

Il contributo dell'Unione europea agli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo

SIMON STOCKER

Attualmente la valutazione dell'impegno dell'Unione europea (UE) nei riguardi degli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo oltrepassa l'uso delle risorse finanziarie della UE destinate agli aiuti o anche la promozione di maggiori livelli di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Da sole le maggiori risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi del Vertice del millennio non basteranno a raggiungerli. In questo campo la UE può certamente offrire un importante contributo, ma le sue responsabilità si estendono anche alle sfide poste da altre aree dello sviluppo, non da ultimo dalla struttura macro-economica. In ultima analisi, la UE sarà giudicata sulla sua disponibilità a prendere coraggiose iniziative per assicurare un «ambiente favorevole» allo sviluppo.

L'introduzione delle banconote e monete euro all'inizio del 2002 completa la sostituzione delle monete nazionali in 12 degli attuali 15 stati membri con un'unica moneta.¹ Ciò costituisce un segno tangibile dell'evoluzione della UE e della sua decisa integrazione economica. L'euro si avvia già a competere con il dollaro a livello mondiale e nel tempo i paesi dell'«area euro» parleranno sempre più all'unisono nelle istituzioni finanziarie internazionali.

Il ruolo mondiale della UE sarà ulteriormente potenziato dal previsto allargamento dagli attuali 15 stati membri a 28 potenziali stati membri nel corso dei prossimi anni. Si prevede la conclusione dei negoziati con 10 dei 13 stati candidati entro la fine del 2002, con la possibilità che alcuni di essi, o anche tutti, diventino membri effettivi della UE già all'inizio del 2004.² Ciò coinciderebbe con le prossime elezioni del Parlamento europeo, programmate per il giugno di quell'anno, e con la designazione di una nuova commissione alcuni mesi dopo. Si avverte già l'influenza dei nuovi membri potenziali, dal momento che i loro capi di stato e di governo sono invitati a partecipare pienamente al Vertice europeo del marzo 2002.

Per preparare la strada a questi profondi cambiamenti è stato lanciato un processo incentrato sul «futuro dell'Europa». Nel dicembre 2001 i capi della UE hanno costituito una Convenzione incaricata di elaborare proposte sul futuro dell'Unione e di sottoporre raccomandazioni sui cambiamenti che si potrebbero operare nel Trattato della UE. Il Trattato definisce gli obiettivi e il raggio d'azione della UE, nonché le istituzioni, i loro poteri e le loro procedure. Si mira a raggiungere un accordo sugli emendamenti al Trattato prima delle elezioni del Parlamento europeo nel 2004.³

Sul fronte internazionale, la UE ha cercato di presentarsi come paladina dello sviluppo e soprattutto dei paesi meno sviluppati e più emarginati. Nel 2000 la UE ha adottato una politica di sviluppo che per la prima volta poneva al primo posto nella sua cooperazione allo sviluppo la riduzione della povertà.⁴ Nel maggio del 2001 la UE ha ospitato la III Conferenza delle Nazioni

Unite sui paesi meno sviluppati. In preparazione a quella conferenza la UE ha adottato e ampiamente promosso l'iniziativa *Qualsiasi cosa, ma non armi*, che offre un accesso, esente da tariffe e quote, al mercato della UE di tutti i prodotti dei paesi meno sviluppati, tranne le armi.⁵ La UE ha attivamente promosso, in materia di «sviluppo» globale, anche il round dei negoziati commerciali in seno all'Organizzazione mondiale del commercio, cercando in particolare di assicurare l'appoggio dei paesi in via di sviluppo alla propria agenda. Al tempo stesso, la UE ha cercato di introdurre una nuova generazione di accordi di libero commercio con gruppi di paesi in via di sviluppo. Riguardo ai 77 paesi del gruppo ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), i cui termini di collaborazione con la UE sono definiti dall'Accordo di Cotonou,⁶ c'è un preciso impegno ad avviare negoziati formali in vista della definizione di Accordi di partenariato economico nel settembre 2002.

Infine, in vista della Conferenza delle Nazioni Unite *Finanziare lo sviluppo* (marzo 2002) e del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, programmato per il mese di settembre 2002 a Johannesburg, i capi della UE hanno cominciato a sottolineare la necessità di maggiori aiuti pubblici allo sviluppo (APS) per realizzare gli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo. Non solo hanno riconfermato il loro impegno a destinare lo 0,7% del PIL all'APS, secondo l'indicazione delle Nazioni Unite, ma hanno chiesto il varo di iniziative «tangibili» per il conseguimento di questo obiettivo.⁷ La UE fornisce già oltre la metà dell'APS totale.⁸ Quattro paesi membri della UE⁹ offrono già un APS superiore allo 0,7% e altri hanno già fissato delle scadenze per il raggiungimento dello 0,7%.¹⁰ Perciò, esiste già una forte spinta ad incrementare i livelli di APS in seno alla UE ed è su questa base che la UE può avanzare una pretesa di leadership mondiale. Pur contrastando con questa pretesa, la recente decisione del nuovo governo conservatore danese di ridurre del 10% il proprio APS non modifica sostanzialmente il quadro, poiché la Danimarca continua a far parte del gruppo dello 0,7%.

1 I paesi dell'area dell'euro comprendono Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Le banconote e le monete sono entrate in circolazione il 1 gennaio 2002 e con il 1 marzo è cessata in tutti e 12 i paesi la circolazione delle monete nazionali.

2 I 13 paesi sono: Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Estonia, Slovenia, Cipro, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Malta e Turchia. Si ritiene che fra questi paesi Romania, Bulgaria e Turchia non riescano a portare a termine i loro negoziati con la Unione Europea entro la fine del 2002.

3 La Convenzione è un forum istituito sotto la direzione di Giscard d'Estaing, già presidente della Repubblica francese, allo scopo di presentare proposte al Consiglio europeo del 2003. Una Conferenza intergovernativa negozierà modifiche del trattato che saranno votate all'inizio del 2004.

4 *La politica di sviluppo della Comunità Europea - Dichiarazione del Consiglio e della Commissione*, novembre 2000.

5 Sono esclusi riso, zucchero e banane dall'attuale fase che terminerà nel 2008.

6 Si tratta dell'Accordo di partenariato ACP-UE sottoscritto a Cotonou il 23 giugno 2000. Esso fissa i termini della cooperazione fra i 77 paesi del gruppo ACP e l'Unione Europea e ha una durata di 20 anni. Gli strumenti finanziari offerti da quest'accordo sono contenuti nel Fondo europeo di sviluppo, che viene negoziato ogni cinque anni.

7 Nella Dichiarazione del Consiglio europeo fatta a Göteborg si legge: «L'Unione riafferma il proprio impegno a raggiungere l'obiettivo fissato dalle Nazioni Unite in materia di aiuto pubblico allo sviluppo – lo 0,7% del PNL – appena possibile e ad avanzare concretamente verso il raggiungimento di questo obiettivo prima del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile programmato a Johannesburg nel 2002».

8 Stati membri della UE e Commissione europea insieme.

9 Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia.

10 L'Irlanda si è proposta di raggiungere lo 0,7% entro il 2007.

Il potere economico globale della UE era evidente anche prima di questi recenti sviluppi. Oltre a fornire più della metà dell'APS totale, la UE detiene un terzo del PNL mondiale, produce oltre un terzo delle esportazioni totali sul mercato mondiale e fornisce la metà degli investimenti esteri diretti a livello mondiale. Inoltre, collettivamente la UE detiene il maggiore numero di voti nelle direzioni delle istituzioni finanziarie internazionali.¹¹

Finora, a livello di comunità internazionale il peso politico della UE non è stato pari alla sua influenza economica. In passato, e tuttora, gli stati membri della UE si sono dimostrati riluttanti a compromettere le loro priorità estere nazionali, che riflettono i loro specifici interessi. I singoli approcci nazionali continuano a ostacolare una posizione politica comune, ma la recente riforma del Trattato della UE ha avviato la graduale costruzione di una comune politica estera.¹² Ciò è particolarmente evidente nei riguardi delle regioni confinanti con la UE. Con l'avvento dell'euro, la UE ha aggiunto un altro importante tassello politico e monetario esterno alla sua comune posizione sul commercio.

In questi tre settori delle politiche, della finanza e del commercio, gli interessi interni della UE sono decisivi per la determinazione delle sue scelte politiche e pratiche, come avviene abitualmente in tutti gli stati. Occorre porre in questo contesto l'attuale proiezione di leadership mondiale da parte della UE, nonché il suo farsi paladina degli interessi dei paesi in via di sviluppo.

A livello della Commissione europea, l'elaborazione di una comune politica estera sta già modificando il ruolo tradizionale della UE nella cooperazione allo sviluppo. La Commissione europea amministra quasi un quinto di tutto l'APS mondiale. La nuova politica di cooperazione allo sviluppo, adottata nel 2000, poneva l'accento sulle necessità dei paesi in via di sviluppo, collocava gli obiettivi dello sviluppo internazionale al centro del processo e promuoveva il concetto della proprietà della politica dello sviluppo da parte dei paesi in via di sviluppo. Ma la maggiore sottolineatura della comune politica estera della UE sembra eclissare i suoi obiettivi in materia di sviluppo.

Molti temono che le recenti riforme della Commissione europea possano emarginare la politica dello sviluppo e favorire un maggiore utilizzo delle risorse dell'APS per sostenere la politica comune della UE.¹³ Le ultime riforme seguono quelle precedenti che erano apparentemente finalizzate a migliorare l'efficacia del programma di assistenza della Commissione. La politica dello sviluppo è già stata separata dall'attuazione del programma di assistenza. Inoltre, l'attuale commissario per lo Sviluppo è direttamente responsabile solo dei programmi relativi ai paesi dell'Africa sub-sahariana, dei Caraibi e del Pacifico, nonché dell'assistenza umanitaria.

I programmi rivolti ai paesi asiatici, latino-americani e mediterranei sono ormai di competenza del commissario per le Relazioni esterne, incaricato in primo luogo delle relazioni politiche estere. Il Commissario per le Relazioni esterne è anche presidente della direzione che controlla l'ufficio EuropeAid in seno alla Commissione.¹⁴ EuropeAid è stato istituito all'inizio del 2001 come un ufficio tecnico incaricato di seguire l'intero ciclo attuativo della maggior parte dei programmi di assistenza gestiti dalla Commissione. Di conseguenza il suo personale è rapidamente aumentato, inizialmente a spese di altri settori della Commissione, soprattutto della direzione per lo Sviluppo. Il commissario per lo Sviluppo è membro della direzione di EuropeAid, con il titolo di direttore esecutivo generale.

Nel quadro della propria autorità in materia di bilancio,¹⁵ il Parlamento europeo ha cercato di orientare più chiaramente il programma di assistenza

gestito dalla Commissione sul suo obiettivo principale – la riduzione della povertà – e sull'attuazione degli obiettivi dello sviluppo internazionale. Riguardo al bilancio 2001, il Parlamento europeo ha indicato in linea di massima gli obiettivi dei programmi UE per i paesi ACP, l'Asia e l'America Latina, stabilendo le priorità per l'utilizzo delle risorse in quelle regioni in base alla classificazione del Comitato di assistenza allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD).¹⁶ Le indicazioni si basavano sui dati, forniti dalla Commissione, relativi all'utilizzo delle risorse negli anni precedenti. Il Parlamento europeo intendeva usare questi indicatori per una comparazione con i dati finali al momento della approvazione definitiva del bilancio 2001 nel 2003.

Inizialmente, la direzione per lo Sviluppo della Commissione europea appoggiò le proposte, ma in seguito agli interventi del commissario per le Relazioni esterne, la Commissione cercò di eliminare questi obiettivi, adducendo varie motivazioni: anzitutto, la fissazione degli obiettivi imponeva alla Commissione una sorta di «camicia di forza», mentre essa aveva bisogno di flessibilità; in secondo luogo, la cosa contraddiceva il concetto di proprietà dello sviluppo da parte dei paesi in via di sviluppo; in terzo luogo, poiché l'assistenza della UE era parte dei contributi generali dei donatori, non era opportuno vincolare l'uso delle risorse finanziarie gestite dalla Commissione a determinati settori, dal momento che essi potevano essere già finanziati da altri donatori; in quarto luogo, nel quadro dei sistemi vigenti la Commissione non era in grado di fornire i dati richiesti, per cui la cosa sarebbe stata in ogni caso inutile.¹⁷

Alla fine il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno raggiunto questo compromesso: per quanto attiene al bilancio 2002, il 35% del bilancio globale della UE per i paesi ACP, l'Asia e l'America Latina deve essere destinato allo sviluppo sociale: «Compresa l'assistenza macro-economica con la condizionalità del settore sociale, i fondi vengono assegnati all'infrastruttura sociale, per lo più istruzione e sanità, riconoscendo che il contributo UE deve essere considerato come parte dell'aiuto generale dei donatori ai settori sociali in un determinato paese e che un certo grado di flessibilità deve essere la norma».¹⁸ Questo assicura perlomeno la possibilità di chiedere conto alla Commissione se ha effettivamente usato i fondi da essa gestiti per il perseguimento degli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo.

Attualmente la valutazione dell'impegno dell'Unione europea (UE) nei riguardi degli obiettivi del Vertice del millennio in materia di sviluppo oltrepassa l'uso delle risorse finanziarie della UE destinate agli aiuti o anche la promozione di maggiori livelli di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Da sole le maggiori risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi del Vertice del millennio non basteranno a raggiungerli. In questo campo la UE può certamente offrire un importante contributo, ma le sue responsabilità si estendono anche alle sfide poste da altre aree dello sviluppo, non da ultimo dalla struttura macro-economica. La UE ama presentare il nuovo round dell'Organizzazione mondiale del commercio concordato a Doha come vantaggioso per i paesi in via di sviluppo, ma molti non condividono quest'interpretazione. In ultima analisi, la UE sarà giudicata sulla sua disponibilità a prendere coraggiose iniziative per assicurare un «ambiente favorevole» allo sviluppo. Un elemento fondamentale al riguardo deve essere la volontà di assicurare che la sue politiche estere accordino uno spazio sufficiente alla salvaguardia degli interessi di coloro che sono al di fuori dei suoi confini e non si limitino a perseguire politiche dettate dai propri egoistici interessi interni. ■

EUROSTEP
admin@eurostep.org

11 M. van Reisen, *EU Global Player: the North South Policies of the European Union*, International Books, 1999.

12 Il Trattato di Maastricht (1992) ha fissato la Politica comune in materia di politica estera e sicurezza, ma essa è entrata effettivamente in vigore solo in seguito ai cambiamenti apportati dal Trattato di Amsterdam (1999).

13 M. van Reisen, *European integration and enlargement. Is there a future for European development policy?*, Bruxelles, ottobre 2001.

14 La Direzione di EuropeAid comprende i quattro Commissari con responsabilità esterne: Chris Patten (Relazioni esterne), presidente; Poul Nielson (Assistenza allo sviluppo e umanitaria), direttore esecutivo generale; Pascal Lamy (Commercio); Günter Verheugen (Allargamento). Anche Pedro Solbes Mira, commissario per gli affari economici e monetari, è membro della Direzione.

15 Responsabili del bilancio della UE sono il Parlamento europeo e il Consiglio europeo.

16 Esse sono state divise in cinque categorie principali: infrastruttura sociale; infrastruttura economica; settori produttivi; assistenza multisettoriale/trasversale per merci e prodotti; assistenza ai programmi generali. Si mirava a sostenere maggiormente la prima categoria, soprattutto l'istruzione di base e la sanità di base.

17 La Commissione sta elaborando un sistema che fornirà al DAC informazioni compatibili.

18 Così nel commento alle principali linee di finanziamento del bilancio 2002 della Unione Europea.