità tra le politiche e le attività di sviluppo dell'Unione e quelle degli Stati membri
- Dicembre 1995: relazioni della Commissione sui risultati delle iniziative nei 6 paesi pilota (COM(95)700)
- 1996: conclusioni del Consiglio sul coordinamento operativo
- Giugno 1997: conclusioni del Consiglio sul coordinamento operativo
- Marzo 1998: il Consiglio adotta linee guida operative per rafforzare il coordinamento operativo tra la comunità e gli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo
- Settembre 1998: in una riunione i DG dell'UE discutono i modi per migliorare il coordinamento operativo
- Maggio 2000: conclusioni del Consiglio sul coordinamento operativo tra la Comunità e gli Stati membri, sulla base di una relazione della Commissione sulla messa in atto delle linee guida del 1998
- Ottobre 2000: il Consiglio Affari generali adotta conclusioni sull'efficacia dell'azione esterna dell'Unione e invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare il coordinamento e la complementarità
- Novembre 2000: adozione della dichiarazione sulla politica di sviluppo, che si riferisce al coordinamento e alla complementarità (paragrafi 29-39), e del quadro comune per i documenti di strategia nazionale, presentato come uno degli strumenti principali per il coordinamento e la complementarità
- Maggio 2001: il Consiglio adotta linee guida potenziate per il coordinamento operativo, applicabili a tutti i paesi e le regioni che ricevono l'assistenza comunitaria
- Marzo 2002: i ministri degli Esteri al Consiglio europeo di Barcellona adottano conclusioni "*per avviare iniziative concrete sul coordinamento delle politiche e sull'armonizzazione delle procedure entro il 2004, a livello sia della CE che degli Stati membri, conformemente alle migliori pratiche concordate a livello internazionale, anche mettendo in atto le raccomandazioni della task force del comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE sull'attività dei donatori*". Avvio di un maggior coordinamento UE in quattro paesi di concentrazione (Vietnam, Mozambico, Marocco, Nicaragua)
- 17 novembre 2003: il Consiglio adotta conclusioni sulla relazione annuale degli aiuti CE nel 2002 e sottolinea la necessità di un più stretto coordinamento locale tra la Commissione e gli Stati membri (vedi il par. 8)

Le ragioni per rafforzare il coordinamento e l'approccio da adottare in linea di massima non sono cambiate dal 1974. Il coordinamento delle politiche e dei programmi di aiuto comunitari e bilaterali contribuirà a ridurre i costi di operazione per i paesi beneficiari e ad ottenere un'efficienza e un impatto maggiori degli aiuti dell'UE. Essendo di gran lunga il maggior donatore mondiale in termini finanziari, l'Unione deve esercitare un ruolo guida in materia di aiuti. Spesso è stata messa in evidenza anche l'importanza del coordinamento delle politiche di aiuto per avere una maggiore coerenza politica e per l'emergente identità europea nell'azione esterna dell'Unione. Il coordinamento deve essere pragmatico, svolgersi nel paese partner per quanto possibile e incentrarsi sulla condivisione sistematica delle informazioni al fine di identificare le opportunità di complementarità fra gli aiuti comunitari e bilaterali. Occorre trovare sistemi di cofinanziamento sulla base di procedure

armonizzate al fine di ridurre i costi di operazione per i paesi partner e infine definire politiche settoriali comuni per plasmare e agevolare il dialogo politico con il paese partner.

Nell'ultimo decennio sono state certamente prese numerose iniziative ad hoc per mettere in atto le decisioni del Consiglio. I rapporti sullo stato di avanzamento generalmente indicano miglioramenti nello scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri, in particolare sul campo, e in materia si sono avute numerose discussioni formali e informali con gli Stati membri e la Commissione.

Un maggior coordinamento UE è stato testato due volte su base pilota in un gruppo limitato di paesi. La prima prova è stata avviata nel 1994/1995 e ha riguardato alcuni paesi campione. Nel 1995, la Commissione ha proposto di estendere e generalizzare gli insegnamenti tratti dai casi pilota.⁸ Ciò ha portato alla messa a punto nel 1998 di linee guida sul coordinamento operativo, completate nel 2001 dopo una seconda tornata di valutazioni sul campo. Tali linee guida⁹ erano molto complete e per esempio contenevano istruzioni per avviare uno stretto coordinamento a tutti i livelli dell'attuazione degli aiuti ma con particolare attenzione al processo di programmazione pluriennale, per giungere a programmi ed analisi congiunti. Le linee guida si applicavano a tutti i paesi beneficiari dell'assistenza UE ma purtroppo sembra che non siano state debitamente divulgate e attuate.

Per stimolare ulteriori azioni, gli Stati membri hanno concordato di prendere nuove iniziative in Vietnam, Mozambico, Nicaragua e Marocco nel 2002. Il primo rapporto sullo stato di avanzamento sul campo ha mostrato risultati promettenti. Questo processo collettivo inizia a dar prova di risultati interessanti nei quattro paesi. È stato messo a punto in Mozambico un modello completo per il sostegno al bilancio e settoriale, mentre in Marocco si stanno svolgendo test interessanti per la definizione della leadership settoriale tra i donatori. In Vietnam, nel maggio 2003 è stato messo a punto un piano d'azione UE per il coordinamento locale, mentre in Nicaragua l'UE ha scelto di affidare il coordinamento e l'armonizzazione al governo. Per quanto riguarda l'interazione tra gli uffici della sede, viene avviato congiuntamente sempre più lavoro analitico/diagnostico in particolari settori da parte di gruppi di donatori UE, e in molti settori la Commissione coordina reti di esperti che hanno elaborato le linee guida e altri strumenti. L'elaborazione di documenti di strategia nazionale da parte della Comunità e la creazione di schede informative nazionali¹⁰ negli ultimi anni sono state buone opportunità per un maggior allineamento dei programmi e un più stretto scambio di informazioni.

⁸ COM(1995) 700

⁹ Contenute nel documento del Consiglio 5431/01 DEVGEN 12/RELEX 9, 18 gennaio 2001.

¹⁰ Le schede informative nazionali (SIN) sono un nuovo strumento volto a contribuire al miglioramento del coordinamento, della coerenza e della complementarità delle azioni esterne dell'Unione europea. Costituiscono la risposta a una specifica richiesta dei ministri degli Esteri riuniti nel GAERC i quali, nel dicembre 2002, hanno discusso e concordato un formato per le SIN. Tali schede comprendono indicatori economici e sociali di base nonché dati riguardanti le azioni comunitarie e quelle degli Stati membri. Offrono inoltre brevi valutazioni politiche ed economiche del paese, una panoramica su eventuali vertenze tra il paese e l'UE, una sintesi della strategia di cooperazione allo sviluppo della Comunità, informazioni su tutti gli accordi con l'UE/CE e gli elementi essenziali della politica comunitaria. Includono inoltre indirizzi di contatto per la delegazione della Commissione e le ambasciate degli Stati membri. Le SIN si concentrano sui paesi in via di sviluppo in cui è molto importante la coerenza tra le attività di cooperazione allo sviluppo e altre politiche dell'UE.

Tuttavia, nonostante questi elementi di progresso incoraggianti, purtroppo i risultati sono inferiori agli ambiziosi obiettivi che l'Unione si era posta. Dall'inchiesta effettuata per elaborare la presente comunicazione risulta che all'interno dell'Unione il coordinamento non è strutturato, sistematico o generalizzato nei paesi partner in cui sono presenti diversi partner dell'UE (i risultati particolareggiati figurano nell'allegato 1). Gli sforzi effettuati non hanno portato alla complementarità e alla divisione dei compiti ricercate in base a vantaggi comparativi. La Commissione ritiene deludente che l'inchiesta riveli anche che molti Stati membri sono ancora riluttanti a mettere in pratica le dichiarazioni e non si mostrano pronti ad agire in base alla lettera e allo spirito degli obblighi dell'Unione per avere un coordinamento più stretto. Infatti, alcuni sembrano fare marcia indietro rispetto all'impegno di Barcellona mettendo in questione il valore aggiunto e il ruolo del coordinamento UE:

- la maggioranza degli Stati membri non è disposta ad iniziare a usare le comunicazioni sulle varie questioni di politica di sviluppo, che sono state approvate dal Consiglio, come documenti di riferimento per l'assistenza bilaterale;
- alcuni importanti strumenti e quadri, come il Quadro comune per i documenti di strategia nazionale, composto di dieci indicatori essenziali per misurare i risultati e le linee guida di varie politiche settoriali, non sono applicati dagli Stati membri nei programmi di aiuto bilaterale, sebbene siano stati messi a punto insieme ai loro esperti;
- la maggioranza degli Stati membri non è disposta a razionalizzare la programmazione strategica avviando una programmazione pluriennale a livello dell'intera UE;
- soltanto uno degli Stati membri attuali e cinque paesi in via di adesione sono disposti ad esplorare la possibilità di istituire una procedura di attuazione degli aiuti a livello dell'intera UE.

3.2. Le ragioni per il coordinamento UE in materia di cooperazione allo sviluppo

La Commissione ritiene che la mancanza di progressi e l'apparente mancanza di volontà politica a proseguire siano nocive per i paesi partner, gli Stati membri e l'Unione. Viene così persa un'importante opportunità per: a) promuovere la partecipazione locale (ownership) e ridurre i costi di operazione della consegna degli aiuti, b) aumentare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione e c) inserire in modo efficiente nella comunità dei donatori i nuovi Stati membri. Nel settore dello sviluppo l'Unione deve sfruttare pienamente la propria esperienza e capacità di integrazione e armonizzazione, di cui ha già dato prova in altri settori complessi.

Anzitutto, gli Stati membri dell'UE e la Comunità forniscono oltre il 50% degli APS mondiali e costituiscono pertanto il maggior gruppo donatore del mondo. L'Unione deve prendersi le responsabilità derivanti da tale posizione, in particolare consolidando le politiche e le procedure che regolano l'attuazione degli aiuti dei partner europei al fine di ridurre i costi di operazione per i paesi partner, derivanti dal dover rispettare le procedure di attuazione di molteplici donatori. Occorre prendere tali misure a breve termine, senza attendere che tutti i partner allo sviluppo progrediscono simultaneamente e che i paesi partner sviluppino sistemi di gestione sufficientemente validi per sostituire le procedure dei donatori. Sono inoltre

estremamente importanti le attività immediate di coordinamento dei donatori per aumentare a breve termine l'efficienza alla luce delle difficoltà nel mettere in pratica le forme innovative di cooperazione, come i partenariati pubblico/privato ("iniziative di tipo II"), a cui è stata prestata molta attenzione nel consenso di Monterrey e nel Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

In secondo luogo, un più stretto coordinamento consentirebbe all'Unione di esercitare la leadership politica, che andrebbe di pari passo con il suo peso finanziario nella comunità dei donatori, e di fungere da motore nel dibattito internazionale sugli aiuti e nelle istituzioni internazionali. Per esempio, senza un effettivo coordinamento UE nella conferenza FfD, molto probabilmente l'Unione non sarebbe stata in grado di dare un contributo così valido all'esito positivo. I meccanismi politici e il quadro istituzionale per giungere a un allineamento delle politiche e all'armonizzazione delle procedure esistono già a livello dell'Unione. Questo quadro istituzionale dovrebbe essere sfruttato pienamente per promuovere risultati concreti, che possono portare in seguito a un coordinamento più ampio. Inoltre, l'inchiesta summenzionata mostra che sta emergendo all'interno dell'Unione un consenso di fatto sulla politica di sviluppo, incentrato sul processo MDG/PRSP, su approcci settoriali e sulla programmazione pluriennale che porta all'identificazione di settori di concentrazione per ciascun donatore. Esistono pertanto tutti gli elementi per plasmare una politica comunitaria meglio coordinata sulle questioni di sviluppo.

In terzo luogo, l'assistenza allo sviluppo dell'UE deve far parte di una politica coerente per le relazioni esterne, basata su un effettivo multilateralismo. Sebbene la cooperazione allo sviluppo sia una competenza condivisa dall'Unione e dagli Stati membri, diverse politiche esterne chiave sono sviluppate e attuate esclusivamente a livello dell'Unione. Senza il coordinamento della politica e dei programmi di cooperazione allo sviluppo all'interno dell'Unione, che sostengono e interagiscono con altre azioni esterne, viene persa una grande opportunità per avere una coerenza delle politiche nei confronti dei paesi in via di sviluppo e per rafforzare l'identità esterna dell'Unione nel mondo.

Infine, nel 2004 l'Unione ha l'opportunità storica di evitare l'ulteriore proliferazione di politiche e procedure tra i donatori in seguito all'allargamento il 1° maggio 2004. I paesi in via di adesione stanno mettendo a punto programmi di aiuto bilaterali al fine di rispettare i requisiti dell'acquis comunitario. Dall'inchiesta risulta che gran parte di essi sono pronti ad avviare un coordinamento e una armonizzazione maggiori all'interno dell'UE e che basano i programmi di aiuto su una piattaforma comune. Naturalmente i paesi in via di adesione arricchiranno le loro conoscenze con l'esperienza passata dal punto di vista sia di donatori che di beneficiari degli aiuti. Questo opportunità non deve essere ignorata.

3.3. Valore aggiunto e ruolo del coordinamento UE all'interno di processi di coordinamento più ampi

Le iniziative per un più forte coordinamento UE in materia di cooperazione allo sviluppo devono essere viste alla luce degli sviluppi internazionali. In particolare, nell'ultimo decennio è stata sempre più evidenziata l'importanza di incentrarsi sulla partecipazione al processo di sviluppo dei paesi partner e su approcci settoriali e coordinamento fra i donatori nonché sui risultati e su una maggiore efficacia degli aiuti.

L'Unione e i suoi Stati membri hanno svolto un ruolo essenziale nel determinare questa svolta nel dibattito internazionale sugli aiuti e la Commissione ritiene che non vi sia contraddizione tra l'aumentare il coordinamento UE e avviare un più ampio coordinamento fra i donatori. Il dialogo all'interno dell'UE è e dovrebbe rimanere fermamente ancorato al dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti, che si svolge principalmente in seno al CAS dell'OCSE ed è culminato nel forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti a Roma nel febbraio 2003. La Commissione condivide pienamente l'obiettivo in base al quale l'intera comunità dei donatori può e dovrebbe attuare la dichiarazione di Roma e fare un salto qualitativo verso l'istituzionalizzazione e la sistematizzazione delle attività di coordinamento in tutti i settori e i paesi partner. Pertanto, nessuna iniziativa dell'UE deve o dovrebbe essere esclusivamente dell'UE, ma deve essere aperta a tutti donatori che condividono la prospettiva dell'UE e quindi i risultati dovrebbero contribuire al processo OCSE/CAS.

3.4. Armonizzazione fra i donatori come punto di partenza per l'armonizzazione con le procedure dei paesi partner

Molti Stati membri sono a favore di un'armonizzazione in base alle procedure del paese partner piuttosto che fra i donatori. La Commissione concorda pienamente con questo fine ultimo, ma i sistemi di gestione di molti paesi partner attualmente non soddisfano i requisiti in materia di resoconti e monitoraggio a cui sono soggetti i donatori (per esempio nei confronti dei parlamenti nazionali). Dall'inchiesta risulta inoltre che il livello di deconcentrazione sul campo per l'attuazione degli aiuti bilaterali è relativamente basso e che molti donatori dell'UE incontrano difficoltà di tipo giuridico nell'utilizzare procedure diverse dalle loro.

Vista la situazione, la Commissione ritiene che l'armonizzazione in base alle procedure del paese partner debba essere un obiettivo di lungo termine. Per ridurre i costi di operazione a breve e medio termine, l'UE dovrebbe ridurre il numero delle procedure applicate dai donatori UE e stabilire, tenendo conto dei limiti regolamentari esistenti, "requisiti di attuazione minimi dell'UE" essenziali. I costi di operazione per i paesi partner sarebbero ridotti in modo drastico, mentre i requisiti in materia di resoconti dei donatori sarebbero soddisfatti. I requisiti minimi dovrebbero fungere da punto di riferimento ed essere abbastanza flessibili per essere adattati non appena vengono rispettati gli standard di qualità rispetto alle procedure del paese partner.

3.5. Complementarità: un'opportunità persa

Il coordinamento è uno strumento per ottenere una migliore complementarità fra i donatori o, in altre parole, per evitare il sovrappioppamento in paesi o settori a cui sono interessati molti donatori e l'insufficienza degli investimenti in settori più impegnativi. La complementarità dipende dalle scelte fatte dai singoli donatori e il dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti finora non ha affrontato la questione di come giungere a una complementarità su grande scala.

Dall'inchiesta risulta che vi è un grande potenziale per la complementarità all'interno dell'Unione. Tutti gli Stati membri e la Commissione hanno una politica di concentrazione geografica e/o settoriale. Attualmente vi sono grandi sovrapposizioni per quanto riguarda i settori di concentrazione e differenze in termini di copertura dei

paesi in alcune parti del mondo, mentre soltanto alcuni donatori dell'UE sono attivi in certi paesi e settori più impegnativi. La dichiarazione congiunta sulla politica di sviluppo da parte degli Stati membri e della Commissione del novembre 2000 è stato il primo tentativo evidente di definire un quadro concreto per la complementarità. Purtroppo però, si è limitato alla Commissione per quanto riguarda l'identificazione del valore aggiunto di ciascun donatore. La Commissione ritiene che occorra analizzare più nei dettagli il potenziale per una divisione dei compiti tra i donatori dell'UE.

3.6. Proposte per ulteriori azioni

È ora che l'Unione abbandoni l'abitudine di riaffermare obiettivi e impegni politici e prenda nuove iniziative decisive, a livello del dialogo tra le sedi e a livello locale, per mettere in pratica i suoi ambiziosi obiettivi:

(a) A livello dei contatti fra le sedi

- Le istituzioni dell'UE sono forum importanti per lo scambio di idee e prospettive sulla politica di sviluppo al fine di stimolare la convergenza delle politiche. Il dibattito sulle politiche settoriali e/o tematiche deve pertanto essere usato per sviluppare e consolidare le posizioni e le azioni congiunte. Tali posizioni congiunte possono avere come punto di partenza le politiche comunitarie oppure quelle bilaterali. Le conclusioni adottate dagli Stati membri devono fungere da quadri flessibili e aggiornati per l'azione bilaterale.
- Le posizioni congiunte in materia di politica di sviluppo devono plasmare i sistemi di aiuto degli Stati membri a livello sia delle sedi che sul campo, nonché la posizione congiunta dell'Unione nel dibattito internazionale sugli aiuti (come per esempio l'OCSE/CAS). L'UE deve avere una posizione comune nel prossimo forum ad alto livello sull'armonizzazione del 2005.
- Le linee guida settoriali e tematiche discusse dai gruppi di esperti creati per la maggior parte dei grandi settori e temi devono essere applicate all'assistenza bilaterale nonché agli aiuti comunitari e devono fungere da piattaforma comune per il dialogo con i paesi partner. I progressi in proposito devono essere valutati entro la fine del 2005.
- Entro il 2006 tutti gli Stati membri devono avere una programmazione pluriennale, secondo il metodo definito nel quadro comune per i documenti di strategia nazionale. I processi di programmazione e lavoro diagnostico sarebbero così compatibili all'interno dell'Unione e consentirebbero di condividere i compiti e identificare settori di concentrazione in base a vantaggi comparativi. I cicli di programmazione dell'UE devono essere armonizzati in base al quadro politico nazionale e al ciclo di bilancio di ciascun paese partner.
- L'UE deve prendere iniziative per mettere a punto congiuntamente contributi per il processo di programmazione pluriennale, come per esempio un'analisi della situazione politica, del contesto macroeconomico e sociale, del programma politico del paese partner, della coerenza di tutte le politiche dell'UE riguardanti il paese partner, della matrice dei donatori e degli indicatori di rendimento. Una volta adottati, questi elementi devono essere usati per la programmazione

bilaterale degli Stati membri e degli aiuti comunitari. Il processo dovrebbe avvenire sul campo, essere avviato sotto la guida del paese partner ogniqualvolta possibile ed essere aperto alla partecipazione di altri donatori che condividono la prospettiva politica dell'UE.

- Entro la fine del 2005 il Consiglio deve iniziare a dibattere una proposta della Commissione per un quadro comune per le procedure di attuazione degli aiuti, che potrebbe essere sotto forma di direttiva. Tale direttiva dovrebbe essere limitata alle esigenze procedurali, individuate dai donatori dell'UE nei Paesi beneficiari, che rappresentano gli standards minimi per l'implementazione dell'aiuto da parte di questi Paesi. Essa servirà come piattaforma per l'implementazione nazionale delle procedure e per favorire il dialogo sul miglior modo per incominciare ad usare le procedure del Paese partner. L'adozione di questo approccio probabilmente favorirà anche un generale cambiamento riguardo alla regolamentazione nell'implementazione dell'aiuto allo sviluppo sia da parte degli Stati membri che della Commissione.
- Sulla base di uno studio che deve avviare la Commissione, gli elementi essenziali di una strategia di complementarità all'interno dell'UE devono essere dibattuti dagli Stati membri entro la fine del 2004. Tale strategia dovrà essere messa in atto entro il 2006, nel contesto del miglioramento del coordinamento della programmazione pluriennale.

(b) A livello locale

- L'UE deve mettere a punto un piano d'azione per il coordinamento e l'armonizzazione in ogni paese partner in cui due o più donatori dell'UE hanno un programma di cooperazione. Lo scopo principale del programma d'azione deve essere identificare il valore aggiunto che l'UE potrebbe fornire ai processi di coordinamento gestiti dal governo del paese partner e i vantaggi comparativi dei partner dell'Unione nel partenariato per lo sviluppo. La Commissione propone che tali piani d'azione siano messi a punto e concordati fra le rappresentanze locali. Come primo obiettivo, entro la fine del 2005 i piani d'azione devono essere approvati per tutti i paesi partner in cui l'UE fornisce almeno il 50% degli APS.
- La pratica della relazione annuale sulla situazione del coordinamento UE deve essere estesa a tutti i paesi partner.
- Gli Stati membri e la Commissione devono iniziare ad aumentare la condivisione delle informazioni e ad aprire a tutti i partner dell'UE presenti nel paese eventuali iniziative dei donatori a cui partecipano a fini di analisi e lavoro diagnostico congiunti.

La Commissione avvierà le pertinenti valutazioni per studiare l'impatto delle misure proposte e per quantificare i vantaggi già ottenuti dal coordinamento, in materia di maggior riduzione del costo di operazione per il paese partner e di efficacia degli aiuti.

4. IMPEGNI DAL III ALL'VIII: SVINCOLO, ASSISTENZA IN CAMPO COMMERCIALE, BENI PUBBLICI GLOBALI, RIFORMA DEL SISTEMA FINANZIARIO INTERNAZIONALE E AMMORTAMENTO DEL DEBITO

Sono già state prese numerose misure concrete per rispettare gli impegni in materia di svincolo degli aiuti e ammortamento del debito. È promettente anche il progresso in materia di beni pubblici globali e fonti di finanziamento innovative, sebbene le iniziative in questi campi dipendano dai singoli Stati membri piuttosto che dell'Unione nel suo insieme.

4.1. Svincolo degli aiuti

Lo svincolo degli aiuti è stato riconosciuto a Monterrey come uno dei mezzi rilevanti per migliorare l'efficacia degli aiuti. Per sostenerne il valore aggiunto, a Barcellona l'Unione europea ha deciso di:

- applicare la raccomandazione CAS sullo svincolo degli aiuti nei confronti dei paesi meno avanzati,
- proseguire le discussioni per un ulteriore svincolo degli aiuti bilaterali e prendere in considerazione iniziative per un ulteriore svincolo degli aiuti comunitari.

Sono già stati ottenuti notevoli progressi dalla maggior parte degli Stati membri e l'UE si avvia verso lo svincolo degli aiuti. Le iniziative e il potenziale per ulteriori azioni per quanto riguarda lo svincolo sono positivi e figurano nei particolari nell'allegato 1.

Vista la situazione, la Commissione invita il Consiglio a:

- dare un'approvazione generale alle proposte che presenterà per un regolamento o la rinegoziazione della parte pertinente dell'accordo di Cotonou, che sono conformi alle conclusioni adottate dal Consiglio Affari generali nel maggio 2003 e dal Parlamento europeo nel settembre 2003;
- sostenere i dibattiti in corso a livello internazionale su un ulteriore svincolo degli aiuti oltre le raccomandazioni del CAS, con un'attenzione specifica agli aiuti alimentari e all'accesso da parte dei paesi beneficiari agli aiuti dei donatori. A questo proposito, occorre incoraggiare gli studi in corso da parte dell'OCSE/CAS e della Commissione sui benefici e sull'impatto aggiuntivi di un ulteriore svincolo.

4.2. Assistenza in campo commerciale (TRA)

A Barcellona l'UE si è impegnata ad aumentare l'assistenza per il potenziamento a lungo termine delle capacità in campo commerciale, della capacità produttiva e delle misure volte a porre rimedio ai vincoli dell'offerta nei paesi in via di sviluppo, nonché a fornire sostegno immediato per assistenza tecnica in campo commerciale al fine di migliorare la capacità negoziale dei paesi in via di sviluppo nei negoziati commerciali, fra cui gli impegni presi in occasione della conferenza dei finanziatori dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a Ginevra nel marzo 2002.

La CE e gli Stati membri hanno avviato numerosissime azioni per rispettare l'impegno. Vi è però grande preoccupazione riguardo all'efficacia di una maggiore attività a causa della mancanza di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE e la comunità dei donatori in

generale. La mancanza di coordinamento ha portato alla duplicazione e a un livello generalmente basso di complementarità. La maggior parte degli Stati membri ritengono che sia possibile migliorare il coordinamento a livello UE, ma mettono in luce anche l'importanza di un maggior coordinamento dei donatori usando gli strumenti OMC e OCSE come la base congiunta dell'OCSE.

Il programma d'azione per migliorare la fornitura di TRA contenuto nella comunicazione sugli scambi e lo sviluppo (COM(2002)513 definitivo) prevede la revisione dei meccanismi esistenti per il coordinamento fra gli Stati membri dell'UE e l'introduzione delle necessarie modifiche. La Commissione e gli Stati membri devono collaborare strettamente nel contesto più ampio della TRA in sede OCSE e OMC. Sarebbe vantaggioso anche effettuare il coordinamento in materia di TRA a livello del paese beneficiario, utilizzando ogniqualvolta possibile i meccanismi esistenti come il quadro integrato. La Commissione invita inoltre gli Stati membri ad accrescere lo scambio di informazioni e, per quanto possibile, il coordinamento, anche nei quadri multilaterali e a livello del paese beneficiario.

4.3. Beni pubblici globali

Nelle conclusioni del Consiglio su Monterrey e sul Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD) di Johannesburg, l'UE ha confermato il proprio impegno di affrontare la questione dei beni pubblici globali (GPG). Sebbene la sua proposta di creare un processo partecipativo globale sui GPG non sia stata inserita nei documenti finali dei due vertici, al WSSD la Francia e la Svezia hanno avviato una task force informale internazionale sui GPG, in collaborazione con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PSNU).

La Commissione e diversi Stati membri dell'UE hanno sostenuto attivamente la task force da quanto è nata quasi due anni fa. La task force si prefigge di chiarire e di dare una definizione pratica del concetto di GPG ed analizzerà con quanto successo attualmente vengono forniti i beni pubblici globali (per es. sicurezza aerea, ripristino dello strato di ozono, gestione dell'inquinamento marino, lotta contro l'Hiv/Aids). Si prevede che da queste esperienze saranno tratti insegnamenti su come affrontare la fornitura di altri beni pubblici prioritari.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- decidere di aprire gradualmente l'attuale processo e di estenderne la partecipazione all'interno dell'UE;
- incaricarla di adottare un ruolo più attivo e di rappresentare la prospettiva europea all'interno della task force internazionale sui GPG.

4.4. Fonti di finanziamento innovative

A Barcellona gli Stati membri si sono impegnati ad esplorare ulteriormente fonti di finanziamento innovative e a tener conto delle conclusioni del rapporto sulla globalizzazione della Commissione. Nel 2002 sei Stati membri hanno comunicato che stavano portando avanti tali iniziative. I loro sforzi si incentravano sui meccanismi di tassazione internazionali, sul partenariato pubblico/privato e sull'iniziativa HIPC per l'annullamento del debito dei paesi più poveri.

Otto paesi (fra cui vecchi e nuovi Stati membri) hanno comunicato di aver preso l'iniziativa di esplorare ulteriormente fonti di finanziamento innovative nel corso del 2003 e che continueranno a portare avanti tale ricerca nel 2004 (vedi l'allegato 1).

4.5. Riforma del sistema finanziario internazionale

L'impegno di Barcellona consiste nell'influenzare la riforma del sistema finanziario internazionale lottando contro gli abusi della globalizzazione finanziaria, rafforzando la voce dei paesi in via di sviluppo nel processo decisionale internazionale e, nel rispetto dei rispettivi ruoli, aumentando la coerenza tra l'ONU, le istituzioni finanziarie internazionali e l'OMC.

In un'indagine effettuata per preparare la presente comunicazione, alcuni Stati membri hanno espresso interesse per la questione di un ulteriore coordinamento UE all'interno dei consigli d'amministrazione della Banca mondiale e dell'FMI (vedi l'allegato 1). In generale, gli Stati membri hanno espresso maggiore soddisfazione per il coordinamento UE nel consiglio d'amministrazione dell'FMI, nel quale l'euro costituisce un ancoraggio formale, e anche perché il comitato economico e finanziario (EFC) ha creato una sottocomitato specifico (SC FMI) per coordinare la posizione UE sulle questioni dell'FMI e affini. Sono in corso riflessioni al fine di stabilire procedure di coordinamento più formali per le questioni riguardanti la Banca mondiale.

4.6. Ammortamento del debito

L'impegno di Barcellona consiste nel proseguire gli sforzi dell'UE per ripristinare la sostenibilità del debito nel contesto dell'iniziativa potenziata a favore dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC), affinché i paesi in via di sviluppo, in particolare i più poveri, possano continuare sulla via della crescita e dello sviluppo senza essere ostacolati da debiti insostenibili.

Già nel maggio 2003 tutti gli Stati membri dell'Unione avevano preso le disposizioni necessarie per garantire la loro partecipazione all'iniziativa HIPC. Inoltre, sono tutti andati oltre o si sono impegnati ad andare oltre i requisiti dell'iniziativa HIPC, fornendo un ammortamento del debito del 100% prima della scadenza nei confronti dei paesi HIPC. Anche tre paesi in via di adesione hanno fornito un contributo all'iniziativa HIPC.

5. CONCLUSIONI

Alla conferenza FfD di Monterrey l'Unione è stata in grado di far progredire l'agenda internazionale sullo sviluppo presentando un fronte unito. In tal modo, ha contribuito a mettere a punto la piattaforma globale per il finanziamento dello sviluppo. Dovrebbe pertanto continuare ad affrontare la sfida FfD come gruppo e a portare avanti l'agenda internazionale.

L'Unione europea rispetta fermamente la tabella di marcia riguardo all'impegno sul volume degli APS ed ha adottato numerose misure concrete per rispettare gli impegni sullo svincolo degli aiuti e sull'ammortamento del debito. Sono promettenti anche le iniziative di singoli Stati membri e della Commissione riguardo ai beni pubblici globali, all'assistenza in campo commerciale e alle fonti di finanziamento innovative. La Commissione loda in particolare i progressi ottenuti dai paesi in via di adesione e la loro apertura a partecipare maggiormente nei prossimi anni. Ritiene che non sia necessario prendere altre grandi iniziative a livello comunitario riguardo a questi impegni nel corso del 2004, ma che occorra concentrarsi sulle conclusioni a cui giungere sulle attività in corso.

La Commissione ritiene però che l'Unione nel suo complesso debba fare di più per avere un coordinamento delle politiche e un'armonizzazione delle procedure maggiori (impegno II). L'Unione deve prendersi la responsabilità di ridurre i costi di operazione a livello nazionale a breve termine, senza aspettare che tutti i partner di sviluppo ottengano progressi simultaneamente e che i paesi partner introducano sistemi di gestione pubblica sufficientemente validi per sostituire le procedure dei donatori. Un'Unione meglio coordinata, in cui il coordinamento sia un riflesso politico, sarebbe un partner efficiente per i paesi in via di sviluppo e per altre parti interessate della comunità internazionale dei donatori. Ciò contribuirebbe alla messa in atto del consenso di Monterrey e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

Vista la situazione, la Commissione invita pertanto il Consiglio a:

- mantenere invariati o aumentare gli impegni di APS annuali fino al 2006, al fine di salvaguardare i progressi che l'UE sta ottenendo nel rispetto degli impegni presi alla conferenza di Monterrey. Gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto la soglia fissata dell'ONU dello 0,7% di APS/RNL o che non hanno ancora fissato un anno entro il quale l'obiettivo deve essere raggiunto sono incoraggiati ad esaminare i tempi per l'aumento dei loro APS nei prossimi anni;
- avallare le sue proposte per un salto qualitativo per quanto riguarda il coordinamento, l'armonizzazione e la complementarità, come risulta dalla sezione 3.6;
- dare un avallo generale alle proposte che farà la Commissione riguardo a un regolamento sullo svincolo degli aiuti e alla rinegoziazione della parte pertinente dell'accordo di Cotonou;
- sostenere i dibattiti in corso a livello internazionale sull'ulteriore svincolo degli aiuti oltre alle raccomandazioni del CAS, con speciale attenzione agli aiuti alimentari e all'accesso da parte dei paesi beneficiari agli aiuti dei donatori; aprire progressivamente l'attuale processo riguardo ai beni pubblici globali ed estendere la partecipazione all'interno dell'UE alla task force creata a tal fine.

Elenco delle sigle

APS	Aiuti pubblici allo sviluppo
CAS	Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE
CE	Comunità europee
FfD	Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo
FMI	Fondo monetario internazionale
GAERC	Consiglio Affari generali e Relazioni esterne
GPG	Beni pubblici globali
HIPC	Paesi poveri fortemente indebitati (Iniziativa per i)
IFI	Istituzioni finanziarie internazionali
MDG	Obiettivi di sviluppo del Millennio
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PMA	Paesi meno avanzati
PRSP	Documenti di strategia per la riduzione della povertà
PSNU	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite
RNL	Reddito nazionale lordo
TRA	Assistenza in campo commerciale
UE	Unione europea
WSSD	Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile