

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il futuro delle relazioni dell'UE con il gruppo dei paesi ACP»

(2016/C 303/19)

Relatrice: Brenda KING

La Commissione europea, in data 15 luglio 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

Il futuro delle relazioni dell'UE con il gruppo dei paesi ACP

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 aprile 2016.

Alla sua 517^a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 192 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

1. Raccomandazioni e conclusioni

1.1 La scadenza dell'accordo di Cotonou nel 2020 offre l'opportunità di riesaminare il partenariato ACP-UE e di determinare la forma che esso dovrà assumere e le questioni che occorre affrontare. La Commissione, pur essendo, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), propensa a rinnovare questo rapporto, dal momento che i paesi ACP sono considerati partner fondamentali, ha sottolineato che valuterà tutte le opzioni, tra cui delle soluzioni alternative a un trattato e a un approccio collettivo.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) osserva che spetta ai paesi ACP decidere se proseguire le relazioni in maniera collettiva o meno.

1.3 Il CESE sottolinea che l'UE deve mirare a realizzare con i paesi ACP un partenariato moderno, equo ed efficace che vada al di là del rapporto donatore-beneficiario e si fondi su una politica esterna UE coerente e integrata, basata sul principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo.

1.4 Tale quadro dovrebbe garantire la partecipazione delle organizzazioni della società civile, compreso il settore privato, il cui compito specifico deve essere quello di monitorare e valutare l'impatto dell'attuazione dell'accordo sullo sviluppo sostenibile delle parti. Alla società civile dovrebbe essere fornito il sostegno tecnico e finanziario necessario per svolgere questo ruolo.

1.5 Con la sua miscela di investimenti e sviluppo economico, combinati a un approccio politico improntato a determinati valori, l'accordo di Cotonou è già complementare all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La convenzione del dopo Cotonou dovrebbe tuttavia tenere conto delle raccomandazioni formulate nel presente parere e prevedere altresì il monitoraggio e la valutazione dell'accordo. In questo processo il CESE è pronto a svolgere un ruolo di primo piano.

1.6 Il CESE raccomanda che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi rientrino nel medesimo quadro giuridico e siano soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo, ed esorta a mantenere però inalterati gli aspetti positivi del Fondo europeo di sviluppo.

1.7 Il partenariato UE-ACP fornisce già un quadro generale per affrontare questioni globali, quali i cambiamenti climatici, il che si è rivelato efficace in occasione dei negoziati della COP 21. Occorre intensificare gli sforzi comuni al fine di rafforzare la resilienza dei paesi ACP e dell'UE, e per contrastare i potenziali impatti negativi: le calamità naturali, il tracollo economico e anche le migrazioni climatiche.

1.8 Il CESE sostiene il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi — dalla concezione all'avvio, al monitoraggio, all'attuazione, fino al controllo *ex-post* — delle politiche UE-ACP. Un processo organico di dialogo strutturato e di consultazione costante con le organizzazioni della società civile consentirà al partenariato di rispettare lo spirito dell'accordo di Cotonou di includere pienamente gli attori non statali, come indicato all'articolo 6 dell'accordo stesso.

1.9 Sulla base dell'*acquis* della cooperazione UE-ACP, le due parti possono, in maniera paritaria, elaborare efficacemente strategie comuni nei futuri quadri sud-sud e triangolare per la cooperazione allo sviluppo. Lo scambio reciproco tra questi partner può rivelarsi un fattore efficace per affrontare il nuovo quadro dello sviluppo internazionale e le sfide globali, in particolare quelle relative al ruolo dei paesi a reddito medio.

1.10 Il futuro partenariato deve porre in essere un «partenariato tra pari», come viene messo in risalto nel nuovo quadro, che riconosca il carattere universale delle sfide che interessano l'UE e i paesi ACP: disparità di reddito, disoccupazione giovanile, cambiamenti climatici ecc. I partner UE e ACP possono adoperarsi, in cooperazione paritetica e in condizioni di parità, per superare le sfide in materia di sviluppo sia negli Stati membri dell'UE che nei paesi ACP.

2. Introduzione

2.1 L'Unione europea (UE) e 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) dispongono di un accordo internazionale di cooperazione generale e legalmente vincolante che ha unito oltre metà degli Stati nazionali del mondo. Tale accordo, denominato «accordo di partenariato di Cotonou» (o «accordo di Cotonou»), è stato firmato nel Benin nel 2000 ed è volto a rafforzare la cooperazione di lunga data tra l'UE e i paesi ACP nei settori della politica, degli scambi commerciali e dello sviluppo. L'accordo ha portato alla creazione di una serie di istituzioni chiamate ad agevolare la cooperazione ACP-UE tra governi, funzionari pubblici, membri dei parlamenti, enti locali e organizzazioni della società civile, compreso il settore privato. La convenzione si fonda su una relazione storica tra l'UE e le sue ex colonie, che da allora si è sviluppata attraverso l'adozione di una serie di accordi post-coloniali: dagli accordi di associazione della prima e della seconda convenzione di Yaoundé tra la Comunità economica europea e le ex-colonie francesi in Africa (1963-1975), alle successive convenzioni di Lomé tra l'UE e i paesi ACP (1975-2000), fino all'ultimo accordo di partenariato firmato a Cotonou (nel 2000).

2.2 Poiché l'accordo di Cotonou giungerà a scadenza nel 2020, il 6 ottobre 2015 la Commissione europea e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno pubblicato un documento di consultazione congiunto. Lo scopo, come è indicato nel documento stesso, è quello di «valutare in quale misura esso [l'accordo] si confermi valido per il futuro e offra una piattaforma per promuovere gli interessi comuni», visti gli sviluppi istituzionali, politici e socioeconomici in atto sia nell'UE che nei paesi ACP, nel contesto di un mondo che è cambiato notevolmente negli ultimi 15 anni.

2.3 Il coinvolgimento della società civile: osservazioni specifiche sul dialogo politico

2.3.1 Il CESE si compiace che nell'articolo 6 dell'accordo di Cotonou sia sostenuto il coinvolgimento degli attori non statali, riconoscendoli quali soggetti essenziali del partenariato. Si rammarica tuttavia che la cooperazione sia rimasta fortemente orientata in funzione dei governi, sebbene si riconosca che il dialogo politico è importante per promuovere la partecipazione della società civile al processo di sviluppo.

2.3.2 Il CESE ribadisce il ruolo cruciale che i soggetti non governativi svolgono in tutto il processo di sviluppo e nel monitoraggio degli accordi di partenariato economico. È chiaro che un quadro post-Cotonou più aperto e partecipativo offre maggiori possibilità di conseguire risultati significativi.

2.3.3 Il CESE rileva con delusione che alcuni paesi ACP stanno introducendo legislazioni restrittive che limitano l'attività degli attori non statali, il che, in qualche caso, ha ripercussioni negative sulla partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile. L'indice di sostenibilità delle organizzazioni della società civile del 2014⁽¹⁾ evidenzia che in molti paesi dell'Africa subsahariana queste organizzazioni, e in particolare quelle concentrate sulla promozione dei diritti umani, si trovano a fronteggiare crescenti restrizioni o minacce di restrizione della loro attività.

⁽¹⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

2.3.4 Il CESE raccomanda che il quadro che sarà concordato per il periodo successivo al 2020, qualunque esso sia, rafforzi la legittimità delle organizzazioni della società civile, in particolare, e degli attori non statali, in generale, quali veri soggetti interessati nei processi decisionali. Inoltre, il CESE è consapevole del fatto che le conseguenze dell'esclusione degli attori non statali sono fundamentalmente negative. Chiede pertanto un maggiore impegno sul piano tecnico e finanziario per incoraggiare e sostenere la partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile.

3. Contesto — Accordo di Cotonou

3.1 La firma del Trattato di Roma, nel 1957, ha associato i paesi e i territori d'oltremare alla Comunità economica europea (CEE) in un quadro di cooperazione ufficiale e privilegiata che ha regolato le relazioni tra l'Europa e i paesi ACP. Il gruppo ACP, creato dai suoi membri con l'accordo di Georgetown del 1975, era inizialmente formato da 46 paesi: 36 Stati dell'Africa, 7 dei Caraibi e 3 del Pacifico. Oggi il gruppo ACP comprende 79 paesi: 48 dell'Africa subsahariana, 16 dei Caraibi e 15 del Pacifico (Cuba è membro, pur non essendo tra i firmatari dell'accordo di Cotonou, mentre il Sudafrica è una parte contraente dell'accordo, anche se è esentato da talune disposizioni). Dal 2000 la cooperazione ACP-UE è disciplinata dall'accordo di Cotonou.

3.2 Il fine principale del partenariato, che è «la riduzione e, in prospettiva, l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nell'economia mondiale, nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile», si articola in tre pilastri complementari:

- **Dialogo politico:** l'accordo di Cotonou precorreva i tempi, in quanto è basato su un dialogo politico globale che richiede importanti impegni bilaterali. Esso stabilisce che «Nel quadro del dialogo un'attenzione particolare è riservata a precise questioni politiche d'interesse reciproco o d'importanza generale per il conseguimento degli obiettivi dell'accordo, quali il commercio di armi, spese militari eccessive, il traffico di stupefacenti e la criminalità organizzata, la discriminazione etnica, religiosa o razziale. Il dialogo include inoltre una valutazione periodica degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto e al buon governo».
- **Relazioni economiche e commerciali:** l'accordo di Cotonou si ispira alla logica dei precedenti accordi commerciali delle convenzioni di Yaoundé e Lomé, basati su preferenze non reciproche concesse unilateralmente dall'UE. Quest'ultima ha riconosciuto che «per quanto riguarda i fondamentali economici, la verità è che il sistema attuale non è stato all'altezza degli obiettivi e che il ruolo dei paesi ACP negli scambi mondiali è divenuto sempre più marginale, nonostante le generose preferenze tariffarie applicate dall'UE»⁽²⁾. I nuovi accordi commerciali che saranno negoziati nel quadro dell'accordo di Cotonou — gli accordi di partenariato economico (APE) — sono stati concepiti per superare questa situazione e per consentire, alla fine, ai paesi ACP di integrarsi nell'economia mondiale. Inoltre, l'accordo di partenariato economico è conforme alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), in quanto riduce l'impatto negativo delle «preferenze non reciproche» sui paesi in via di sviluppo che non fanno parte del gruppo ACP e incoraggia l'integrazione regionale, creando un collegamento con le istituzioni economiche regionali dei paesi ACP e le zone di libero scambio esistenti. Sebbene i negoziati per questi accordi reciproci e asimmetrici di libero scambio siano stati avviati nel 2002, la prima e unica regione a firmare (nel 2007) un accordo di partenariato economico globale, che va al di là degli scambi e comprende i cosiddetti «temi di Singapore», è stata quella del Cariforum. I negoziati con le altre regioni sono stati ostacolati da frizioni dettate da visioni divergenti in merito allo sviluppo economico, e finora sono stati conclusi soltanto alcuni accordi provvisori di partenariato economico, che riguardano unicamente gli scambi di merci: con la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), con la Comunità dell'Africa orientale (EAC) e con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS).
- **Commercio e integrazione regionale:** l'accordo di partenariato economico è inteso a promuovere l'integrazione regionale e si fonda sull'idea che una maggiore integrazione regionale favorisce la capacità di scambio commerciale che, a sua volta, promuove la crescita, l'occupazione e lo sviluppo economico. Tuttavia, le critiche attorno all'accordo di partenariato economico sostengono l'esatto contrario, ossia che tale accordo rappresenta in realtà un ostacolo a una maggiore integrazione regionale. Questa argomentazione si fonda sulla convinzione che l'accordo di partenariato economico non consenta la necessaria trasformazione strutturale delle economie dei paesi ACP, che permetterebbe loro di consolidare la propria posizione e di salire nella catena del valore globale.

⁽²⁾ Karel de Gucht, commissario europeo per il commercio, *A Partnership of Equals* (Un partenariato tra pari), discorso pronunciato alla 20ª sessione dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, svoltasi a Kinshasa il 4 dicembre 2010, pag. 3. Sito consultato il 26 dicembre 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf

- **Commercio e sviluppo sostenibile:** paradossalmente, l'accordo di partenariato economico è oggetto di numerose critiche per non essere uno strumento sufficientemente ambizioso, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile. Gli accordi provvisori di partenariato economico firmati con le tre regioni africane sono stati oggetto di critiche, tra l'altro, da parte di membri del Parlamento europeo perché non presentano alcun capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile. Secondo questi europarlamentari, tale assenza pregiudica l'obiettivo ambizioso dell'accordo, l'impegno dell'UE in materia di sviluppo sostenibile e il suo principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Nel caso dell'accordo di partenariato economico Cariforum-UE, nonostante si tratti dell'unico accordo globale concluso fino ad oggi, le voci critiche hanno rilevato che le disposizioni restrittive in materia di esportazioni potrebbero minare la capacità della regione di rispondere agli shock sistemici e compromettere, quindi, la capacità della regione di raggiungere la sicurezza alimentare.
- **Cooperazione allo sviluppo:** gli strumenti e i metodi di cooperazione sono intesi a rendere operativi i principi dell'accordo di Cotonou concentrandosi sui risultati, sul partenariato e sulla titolarità. La programmazione e l'attuazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) sono pertanto concepite come una responsabilità congiunta.
- Il **FES** è finanziato direttamente con i contributi volontari degli Stati membri dell'UE al di fuori del bilancio UE, ma, per garantire la coerenza, è negoziato in parallelo con altri strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'UE. È gestito dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti. Quest'ultima gestisce il Fondo investimenti e fornisce alle imprese private dei paesi ACP prestiti, garanzie e fondi provenienti dal FES e dalle sue risorse proprie, per progetti a breve e a lungo termine nel settore pubblico e in quello privato.
- **Le dotazioni complessive del FES sono aumentate** ma il suo carattere intergovernativo e la sua struttura di governance sono rimasti inalterati, il che gli ha consentito di diventare il maggiore elemento della cooperazione allo sviluppo dell'UE, al di là del quadro finanziario pluriennale (QFP). L'unicità del FES, dal punto di vista della sua storia e del suo status giuridico, come anche la sua base intergovernativa fanno sì che il Parlamento europeo non abbia poteri di codecisione al suo riguardo. La commissione Sviluppo del Parlamento europeo tiene però discussioni di politica generale ed è una parte interessata importante dell'accordo di Cotonou. Inoltre, l'Assemblea parlamentare paritetica ha la facoltà di esercitare il controllo parlamentare in merito alle dotazioni assegnate al FES nei programmi indicativi nazionali e regionali.
- Il **FES** e l'iscrizione in bilancio: il Parlamento europeo, attraverso la specifica procedura di discharge, concede il discharge alla Commissione europea per la gestione e l'attuazione del FES. L'iscrizione in bilancio, ossia l'inclusione del FES nel bilancio dell'UE, rimane una fonte di attrito tra il Parlamento europeo e il Consiglio, sebbene la Commissione abbia proposto, in più occasioni, di integrare il FES nel bilancio UE.
- Il CESE ritiene che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi debbano rientrare nel medesimo quadro giuridico e debbano essere soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo. Il Comitato chiede pertanto che il FES sia integrato nel bilancio UE, ma che al tempo stesso ne siano mantenuti gli aspetti positivi (per esempio, la reciprocità e la responsabilità reciproca). Il risultato sarà una maggiore coerenza della politica di sviluppo dell'UE.

4. Contesto — Un mondo che cambia

4.1 Come riconosciuto nel documento di consultazione congiunto, il mondo ha attraversato profondi cambiamenti da quando, nel 2000, l'accordo è entrato in vigore. A livello europeo, tra il 2000 e il 2013 l'UE si è allargata a 13 nuovi Stati membri, diventando un'unione di 28 paesi. I nuovi Stati membri non hanno legami storici coloniali con i paesi ACP: al di là delle relazioni instaurate dopo la loro adesione all'UE, il loro pregresso dal punto di vista dei rapporti commerciali, economici e politici con questi paesi è quindi diverso se non del tutto inesistente. A livello globale, il mondo è diventato maggiormente popoloso, collegato, interdipendente, complesso e instabile, e si trova dinanzi a nuove sfide quali lo sconvolgimento del clima, gli effetti della globalizzazione, l'aumento degli atti terroristici, i conflitti e le migrazioni di massa.

4.2 Dal 2000 si sono affacciate sulla scena mondiale nuove potenze economiche in Africa, Asia e America Latina, e sono comparsi nuovi raggruppamenti di partenariato quali l'Unione africana e il G 77, mentre numerosi paesi si avviano a raggiungere, tra il 2020 e il 2030, lo status di paese a reddito medio, riducendo così la loro dipendenza dagli aiuti esterni.

4.3 Il partenariato dell'UE con le tre regioni che compongono il gruppo ACP è stato rafforzato al di fuori dell'accordo di Cotonou, anche se in sinergia con esso, come dimostrano il partenariato strategico Africa-UE, la strategia comune relativa al partenariato Caraibi-UE e la strategia per un partenariato rafforzato con le isole del Pacifico. Anche la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali si è intensificata, in particolare grazie agli accordi di partenariato economico e nel settore della pace e della sicurezza.

4.4 Malgrado i passi avanti compiuti nello sviluppo mondiale, si registrano ancora carenze significative, che vanno dalla povertà estrema — che tutt'oggi colpisce centinaia di milioni di persone — alle disuguaglianze di genere, passando per l'aumento delle emissioni mondiali di CO₂, salite di oltre il 50 % dal 1990. A livello internazionale, nel settembre 2015 è stato adottato un nuovo quadro globale per gli obiettivi di sviluppo sostenibile, con il relativo finanziamento, volto ad affrontare al tempo stesso le sfide interconnesse dell'eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile. Tale quadro si basa su un nuovo «partenariato globale» che, oltre a mobilitare tutti i mezzi di attuazione e tutti gli attori, si applica universalmente a tutti i paesi.

4.5 Il CESE raccomanda quindi di creare un quadro efficace per le relazioni internazionali al di là del rapporto donatore-beneficiario, idoneo allo scopo di dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile e di produrre migliori risultati per i cittadini sia dei paesi ACP che dell'Europa attraverso la cooperazione politica, economica e allo sviluppo.

5. Osservazioni specifiche

5.1 *Il pilastro della cooperazione allo sviluppo*

5.1.1 Il CESE ritiene che riequilibrare il partenariato, in linea con l'Agenda 2030 e i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), rappresenti il quadro più idoneo per «rafforzare gli strumenti di attuazione e rivitalizzare i partenariati globali» (OSS 17). Gli OSS, sottoarticolati in 169 punti, offrono un quadro comune inteso a eliminare la povertà e la fame, garantire l'accesso all'energia sostenibile e a prezzi accettabili per tutti, costruire infrastrutture resilienti, lottare contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, nonché promuovere lo Stato di diritto e la parità di accesso alla giustizia per tutti.

5.1.2 In linea con il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, il quadro degli OSS fornisce una guida complementare e globale per impostare le future relazioni UE-ACP al fine di conseguire obiettivi comuni, che saranno di portata globale. Inoltre, considerando che le politiche interne dell'UE hanno ripercussioni all'esterno dell'Unione, le quali possono avere effetti negativi sui paesi partner, lavorare insieme per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile ha ricadute positive ai fini della coerenza delle politiche per lo sviluppo perché consente di allineare le priorità, rispettando al tempo stesso i programmi di sviluppo regionale.

5.1.3 Le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono ingenti e circa l'80 % di queste, secondo la Banca mondiale e altre banche multilaterali di sviluppo, dovrà riguardare gli investimenti in infrastrutture. Sebbene il FES rimanga un'importante fonte di finanziamento per i paesi meno sviluppati, la sua dotazione, rispetto ai bilanci complessivi di numerosi Stati, è modesta ed è destinata a diminuire. Tuttavia la mobilitazione delle risorse interne in molti paesi ACP può essere una delle principali fonti per finanziare lo sviluppo. Nella sua relazione del 2013 sul finanziamento per lo sviluppo post-2015, la Banca mondiale stima che tra il 50 e l'80 % dei finanziamenti per le infrastrutture nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile dovrebbe provenire da risorse interne proprie dei paesi.

5.1.4 Il CESE ritiene pertanto che i finanziamenti allo sviluppo debbano essere impiegati per sviluppare la capacità di mobilitare e utilizzare le risorse interne. Ad esempio, secondo l'OCSE, ogni dollaro USA di aiuti pubblici allo sviluppo speso per sviluppare la capacità amministrativa fiscale può aumentare il gettito fiscale di migliaia di dollari, a seconda della situazione del paese in questione. Si stima che nella maggior parte dei paesi africani le imposte siano pari ad appena il 10-15 % del PIL⁽³⁾. Analogamente, i paesi ricchi di risorse possono essere aiutati a sviluppare la loro capacità di negoziare contratti equi con le compagnie minerarie ed estrattive, in modo da migliorare le entrate pubbliche per rispettare i loro impegni in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Inoltre, i paesi ACP dovrebbero essere incoraggiati a proseguire sulla strada dell'industrializzazione e del trattamento delle loro materie prime e dei loro prodotti di base per i mercati locali, regionali e internazionali.

⁽³⁾ *The Economist* del 16.4.15 «Making Africa Work».

5.1.5 Il CESE raccomanda altresì che la futura cooperazione affronti la grave carenza di lavoratori qualificati nei settori in rapida crescita dei paesi ACP, soprattutto considerando che, secondo le previsioni dell'ONU, la popolazione africana dovrebbe raggiungere i 2,5 miliardi, ossia un quarto della popolazione mondiale⁽⁴⁾. In particolare le industrie estrattive, l'energia, le risorse idriche e le infrastrutture, come anche l'agricoltura, la sanità e le telecomunicazioni. La carenza di competenze è uno dei motivi per cui i paesi ACP esportano materie prime che saranno lavorate in altre parti del mondo, a scapito delle industrie e dell'occupazione di questi Stati. I paesi ACP hanno anche bisogno di propri programmi di ricerca e di soluzioni innovative per affrontare le sfide in materia di sviluppo, tra cui i cambiamenti climatici. Nei paesi africani, tuttavia, la percentuale di ricercatori per numero di abitanti è molto bassa. Nel Burkina Faso, ad esempio, si contano 45 specialisti nel campo della ricerca e dello sviluppo per ogni milione di abitanti e in Nigeria 38, rispetto a una media di 481 in America Latina e 1 714 in Asia orientale⁽⁵⁾. Per compensare la carenza di personale qualificato bisognerebbe considerare anche la migrazione circolare. Il programma Erasmus+ prevede già la migrazione circolare dei giovani nell'UE, e disposizioni analoghe andrebbero adottate anche per i giovani dei paesi ACP. A tal fine è necessario reimpostare il dibattito sulla migrazione in modo da concentrarsi maggiormente sulla mobilità, soprattutto tra i giovani, a fini di istruzione e formazione, tirocinio, scambio e così via.

5.1.6 In linea con il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo e con la raccomandazione, di cui sopra, di sviluppare la capacità amministrativa fiscale mediante il sostegno allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero affrontare efficacemente la questione dei flussi finanziari illeciti. La buona governance in materia fiscale è di primaria importanza e può contribuire allo sviluppo sostenibile dei paesi ACP. In Africa, in particolare, le risorse perse nei flussi finanziari illeciti sono superiori a quelle che il continente riceve attraverso l'aiuto pubblico allo sviluppo e gli investimenti diretti all'estero messi insieme.

5.1.7 Il futuro partenariato deve altresì riconoscere il ruolo non trascurabile delle rimesse dei lavoratori migranti e delle comunità emigrate: tali risorse sono diventate una fonte essenziale di investimenti diretti all'estero nei paesi ACP, superiore all'aiuto pubblico allo sviluppo. Nel quadro del rispetto del principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, è tuttavia importante che gli Stati membri dell'UE onorino il loro impegno di destinare lo 0,7 % del loro reddito nazionale lordo (RNL) agli aiuti allo sviluppo.

5.2 *Il pilastro delle relazioni economiche e commerciali*

5.2.1 Gli accordi di partenariato economico, che sono intesi a favorire l'integrazione regionale, prevedevano la creazione di comunità economiche regionali tra i paesi ACP. I negoziati sono cominciati nel 2002, ma sono stati condizionati dai tempi ristretti legati alla scadenza, nel 2007, della deroga dell'OMC a mantenere il trattamento preferenziale per i paesi in via di sviluppo del gruppo ACP rispetto ad altri paesi in via di sviluppo che non fanno parte di tale gruppo.

5.2.2 I negoziati per un accordo di partenariato economico sono diventati difficili per una serie di motivi: differenti livelli di capacità e di maturità in materia di negoziazione delle comunità economiche regionali dei paesi ACP, visioni diverse riguardo allo sviluppo e all'integrazione regionale, divergenze in merito agli scambi basati sulla reciprocità ecc. Da quando sono cominciati i negoziati, nel 2002, sono stati conclusi accordi, sia globali che provvisori, di partenariato economico ed è stata adottata una serie di diversi regimi di scambi commerciali applicabili ai paesi ACP, tra cui il sistema delle preferenze generalizzate (SPG/SPG+) e il regime «Tutto tranne le armi» (regime «EBA»).

5.2.3 Poiché l'accordo di partenariato economico è inteso a contribuire, tra gli altri, a far crescere l'economia in maniera sostenibile, a eliminare la povertà, a migliorare le condizioni di vita e a favorire l'integrazione regionale, l'attuazione e il monitoraggio efficaci del funzionamento degli accordi di partenariato economico saranno cruciali per realizzare questi obiettivi.

5.2.4 Il CESE esorta pertanto vivamente a creare un quadro (ossia, dei comitati consultivi misti), al fine di garantire che le organizzazioni della società civile, sia nell'UE che nelle regioni ACP, svolgano un ruolo nelle strutture di monitoraggio degli accordi di partenariato economico, in modo che le loro raccomandazioni sulla base del monitoraggio abbiano forza esecutiva, che i processi siano compatibili con lo sviluppo sostenibile e che questi sistemi continuino a essere applicati anche oltre il 2020. Qualora i negoziati per gli accordi di partenariato economico — come, ad esempio, nel caso dell'accordo con la SADC — siano già stati conclusi, ed è quindi improbabile che possano essere riaperti, il CESE sarebbe favorevole ad aggiungere un protocollo da negoziare a tale scopo.

⁽⁴⁾ Cfr. nota a piè di pagina 3.

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>

5.2.5 Le delegazioni dell'UE svolgono un ruolo fondamentale e devono dialogare con gli attori non statali locali e con le istituzioni regionali dei paesi ACP affinché l'azione comune sia trasparente, coordinata ed efficace. Inoltre, vi deve essere un coordinamento congiunto tra le tabelle di marcia delle delegazioni dell'UE per le organizzazioni della società civile e la corrispondente strategia regionale dei paesi ACP per tali organizzazioni, al fine di promuovere un approccio globale al coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

5.2.6 Il CESE raccomanda altresì che questi comitati consultivi misti prevedano un'ampia partecipazione della società civile, con un pari coinvolgimento del mondo accademico, delle imprese e delle parti sociali (tra cui, anche le organizzazioni di agricoltori, quelle femminili e quelle giovanili), e che tali comitati siano dotati di risorse adeguate e accessibili atte a consentire loro di agire in maniera efficiente e autonoma. Inoltre, il CESE sottolinea l'importanza che entrambe le parti mettano a disposizione risorse finanziarie per far sì che le organizzazioni della società civile partecipino al partenariato, in modo da farlo diventare pienamente quel «partenariato tra pari» cui l'UE e i paesi ACP aspirano.

5.3 Fondo europeo di sviluppo (FES)

5.3.1 Il FES è considerato una fonte prevedibile e affidabile di finanziamento dello sviluppo, che svolge un ruolo importante nel mantenere vivo l'interesse dei paesi ACP verso l'accordo di Cotonou. Un aspetto controverso dei finanziamenti a titolo del FES è rappresentato dal sostegno al bilancio, ovvero quegli aiuti diretti ai bilanci nazionali con priorità predefinite (sostegno al bilancio settoriale) o senza di queste (sostegno al bilancio generale). Nel periodo 2002-2010 la Commissione ha stanziato, per il sostegno al bilancio generale, un totale di 6,2 miliardi di EUR, di cui oltre il 90 % destinato all'Africa. Nonostante ciò, a prescindere dalla forma che il futuro partenariato assumerà, le relazioni con i Caraibi e il Pacifico non devono venire indebolite, né la classificazione di paese a reddito medio deve, in linea generale, costituire un ostacolo allo sviluppo sostenibile. Il futuro partenariato deve promuovere l'inclusività e farne una priorità.

5.3.2 In media, un quinto dei finanziamenti del FES è utilizzato per misure di sostegno settoriale e al bilancio. Il sostegno al bilancio, sebbene sia generalmente considerato un modo efficace per far confluire gli aiuti dei donatori, indebolisce la rendicontabilità e la governance, in quanto non è accompagnato da un monitoraggio adeguato e da condizionalità sufficienti. Inoltre, non ha molta visibilità in quanto diventa parte integrante del bilancio complessivo del paese in questione, per cui la maggior parte dei cittadini e delle parti interessate nazionali sono all'oscuro dell'effettiva entità dei contributi ricevuti dal FES.

5.3.3 Al fine di migliorare la rendicontabilità e la trasparenza, il CESE raccomanda vivamente che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi rientrino nel medesimo quadro giuridico e siano soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo, mantenendo però inalterati gli aspetti positivi del partenariato.

5.3.4 I riscontri provenienti dagli incontri regionali del CESE rivelano che i soggetti della società civile considerano le procedure per ottenere i finanziamenti europei troppo lunghe, burocratiche e opache. Inoltre, molti attori non statali ritengono che le procedure di domanda siano eccessivamente gravose e che in alcuni paesi le informazioni pertinenti non siano sufficientemente divulgate.

5.3.5 Il CESE ha raccomandato a più riprese di sviluppare le capacità delle organizzazioni della società civile, in modo che possano accedere alle risorse necessarie per divenire partner efficaci nel promuovere la titolarità e il monitoraggio delle strategie di sviluppo, della governance e dei diritti umani nei rispettivi paesi e regioni, come sancito dall'articolo 6 dell'accordo di Cotonou. Questi principi devono essere rispettati tanto negli Stati membri dell'UE che nei paesi ACP.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
