

La struttura legale e finanziaria della UE: implicazioni sui diritti umani fondamentali

L'obiettivo della politica di sviluppo della Commissione Europea è lo sradicamento della povertà. Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e del principio di legalità vengono inseriti come elementi essenziali già dal 1992 in tutti gli accordi con Paesi terzi o gruppi regionali. Al contempo, però, non si valuta l'impatto che la tendenza globale alla liberalizzazione e alla deregolamentazione, anch'essa elemento centrale della cooperazione allo sviluppo dell'Unione, produce sullo sradicamento della povertà. Il sostegno ai settori sociali e ai diritti umani fondamentali quali educazione, salute ed empowerment femminile risulta così trascurato e sottofinanziato.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker¹
Eurostep

L'obiettivo predominante della politica di sviluppo della Commissione Europea (CE) è lo sradicamento della povertà, con un interesse particolare esplicitamente rivolto agli Obiettivi del Millennio (MDG, *Millennium Development Goals*) e ai diritti umani. La definizione di diritti umani può essere molto ampia: nel campo della cooperazione allo sviluppo comprende vari aspetti quali i diritti sociali, politici, economici, i diritti della donna, i concetti di governance e di *ownership* locale. Nel senso più ampio del termine possiamo tuttavia sintetizzarla come il diritto a non vivere in povertà: laddove c'è povertà si hanno molteplici violazioni dei diritti e della dignità degli esseri umani.

Sebbene la CE concordi su questo concetto in teoria, varie analisi rilevano una mancanza di coerenza tra scopi dichiarati e metodi utilizzati: concentrandosi sulla promozione della competitività europea all'estero, l'Unione Europea (UE) utilizza gli aiuti per sostenere una tendenza alla liberalizzazione e alla deregolamentazione. Ciò potrebbe essere all'origine dei trend negativi di povertà: recenti rapporti evidenziano infatti che, nonostante la forte crescita economica in gran parte dei 49 Paesi Meno Avanzati, il numero di persone che vivono in povertà sta aumentando².

Il bilancio, le priorità e gli strumenti usati dalla UE per la propria assistenza allo sviluppo influenzano tutti, direttamente o indirettamente, la promozione dei diritti umani. Dalla valutazione dei vari strumenti di bilancio della CE risulta evidente che in diverse aree essi non promuovono i diritti umani fondamentali³.

Struttura dei finanziamenti

La CE gestisce attualmente circa un quinto dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (ODA, *Official Development Assistance*) della UE. Per il periodo 2007-2013 gestirà aiuti ai Paesi in via di sviluppo per un totale di circa 52 miliardi di euro.

Attualmente i principali strumenti legali su cui si basano i finanziamenti UE per la cooperazione con i Paesi

in via di sviluppo sono tre: il Fondo Europeo di Sviluppo (FES), lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI, *European Neighbourhood Partnership Instrument*) e lo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (DCI, *Development Cooperation Instrument*).

Il FES rappresenta il principale strumento di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo UE con gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP): fornisce risorse per l'Accordo di Cotonou e sostiene la cooperazione allo sviluppo, il dialogo politico ed il commercio. Il FES non rientra nel bilancio ordinario della UE ed è finanziato separatamente tramite pagamenti diretti da parte degli Stati Membri. Per il periodo 2008-2013 il 10° FES ammonta a circa 22,6 miliardi di euro.

L'ENPI è lo strumento finanziario per i Paesi oggetto della Politica Europea di Vicinato (ENP, *European Neighbourhood Policy*). L'ENP è responsabile per la cooperazione della UE con gli Stati confinanti a sud e ad est.

Il DCI, creato nel 2006, riguarda i Paesi in via di sviluppo non inseriti negli altri due strumenti, prevalentemente Stati dell'Asia e dell'America Latina. Inoltre il DCI provvede al finanziamento di una serie di programmi tematici destinati a Paesi in via di sviluppo in ogni parte del mondo.

Uno dei principali obiettivi dell'istituzione del DCI nel 2007 consisteva nel fare della politica di sviluppo della UE il principale schema politico di riferimento per la cooperazione UE con tutti i Paesi in via di sviluppo. Nelle disposizioni dei Trattati dell'Unione sono esplicitati gli obiettivi generali di tale politica: il principale è lo sradicamento della povertà. Per raggiungere questo traguardo si ritiene fondamentale l'impegno sul fronte della disparità di genere. Particolare enfasi è attribuita anche alla priorità degli investimenti per l'erogazione di servizi sociali quale base fondamentale per lo sviluppo, sottolineata dall'inserimento di una clausola secondo cui almeno il 20% degli aiuti della CE deve essere utilizzato a questo scopo. Nel periodo 2007-2013 saranno erogati quali DCI circa 16,9 miliardi di euro⁴.

Programmazione delle priorità a livello nazionale e regionale

Nel contesto della cooperazione esterna della CE la programmazione costituisce un processo decisionale essenziale per definire la strategia nei confronti dei Paesi riceventi. La strategia che ne risulta, esposta nei Documenti di Strategia Nazionale (CSP, *Country Strategy Papers*), nei Documenti di Strategia Regionale (RSP, *Regional Strategy Papers*)

e nei Programmi Tematici, dovrebbe riflettere le linee politiche e i principi fondamentali della UE. Il processo decisionale che conduce a tali documenti strategici dovrebbe inoltre comprendere consultazioni sia con i governi che con le organizzazioni della società civile dei Paesi partner, con gli Stati membri della UE e con altri donatori. Purtroppo non esiste una strategia per il sistematico coinvolgimento della società civile nei processi consultivi, che garantisca la sua partecipazione alla determinazione delle linee politiche e alla loro attuazione a livello nazionale.

I principali strumenti della CE per la promozione dei diritti umani nella cooperazione allo sviluppo sono i sistemi di supporto per assistenza tecnica in fase di attuazione. Per esempio, nella propria attività di sostegno allo sviluppo essa contribuisce alla promozione dei diritti sociali e umani fondamentali elaborando toolkit e linee guida di programmazione sulle principali tematiche quali salute, HIV/AIDS e parità di genere, o stilando Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e Regionali (PIR) e Accordi di Finanziamento che comprendono precisi indicatori relativi alle tematiche sociali.

Nonostante ciò sono pochi i progressi realmente compiuti nell'attuazione sistematica di tali linee guida, e gli indicatori nei Programmi Indicativi e negli Accordi di Finanziamento, che stabiliscono i contributi finanziari per ciascun Paese partner, spesso non includono in modo esauriente parità di genere, povertà e fame.

Troppo spesso questo è purtroppo dovuto al fatto che le priorità fissate dai programmi strategici non vengono concordate con il coinvolgimento generale dei governi partner: manca il coinvolgimento dei parlamenti nazionali così come mancano consultazioni della società civile nei Paesi partner. Dal confronto tra i Documenti Strategici per la Riduzione della Povertà (DSRP), prodotti dai singoli Paesi, e i CSP dell'Unione Europea risulta che spesso le priorità differiscono in modo sostanziale⁵. Essi provano che i dipartimenti dell'area sociale dei governi ACP spesso non sono contemplati nel processo preparatorio dei CSP, mentre altri dipartimenti quali commercio e trasporti sono regolarmente ed ampiamente consultati. Tali prove indurrebbero a pensare che i settori di priorità vengono decisi, in realtà, soltanto da alcune componenti dei governi dei Paesi in via di sviluppo. In tal senso il principio di *ownership* concordato nella Dichiarazione di Parigi, al quale la CE aderisce ampiamente a parole, è altrettanto ampiamente ignorato nella pratica: ne consegue che il sostegno ai settori sociali e ai diritti umani fondamentali

1 Gli autori sono grati ad Ann-Charlotte Sallmann per la collaborazione.

2 UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Rapporto 2008 sui Paesi Meno Avanzati, New York/Ginevra 2008.

3 Eurostep, "Europe's global responsibility", documento informativo, Bruxelles, Febbraio 2008.

4 *Ibid.*

5 Alliance2015, "The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming", ediz. EEPA, Bruxelles, Ottobre 2007.

quali educazione, salute ed *empowerment* femminile viene trascurato e sottofinanziato.

In fase di attuazione dell'ultimo periodo di finanziamento 2007-2013 è stata data priorità ad aree quali trasporti, infrastrutture e commercio. Se i programmi nazionali per l'Asia e l'America Latina riflettono il tentativo di ottemperare all'obiettivo dichiarato di favorire i diritti sociali fondamentali, lo stesso non accade per i Paesi ACP. Nonostante studi internazionali concludano che l'Africa è la più lontana dal raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, i dati provvisori riguardanti 70 bozze di CSP ACP-UE evidenziano che la salute è stata indicata come priorità soltanto da otto Paesi, e l'educazione soltanto da nove⁶.

In tema di governance i criteri adottati per decidere degli incentivi finanziari aggiuntivi vertono tanto su problematiche radicate nell'interesse proprio della UE (migrazione, lotta al terrorismo, liberalizzazione del commercio), quanto su concetti universalmente riconosciuti come fondamentali per la governance democratica, la gestione della finanza pubblica e la promozione dei diritti umani⁷. E ancora, mentre la liberalizzazione degli approvvigionamenti è spesso specificatamente concordata come condizione per gli accordi di finanziamento dei Programmi di Supporto al Bilancio Generale, gli aiuti per il rafforzamento delle istituzioni democratiche per esempio restano in gran parte sottofinanziati.

Negli attuali RSP si dà priorità di supporto al commercio a discapito di altri programmi regionali, nonostante precedenti assicurazioni che gli aiuti per il commercio sarebbero giunti come finanziamenti aggiuntivi per compensare le perdite stimate nell'ambito delle intese commerciali UE con i Paesi partner. Nei programmi regionali di gruppi di Paesi ACP sembra esserci poco spazio per l'inserimento di settori cruciali diversi dalle attività relative agli Accordi di Partenariato Economico (APE) attualmente in corso di negoziazione tra CE e ACP. Ciò non pregiudica soltanto il prosieguo delle attività di cooperazione intraprese con i precedenti FES, ma sottrae anche risorse ad altri obiettivi di sviluppo. La promessa di finanziare il settore del commercio, per il necessario adeguamento agli APE, con fondi separati ed aggiuntivi rispetto all'attuale 10% FES non è stata finora mantenuta.

Supporto al bilancio

La CE si è impegnata a raggiungere l'ambizioso traguardo di convogliare il 50% dei finanziamenti da governo a governo attraverso i sistemi paese, cioè offrendo supporto ai Bilanci Generali e Settoriali. Le ONG hanno una diversa opinione riguardo ai benefici del supporto di bilancio, ma in linea generale approvano l'idea di garantire finanziamenti prevedibili a lungo termine per spese ricorrenti quali p.es. gli stipendi degli insegnanti e degli operatori sanitari. L'utilizzo del supporto di bilancio necessita tuttavia di indicatori accuratamente selezionati.

Nel novembre 2005 il Commissario Europeo per lo

Sviluppo e gli Aiuti Umanitari, Louis Michel, assicurò i rappresentanti della campagna "Alliance 2015 - Stop al lavoro minorile" che la CE non avrebbe mai fornito supporto di bilancio ai Paesi partner non impegnati nella lotta al lavoro minorile; eppure nessuno degli accordi finanziari analizzati per questo studio conteneva indicatori di lavoro minorile⁸.

In maniera analoga, nonostante il dichiarato impegno della CE per la promozione della parità di genere e del diritto alla salute sessuale e riproduttiva, da ricerche condotte nell'autunno 2007 risulta che gli indicatori relativi a queste tematiche sono quasi del tutto assenti negli accordi di finanziamento tra la CE e i suoi Paesi partner⁹.

I programmi di supporto al bilancio sono incongruenti per quanto attiene alle condizionalità. Pur avendo fatto dei passi avanti verso una condizionalità basata sui risultati, a seguito del fallimento di alcune politiche del passato, la CE richiede tuttora al Paese beneficiario di stringere un accordo con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e quindi di essere vincolato alle condizioni dettate dalle politiche FMI. Un ulteriore problema consiste nell'incongruenza tra l'obiettivo dichiarato della cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea, cioè "la riduzione e lo sradicamento della povertà", e gli effetti dei programmi del FMI: questi contengono spesso disposizioni politiche che minano le strategie di riduzione della povertà. Con l'imposizione di rigorosi target di inflazione e di livelli delle riserve, per esempio, si riduce la fetta di bilancio di cui i governi dispongono per la spesa nei settori sociali¹⁰.

Accordi di Partenariato Economico (APE)

Gli APE sono accordi commerciali negoziati tra la UE nel suo insieme e gruppi di Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). La CE, che ha ricevuto mandato dagli Stati Membri per condurre i negoziati, ritiene che aiuti e commercio siano strettamente legati.

Per i Paesi ACP la sfera negoziale degli APE si è concretizzata nella Convenzione di Cotonou. I negoziati commerciali sono stati oggetto di aspre controversie e di accessi dibattiti. Molti ritengono che gli APE rappresentino una minaccia non solo per le entrate fiscali, i produttori e le industrie locali, la sovranità alimentare, i servizi pubblici essenziali e l'integrazione regionale dei Paesi africani, ma anche per il diritto e la capacità di tali Paesi di sviluppare le proprie economie in base ai bisogni delle proprie popolazioni e alle proprie priorità nazionali, regionali e continentali.

La pressione sui Paesi ACP affinché abbandonino le proprie tariffe in virtù degli APE eliminerà l'unica protezione che i governi africani possono offrire ai propri agricoltori, poiché in base alla condizionalità su prestiti e aiuti essi non possono erogare sussidi. Le regole su accesso al mercato, tariffe e sussidi limitano fortemente la capacità dei governi di tutelare la produzione

agricola interna, settore in cui le donne sono prevalenti. Date le attuali relazioni di genere in Africa e le pregresse esperienze di liberalizzazione commerciale, è evidente che sono le donne a pagare il prezzo del welfare sociale per le loro famiglie e comunità¹¹.

A causa delle notevoli critiche nel corso dei negoziati, la UE promise di fornire aiuti al commercio per sostenere i costi di adeguamento degli APE allorché questi saranno effettivi. L'importanza di tale compensazione è fuor di dubbio, ma resta da vedere come sarà attuata¹².

Nel 2007 la CE informò che avrebbe aumentato il finanziamento di attività di supporto collegate agli APE tramite una ridistribuzione di fondi su vari PIR a sostegno di tali attività. Si teme che ciò possa ridurre il volume dei finanziamenti ai PIR per altre attività, in particolare per sostegno ai settori sociali, e che a causa del legame con i negoziati APE i finanziamenti siano resi disponibili soltanto ai Paesi ACP che firmeranno accordi commerciali con la UE.

Il Trattato di Lisbona: la strada futura

La revisione degli strumenti legali che regolano l'uso dei finanziamenti UE, effettuata nell'ambito dei lavori preparatori per le attuali prospettive finanziarie, comportò significative misure volte a garantire che la cooperazione UE allo sviluppo fosse attuata come parte di una politica di sviluppo globale.

Le ONG che hanno seguito le iniziative di emendamento dei Trattati UE a partire dal 2002, allorché il Consiglio diede avvio al processo che portò al Trattato di Lisbona, hanno costantemente affermato che la politica di sviluppo UE e i suoi obiettivi dovrebbero costituire lo schema di riferimento per le relazioni UE con tutti i Paesi in via di sviluppo (secondo la definizione dell'OCSE/CAS) senza alcuna discriminazione regionale.

La politica di sviluppo UE è divenuta elemento centrale delle normative riguardanti l'uso di finanziamenti UE specialmente in Asia e America Latina, e in misura minore in Paesi della sponda sud del Mediterraneo, del Caucaso meridionale e dell'Europa dell'Est inclusi nella Politica Europea di Vicinato. Ciò ha comportato una più coerente attuazione della politica europea di sviluppo in tutte le aree del mondo¹³.

Stando ad anticipazioni sulle disposizioni del nuovo Trattato, che deve ancora essere ratificato, si considera di vitale importanza far rientrare il FES nello schema del bilancio generale UE: ciò permetterà un idoneo scrutinio democratico e garantirà una politica incentrata sullo sradicamento della povertà senza discriminazioni regionali. Nella sua veste di colegislatore per la determinazione dei nuovi strumenti legali, il PE garantisce che i fondi messi a disposizione attraverso il DCI andranno a finanziare legittime attività di sviluppo. I poteri del PE dovrebbero essere estesi anche alle aree ACP così da assicurare il pieno scrutinio democratico e l'individuazione di lacune della UE nella promozione del diritto a non vivere in povertà. ■

6 Eurostep, "Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries", Documento informativo, Bruxelles, Settembre 2007.

7 EEPA, "Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support", EEPA occasional report, Bruxelles, Marzo 2008.

8 Alliance 2015, "The European Commission's commitment to education and the elimination of child labour", p. 37, ediz. EEPA, Bruxelles 2007.

9 EEPA "Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid", Doc. informativo 8, Bruxelles, Dicembre 2007. Eurostep, Giornata Internazionale della donna: "Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy", Bruxelles, Marzo 2008.

10 Ved. nota 7.

11 ACORD, (2006) "EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: - Why a gender and women's rights analysis is important for Africa", Gennaio 2007.

12 EEPA, "The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries", documento informativo, Bruxelles, Ottobre 2007.

13 Ved. nota 3.