

II

(Atti preparatori)

COMMISSIONE

Proposta di decisione del Consiglio relativa agli orientamenti generali per la cooperazione finanziaria e tecnica a favore dei paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nel periodo 1991—1995

*COM(90) 654 def.**(Presentata dalla Commissione il 20 dicembre 1990)**(91/C 37/03)*

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il regolamento (CEE) n. 442/81 del Consiglio, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando che è opportuno determinare gli orientamenti generali sui quali si dovrà basare la cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia per il 1991, in una prospettiva quinquennale, onde garantire la coerenza dell'azione comunitaria in materia,

DECIDE:

*Articolo 1***Contesto generale**

La cooperazione comunitaria con i PVS dell'America latina e dell'Asia è imperniata su due elementi principali: l'aiuto allo sviluppo e la cooperazione economica, che si aggiungono alle relazioni commerciali e al dialogo politico.

La cooperazione finanziaria e tecnica avviata nel 1976 costituisce uno dei principali strumenti dell'aiuto allo sviluppo, che comprende altresì l'aiuto alimentare, lo strumento di stabilizzazione dei proventi da esportazione, le possibilità di cofinanziamento delle azioni realizzate dalle ONG europee e varie forme di aiuti di urgenza e di aiuti umanitari, che occorre coordinare e, eventualmente, integrare.

*Articolo 2***Obiettivi**

In genere, l'aiuto allo sviluppo è dettato dalla solidarietà che la Comunità sente il bisogno di esprimere nei confronti del PVS dell'America latina e dell'Asia, che devono far fronte a problemi notevoli (incremento demografico, povertà generalizzata, finanze, ambiente) e non dispongono delle risorse e del know-how necessari per risolvere tali problemi.

Fra i vari strumenti di cui dispone la Comunità figura la cooperazione finanziaria e tecnica, che prevede il trasferimento di risorse finanziarie e know-how specifico a favore di azioni determinate (progetti o programmi di varia natura) per contribuire a risolvere problemi generali o settoriali, oppure realizzare esperimenti pilota per mettere a punto nuove strategie.

Date le immense esigenze dei PVS dell'America latina e dell'Asia e la qualità dell'aiuto che può essere mobilitato tramite la cooperazione finanziaria e tecnica, quest'ultima deve principalmente migliorare le condizioni di vita delle categorie più bisognose della popolazione nei paesi interessati, e fungere da stimolo o da catalizzatore nei settori per i quali è difficile mobilitare le risorse interne o gli aiuti esterni, ma che hanno un'importanza strategica per lo sviluppo equilibrato dei PVS o per l'intera comunità internazionale.

*Articolo 3***Paesi ammissibili**

1. In linea di massima, possono beneficiare della cooperazione finanziaria e tecnica tutti i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia, fatta eccezione per quelli che appartengono al gruppo ACP o che sono contemplati dalla politica mediterranea della Comunità.

Tuttavia, date le sue caratteristiche, tale cooperazione mira in primo luogo a sostenere gli sforzi dei paesi più poveri o svantaggiati.

La cooperazione verrà estesa agli altri paesi di entrambe le regioni nei settori e nei casi specifici in cui l'intervento comunitario risponde ad avvenimenti imprevedibili oppure consente, a breve o a lungo termine, di avviare azioni di maggiore entità o politiche nuove a favore di categorie particolarmente sfavorite della popolazione o di settori fondamentali a livello regionale o mondiale, che però non costituiscono una priorità evidente nell'assegnazione delle risorse interne. Sostanzialmente, si tratta di risolvere problemi connessi ai seguenti fattori:

- calamità,
- cooperazione regionale,
- potenziamento istituzionale,
- ambiente e lotta contro la droga.

2. L'aiuto comunitario si prefigge uno sviluppo imperniato sull'uomo, e pertanto sul rispetto e sulla promozione di tutti i suoi diritti. Nell'assegnare le risorse, si terrà conto degli sforzi fatti finora per estendere o rendere più effettivo il beneficio di questi diritti.

Tuttavia, per le azioni che si rivolgono direttamente alle popolazioni con gravi problemi di sviluppo, la condizione qua non è la garanzia che l'aiuto raggiungerà efficacemente e senza interferenze i gruppi beneficiari.

Articolo 4

Principali settori di intervento

1. Il settore rurale rimane il settore privilegiato di intervento della cooperazione finanziaria e tecnica, dato che esso occupa la maggior parte della popolazione dei PVS-ALA e comprende le popolazioni più sfavorite e che la Comunità dispone di una notevole esperienza in materia.

Si prenderanno in considerazione tutti i sottosettori, a seconda della situazione e delle priorità di ciascun paese: agricoltura, pesca, allevamento, credito rurale, infrastrutture di produzione e di servizi, formazione, ecc.

Il miglioramento del livello di sicurezza alimentare continuerà inoltre ad avere la massima importanza.

Si terrà conto altresì dei problemi delle piccole città collegate alle zone rurali.

Inoltre, si dovrà mantenere il sostegno comunitario alla ricerca agricola internazionale e rivolgere un'attenzione particolare alle esigenze a livello nazionale e regionale, soprattutto per quanto riguarda i piccoli produttori.

La lotta contro la droga richiede anch'essa un'attenzione particolare nella cooperazione con i paesi dell'America latina e dell'Asia, dove si concentrano le zone di produzione.

Nell'ambito delle azioni a favore dello sviluppo rurale, si privilegerà la riconversione delle colture ogni qualvolta ciò sia giustificato da criteri economici normali. Negli altri casi, si procederà alla riconversione soltanto se si disporrà di stanziamenti supplementari forniti nell'ambito di altre politiche comunitarie o da altri donatori.

2. L'ambiente e le risorse naturali costituiranno una nuova priorità della cooperazione finanziaria e tecnica.

In primo luogo, tutti i progetti e programmi verranno definiti e valutati per ottimizzarne l'impatto sull'ambiente e, soprattutto nel settore rurale, qualora si presentino più possibilità si privilegeranno i progetti di tutela ambientale quali la gestione dei bacini fluviali, il rimboschimento «sociale», ecc.

In secondo luogo, si riserverà una parte delle risorse globali destinata alla cooperazione finanziaria e tecnica a progetti specifici di tutela ambientale (ad esempio la protezione delle foreste tropicali), i cui risultati a lunghissima scadenza non giustificano sempre, per i governi dei PVS interessati, il conferimento di un'alta priorità all'azione. Detta riserva, che ammonterà come minimo al 10 % e potrebbe eventualmente essere aumentata nell'ambito della procedura di bilancio annuale, servirà a finanziare progetti e programmi destinati a:

- sensibilizzare ed educare la popolazione, formare quadri e tecnici e potenziare le strutture ambientali dei PVS-ALA,
- realizzare studi di fattibilità e operazioni pilota.

3. Dato il suo interesse obiettivo e l'esperienza della Comunità in materia, la cooperazione regionale tra i PVS rimane una priorità della cooperazione finanziaria e tecnica.

Tale cooperazione dovrà concretarsi a quattro livelli:

- cooperazione ambientale,
- sviluppo del commercio intraregionale,
- potenziamento delle istituzioni regionali,
- comunicazioni, soprattutto per quanto riguarda le reti e i servizi.

4. La *dimensione strutturale dello sviluppo* costituisce una nuova priorità, di cui si dovrà tener conto nella cooperazione finanziaria e tecnica.

Anche se, in genere, i problemi connessi all'adeguamento strutturale propriamente detto esulano dalla dimensione dell'aiuto comunitario ai paesi ALA, non di meno, nella scelta e nella definizione degli interventi, si deve tener conto dei problemi macroeconomici e settoriali.

Inoltre, si verificherà sistematicamente che i progetti e le azioni finanziati dall'aiuto comunitario si inseriscano in politiche settoriali tali da favorirne la riuscita (ad esempio: prezzi agli agricoltori, politica di risparmio e di credito rurale, ecc.). Se del caso, si darà un contributo al miglioramento di queste politiche, nell'ambito di progetti più vasti oppure in modo autonomo.

Infine, si potrebbero realizzare azioni a finalità strutturale per un intero settore, una regione di un paese o un gruppo di paesi. In tal caso, si procederà ad una concertazione con le istituzioni internazionali competenti e con i donatori bilaterali.

5. Il *ripristino, la ricostruzione dopo le calamità e la prevenzione di queste ultime* costituiscono interventi necessari, poiché consentono di risolvere in parte i gravi problemi delle popolazioni, al di là degli aiuti d'urgenza e degli aiuti alimentari d'urgenza.

A questa forma di aiuto si destinerà il 10 % delle risorse per l'intero periodo, con la possibilità di superare questo limite in un anno specifico.

Per quanto riguarda la natura delle operazioni, esse potranno interessare tutti i settori, a seconda delle necessità. Inoltre, oltre ai progetti di ricostruzione e di ripristino e a quelli destinati ad evitare che si ripetano le calamità, è opportuno definire modalità d'intervento più rapide, soprattutto a seguito delle calamità naturali, sotto forma di programmi di sostegno diretto alla popolazione o di trasferimenti finanziari all'amministrazione.

6. La *dimensione umana dello sviluppo* riguarda numerosi aspetti e deve essere presente in tutti gli altri settori di intervento, dati gli elementi che giustificano questa forma di cooperazione.

Pertanto, oltre a concretarsi in progetti specifici, gli aspetti menzionati qui di seguito dovranno essere sistematicamente oggetto di particolare attenzione nell'individuazione e nell'attuazione dei vari interventi.

Il ruolo delle donne nello sviluppo è di capitale importanza. Di conseguenza, occorre evitare che i cambiamenti introdotti dai progetti e dai programmi modifichino a loro sfavore la situazione esistente, e far sì che vengano adottate misure specifiche, o addirittura progetti e programmi, per aumentarne la partecipazione attiva, in condizioni di parità, ai processi di produzione, alle attività sociali e al processo decisionale ⁽¹⁾.

Meritano particolare attenzione i problemi dei gruppi etnici autoctoni, tanto più che spesso appartengono alla fascia più sfavorita della popolazione. A tale riguardo, si dovrà in particolare garantire il rispetto delle loro scelte per quanto riguarda il mantenimento della loro cultura e organizzazione sociale.

La Comunità dovrà tenere presenti anche i problemi demografici, che costituiscono un elemento importante per numerosi PVS, sostenendo mediante risorse finanziarie e umane le azioni che le verranno presentate di concerto con le comunità di base.

L'aiuto comunitario potrà ugualmente contribuire a migliorare le condizioni di vita nelle grandi città mediante azioni a monte o dimostrative per:

- il trasferimento di know-how volto a risolvere i problemi urbani;
- la preparazione e la realizzazione di progetti pilota relativi al settore informale, in particolare allo sviluppo delle microimprese.

La formazione deve anch'essa costituire un obiettivo e un elemento costante in tutte le iniziative appoggiate dalla Comunità, non soltanto per i quadri, ma per tutta la popolazione.

⁽¹⁾ Conclusione del Consiglio del 29 maggio 1990.

Inoltre, ogni qualvolta se ne ravviserà la necessità, si potranno sostenere azioni specifiche di formazione in tutti i settori contemplati dai presenti orientamenti.

Sarà necessario disporre di informazioni su tutte le azioni che la Comunità finanzia ricorrendo, ogni qualvolta ciò si giustifichi, alle nuove tecnologie.

Articolo 5

1. Beneficiari e protagonisti della cooperazione

Dato che l'aiuto deve essere imperniato sugli abitanti dei paesi interessati, la popolazione dei PVS sarà, direttamente o indirettamente, il beneficiario finale di ciascuna delle azioni decise.

La gamma dei protagonisti (e dei beneficiari intermedi) della cooperazione finanziaria e tecnica deve rimanere per quanto possibile aperta e comprendere, oltre agli Stati e alle regioni, le amministrazioni pubbliche decentralizzate, le comunità locali o tradizionali, gli istituti e gli operatori privati nonché le organizzazioni non governative.

Nell'ambito del necessario coordinamento con le autorità dei vari paesi, i protagonisti della cooperazione verranno scelti in funzione dell'efficacia delle azioni, delle qualifiche e dell'esperienza specifica; caso per caso, si valuterà l'opportunità di avvalersi del settore pubblico.

2. Lo sviluppo di un paese richiede che vengano combinati gli sforzi della popolazione e delle autorità da essa elette, tenendo conto dei valori sociali e della cultura di ciascun popolo.

La solidarietà esterna può soltanto accelerare il processo, fornendo risorse finanziarie supplementari e il know-how non disponibile in loco, a livello tecnico e organizzativo.

La Comunità attua la cooperazione nell'ambito di un dialogo sempre più intenso con i PVS-ALA su tutti i problemi comuni, politici ed economici, a livello internazionale, regionale e bilaterale.

Nell'ambito della cooperazione finanziaria e tecnica, da questo dialogo dovranno scaturire le priorità per l'applicazione del sostegno comunitario, e si dovranno definire non soltanto le azioni, ma anche le politiche generali che possono influenzarne l'esecuzione.

Nei limiti del possibile, basandosi sulle prospettive pluriennali per la cooperazione comunitaria con i PVS-ALA, si cercherà di procedere ad una programmazione pluriennale per obiettivi, per paese e, eventualmente, per regione.

La programmazione, che avrà carattere indicativo e informale, consentirà di migliorare l'impatto dell'aiuto comunitario sulle politiche generali adottate dai vari paesi.

Essa terrà conto del possibile apporto di altri strumenti comunitari di cooperazione quali, in particolare, l'aiuto alimentare e la cooperazione economica.

Concretamente, le risorse saranno assegnate ai vari paesi e alle regioni beneficiarie tenendo conto:

- del livello di reddito e delle esigenze di sviluppo dei vari paesi;
- del valore intrinseco delle azioni di sviluppo e del loro contributo a politiche macroeconomiche valide e realistiche, nonché al fabbisogno delle fasce più povere della popolazione;
- della possibilità di risvegliare l'interesse del paese e/o di mobilitare risorse supplementari a favore di determinati settori.

3. Forme di trasferimenti, progetti e programmi

L'aiuto verrà concesso a progetti e programmi, ivi compresi, ogni qualvolta ciò sia utile, i progetti integrati, i programmi settoriali e i programmi a esborso rapido.

Quest'ultima categoria comprende misure di sostegno ai programmi di riforme economiche, quando le circostanze lo giustifichino, ma anche altre azioni a finalità strutturale su base settoriale o regionale all'interno di un PVS.

Tutti gli aiuti vengono concessi sotto forma di aiuti non rimborsabili, date le sempre maggiori difficoltà che incontrano i PVS per rimborsare i loro debiti e l'orientamento sociale della cooperazione finanziaria e tecnica.

Tuttavia, potrà rivelarsi opportuno creare meccanismi adeguati complementari all'aiuto non rimborsabile concesso al paese (oppure ad una regione o ad una comunità) prevedendo modalità di rimborso da parte dei singoli beneficiari, soprattutto quando l'azione intenda sostenere attività redditizie o piccole imprese.

Parimenti, quando esistono le necessarie garanzie e ciò sia giustificato da un potenziamento del ruolo che può svolgere l'aiuto comunitario, si potrà coprire il fabbisogno in moneta locale dei progetti di tipo classico fornendo prodotti di importazione (oppure con altri metodi) al fine costituire fondi di contropartita (da versare su conti al riparo dall'inflazione), che verranno messi a disposizione della direzione dei progetti.

Ogni singola azione (progetto o programma) dovrà essere oggetto di un'analisi tecnica ed economica, che consenta di individuare obiettivi chiari ed espressi in cifre, in modo da facilitare in seguito la valutazione dei risultati.

Si dovrà incoraggiare e garantire la partecipazione delle popolazioni beneficiarie, non soltanto all'esecuzione delle azioni, ma sin dalla fase di elaborazione. Una parte delle risorse, non superiore al 3 % del totale destinato alla cooperazione finanziaria e tecnica con i PVS-ALA, potrà servire a coprire le spese non incluse nei singoli progetti o programmi, connesse agli studi e all'assunzione di esperti a breve e a lungo termine e di altro personale ausiliario, per aiutare i beneficiari e la Commissione a definire le politiche generali, ad individuare e a mettere a punto i progetti, a controllarne la realizzazione e ad effettuare le valutazioni durante o dopo l'esecuzione.

4. *Coordinamento e integrazione degli aiuti*

Per ottenere una maggiore sinergia, occorrerà integrare efficacemente tutti gli strumenti della cooperazione comunitaria. Tale sinergia dovrà essere ricercata mediante la pianificazione globale della cooperazione per paese (vedi articolo 5, paragrafo 2), ma anche nell'elaborazione di ciascun progetto o programma.

L'integrazione dei vari strumenti riguarda anzitutto l'aiuto alimentare e lo Stabex, ma deve estendersi, ogni qualvolta ciò sia tecnicamente giustificato, anche all'aiuto umanitario e alla cooperazione economica.

Si dovranno inoltre sfruttare appieno gli insegnamenti che le ONG europee avranno tratto dai numerosi progetti cofinanziati con la Comunità.

Il coordinamento con gli altri aiuti consentirà di aumentare l'efficacia delle azioni, mobilitando una massa critica di risorse e sfruttando al massimo i vantaggi specifici di ciascuna di esse.

Esso va pertanto intensificato, in particolare con gli aiuti bilaterali degli Stati membri, anche allo scopo di rafforzare la presenza europea.

I cofinanziamenti costituiscono la forma migliore di coordinamento, e per tale motivo meritano un'attenzione particolare in modo da ridurre per quanto possibile le complicazioni e le lungaggini che il numero di responsabili e la varietà delle norme di ciascuno di essi comportano per il processo decisionale e per l'esecuzione.

Articolo 6

Elementi specifici delle varie regioni

L'aiuto verrà modulato a seconda delle esigenze e delle priorità di ciascun paese e di ciascuna regione.

Inoltre, la Comunità dovrà tener conto delle caratteristiche specifiche delle sue relazioni con ciascuna delle regioni dell'America latina e dell'Asia.

Per quanto riguarda l'Asia, il numero elevato di paesi meno progrediti (PMP) e di paesi a forte densità di popolazione induce a concentrare l'aiuto comunitario nei PVS con un livello di sviluppo relativamente basso.

Nel settore rurale, oltre ai trasferimenti di tecnologia, l'aiuto comunitario dovrà contribuire ad incrementare gli investimenti, soprattutto quelli produttivi. Si dovrà inoltre sostenere la politica demografica e potenziare le infrastrutture di comunicazione, telecomunicazione e produzione energetica in queste zone.

Per adeguare gli interventi comunitari alle esigenze dei vari paesi asiatici, occorrerà tener conto delle diversissime civiltà e condizioni di sviluppo di questo continente.

L'ambiente costituisce un problema di rilievo a tre livelli: tutela delle foreste tropicali umide (soprattutto nel Sud-Est asiatico), lotta contro il disboscamento causato dalla pressione demografica (soprattutto sulle pendici dell'Himalaya) e contenimento degli effetti negativi dell'industrializzazione nelle zone popolate.

Gli ultimi sviluppi fanno sperare che si compieranno notevoli progressi per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo nella penisola dell'Indocina; la Comunità dovrà partecipare all'azione internazionale, affinché i mutamenti politici siano accompagnati da un risanamento economico per quanto possibile rapido e dal ritorno in patria dei profughi e degli sfollati.

Infine, la cooperazione regionale si svilupperà certamente in nuove direzioni, sia nell'ambito dell'Asean, che la Comunità sostiene da tempo, che nell'Asia meridionale (SARCC), dove è auspicabile una più attiva cooperazione regionale, e nell'Indocina.

Per quanto riguarda l'America latina, la soglia di sviluppo dei paesi che potranno beneficiare dell'aiuto comunitario verrà definita in base alla situazione generale degli Stati relativamente più progrediti della regione.

Date le notevoli differenze esistenti tra la parte più ricca e quella più povera della popolazione nella maggior parte dei paesi latino-americani, l'aiuto comunitario riguarderà in modo particolare le fasce più sfavorite.

A tale riguardo, ci si concentrerà sulla produzione di derrate di base, sulle misure di sostegno alle legislazioni nazionali per la riforma agraria e sui programmi che consentono alle comunità di base, e in particolare a quelle indigene, di assumere il proprio sviluppo.

Si cercherà in particolare di sostenere i paesi della regione nelle loro iniziative di integrazione regionale o subregionale.

A tale riguardo, si rivolgerà un'attenzione particolare all'America centrale, conformemente agli impegni assunti dalla Comunità e rinnovati nel 1990 durante la conferenza ministeriale di Dublino (San José VI).

Alcuni dei nuovi obiettivi proposti per l'aiuto comunitario presentano un interesse particolare per questo continente:

- la droga ha un peso considerevole nell'economia di determinati paesi della regione. L'aiuto comunitario dovrebbe poter contribuire, anche in misura modesta, a risolvere questo problema. A tale riguardo, si dovrà dare una prima risposta coordinata agli sforzi prodigati dalla Colombia e dagli altri paesi del Patto Andino;
- il sostegno allo sviluppo delle microimprese nelle città costituisce una priorità specifica in America latina, anche nei paesi relativamente progrediti;

- l'ambiente, e in particolare la protezione della foresta tropicale umida, rappresenta una necessità non soltanto per i paesi della regione, ma per tutta l'umanità, anche perché numerose specie forestali utili sono originarie della regione;

- occorre sviluppare le capacità delle istituzioni latino-americane, soprattutto in materia di gestione macroeconomica, di scienza e di tecnologia.

Articolo 7

Valutazione e relazioni

Una regolare valutazione, sia durante l'esecuzione sia a posteriori, consente di adeguare gli strumenti e gli obiettivi ad una realtà in continua evoluzione. Questa valutazione sarà basata, fra l'altro, sull'impostazione in materia di costi/efficacia di cui all'articolo 2 del regolamento finanziario.

Il primo tipo di valutazione, già esistente per tutte le azioni comunitarie, verrà mantenuto e standardizzato, mentre la valutazione a posteriori sarà estesa e strutturata.

La trasparenza della gestione della cooperazione finanziaria e tecnica sarà garantita dalla presentazione di regolari relazioni al Parlamento e al Consiglio, nonché dalle pubblicazioni destinate al grande pubblico.

Al termine di ogni esercizio finanziario, si redigeranno relazioni annuali sui risultati dell'esecuzione (impegni e pagamenti), nonché sui progetti e programmi definiti e adottati nel corso dell'anno.

Al termine del quinquennio 1991—1995, verranno presentate relazioni più complete, che comprenderanno anche i risultati della valutazione e consentiranno non soltanto di valutare l'esecuzione, ma anche di giudicare se sia opportuno mantenere o modificare gli orientamenti dell'aiuto.