

XVI legislatura

**Conferenza parlamentare ad alto
livello sulla migrazione e la
coerenza delle politiche in materia
di sviluppo**

Bruxelles, 12 febbraio 2009

n. 35/AP
11 febbraio 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Conferenza parlamentare ad alto livello sulla migrazione e la coerenza delle politiche in materia di sviluppo

Bruxelles, 12 febbraio 2009

Dossier n. 35/AP
11 febbraio 2009

a cura di Luca Briasco

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

Programma della Conferenza (in lingua inglese)		
Nota illustrativa	Pag.	i
Nota di informazione generale (in lingua inglese)	"	1
OECD-SOPEMI - Prospettive delle migrazioni internazionali - Edizione 2008 - Riassunto in italiano	"	3
OECD-SOPEMI - Prospettive delle migrazioni internazionali: Edizione 2008 - Scheda relativa all'Italia (in lingua inglese)		11
Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo"	"	13
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle regioni. L'UE partner mondiale per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (COM (08) 177def.)	"	33
Documento di lavoro della Commissione che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle regioni. L'UE partner mondiale per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio - coerenza politica per lo sviluppo - Cambiamento climatico, energia, biocarburanti, migrazione e ricerca (SEC (08) 434) (in lingua inglese)	"	49
Documento di lavoro della Commissione che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle regioni. Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie	"	93



ΕΒΡΩΠΕΪΚΟ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΩΠΕΩ ΕΥΡΩΠΗΣΚΟ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ
EUROPAISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EYROPĀJĀO KOPIROPOVĀO EUROPEAN PARLAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENT NA ĦEORPA PARLAMENTO EUROPEO EUROPA PARLAMENT
EUROPOS PARLAMENTAS EUROPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLAMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EUROPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTIT

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



COMMITTEE ON DEVELOPMENT

HIGH LEVEL PARLIAMENTARY CONFERENCE

Policy Coherence for Development and Migration

Thursday, 12 February 2009
11.00 - 12.30 and 14.00 - 17.30

European Parliament
Brussels
Room 1A002

Draft Programme

10.00 - 11.00 **Registration and coffee**

Morning session

Chair: Mr Josep Borrell Fontelles, Chair of the Development Committee of the European Parliament

11.00 - 11.30 ***Welcome and opening***

Mr Hans-Gert Pöttering, President of the European Parliament

Mr Louis Michel, Commissioner for Development and Humanitarian Aid

Mr Mario Amano, OECD Deputy Secretary-General

11.30 - 12.30 ***Setting the scene: "Migration and Development Nexus"***

Keynote speakers

Mr Eckhard Deutscher, Chair of the OECD Development Assistance Committee

Mr David Arkless, President Corporate & Government Affairs, Manpower

Questions and answers

12.30- 14.00 *Buffet Lunch hosted by organisers (to be served outside the conference room; 1A002)*

Afternoon session

Chair: Mr Gérard Deprez, Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament

14.00 - 14.30 ***Introduction to panel discussions***

Ms Eveline Herfkens, UN Executive Coordinator for the Millennium Development Goals Campaign

Mr Jean-Pierre Garson, Head of Non-Member Economies and International Migration Division, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD

14.30 - 15.10 ***Panel 1: "Migration and Development": A Parliamentary Perspective***

Theme: Political economy of Policy Coherence for Development (PCD): Lessons learnt on how to advance policy processes that are more development-friendly. Role of parliamentarians, political parties and different interest groups. What mechanisms and tools exist to promote reforms?

Issues for discussion: co-development, partnerships, remittances, migration observatories, capacity-building, role of diaspora and involvement of civil society.

Moderator:

Mr Jeff Dayton-Johnson, Head of the Latin American and Caribbean Desk, OECD Development

Panel members

Mr Michael Danby, MP, Australia

Mr Manolis Mavrommatis, MEP, Greece, EPP-ED Political Group

Mr Bassirou Diarra, Counsellor to the President of Mali, in charge of migration and codevelopment issues

Mr John Battle, MP, United Kingdom, Labour

Mr Carlos Jimenez Macias, Senator, Mexico

15.10 - 15.50 ***Exchange of views***

15.50 – 16.30 ***Panel 2: "Migration & Labour markets": Practical Experiences***

Theme: Practical experiences: How to reconcile labour market

needs and to manage migration so that it serves the economic, social cohesion and security interests of both countries of origin and receiving countries

Issues for discussion: global approach to migration, circular migration, brain drain, healthsector

Moderator:

Mr Xavier Prats Monné, Director for Employment Policy, Lisbon Strategy and International Affairs at the European Commission's Directorate General for Employment, Social Policy and Equal Opportunities

Panel members:

Mr Juan Fraile Cantón, MEP, Spain, Socialist Group

Ms Saera Khan, MP, Norway

Ms Marisa Dalrymple-Philibert, Jamaica, Deputy Speaker of the House of Representatives

Mr Koen de Marteau, Head of Cluster Services, DHL

16.30 - 17.10 ***Exchange of views***

17.10 - 17.30 ***Closing of the Conference***

Mr Jacques Barrot, Vice President of the European Commission in charge of Justice, Freedom and Security

NOTA INTRODUTTIVA

La Conferenza parlamentare "Coerenza delle politiche per lo sviluppo e migrazioni", prevista per il 12 febbraio a Bruxelles, si propone l'obiettivo di analizzare l'impatto delle decisioni assunte dagli Stati membri dell'UE e dell'OECD in materia di immigrazione sullo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine dei migranti.

La presente nota di lettura intende fornire un quadro aggiornato e analitico dei movimenti migratori nei Paesi OECD (desunto dalla Relazione 2008 del SOPEMI, Osservatorio internazionale sulle migrazioni della stessa OECD, di cui viene allegata una sintesi italiana), per poi esaminare le principali evoluzioni della politica dell'Unione europea in materia di migrazioni, con particolare attenzione al nesso cooperazione allo sviluppo - politiche migratorie.

1. LA RELAZIONE 2008 DEL SOPEMI

La relazione si propone di offrire un quadro analitico dei movimenti migratori verso i paesi membri dell'OECD, e fornisce alcuni elementi di indubbio interesse, che si possono così sintetizzare:

- L'immigrazione legale permanente di cittadini stranieri nei paesi OECD è in crescita continua (registrando un incremento del 5% tra 2005 e 2006), e i motivi principali rimangono il ricongiungimento familiare (Stati Uniti e Francia) o la ricerca di lavoro (Italia, Spagna, Regno Unito). Sono invece in netta diminuzione le richieste d'asilo;
- In forte crescita anche la migrazione per motivi di studio, con un aumento del numero complessivo di studenti stranieri pari al 50% tra il 2000 e il 2005. Non sono però disponibili dati esaurienti sul tasso di permanenza dopo la fine degli studi;
- In Europa, nel 2006, il 60% dei migranti erano di origine europea, mentre la percentuale dominante nei paesi OECD non europei resta di origine asiatica. L'Europa accoglie altresì l'85% delle migrazioni di origine nordafricana. Sempre nel 2006, i tre paesi dai quali provenivano i maggiori flussi migratori erano Cina, Polonia e Romania.
- La popolazione nata all'estero rappresentava nel 2006 il 12% della popolazione totale, con un incremento del 18% rispetto al 2000. La percentuale della forza lavoro rappresentata da immigrati ha subito un incremento particolarmente significativo in Spagna, Irlanda, Italia. Il divario retributivo tra immigrati e lavoratori nazionali resta significativo,

anche se tende a essere meno accentuato rispetto a quello tra uomini e donne;

- Tra i paesi OECD c'è molta competitività per attrarre e trattenere lavoratori altamente qualificati, ma è in aumento anche la richiesta di lavoratori meno qualificati. In tale ambito, è necessario fra fronte al problema dell'inserimento permanente sul mercato del lavoro, ostacolata dal permanere di flussi migratori illegali e dalla forte incidenza del lavoro nero o illegale. "Una valutazione attenta della domanda del mercato del lavoro a intervalli regolari sembra essere l'elemento essenziale per stabilire programmi di migrazione efficaci, in modo da garantire un numero adeguato di permessi di lavoro e di ingressi per soddisfare le esigenze dei mercati del lavoro dei paesi ospiti";
- La cosiddetta migrazione di ritorno è una componente importante dei flussi di migrazione, ed è fortemente influenzata dal livello d'integrazione nel paese ospite. Gli immigrati tendono a pianificare il loro percorso di migrazione, in base ai loro obiettivi individuali e familiari, ma prendono anche in considerazione le opportunità nei loro paesi d'origine. In tale contesto, è importante sfruttare i diversi modi in cui i migranti possono contribuire allo sviluppo del loro paese d'origine, senza che il ritorno a casa sia una condizione necessaria. I ritorni temporanei o effettivi degli immigrati nel loro paese possono favorire il trasferimento di competenze e tecnologie, e rafforzare i legami con il paese d'origine, favorendo la reintegrazione di coloro che decidono di ritornare. La migrazione di ritorno può in questo modo sostenere, se non proprio avviare, il processo di sviluppo.

La relazione include brevi schede su tutti i paesi OECD. Per quanto concerne in particolare l'Italia, il SOPEMI fornisce dati sui flussi migratori, sottolineando in particolare l'incremento delle quote per il 2006 e il 2007 a 170.000, pari al doppio rispetto alla quota del 2005. Nel 2006, peraltro, le richieste di permessi di soggiorno da parte di datori di lavoro hanno raggiunto il numero di 520.000. Il governo ha deciso di accettarle tutte, ma i ritardi amministrativi hanno fatto sì che la maggior parte delle domande non siano state esaminate prima della fine del 2006, data a partire dalla quale, avendo deciso l'Italia di non limitare l'ingresso nel proprio mercato del lavoro ai cittadini degli Stati di nuova adesione, i migranti bulgari e rumeni sono di fatto esenti dalla procedura. Nel complesso, escludendo questi ultimi e le domande presentate due volte o in forma incompleta, le domande accolte sono state 253.000 circa.

Le quote per il 2007 includono una percentuale più alta di posti riservati a specifici settori: il lavoro domestico (65.000 permessi rispetto ai 45.000 dell'anno precedente), all'edilizia (14.200), ai trasporti (500) e alla pesca (200). 1.000 permessi sono infine riservati ai lavori altamente qualificati, un settore finora

fortemente sottoutilizzato, visto che le politiche migratorie in Italia restano fortemente orientate verso lavori a bassa qualifica.

Tra gli altri dati di rilievo che emergono dalla scheda dedicata all'Italia va segnalata la crescita esponenziale dei flussi migratori dalla Romania, con una popolazione legalmente residente in Italia che ha superato nel 2007 le 500.000 unità, soppiantando l'Albania come primo paese d'origine. Va infine segnalato come i flussi migratori illegali siano rimasti sostanzialmente costanti nel 2006, con più di 22.000 migranti non autorizzati intercettati lungo le coste meridionali del paese (più del 90% intorno a Lampedusa). D'altro canto, la maggior parte dei migranti irregolari ha utilizzato altri metodi per introdursi nel paese, soprattutto visti turistici (60%) e documenti falsi (25%).

2. IL NESSO COOPERAZIONE-IMMIGRAZIONE NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Le politiche di sviluppo dell'Unione europea hanno subito negli ultimi tre anni un significativo processo di ripensamento, incentrato sull'obiettivo dell'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile e sul perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (eliminare la fame e la povertà estrema; garantire un'istruzione primaria per tutti; promuovere l'uguaglianza dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo).

Il **Consenso europeo in materia di sviluppo**, del febbraio 2006, rappresenta il documento programmatico sul quale è incentrata l'azione dell'Unione europea. Fondato sui principi della titolarità dei programmi da parte dei paesi partner, del dialogo politico continuo, della piena partecipazione della società civile, della parità di genere, del consolidamento delle strutture statali e amministrative, esso prevede un rafforzamento significativo delle risorse finanziarie da destinare alle politiche di sviluppo e la ricerca di una maggiore efficacia degli aiuti, fondata sull'ottimizzazione del coordinamento di tutte le azioni e sulla loro complementarità. Soprattutto, il Consenso europeo introduce il concetto-chiave di **coerenza delle politiche per lo sviluppo**, in base al quale dette politiche vanno efficacemente raccordate e integrate con l'azione dell'Unione in settori essenziali come il commercio, l'ambiente, i cambiamenti climatici, la sicurezza, l'agricoltura, la pesca, la dimensione sociale della globalizzazione, la promozione dell'occupazione e di un lavoro dignitoso, la migrazione, la ricerca e l'innovazione, la società dell'informazione, i trasporti e l'energia. Per quanto concerne in particolare la **migrazione**, all'ordine del giorno

della presente conferenza, il Consenso (punto 38) dichiara: **"L'UE [...] s'impegnerà per trasformare la migrazione in un fattore positivo per lo sviluppo, attraverso la promozione di misure concrete volte a incrementarne il contributo verso la riduzione della povertà, anche mediante l'agevolazione delle rimesse e il contenimento della 'fuga dei cervelli'.**

La centralità del concetto di coerenza per le politiche di sviluppo (CPS) è stata ribadita dalla Comunicazione della Commissione europea **"L'UE partner mondiale per lo sviluppo: accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio"**, dell'aprile 2008, documento chiave in vista della programmazione degli interventi di sviluppo nel biennio 2008-2009, e oltre. In un capitolo ad hoc, incentrato sulla progressiva creazione di un vero e proprio "polo europeo di coerenza" delle politiche per lo sviluppo, la Commissione include tra i tre temi sui quali ha "valutato margini di manovra potenziali" anche le politiche di migrazione, con particolare riferimento al **problema della fuga dei cervelli, "particolarmente importante, quest'ultimo, in settori come la sanità, l'istruzione, la ricerca o l'innovazione. La Commissione propone dei programmi di 'formazione per l'esportazione', il rafforzamento dei diritti - soprattutto sociali - dei lavoratori che rientrano nei paesi d'origine e la stipula di accordi sull'occupazione tra Stati membri e paesi in via di sviluppo per consentire la gestione delle assunzioni proteggendo al tempo stesso i settori vulnerabili."**

La Comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro completamente incentrato sulla CPS, che contiene un ampio capitolo dedicato alla connessione cooperazione-immigrazione. Vi si sottolinea come l'immigrazione sia divenuta un fattore predominante nel sostenere ed espandere la forza lavoro nell'UE, e in quanto tale possa contribuire a ridurre la povertà nei paesi d'origine dei migranti, i quali beneficiano di una pressione ridotta sui rispettivi mercati del lavoro, delle rimesse da parte dei migranti residenti all'estero e - in caso di rientro temporaneo o permanente dei migranti - di un consistente arricchimento in termini di competenze e abilità acquisite all'estero. Inoltre, la prospettiva dell'emigrazione e di una maggiore prosperità induce spesso i potenziali migranti a investire sulla propria istruzione.

"D'altro canto, perché tale arricchimento in termini di competenze possa darsi, è necessario che l'ambiente di accoglienza metta i migranti in condizione di utilizzare e potenziare le proprie abilità. Lo 'spreco dei cervelli' - il fenomeno per cui i migranti vengono destinati a impieghi molto inferiori rispetto al proprio livello di istruzione - è una realtà molto evidente tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo. Gli studi di settore dimostrano che in assenza di una politica dell'inserimento nel mercato del lavoro responsabile e solida, i migranti

corrono il rischio di vedere disperse le loro competenze, con un danno irreversibile per il capitale umano del loro paese d'origine."

Vanno pertanto accolte con particolare favore misure come il partenariato UE-Africa sulla migrazione, la mobilità e l'occupazione, adottato in occasione del Vertice di Lisbona del dicembre 2007, nel quale le due controparti hanno deciso per la prima volta di affrontare i temi legati alle migrazioni e alla mobilità nel quadro delle disparità presenti sul mercato del lavoro sia tra i due continenti, sia all'interno di ciascuno di essi.

Il documento di lavoro della Commissione si sofferma altresì sui potenziali effetti negativi della migrazione per motivi di lavoro sui paesi in via di sviluppo che non usufruiscono di livelli sufficienti di reinvestimento finanziario o di rimesse in termini di abilità ed esperienze. Si tratta del problema della fuga dei cervelli, che ha avuto effetti devastanti sullo sviluppo economico e sociale di molti paesi dell'Africa e dei Caraibi, e che appare particolarmente grave per quanto concerne il settore sanitario, al punto che si è potuto parlare di un effetto perverso per il quale i paesi più poveri di risorse finiscono per pagare un pesante contributo in termini di capitale umano a beneficio dei paesi più ricchi. In quest'ambito, la Commissione segnala le esperienze positive già realizzate nell'ambito del Programma d'azione europeo che affronta il problema della carenza di operatori sanitari nei paesi in via di sviluppo (2007-2013). **Una via interessante da sperimentare potrebbe essere quella di investire sul cosiddetto *training for export*, attingendo alle esperienze di paesi come le Filippine e l'India, che, in alcuni settori specifici, scelgono di formare un numero di professionisti superiore rispetto alle capacità di assorbimento del mercato nazionale del lavoro, in modo da coprire i moti migratori senza subirne gli effetti in termini di capitale umano.**

Per quanto concerne le capacità da parte dei PVS di trattenere in patria una parte significativa del proprio capitale umano, la via da seguire sembra quella di **un rafforzamento del dialogo politico tra UE e paesi d'origine, che includa forme di finanziamento diretto per la riforma di specifici settori particolarmente vulnerabili in termini di fuga dei cervelli.**

La Commissione propone poi la conclusione, tanto a livello europeo, quanto da parte dei singoli Stati membri, di **veri e propri accordi globali sull'occupazione, che consentano una gestione condivisa della mobilità internazionale dei lavoratori, con particolare riferimento ai settori nel quale la gestione del capitale umano appare legata a equilibri più delicati.**

In tema di ritorno in patria dei migranti, è necessario garantire a questi ultimi **la possibilità di rientrare a titolo temporaneo nel proprio paese d'origine senza che ciò infici il proprio diritto di residenza nel paese di**

destinazione, e con garanzie rafforzate per quanto concerne la 'portabilità' dei diritti sociali acquisiti, e in particolare delle pensioni di anzianità.

Per quanto concerne infine le politiche a favore di una migliore integrazione dei migranti, andrebbe valutata la possibilità che i migranti di lunga durata possano ottenere la **cittadinanza del paese di residenza senza perdere quella del paese d'origine: una misura che, oltre agli evidenti benefici psicologici, potrebbe facilitare gli investimenti nel paese d'origine, le rimesse di fondi e addirittura servire da incentivo a un rientro permanente.**

Sul nesso cooperazione-immigrazione si sono soffermati anche i numerosi documenti che, nel corso del semestre francese di Presidenza UE, hanno ridisegnato le priorità delle politiche migratorie dell'Unione europea.

In particolare, la **comunicazione della Commissione dell'8 ottobre 2008 "Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione"** tenta di dare un nuovo impulso al processo di armonizzazione globale in materia di migrazione e costituisce una delle colonne portanti della versione definitiva del "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo" che il Consiglio europeo ha adottato il 15 e 16 ottobre 2008. La comunicazione intende aprire prospettive alternative, suggerendo tecniche metodologiche funzionali e concrete, propone azioni e strumenti specifici e, infine, suggerisce di impostare la cooperazione in maniera più differenziata a livello territoriale e regionale.

Nel quadro dell'approccio globale a **livello tematico** in materia di migrazione, e quindi nell'ottica di trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo e dell'economia, la Commissione crede che l'UE debba, innanzitutto, "investire nell'informazione dei potenziali migranti sulle opportunità legali di accesso nel proprio territorio, sui rischi legati alla migrazione irregolare, sui loro diritti e doveri nei paesi di destinazione". Necessario risulta, quindi, per una corretta gestione della migrazione economica legale, cercare di apprendere le connessioni logiche tra domanda e offerta di lavoro, consentendo così un accesso più flessibile e mirato a chi intende migrare. La Commissione ricorda, inoltre, che "la mobilità per soggiorni brevi e per viaggi d'affari sta diventando sempre più importante per lo sviluppo economico dell'UE": deve quindi essere preoccupazione degli Stati promuoverla ed agevolarla, semplificando le condizioni di viaggio e attuando una politica migratoria di semplificazione.

L'UE è chiamata a perseguire una strategia contro l'immigrazione irregolare e clandestina, avvalendosi del dialogo e della concertazione con i paesi partner. Pertanto la Commissione propone determinate azioni, tra le quali il sostegno ai Paesi terzi nell'adozione e nell'attuazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere, il supporto alle organizzazioni locali e alle ONG che attuano campagne di sensibilizzazione, l'impegno ad intensificare la

sorveglianza delle frontiere, al fine di incoraggiare i paesi terzi a ratificare e applicare strumenti internazionali relativi alla lotta contro il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani.

Per quanto attiene al tema “migrazione e sviluppo”, la Commissione dichiara che gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del “Consenso europeo sullo sviluppo” devono essere “applicati per intensificare gli sforzi dell’UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all’evoluzione demografica”. Per avere quindi sinergia tra la migrazione economica regolare e lo sviluppo razionale risulta opportuno che gli Stati dell’UE si adoperino per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci e sicuri (con lo scopo di aumentare lo sviluppo), creare un ambiente favorevole agli investimenti esteri diretti nei paesi di origine dei migranti, cercare di ridurre il fenomeno della “fuga dei cervelli” e promuovere un’istruzione di qualità accessibile a tutti, migliorando la formazione professionale e potenziando le capacità manageriali, per creare possibilità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte migrazione.



HIGH LEVEL PARLIAMENTARY CONFERENCE

Policy Coherence for Development and Migration

Thursday, 12 February 2009
11.00 - 12.30 and 14.00 - 17.30

European Parliament
Brussels
Room 1A002

Background Note

Objective: to organise a high level parliamentary conference in Brussels in February 2009 in order to exchange views and experiences regarding the impact of EU and OECD member states' migration policies – and other non-development policies – on development in migrants' countries of origin. This is the subject of policy debates known as Policy Coherence for Development (PCD). The event would result in raised awareness and more informed discussion on Migration and could lead to the creation of a parliamentary Task Force on Policy Coherence for Development and Migration, which could follow up Migration and PCD issues and exchange information on best practices.

Rationale: How do migration-related policy decisions taken in EU and OECD member states affect economic and social progress in migrants' countries of origin? This is the fundamental question posed by the debate on Policy Coherence for Development in the area of migration. The aim of the proposed conference is to raise the awareness of parliamentarians of issues related to this discussion. The conference will be based on presentations of available data on migration trends of the various regions of origin underlining the specificities of the PCD issues. It will provide a political space for exchange of views and experiences on topics related to migration policies and their development dimension in migrants' countries of origin. Debates among parliamentarians will be introduced by High Level keynote speakers and experts. The conference will highlight experiences in OECD and EU countries with varied dimensions of international migration, including debates surrounding highly-skilled and low-skilled migration flows, differences in policy perspectives between migrants' countries of origin, transit and destination, migration from the East; integration and circulation etc. The

conference will feature interventions from non-EU OECD countries and ACP countries, drawing upon experiences of Mexico, the United States, Canada and Asian/Pacific countries. Given that the conference will coincide with the EP's EU-ACP Week, particular attention will be paid to perspectives on international migration, including the question of regional migration. By promoting open debates and the sharing of creative solutions, the conference will raise awareness of the desirability of a multidimensional perspective on migration policy, and of greater coherence between migration and development policies, which too often are dealt with in isolation by national authorities. The cultural dimension of migration will be considered and the intercultural dialogue between participants from different countries and continents will provide an additional dimension to the debates.

Migration is high on the global political agenda as shown by the follow-up conferences to the UN High-level Dialogue on International Migration and Development (Brussels 2007 and Manila 2008). Migration is of great relevance to the Policy Coherence debate: the EU, proposed a specific framework for Policy Coherence for Development in the April 2005 Commission Communication on "Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the MDGs". As a result, in May 2005 the Council agreed to EU PCD commitments in 12 areas: trade, environment, climate change, security, agriculture, fisheries, social dimension of globalisation, migration, research and innovation, information society, transport and energy. This emphasis on PCD was confirmed by the European Consensus on Development and Policy Coherence is now considered as an important contribution to development in addition to aid.

PCD is high on the political agenda of many countries. With respect to migration, these include countries of origin, transit, destination and return – and increasingly, many countries are all four at once. The proposed conference will inform and encourage decision makers in promoting development-friendly legislation related to migration.

The sponsoring organisations are well-placed to facilitate this dialogue on migration and development. The OECD has a long experience of work in both PCD issues and international migration, and it has a close collaboration with the Economic Community Of West African States on the implementation of a West African Common approach on Migration. The EC, meanwhile, has prepared a Staff Working Paper on Migration and Policy Coherence as part of the April 2008 Package Communication and will be preparing the 2nd PCD report for September 2009. The Africa EU Partnership on Migration, Mobility and Employment, established in 2007 reflects a commitment to address migration and mobility issues in the framework of labour market disparities in the EU and Africa context. The Conference will provide a rich source of information and sharing of experiences as well as provide a forum for the concerted efforts of OECD and the EU to promote policy coherence for development.

For further information:

www.oecd.org/development/policycoherence

www.oecd.org/migration

www.oecd.org/dev

www.oecd.org/swac

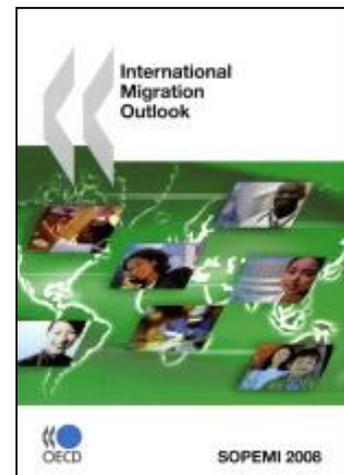
www.ec.europa.eu/development

www.europarl.europa.eu

International Migration Outlook: SOPEMI

2008 Edition

Summary in English



Prospettive delle migrazioni internazionali: SOPEMI

Edizione 2008

Riassunto in italiano

La migrazione internazionale è una questione politica cruciale nei paesi dell'OCSE. La presente pubblicazione analizza i recenti sviluppi dei movimenti migratori e le politiche adottate nei diversi paesi. Il rapporto pone l'accento sulla crescente importanza dell'afflusso di lavoratori qualificati, lavoratori temporanei e studenti, e sull'incremento dei flussi di migrazione nelle aree di libero movimento, principalmente in Europa. La presente edizione rivolge particolare attenzione alla situazione occupazionale dei migranti e al loro impatto sull'occupazione complessiva nei paesi dell'OCSE. Per la prima volta, il rapporto presenta una "graduatoria" dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro, insieme a un'analisi dei differenziali salariali tra immigrati e nativi.

La presente pubblicazione esamina inoltre i principali cambiamenti introdotti nelle politiche di migrazione, quali le nuove leggi che regolano l'ingresso degli immigrati, la permanenza e l'accesso al mercato del lavoro. Tra gli aspetti trattati vi sono inoltre il reclutamento selettivo degli immigrati in base alle esigenze del mercato del lavoro e le misure intese a facilitare l'integrazione degli immigrati. Il rapporto analizza dettagliatamente la cooperazione internazionale per migliorare il controllo della frontiera e lottare contro l'immigrazione illegale.

L'Edizione 2008 delle Prospettive della migrazione internazionale mostra un incremento dei flussi migratori nei paesi dell'OCSE.

L'immigrazione legale permanente di cittadini stranieri (circa 4 milioni) è continuata a crescere nel 2006, determinando un incremento di circa il 5% rispetto al 2005 e un rallentamento rispetto agli ultimi anni. Il numero di immigrati è notevolmente aumentato negli Stati Uniti, in Corea e in Spagna. I maggiori incrementi in percentuale si sono registrati in Portogallo, Svezia, Irlanda e Danimarca, mentre l'immigrazione è diminuita in Austria e Germania. Nei paesi dell'OCSE sono arrivati oltre 2,5 milioni di lavoratori immigrati temporanei, ma la migrazione temporanea sta crescendo in modo più lento della migrazione permanente.

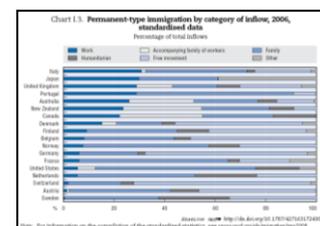
Predominano la migrazione familiare e la migrazione economica...

Il motivo principale per l'immigrazione è il ricongiungimento familiare, in tutti i paesi escluso il Giappone. La migrazione per motivi familiari predomina negli Stati Uniti (70%) dove la politica sull'immigrazione è ampiamente basata sulla famiglia, e in Francia (60%), e sta crescendo in Portogallo, con l'arrivo dei congiunti dei lavoratori immigrati, provenienti soprattutto dall'Ucraina. In molti paesi europei, tra i quali l'Italia, l'Irlanda, la Spagna e il Regno Unito, predomina invece la migrazione economica. Il 30 al 40% degli immigrati permanenti ha emigrato per motivi di lavoro. La migrazione economica è proporzionalmente alta in Europa. In Austria, Belgio, Danimarca e Germania, circa la metà degli immigrati permanenti sono arrivati per motivi di lavoro, e in Svizzera circa il 70%, mentre in Francia, Italia e Portogallo le possibilità sono molto più limitate (meno del 20%). Il Regno Unito, ad esempio, riesce a soddisfare gran parte dei suoi fabbisogni di manodopera poco qualificata grazie alla migrazione economica.

...mentre diminuiscono le richieste di asilo

Nei paesi dell'OCSE le richieste d'asilo sono diminuite per il quarto anno consecutivo nel 2006. In testa ai paesi riceventi figurano gli Stati Uniti con 41.000 domande, seguiti da Canada, Francia, Germania e Regno Unito con 20.000 a 30.000 domande. Svezia, Austria e Svizzera sono i principali paesi riceventi in termini pro-capite. L'Irak, seguito dalla Serbia e dal Montenegro sono i maggiori paesi d'origine.

Grafico I.3. Immigrazione di tipo permanente per categoria di flusso, 2006, dati standardizzati



Aumenta la migrazione per motivi di studio

Il numero complessivo di studenti stranieri è aumentato di circa il 50% tra il 2000 e 2005: 120.000 studenti in più negli Stati Uniti e nel Regno Unito, circa 100.000 in Francia e 85.000 in Australia. Le più alte percentuali di aumento si sono registrate in Nuova Zelanda, Repubblica Ceca, Giappone, Corea e Paesi Bassi. Si sa che gli studenti stranieri rappresentano per i paesi dell'OCSE un bacino potenziale di forza lavoro immigrata altamente qualificata, ma non sono disponibili dati esaurienti sul tasso di permanenza dopo la fine degli studi.

In Europa gli immigrati sono soprattutto europei, mentre gli asiatici emigrano in paesi non europei

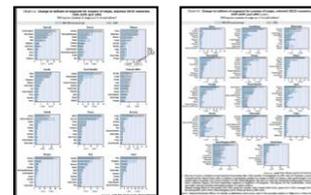
Nel 2006, in Europa, il 60% degli immigrati era di origine europea, mentre i flussi migratori provenienti dai paesi asiatici verso paesi dell'OCSE non europei rappresentavano il 50% del flusso totale. Una grossa fetta della migrazione proveniente dall'America Latina nei paesi dell'OCSE non europei è costituita da messicani che emigrano negli Stati Uniti. Cresce inoltre l'immigrazione sudamericana in Portogallo e in Spagna. L'Europa accoglie circa l'85% dei flussi provenienti dal Nordafrica, ma il 60% dei flussi provenienti dall'Africa sub-sahariana riguarda i paesi OCSE non europei. I flussi migratori dal Sud Asia, dall'est e dal sud-est asiatico, verso i paesi OCSE non europei superano rispettivamente di quattro e di sei a sette volte i flussi verso i paesi europei.

L'11 per cento dei flussi provengono dalla Cina, e meno della metà dalla Polonia e dalla Romania

Nel 2006, il 60% degli afflussi proveniva da una lista di venti paesi, ai primi posti della quale figurano la Cina, la Polonia e la Romania. La Bolivia, la Romania e la Polonia hanno registrato il maggiore aumento di flussi migratori tra il 2000 e il 2006. La Turchia, la Federazione Russa e le Filippine hanno invece registrato un modesto calo a partire dal 2000. Rispetto agli ultimi dieci anni, i flussi migratori dalla Germania e dalla Polonia hanno registrato aumenti significativi nel 2006. L'emigrazione dalla Germania è cresciuta essenzialmente verso i paesi vicini in particolare la Polonia, l'Austria, la Svizzera, i Paesi Bassi e la Danimarca. L'immigrazione dalla Polonia è cresciuta in Svezia, Belgio, Paesi Bassi, Norvegia, Danimarca e Germania.

Grafico I.4a. & grafico I.4b.

Cambiamenti nei flussi di migranti per paese di origine, in un numero selezionato di paesi dell'OCSE, 1995-2005 e 2006



I flussi migratori da nuovi potenziali paesi membri e da paesi con cui l'OCSE ha intensificato la cooperazione rappresentano un sesto dell'immigrazione complessiva nei paesi dell'OCSE

A maggio 2007, i paesi dell'OCSE hanno rivolto a Cile, Estonia, Israele, Russia e Slovenia un invito ad avviare le negoziazioni per aderire all'Organizzazione e ha offerto una cooperazione intensificata in vista di una possibile adesione a Brasile, Cina, India, Indonesia e Sud Africa. I flussi migratori provenienti da questi 10 paesi rappresentano un sesto dei flussi migratori complessivi nei paesi dell'OCSE nel 2006, ma solo il 10% della totalità degli immigrati. La Cina e l'India contano due milioni di emigrati ciascuna nei paesi dell'OCSE.

La popolazione nata all'estero è cresciuta di circa il 18% dal 2000

Nel 2006, nei paesi dell'OCSE con dati disponibili, la popolazione nata all'estero rappresentava il 12% della popolazione totale, con un incremento del 18% rispetto al 2000. In numerosi paesi, la percentuale di immigrati sulla popolazione totale è aumentata in modo esponenziale sin dal 2000, in particolare in Irlanda, Finlandia, Austria e Spagna.

Il rapporto mette l'accento sul contributo degli immigrati al mercato del lavoro nei paesi dell'OCSE

Nel 2006, le persone nate all'estero rappresentavano una percentuale significativa della forza lavoro e della popolazione attiva nei paesi dell'OCSE. Esistono però differenze notevoli da un paese ospite all'altro. Ad esempio, mentre in Finlandia gli immigrati incidono per meno del 3% sull'occupazione totale, in Australia, Svizzera e Nuova Zelanda questa percentuale può anche superare il 25%. L'aumento della percentuale d'immigrati sull'occupazione totale è stato particolarmente significativo in Spagna, Irlanda e Italia.

In molti paesi membri, gli immigrati, uomini e donne, guadagnano molto meno dei lavoratori nazionali ...

Gli immigrati guadagnano meno dei lavoratori nazionali, eccetto in Australia. Negli Stati Uniti gli immigrati guadagnano in media circa il 20% in meno, e il 15% in meno nei Paesi Bassi. Il divario retributivo tra immigrati e lavoratori nazionali tende ad essere meno accentuato del divario retributivo tra uomini e donne.

Grafico I.6. Quote di popolazione straniera e nata all'estero in un numero selezionato di paesi dell'OCSE, 2006

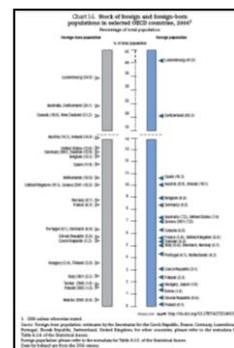
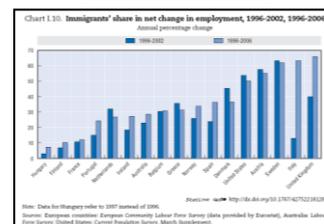


Grafico I.10. Evoluzione delle quote di immigrati sull'occupazione totale, 1996-2002, 1996-2006



... e gli immigrati provenienti da paesi non membri sono particolarmente svantaggiati

Le indicazioni emerse sembrano confermare che il mercato del lavoro retribuisca meglio l'esperienza e le qualifiche dei lavoratori provenienti da paesi membri, valutate in base agli anni di residenza. Gli immigrati provenienti da paesi non membri guadagnano invece molto di meno. Per contro, gli immigrati che sono stati naturalizzati guadagnano di più, indipendentemente dagli anni di residenza.

Il presente rapporto fornisce un resoconto degli sviluppi strutturali e istituzionali delle politiche migratorie

Considerato l'andamento stabile dei flussi migratori nel periodo 2006-07, molti paesi membri come la Francia, l'Ungheria, la Romania e il Regno Unito, hanno introdotto notevoli cambiamenti strutturali nelle loro politiche migratorie. Alcuni cambiamenti legislativi o operativi rappresentano la continuazione o il completamento di progetti lasciati in sospeso, altri sono il frutto di nuove iniziative (Canada, Finlandia, Giappone, Norvegia, Polonia e Portogallo).

Due capitoli speciali trattano di problematiche attuali ...

Tra i paesi dell'OCSE c'è molta competitività per attrarre e trattenere lavoratori altamente qualificati, ma aumenta anche la richiesta di lavoratori meno qualificati. La domanda di lavoratori scarsamente qualificati è stata in parte soddisfatta grazie all'immigrazione. Gestire la migrazione di lavoratori scarsamente qualificati è un compito impegnativo per i paesi dell'OCSE. Il problema maggiore è rappresentato dalla possibilità di garantire un impiego a lungo termine ai lavoratori meno qualificati e dalla loro integrazione nei paesi ospiti. Molti paesi dell'OCSE hanno implementato programmi di lavoro temporaneo per gli immigrati. L'importanza crescente dell'immigrazione temporanea ha creato un maggiore e rinnovato interesse per la migrazione di ritorno e per il suo impatto sullo sviluppo dei paesi d'origine.

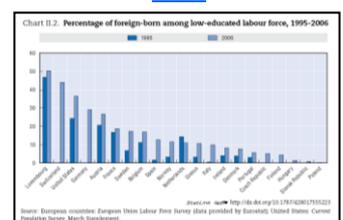
...il primo capitolo tratta della gestione della migrazione dei lavoratori scarsamente qualificati

La migrazione di lavoratori poco qualificati si sta diffondendo sia attraverso programmi di migrazione controllata che attraverso immigrazione incontrollata, ovvero irregolare. Questo capitolo analizza la presenza e il ruolo dei lavoratori scarsamente qualificati tra la forza lavoro dei paesi dell'OCSE, nonché le strategie di reclutamento di tali

Tabella I.13. Retribuzioni medie degli immigrati rispetto ai nati, per paese di origine e genere

Native origin	Men		Women	
	Born in OECD	Born in OECD (incl. Turkey and Mexico)	Born in OECD	Born in OECD (incl. Turkey and Mexico)
Australia	113	112	103	111
Canada	102	102	97	100
Denmark	100	100	96	92
Finland	100	100	98	97
France	100	100	96	92
Germany	100	100	96	92
Japan	100	100	96	92
Netherlands	100	100	96	92
Portugal	100	100	96	92
United States	100	100	96	92
Switzerland	100	100	96	92

Grafico II.2. Percentuali di nati all'estero tra i lavoratori con un basso livello d'istruzione, 1995-2006



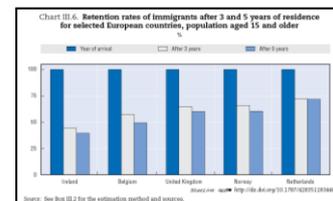
lavoratori. Molti paesi hanno una notevole esperienza in materia di gestione dei lavoratori scarsamente qualificati, e alcuni programmi di migrazione temporanea messi in atto stanno dando ottimi risultati. Tuttavia, il persistere di flussi non autorizzati e del lavoro nero degli immigrati indicano che le politiche esistenti non sono completamente adeguate. Una valutazione attenta della domanda del mercato del lavoro a intervalli regolari sembra essere l'elemento essenziale per stabilire programmi di migrazione efficaci, in modo da garantire un numero adeguato di permessi di lavoro e di ingressi per soddisfare le esigenze dei mercati del lavoro dei paesi ospiti. A causa della natura occupazionale dei programmi di migrazione dei lavoratori scarsamente qualificati e del fatto che spesso i permessi di lavoro sono limitati a specifici lavori, possono verificarsi degli abusi. Per evitare tali abusi è necessario un controllo accurato al fine di garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori, ma è anche indispensabile fornire incentivi ai datori di lavoro affinché rispettino la legalità. Infine, è bene sapere che i programmi d'immigrazione temporanea per esigenze specifiche o continuative possono rivelarsi problematici quando tutte le parti hanno interesse a mantenere la relazione di lavoro.

...e il secondo capitolo presenta nuove prospettive della migrazione di ritorno

Qual è la portata e la natura della migrazione di ritorno? Quali immigrati rientreranno, con maggiore probabilità, nel loro paese d'origine? Perché alcuni immigrati si stabiliscono definitivamente nel paese ospite, mentre altri scelgono di residervi solo temporaneamente? Quale ruolo dovrebbero svolgere le politiche d'immigrazione a questo proposito? È possibile gestire con successo la migrazione di ritorno? Qual è l'impatto della migrazione di ritorno sullo sviluppo economico del paese d'origine? Il presente capitolo tenta di fornire alcune risposte a queste domande. Una prima conclusione è che la migrazione di ritorno è una componente importante dei flussi di migrazione. La migrazione di ritorno si situa agli estremi del ciclo di vita. Le caratteristiche dell'integrazione nel paese ospite influenzano la propensione o meno al ritorno. Gli immigrati pianificano il loro percorso di migrazione, in base ai loro obiettivi individuali e familiari, ma prendono anche in considerazione le opportunità nei loro paesi d'origine. In tale contesto, è importante sfruttare i diversi modi in cui i migranti possono contribuire allo sviluppo del loro paese d'origine, senza che il ritorno a casa sia una condizione necessaria.

I ritorni temporanei o effettivi degli immigrati nel loro paese possono favorire il trasferimento di competenze e tecnologie, e rafforzare i legami con il paese d'origine, favorendo la reintegrazione di coloro che decidono di ritornare. La migrazione di ritorno può in questo modo sostenere, se non proprio avviare, il processo di sviluppo.

Grafico III.6. Tasso di permanenza degli immigrati dopo 3 e 5 cinque anni di residenza in un numero selezionato di paesi europei (popolazione dai quindici anni in su) (in %)



Per accedere all'intera pubblicazione: www.oecd.org/els/migration/imo

La sintesi contiene **StatLinks**, un sistema che permette di scaricare in Excel™ i dati e grafici presenti nelle Prospettive.

© OECD 2008

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni, Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Website www.oecd.org/rights/



Italy



Permanent immigration to Italy continues to be significant and largely employment based. Labour immigration is subject to annual numerical limits (“quotas”) applied to employer

requests for foreign workers. These quotas have been raised over the past few years to meet forecasted demand. In both 2006 and 2007 the quotas were set at 170 000, twice the 2005 figure. About 520 000 applications for permits were made in 2006, when employers filed requests through the post office. The government later decided to accept all applications, but administrative delays meant that most applications were not considered until the end of 2006, when Romanian and Bulgarian citizens became exempt from the procedure. Excluding Romanian and Bulgarian citizens, as well as incomplete and duplicate applications, the actual number of applications approved was about 253 000. The 2007 quotas contained a larger number of reserved set-asides than the previous year. 65 000 permits were reserved for home care workers (up from 45 000 in 2006). Construction (14 200), transport workers (500) and fishermen (200) also received a set-aside; as did citizens from countries with which Italy has bilateral agreements and cooperation. 1 000 entries were reserved for the highly skilled, a category which has never been fully utilised – immigration to Italy remains largely oriented towards low-skilled occupations. Another change was the 2007 requirement that employers apply on-line. 684 000 applications were filed, of which half were for the home care worker quota.

Due to processing delays, only 94 000 visas for employment were issued to non-EU citizens in 2006, which was still an increase of 6% from 2005. Family reunification visas declined 12% to 79 000. The number of permit holders rose to more than 2.4 million, of which almost 1.5 million held work permits and 764 000 held family permits. The total stock in the registered foreign population – which includes all minors – increased by more than 10% in 2006 to reach almost 3 million.

Italy completely opened its labour market to citizens of the EU countries which joined in 2004. For Romanian and Bulgarian citizens, no real obstacles are imposed. Workers can be directly hired in key sectors (seasonal work, farming, tourism-hotel

activities, domestic work and personal care, construction, metalworking, fishing and maritime activities, entertainment). Management, high skilled work and self-employment are also unrestricted. Other occupations are also open, following approval of wage and contract conditions by the local foreigner’s office. During 2007 the legally resident Romanian population was estimated to have risen by about 50% to more than 500 000, replacing Albania as the most important origin country. Following several publicised crimes, a decree was issued in late 2007 facilitating deportation of EU citizens who break laws.

A significant immigration reform was proposed in Parliament in 2007. The main elements of the proposal were changes to the quota system (three-year forecasts, greater involvement of social partners); candidate lists at foreign consulates; sponsored job-search visas; transfer of competence for permits from the Ministry of Interior to municipalities; longer permit durations and easier renewal. Naturalisation requirements would be halved to five years, although a language and culture test would be imposed. The change of government in early 2008 made this reform unlikely.

The number of asylum seekers rose slightly to 10 348 in 2006. The decentralised asylum application system in place since April 2005, significantly reduced processing times and no-show rates. 14 500 cases were reviewed in 2006; only 7.2% received refugee status but 36.7 % received a humanitarian stay permit. The refugee reception system expanded to provide services to more than 5 300 people.

Illegal migration remained steady in 2006 with more than 22 000 unauthorised migrants intercepted along the southern Italian coast, more than 90% around Lampedusa Island, halfway to Tunisia. However, most unauthorised migrants used other methods to enter, either with a visa (60%) or false documents (25%).

For further information...

www.interno.it/

www.istat.it/

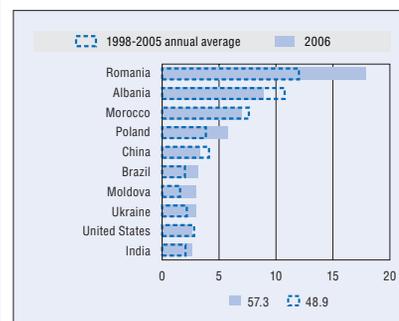
www.lavoro.gov.it/lavoro/

www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/

www.caritasitaliana.it/

Flow data on foreigners

Migration flows (foreigners) National definition	1995	2000	2005	2006	Average		Level ('000)
					1995-2000	2001-2006	2006
<i>Per 1 000 inhabitants</i>							
Inflows	..	4.7	3.6	3.1	3.8	4.6	181.5
Outflows	..	..	..	..	..	..	..
Migration inflows (foreigners) by type Permit based statistics (standardised)	Thousands		% distribution				
	2005	2006	2005	2006			
Work	57.1	62.9	28.7	30.8			
Family (incl. accompanying family)	96.4	85.1	48.4	41.7			
Humanitarian	5.3	6.4	2.7	3.1			
Free movements	36.6	45.8	18.4	22.4			
Others	3.8	4.1	1.9	2.0			
Total	199.2	204.3					
Temporary migration	2000	2005	2006	Annual average			
				2000-2006			
<i>Thousands</i>							
International students	..	31.7	32.9	30.9			
Trainees	..	..	..	..
Working holiday makers	..	0.4	0.4	0.2			
Seasonal workers	..	84.2	98.0	70.0			
Intra-company transfers	..	..	..	..
Other temporary workers	..	..	..	..
Inflows of asylum seekers	1995	2000	2005	2006	Average		Level ('000)
					1995-2000	2001-2006	2006
<i>Per 1 000 inhabitants</i>							
	-	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	10.3

Inflows of top 10 nationalities
as a % of total inflows of foreigners

Macroeconomic, demographic and labour market indicators

Macroeconomic indicators	1995	2000	2005	2006	Average		Level
					1995-2000	2001-2006	2006
Real GDP (growth, %)	2.8	3.6	0.1	1.9	1.9	0.7	
GDP/capita (growth, %) – level in US Dollars	2.8	3.5	-0.6	1.4	1.9	0.1	26 077
Employment (growth, %) – level in thousands	-0.6	1.9	0.7	2.2	1.0	1.4	22 798
Unemployment (% of labour force)	11.3	10.2	7.8	6.8	11.1	8.2	
Components of population growth	1995	2000	2005	2006	Average		
					1995-2000	2001-2006	
<i>Per 1 000 inhabitants</i>							
Total	1.1	2.8	4.9	6.4	1.7	6.5	
Natural increase	-0.5	-0.3	-0.2	-	-0.5	-0.2	
Net migration	1.6	3.1	5.2	6.4	2.2	6.7	
Total population	1995	2000	2005	2006	Average		Level ('000)
					1995-2000	2001-2006	2006
<i>(Annual growth %)</i>							
Native-born	..	..	..	..	..	..	..
Foreign-born	..	..	..	..	..	..	..
National	0.1	0.1	0.6	0.1	-0.1	-0.1	55 496
Foreign	7.6	2.9	11.2	10.1	13.6	15.2	2 939
Naturalisations	1995	2000	2005	2006	Average		Level
					1995-2000	2001-2006	2006
<i>As a percentage of foreign population</i>							
	1.1	0.7	0.8	1.3	1.0	0.9	35 766
Labour market outcomes	1995	2000	2005	2006	Average		
					1995-2000	2001-2006	
<i>Employment/population ratio</i>							
Native-born men	66.4	67.4	69.4	69.6	66.6	69.1	
Foreign-born men	80.5	82.4	81.6	81.9	82.1	82.3	
Native-born women	35.5	39.3	45.3	46.0	37.1	43.6	
Foreign-born women	40.1	40.5	46.7	49.9	42.2	48.2	
<i>Unemployment rate</i>							
Native-born men	9.2	8.4	6.2	5.5	9.2	6.7	
Foreign-born men	7.0	6.5	6.0	5.7	6.4	5.7	
Native-born women	16.1	14.9	9.2	8.5	16.1	10.9	
Foreign-born women	24.5	21.2	14.6	12.4	18.9	14.0	

Notes and sources are at the beginning of the Chapter.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/434227630812>

I

(Comunicazioni)

PARLAMENTO EUROPEO
CONSIGLIO
COMMISSIONE

Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo»

(2006/C 46/01)

IN CONSENSO EUROPEO IN MATERIA DI SVILUPPO

La sfida dello sviluppo

1. Mai prima d'ora l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono stati più importanti. Il contesto nel quale è perseguita l'eliminazione della povertà è un mondo sempre più globalizzato e interdipendente; questa situazione ha creato nuove opportunità ma anche nuove sfide.

La lotta globale contro la povertà non è soltanto un obbligo morale, ma contribuirà anche a creare un mondo più stabile, più pacifico, più prospero e più equo, che rispecchi l'interdipendenza tra i paesi più ricchi e quelli più poveri. In un mondo siffatto non consentiremo che 1 200 bambini muoiano ogni ora a causa della povertà, né accetteremo che un miliardo di persone lottino per la sopravvivenza con meno di un dollaro al giorno e che l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria costino la vita a più di 6 milioni di persone ogni anno. La politica di sviluppo è al centro delle relazioni dell'UE⁽¹⁾ con tutti i paesi in via di sviluppo⁽²⁾.

2. La cooperazione allo sviluppo rientra nella competenza ripartita tra la Comunità europea⁽³⁾ e gli Stati membri. La politica comunitaria nella sfera della cooperazione allo sviluppo è complementare alle politiche perseguite dagli Stati membri. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità primaria del loro proprio sviluppo. Ma i paesi sviluppati hanno anch'essi una responsabilità, e l'UE, a livello sia degli Stati membri che della Comunità, ha l'impegno di far fronte a tali responsabilità. Operando congiuntamente l'UE costituisce una forza importante per un cambiamento positivo. L'UE fornisce più della metà degli aiuti mondiali e si è impegnata ad aumentare tali aiuti, nonché a migliorarne la qualità e l'efficacia. L'UE è anche il partner economico e commerciale più importante per i paesi in via di sviluppo, in quanto offre specifici vantaggi commerciali a tali paesi, principalmente a quelli meno avanzati (PMA).

3. Gli Stati membri e la Comunità sono parimenti impegnati a osservare i principi basilari, i valori fondamentali e gli obiettivi di sviluppo concordati a livello multilaterale. Gli sforzi intesi al coordinamento e all'armonizzazione devono contribuire ad aumentare l'efficacia dell'aiuto. A tal fine, e basandosi sui progressi compiuti negli ultimi anni, il «consenso europeo in materia di sviluppo» offre per la prima volta

⁽¹⁾ L'UE include gli Stati membri e la Comunità europea.

⁽²⁾ I paesi in via di sviluppo sono tutti i destinatari dell'elenco dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) che dovrà essere deciso dall'OCSE/DAC nell'aprile 2006.

⁽³⁾ Cooperazione allo sviluppo comunitaria basata sugli articoli 177-181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

una visione comune che guida l'azione dell'UE, a livello di Stati membri e di Comunità, nella cooperazione allo sviluppo. Questa visione comune è il tema della prima parte della dichiarazione; la seconda parte stabilisce la politica di sviluppo della Comunità europea per orientare l'attuazione di tale visione a livello comunitario e specifica inoltre quali siano le priorità per azioni concrete a tale livello.

4. Il consenso europeo in materia di sviluppo è stato definito di comune accordo dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

PARTE I: LA VISIONE DELL'UE IN MATERIA DI SVILUPPO

La prima parte del consenso europeo in materia di sviluppo stabilisce obiettivi e principi comuni per la cooperazione allo sviluppo. Riafferma l'impegno dell'UE per l'eliminazione della povertà, la titolarità, il partenariato, l'erogazione di maggiori e migliori aiuti e la promozione della coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Guiderà le attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri in tutti i paesi in via di sviluppo ⁽¹⁾, in uno spirito di complementarità.

1. Obiettivi comuni

5. L'obiettivo primario e generale della cooperazione allo sviluppo dell'UE è l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, incluso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG).

6. Gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio sono: eliminare la fame e la povertà estrema; garantire un'istruzione primaria per tutti; promuovere l'uguaglianza dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

7. Riaffermiamo che lo sviluppo costituisce di per sé l'obiettivo centrale e che lo sviluppo sostenibile include il buon governo, i diritti umani e gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali.

8. L'UE è determinata ad operare per contribuire al conseguimento di detti obiettivi e allo sviluppo di obiettivi concordati nelle principali conferenze e vertici ONU ⁽²⁾.

9. Riaffermiamo l'impegno a promuovere la coerenza politica in materia di sviluppo, basata sulla garanzia che l'UE terrà conto degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche cui dà attuazione e che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo, e che tali politiche sosterranno gli obiettivi di sviluppo.

10. Gli aiuti allo sviluppo continueranno a sostenere i poveri in tutti i paesi in via di sviluppo, inclusi i paesi a reddito basso e medio (LMIC). L'UE continuerà a dare priorità al sostegno ai paesi meno sviluppati e ad altri paesi a basso reddito (LIC) per conseguire uno sviluppo globale più equilibrato, riconoscendo nel contempo il valore di una concentrazione delle attività di aiuto di ciascuno Stato membro in aree e regioni in cui hanno vantaggi comparativi e possono avere un valore aggiunto nella lotta contro la povertà.

⁽¹⁾ Le attività di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri sono definiti APS, come convenuto dall'OCSE/DAC.

⁽²⁾ I programmi d'azione adottati nelle conferenze ONU del 1990 nei settori sociale, economico, ambientale, dei diritti umani, della popolazione, della sanità riproduttiva e della parità di genere e riaffermati nel 2002-2005 attraverso la dichiarazione del Millennio e gli obiettivi di sviluppo del Millennio (2000), a Monterrey (2002), lo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002), il vertice di riesame del Millennio (2005).

2. Aspetti pluridimensionali dell'eliminazione della povertà

11. Si parla di povertà per tutte quelle aree in cui persone di entrambi i sessi sono indigenti e sono percepite come persone prive di capacità in varie società e contesti locali. Le dimensioni chiave della povertà includono capacità economiche, umane, politiche, socioculturali e di protezione. La povertà ha relazione con capacità umane, come consumo e sicurezza alimentare, sanità, istruzione, diritti, facoltà di farsi ascoltare, sicurezza umana, specialmente per i poveri, dignità e lavoro dignitoso. La lotta contro la povertà avrà pertanto successo soltanto se si attribuisce uguale importanza all'investimento nelle persone (prima di tutto sanità, istruzione, lotta contro l'HIV/AIDS, protezione delle risorse naturali (foreste, risorse idriche, risorse marine e suolo) per garantire i mezzi di sussistenza rurali e investimento nella creazione di benessere) ponendo l'accento su questioni come l'imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro, l'accesso al credito, i diritti di proprietà e le infrastrutture). L'autonomia delle donne costituisce la chiave di ogni sviluppo e la priorità di genere dovrebbe essere il punto centrale di tutte le strategie politiche.

12. L'agenda per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio e le dimensioni economica, sociale e ambientale dell'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile includono molte attività riguardanti lo sviluppo, tra cui il governo democratico e le riforme politiche, economiche e sociali, la prevenzione dei conflitti, la giustizia sociale, la promozione dei diritti umani e l'accesso equo ai pubblici servizi, l'istruzione, la cultura, la sanità, inclusi diritti e sanità in materia sessuale e riproduttiva, quali sono fissati nell'agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, la crescita economica favorevole ai poveri, il commercio e lo sviluppo, la migrazione e lo sviluppo, la sicurezza alimentare, i diritti dei bambini, la parità di genere e la promozione della coesione sociale e del lavoro dignitoso.

3. Valori comuni

13. Il partenariato e il dialogo dell'UE con i paesi terzi promuoverà valori comuni: rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali, pace, democrazia, buon governo, parità di genere, stato di diritto, solidarietà e giustizia. L'UE è fermamente impegnata a favore di un multilateralismo efficace in cui tutte le nazioni del mondo condividano la responsabilità dello sviluppo.

4. Principi comuni

4.1 Titolarità, partenariato

14. L'UE rispetta il principio della titolarità dei programmi e delle strategie di sviluppo da parte dei paesi partner. I paesi in via di sviluppo hanno la responsabilità principale per l'instaurazione di un ambiente nazionale favorevole alla mobilitazione delle risorse interne, in grado di consentire tra l'altro politiche coerenti ed efficaci. Detti principi consentiranno un'assistenza adattata alle esigenze, rispondente alle specifiche necessità del paese beneficiario.

15. L'UE e i paesi in via di sviluppo condividono la responsabilità e l'obbligo di rendere conto dei loro sforzi congiunti nel contesto del partenariato. L'UE sosterrà la riduzione della povertà nei paesi partner, le strategie di sviluppo e riforma, incentrate sugli obiettivi di sviluppo del Millennio, e si allineerà con le procedure e i sistemi dei paesi partner. Gli indicatori di progresso e una valutazione regolare dell'assistenza sono di importanza capitale per meglio focalizzare l'assistenza dell'UE.

16. L'UE riconosce l'essenziale ruolo di controllo dei rappresentanti dei cittadini democraticamente eletti. Incoraggia pertanto un maggiore coinvolgimento delle assemblee nazionali, dei parlamenti e delle autorità locali.

4.2 *Un dialogo politico approfondito*

17. Il dialogo politico costituisce un mezzo importante per progredire verso gli obiettivi di sviluppo. Nel quadro del dialogo politico condotto dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione europea — Consiglio, Commissione e Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze — il rispetto del buon governo, i diritti umani, i principi democratici e lo stato di diritto saranno regolarmente valutati al fine di formare una visione condivisa e individuare misure di supporto. Questo dialogo ha una dimensione preventiva importante e mira ad assicurare che tali principi siano rispettati. Affronterà anche la lotta contro la corruzione, la lotta contro la migrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

4.3 *Partecipazione della società civile*

18. L'UE favorisce l'ampia partecipazione di tutte le parti interessate allo sviluppo dei paesi e incoraggia tutte le parti della società a parteciparvi. La società civile, comprese le parti sociali ed economiche quali le organizzazioni sindacali, le organizzazioni dei datori di lavoro ed il settore privato, ONG ed altri soggetti non statali dei paesi partner, svolgono in particolare un ruolo vitale in qualità di promotori della democrazia, della giustizia sociale e dei diritti umani. L'UE intensificherà il suo sostegno allo sviluppo di capacità dei soggetti non statali per rafforzare la loro voce nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo economico, sociale e politico. Sarà altresì riconosciuto l'importante ruolo della società civile europea; a tal fine, l'UE dedicherà particolare attenzione all'educazione allo sviluppo e ad una maggiore sensibilizzazione dei cittadini dell'UE.

4.4 *Parità di genere*

19. La promozione della parità di genere e dei diritti delle donne è non solo importante in sé, ma è anche un diritto umano fondamentale e una questione di giustizia sociale, nonché un mezzo per la realizzazione di tutti gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), e per l'attuazione della piattaforma d'azione creata a seguito della Conferenza di Pechino, del programma di azione del Cairo e della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. L'UE introdurrà pertanto una forte componente di genere in tutte le sue politiche e prassi nell'ambito delle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo.

4.5 *Intervenire sulla fragilità statale*

20. L'UE migliorerà la sua risposta nel caso di partenariati difficili e Stati fragili, in cui vive il trenta per cento della popolazione più povera del mondo. L'UE intensificherà i suoi sforzi nella prevenzione dei conflitti⁽¹⁾ e sosterrà la prevenzione della fragilità degli Stati mediante riforme di governo, stato di diritto, misure anticorruzione, e lo sviluppo di istituzioni statali sostenibili per aiutarli a svolgere una serie di funzioni fondamentali e a venire incontro ai bisogni dei loro cittadini. L'UE si avvarrà di sistemi e strategie statali, ove possibile, per potenziare le capacità negli Stati fragili. L'UE auspica di mantenere il proprio impegno, anche nei paesi in cui la situazione è più difficile, per impedire il fallimento degli Stati.

21. Nei contesti di transizione, l'UE promuoverà legami tra l'aiuto di emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo a lungo termine. In situazione di post-crisi, lo sviluppo sarà guidato da strategie integrate di transizione che mirano a ristabilire le capacità istituzionali, le infrastrutture e i servizi sociali essenziali, maggiore sicurezza alimentare, nonché a offrire soluzioni sostenibili per i rifugiati e i profughi, e, in genere, in materia di sicurezza dei cittadini. L'azione dell'UE si collocherà nel quadro degli sforzi multilaterali, compresa la commissione per il consolidamento della pace delle Nazioni Unite, e mirerà a ristabilire il principio di titolarità e di partenariato.

(¹) Definiti nel programma UE sulla prevenzione dei conflitti violenti, Consiglio europeo di Göteborg, giugno 2001.

22. Taluni paesi in via di sviluppo sono particolarmente vulnerabili alle catastrofi naturali, ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale e agli shock economici esogeni. Gli Stati membri e la Comunità sosterranno la prevenzione delle catastrofi e la preparazione a far fronte a tali situazioni in detti paesi, allo scopo di aumentarne la resilienza di fronte a queste sfide.

5. Aumentare e migliorare il sostegno

5.1 Accrescere le risorse finanziarie

23. Lo sviluppo rimane un impegno a lungo termine. L'UE ha adottato un calendario per gli Stati membri al fine di raggiungere lo 0,7 % del prodotto interno lordo nel 2015, con un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56 % per il 2010 ⁽¹⁾, e invita i partner a seguire questo esempio. Grazie a questi impegni, l'aiuto annuale dell'UE dovrebbe raddoppiare fino a più di 66 miliardi di EUR nel 2010. Si esamineranno un ulteriore alleviamento del debito nonché le fonti innovative di finanziamento allo scopo di accrescere le risorse disponibili in modo sostenibile e prevedibile. Almeno la metà di questo aumento dell'aiuto sarà attribuita all'Africa, nel pieno rispetto delle priorità di ciascuno Stato membro nell'aiuto allo sviluppo. L'allocatione delle risorse sarà improntata all'obiettività e alla trasparenza, secondo le necessità e i rendimenti dei paesi beneficiari, tenendo conto delle situazioni specifiche.

24. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, si continuerà a dare priorità ai paesi meno avanzati e altri paesi a basso reddito, come risulta dall'alta percentuale dell'aiuto UE indirizzato verso questi paesi ⁽²⁾. L'UE ribadisce inoltre il suo impegno a sostenere lo sviluppo a favore dei poveri dei paesi a reddito medio, in particolare di quelli a reddito più basso, e la nostra assistenza allo sviluppo destinata a tutti i paesi in via di sviluppo sarà concentrata sulla riduzione della povertà, nei suoi aspetti pluridimensionali, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile. Particolare attenzione sarà dedicata agli Stati fragili e agli Stati negletti dai donatori («donor orphans»).

5.2 Aiuto più efficace

25. L'UE fornirà non soltanto maggiore aiuto, ma anche un aiuto migliore. I costi di transazione legati agli aiuti saranno ridotti e il relativo impatto globale sarà migliorato. L'UE si è impegnata a collaborare con tutti i partner allo sviluppo al fine di migliorare la qualità e l'impatto del suo aiuto, nonché le pratiche dei donatori, e ad assistere i nostri paesi partner nell'utilizzo più efficace degli accresciuti flussi di aiuto. L'UE assicurerà l'attuazione e il monitoraggio degli impegni sull'efficacia degli aiuti ⁽³⁾ in tutti i paesi in via di sviluppo, definendo anche obiettivi concreti per il 2010. I principi fondamentali in materia sono il principio di titolarità nazionale di coordinamento dei donatori e di armonizzazione, partendo in loco, di allineamento ai sistemi dei paesi destinatari e di orientamento ai risultati.

26. L'assistenza allo sviluppo può essere fornita attraverso diverse modalità che possono essere complementari (aiuto in fase di progetto, sostegno al programma settoriale, sostegno settoriale e al bilancio generale, aiuto umanitario e assistenza nella prevenzione delle crisi, sostegno da e verso la società civile, ravvicinamento legislativo, standard e legislazione, ecc.) in base a quanto sarà più opportuno per ogni paese. Ove le circostanze lo consentissero, occorrerebbe accrescere il ricorso all'aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale come mezzo per rafforzare la titolarità, sostenere l'assunzione di responsabilità da parte dei partner e le rispettive procedure nazionali, per finanziare le strategie di riduzione della povertà (compresi i costi di funzionamento dei bilanci dedicati alla sanità e all'istruzione) e per promuovere una gestione sana e trasparente delle finanze pubbliche.

27. I paesi partner necessitano di un aiuto stabile ai fini di una pianificazione efficace. L'UE si è pertanto impegnata a definire meccanismi di aiuto di natura meno volatile e più prevedibile.

⁽¹⁾ Nelle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 si afferma: gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto un livello dello 0,51 % di APS/RNL si impegnano a raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che hanno già superato tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 e che non hanno raggiunto un livello dello 0,17 % di APS/RNL si adopereranno per aumentare il loro APS per raggiungere tale livello entro il 2010 nell'ambito dei rispettivi processi di dotazioni di bilancio, mentre quelli che si trovano già al di sopra di tale livello si impegnano a proseguire i loro sforzi. Gli Stati membri si impegnano a raggiungere l'obiettivo dello 0,7 % di APS/RNL entro il 2015 mentre quelli che hanno già raggiunto tale obiettivo si impegnano a rimanere al di sopra di tale livello. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 si adopereranno per aumentare entro il 2015 il loro APS/RNL fino allo 0,33 %.

⁽²⁾ Nel 2003, l'UE ha assegnato ai paesi a basso reddito, in media, il 67 % degli aiuti, esclusi gli Stati membri che hanno aderito nel 2004 (dati OCSE CAS).

⁽³⁾ Dichiarazione di Roma del febbraio 2003 e dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

28. Anche l'alleviamento del debito consente un finanziamento prevedibile. L'UE si è impegnata a trovare soluzioni ad oneri del debito insostenibili, in particolare per quanto riguarda il rimanente debito multilaterale dei paesi poveri fortemente indebitati, e ove necessario e se del caso, per i paesi vulnerabili agli shock esterni e i paesi che escono da un conflitto.

29. L'UE promuoverà un ulteriore slegamento dell'aiuto, superiore a quello previsto dalle raccomandazioni OCSE esistenti, in particolare in materia di aiuto alimentare.

5.3 Coordinamento e complementarità

30. Nello spirito del trattato, la Comunità e gli Stati membri intensificheranno il coordinamento e la complementarità. Il modo migliore per assicurare la complementarità consiste nel venire incontro alle priorità dei paesi partner, a livello regionale e nazionale. L'UE migliorerà il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento. ⁽¹⁾ L'UE incoraggia i paesi partner a guidare il proprio processo di sviluppo e a sostenere un ampio impegno a livello dei donatori nell'ambito delle agende nazionali per l'armonizzazione. Se del caso, l'UE stabilirà tabelle di marcia flessibili che definiscano in che modo i suoi Stati membri possono contribuire ai piani e agli sforzi di armonizzazione dei paesi.

31. L'UE si è impegnata a migliorare il coordinamento e le complementarità dei donatori puntando su programmazioni pluriennali congiunte, basate sulla riduzione della povertà dei paesi partner o su strategie equivalenti e processi di bilancio dei paesi stessi, meccanismi comuni di attuazione comprendenti analisi condivise, missioni congiunte a livello di donatori e ricorso a dispositivi di cofinanziamento.

32. L'UE assumerà un ruolo di primo piano nell'attuazione degli impegni contenuti nella dichiarazione di Parigi sul miglioramento della fornitura dell'aiuto e ha assunto, in questo contesto, quattro impegni addizionali: fornire tutta l'assistenza allo sviluppo di capacità mediante programmi coordinati aumentando il ricorso ad accordi con più donatori; dirigere il 50 % dell'assistenza tra governi mediante sistemi nazionali, anche aumentando la percentuale della nostra assistenza fornita mediante sostegno al bilancio o approcci settoriali; evitare l'istituzione di nuove Unità di attuazione di progetti; dimezzare il numero delle missioni non coordinate.

33. L'UE valorizzerà l'esperienza dei nuovi Stati membri (quale la gestione di transizione) e sosterrà il rafforzamento del ruolo di questi paesi in qualità di nuovi donatori.

34. L'UE s'impegnerà per realizzare tale agenda in stretta cooperazione con i paesi partner, con gli altri partner bilaterali nel settore sviluppo e con attori multilaterali quali le Nazioni Unite e le istituzioni finanziarie internazionali, affinché si possano evitare sovrapposizioni di iniziative e massimizzare l'impatto e l'efficacia dell'aiuto globale. L'UE promuoverà inoltre un rafforzamento della voce dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni internazionali.

6. Coerenza delle politiche per lo sviluppo

35. L'UE è pienamente impegnata ad agire per portare avanti la coerenza delle politiche per lo sviluppo in una serie di settori ⁽²⁾. È importante che le politiche non attinenti allo sviluppo sostengano gli sforzi dei paesi in via di sviluppo verso il conseguimento degli MDG. L'UE terrà presenti gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche di cui assicura l'attuazione che possono ripercuotersi sui paesi in via di sviluppo. Per concretare quest'impegno l'UE rafforzerà la coerenza delle politiche riguardo alle procedure, strumenti e meccanismi di sviluppo a tutti i livelli e, ai fini della realizzazione di tali scopi, garantirà risorse adeguate e condividerà le migliori prassi, apportando così un considerevole contributo supplementare verso il conseguimento degli MDG.

⁽¹⁾ Ciò comprende le conclusioni del Consiglio del novembre 2004 su «Migliorare il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento: il contributo dell'Unione europea».

⁽²⁾ Le conclusioni del Consiglio del maggio 2005 confermano che l'UE continua ad adoperarsi per l'attuazione degli obiettivi contenuti nella comunicazione della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo nei seguenti settori: commercio, ambiente, cambiamenti climatici, sicurezza, agricoltura, pesca, dimensione sociale della globalizzazione, promozione dell'occupazione e di un lavoro dignitoso, migrazione, ricerca e innovazione, società dell'informazione, trasporti ed energia.

36. L'UE sostiene fermamente il completamento rapido, ambizioso e favorevole ai poveri del Doha Round per lo sviluppo e degli accordi di partenariato economico UE-ACP (APE). I paesi in via di sviluppo dovrebbero decidere una riforma della politica commerciale in linea coi loro più ampi piani nazionali di sviluppo. L'UE fornirà un'ulteriore assistenza per aiutare i paesi poveri ad acquisire capacità commerciale, dedicando particolare attenzione ai paesi meno avanzati e a quelli più vulnerabili. L'UE continuerà a adoperarsi a favore di un'apertura dei mercati adeguatamente cadenzata -soprattutto relativamente ai prodotti interessanti per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo- sostenuta da un sistema commerciale multilaterale aperto, giusto, equo e fondato su regole che tenga conto degli interessi e delle preoccupazioni delle nazioni più deboli. L'UE esaminerà le questioni collegate al trattamento speciale e differenziato e all'erosione del sistema delle preferenze, al fine di promuovere gli scambi tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, ma anche fra i paesi in via di sviluppo stessi. L'UE continuerà a spingere perché tutti i paesi sviluppati garantiscano ai PMA, entro la fine del Doha Round o comunque più in generale, un accesso non contingentato e non subordinato a tariffe. Nel quadro della riforma della politica agricola comune (PAC) l'UE ridurrà considerevolmente il livello di distorsione degli scambi collegato alle sue misure di sostegno al settore agricolo ed agevolerà lo sviluppo agricolo dei paesi in via di sviluppo. In linea con le esigenze di sviluppo l'UE sostiene gli obiettivi di asimmetria e flessibilità nell'attuazione degli APE. L'UE continuerà a dedicare particolare attenzione agli obiettivi di sviluppo dei paesi con cui la Comunità ha concluso o concluderà accordi di pesca.

37. L'insicurezza e i conflitti violenti sono fra i maggiori ostacoli verso il conseguimento degli MDG. Sicurezza e sviluppo sono aspetti importanti e complementari delle relazioni dell'UE con i paesi terzi. Con la loro azione rispettiva essi contribuiscono ad instaurare un ambiente sicuro e a spezzare il circolo vizioso di povertà, guerra, degrado ambientale e collasso delle strutture economiche, sociali e politiche. Nell'ambito delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri, l'UE potenzierà il controllo delle sue esportazioni di armi, per evitare che ordigni fabbricati nell'UE siano usati contro la popolazione civile o aggravino tensioni o conflitti esistenti nei paesi in via di sviluppo e prenderà iniziative concrete per limitare la proliferazione incontrollata delle armi leggere e di piccolo calibro, conformemente alla strategia dell'UE di lotta contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni. L'UE sostiene inoltre con fermezza la responsabilità di dare protezione: non si può restare immobili di fronte al genocidio, ai crimini di guerra, alla pulizia etnica o ad altre gravi violazioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani. L'UE appoggerà un ruolo più incisivo delle organizzazioni regionali e subregionali nel rafforzamento della pace e sicurezza internazionali, compresa la loro capacità di coordinare il sostegno dei donatori nell'ambito della prevenzione dei conflitti.

38. L'UE contribuirà a rafforzare la dimensione sociale della globalizzazione promuovendo l'occupazione e un lavoro dignitoso per tutti. S'impegnerà per trasformare la migrazione in un fattore positivo per lo sviluppo, attraverso la promozione di misure concrete volte a incrementarne il contributo verso la riduzione della povertà, anche mediante l'agevolazione delle rimesse e il contenimento della «fuga di cervelli». L'UE avrà un ruolo guida a livello globale nelle iniziative per ridurre i modelli di produzione e consumo insostenibili. Assisterà i paesi in via di sviluppo nell'attuazione degli accordi ambientali multilaterali e promuoverà iniziative ambientali favorevoli ai poveri. L'UE ribadisce di essere determinata a lottare contro i cambiamenti climatici.

7. Lo sviluppo: un contributo nel far fronte alle sfide globali

39. L'azione dell'UE a favore dello sviluppo, incentrata sull'eliminazione della povertà nel quadro dello sviluppo sostenibile, contribuisce considerevolmente a un'ottimizzazione dei benefici e a una condivisione dei costi del processo di globalizzazione più eque per i paesi in via di sviluppo — il che va nell'interesse della pace e stabilità più in generale — e alla riduzione delle ineguaglianze che sono alla base di molte delle principali sfide cui il mondo deve far fronte. Una delle grandi sfide che attendono oggi la comunità internazionale è assicurare che la globalizzazione costituisca una forza positiva per tutta l'umanità.

40. La riduzione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile sono obiettivi a pieno titolo. Anche il conseguimento degli MDG va nell'interesse della pace e sicurezza, collettive e individuali, a lungo termine. Senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile. Lo sviluppo è altresì la più efficace risposta a lungo termine alla migrazione forzata e clandestina e alla tratta di esseri umani. Esso svolge un ruolo fondamentale nell'incoraggiare modelli di produzione e consumo sostenibili che limitino le conseguenze negative della crescita sull'ambiente.

PARTE II: LA POLITICA DI SVILUPPO DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Questa seconda parte del consenso europeo in materia di sviluppo illustra la nuova politica di sviluppo della Comunità europea, che dà attuazione alla visione europea al riguardo definita nella prima parte per quanto riguarda le risorse affidate alla Comunità conformemente al trattato. Precisa il ruolo e il valore aggiunto della Comunità e spiega in che modo gli obiettivi, i principi, i valori, la coerenza della politica di sviluppo e gli impegni definiti nella visione comune saranno tradotti in pratica sul piano comunitario. Individua le priorità, che si concretizzeranno in programmi di cooperazione allo sviluppo efficaci e coerenti a livello di paesi e regioni. Guiderà la programmazione e l'attuazione della componente di aiuto allo sviluppo di tutti gli strumenti e di tutte le strategie di cooperazione della Comunità con i paesi terzi ⁽¹⁾. Verrà presa in considerazione in tutte le altre politiche comunitarie aventi un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, al fine di assicurare la coerenza politica per lo sviluppo.

41. La politica comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo dovrebbe integrare quelle svolte dagli Stati membri ⁽²⁾.

42. La politica comunitaria di sviluppo avrà come obiettivo primario l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, anche attraverso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, oltre alla promozione della democrazia, del buon governo e del rispetto dei diritti umani, definiti nella parte I. Sul piano comunitario, questi obiettivi saranno perseguiti in tutti i paesi in via di sviluppo e applicati alla componente di aiuto allo sviluppo di tutte le strategie comunitarie in materia di cooperazione con i paesi terzi.

43. La Comunità applicherà tutti i principi definiti nella parte I, compresi i principi di efficacia dell'aiuto, titolarità nazionale, partenariato, coordinamento, armonizzazione, allineamento ai sistemi del paese ricevente e orientamento dei risultati.

44. La Comunità promuoverà inoltre la coerenza delle politiche in materia di sviluppo assicurando che, nelle politiche da essa attuate che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo, si tenga conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

45. In tutte le attività, la Comunità attuerà un rafforzamento dell'approccio di integrazione (*mainstreaming*) delle problematiche trasversali, come illustrato nella sezione 3.3 «Un rafforzamento dell'approccio di integrazione».

1. Il ruolo peculiare e i vantaggi comparativi della Comunità

46. Nell'ambito delle competenze che le sono conferite dal trattato, la Commissione ha un vasto ruolo da svolgere in materia di sviluppo. La sua presenza a livello mondiale, la promozione della coerenza delle politiche in materia di sviluppo, la competenza e le conoscenze specifiche, il diritto d'iniziativa a livello comunitario, l'agevolazione del coordinamento e dell'armonizzazione oltre che il carattere sovranazionale rivestono particolare importanza. La Comunità si distingue per i vantaggi comparativi e il valore aggiunto che comporta, che rendono possibile la complementarità con le politiche bilaterali degli Stati membri e degli altri donatori internazionali.

47. A nome della Comunità, la Commissione si sforzerà di apportare valore aggiunto svolgendo i ruoli di seguito indicati.

48. In primo luogo, assicurando una presenza a livello mondiale. La Commissione è presente come partner del processo di sviluppo in un numero maggiore di paesi di qualunque Stato membro, anche del più grande e, in alcuni casi, è l'unico partner dell'UE concretamente presente. Ha una politica commerciale comune, programmi di cooperazione che riguardano praticamente tutti i paesi e le regioni in via di sviluppo e una politica di dialogo condotta unitamente agli Stati membri. Riceve appoggio da un'estesa rete di delegazioni. Questo le consente di affrontare una grande varietà di situazioni, anche in stati fragili dai quali gli Stati membri si sono ritirati.

⁽¹⁾ Per componente di aiuto allo sviluppo s'intende ogni aiuto pubblico allo sviluppo (APS) elencato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (CAS) dell'OCSE.

⁽²⁾ La cooperazione comunitaria allo sviluppo è basata sugli articoli da 177 a 181 del trattato che istituisce la Comunità europea.

49. In secondo luogo, con il sostegno degli Stati membri, assicurando la coerenza delle politiche in materia di sviluppo nell'ambito delle azioni comunitarie, ⁽¹⁾ in particolare laddove le politiche comunitarie hanno una notevole incidenza sui paesi in via di sviluppo, quali le politiche commerciali, agricole, della pesca e della migrazione, e promuovendo questo principio su più vasta scala. Basandosi sulle proprie esperienze e sulla competenza esclusiva in materia commerciale, la Comunità ha un vantaggio comparativo nel fornire sostegno ai paesi partner al fine di integrare gli scambi nelle strategie di sviluppo nazionali e di sostenere la cooperazione regionale, ogniqualvolta ciò sia possibile.

50. In terzo luogo, promuovendo le migliori pratiche in materia di sviluppo. La Commissione, unitamente agli Stati membri, stimolerà il dibattito europeo e promuoverà le migliori pratiche in materia, quali appoggio diretto al bilancio e aiuto settoriale ove opportuno, slegamento dell'aiuto, approccio basato sui risultati e deconcentrazione dell'attuazione dell'aiuto. Rafforzando le sue capacità analitiche, ha le potenzialità per fungere da fucina intellettuale riguardo a un certo numero di problematiche legate allo sviluppo.

51. In quarto luogo, facilitando il coordinamento e l'armonizzazione. La Commissione si adopererà attivamente nell'attuazione della dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto e sarà uno dei motori trainanti della promozione dell'adempimento da parte dell'UE degli impegni sottoscritti a Parigi in materia di titolarità, allineamento, armonizzazione, risultati e mutua responsabilità. La Commissione continuerà a promuovere le 3 «C» — coordinamento, complementarità e coerenza — come contributo dell'UE al più ampio programma internazionale per l'efficacia dell'aiuto. La Comunità sosterrà inoltre un maggior coordinamento degli interventi in caso di catastrofi e dell'anticipazione delle stesse, nel contesto dei sistemi e dei meccanismi internazionali esistenti e riconoscendo il ruolo guida delle Nazioni Unite nell'assicurare il coordinamento internazionale.

52. In quinto luogo, assicurando la presenza di un agente nelle zone in cui dimensioni e massa critica rivestono particolare importanza.

53. In sesto luogo, la Comunità promuoverà la democrazia, i diritti umani, il buon governo e il rispetto del diritto internazionale, con particolare riguardo alla trasparenza e alla lotta alla corruzione. L'esperienza della Commissione nella promozione della democrazia, dei diritti umani e nel consolidamento dello Stato è positiva e sarà ulteriormente accresciuta.

54. In settimo luogo, mettendo in pratica il principio della partecipazione della società civile, la Commissione sarà appoggiata dal Comitato economico e sociale europeo, che è chiamato a facilitare il dialogo con i partner economici e sociali locali.

55. Inoltre, la Commissione si adopera per migliorare la comprensione delle interdipendenze e promuovere la solidarietà nord-sud. In tal senso presterà particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e di formazione allo sviluppo dei cittadini dell'UE.

2. Un approccio differenziato secondo i contesti e le necessità

2.1 *La differenziazione nell'attuazione della cooperazione allo sviluppo*

56. Gli obiettivi di sviluppo, i principi e l'attuazione degli impegni in materia di efficacia dell'aiuto ⁽²⁾ devono essere applicati a tutte le componenti della cooperazione allo sviluppo. In tutti i paesi in via di sviluppo la Comunità utilizzerà gli strumenti e adotterà gli approcci che si riveleranno più efficaci per ridurre la povertà e assicurare lo sviluppo sostenibile.

57. L'attuazione della cooperazione comunitaria allo sviluppo è necessariamente specifica a un paese o a una regione, è concepita su misura per ciascun paese o regione partner, sulla base di necessità, strategie, priorità e risorse proprie del paese. La differenziazione è una necessità, considerata la diversità dei partner e delle sfide.

⁽¹⁾ In tutti i 12 settori di cui alle conclusioni del Consiglio del maggio 2005 e all'acclusa comunicazione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo.

⁽²⁾ Assunti nel quadro della dichiarazione di Parigi del marzo 2005.

58. Gli obiettivi di sviluppo sono obiettivi a pieno titolo. La cooperazione allo sviluppo è uno dei principali elementi di un'ampia serie di azioni esterne, tutte importanti e che dovrebbero essere coerenti, sostenersi reciprocamente e non essere subordinate l'una all'altra. I documenti di strategia per paese, regione e tematica costituiscono gli strumenti di programmazione della Commissione che definiscono questa serie di politiche e, nel contempo, ne assicurano la reciproca coerenza.

59. L'aiuto allo sviluppo può essere fornito seguendo modalità diverse, che possono essere complementari (aiuti di tipo progetto, sostegno a programmi settoriali, aiuto al bilancio pubblico di carattere generale o settoriale, assistenza umanitaria e in materia di prevenzione delle crisi, sostegno alla società civile e, tramite essa, convergenza di norme, standard e legislazioni, ecc.), a seconda di quelle che potrebbero rivelarsi più efficaci in ciascun paese.

60. L'eliminazione della povertà è importante sia nei paesi partner a reddito medio sia in quelli a basso reddito. I paesi a basso reddito e i paesi meno avanzati devono affrontare enormi sfide nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il sostegno ai paesi a basso reddito si fonderà su strategie intese a ridurre la povertà e presterà dovuta attenzione alla disponibilità dei servizi di base e all'accesso a tali servizi, alla diversificazione economica, alla sufficienza alimentare e ad un potenziamento del buon governo e delle istituzioni.

61. Il sostegno ai paesi a reddito medio resta anch'esso importante per conseguire gli obiettivi del Millennio. Molti dei paesi a medio reddito sono confrontati alle stesse difficoltà dei paesi a basso reddito. Gran parte dei poveri nel mondo vive in questi paesi che spesso si confrontano con disuguaglianze palesi e con malgoverno, il che minaccia la sostenibilità del loro stesso processo di sviluppo. La Comunità continua pertanto a fornire un'assistenza finalizzata a ridurre la povertà o strategie analoghe. Vari paesi a reddito medio sono attori strategici che svolgono un ruolo rilevante in materia di politica, sicurezza e commercio, producono e tutelano beni pubblici globali e fungono da paesi di riferimento a livello regionale. Tuttavia, presentano una vulnerabilità agli shock interni ed esterni oppure soffrono per un conflitto o ne sono appena usciti.

62. La politica di preadesione, nella misura in cui riguarda i paesi in via di sviluppo, mira a sostenere la prospettiva di adesione di paesi candidati e precandidati e la politica europea di vicinato mira inoltre a creare un partenariato privilegiato con i paesi limitrofi, ravvicinandoli all'Unione e offrendo loro di partecipare al mercato interno comunitario, continuando a sostenere il dialogo, le riforme e lo sviluppo socio-economico. Queste politiche sono chiaramente mirate all'integrazione, ma al contempo includono importanti aspetti legati allo sviluppo. Obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo sociale contribuiranno a costruire società più prospere, eque e pertanto stabili in paesi che sono prevalentemente in via di sviluppo. Lo strumento che può fornire assistenza tecnica e finanziaria per sostenere queste politiche comprenderà, ove opportuno, le migliori pratiche in materia di sviluppo per promuovere una gestione e un'attuazione efficaci. La politica che orienterà questo strumento sarà realizzata in un contesto più ampio, fissato nella politica europea di preadesione e di vicinato, e farà parte integrante di azioni esterne della Comunità di maggiore portata.

63. La nuova configurazione proposta degli strumenti incentrati sulle politiche comunitarie e orizzontali⁽¹⁾ per l'aiuto comunitario può offrire il quadro adeguato ai vari contesti e alle condizioni del caso. In questo ambito, i programmi tematici sono sussidiari, complementari e definiti in funzione del loro valore aggiunto specifico rispetto ai programmi geografici.

2.2 Criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse

64. Nell'ambito di dotazioni geografiche e tematiche globali, si ricorrerà a criteri oggettivi e trasparenti per l'assegnazione delle risorse, basati sulle esigenze e i risultati, e per la revisione del relativo uso, tenendo conto delle difficoltà specifiche incontrate dai paesi in conflitto o in crisi o esposti alle catastrofi naturali, nonché delle specificità dei diversi programmi.

65. I criteri relativi ai fabbisogni includono la popolazione, il reddito pro capite, l'estensione della povertà, la ripartizione del reddito e il livello di sviluppo sociale; i criteri di efficacia includono i progressi a livello politico, economico e sociale, i progressi in materia di buon governo e l'assorbimento dell'aiuto, in particolare il modo in cui un paese sfrutta delle risorse limitate ai fini dello sviluppo, cominciando dalle proprie.

⁽¹⁾ La proposta della Commissione al Consiglio e al Parlamento si fonda su tre regolamenti incentrati sulle politiche comunitarie: la politica di prossimità e partenariato, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica e la pre-adesione all'UE, e tre strumenti orizzontali: per l'aiuto umanitario, la stabilità e l'assistenza macrofinanziaria.

66. La politica di sviluppo deve riflettere una ripartizione delle risorse che tenga conto degli effetti di queste ultime sulla riduzione della povertà. Pertanto, si deve prestare un'attenzione particolare alla situazione dei PMA e degli altri paesi a basso reddito nell'ambito di un approccio che comprende anche gli sforzi del governo dei paesi partner per ridurre la povertà, nonché dei loro risultati e delle capacità di assorbimento dell'aiuto. I PMA e i paesi a basso reddito saranno prioritari in termini di ripartizione globale delle risorse. La Comunità dovrebbe trovare il modo di riservare maggiore attenzione ai paesi più poveri, con particolare riguardo all'Africa. Un'adeguata attenzione sarà rivolta in particolare ai paesi a reddito medio-basso (MIC) molti dei quali si trovano ad affrontare problemi simili ai LIC.

3. Rispondere alle necessità dei paesi partner

3.1 Il principio della concentrazione preservando la flessibilità

67. Il principio della concentrazione orienterà la Comunità nella programmazione per paese e per regione: ciò è essenziale per assicurare l'efficacia dell'aiuto. La Comunità applicherà questo principio in tutti i suoi programmi per paese e per regione. Ciò comporta una selezione rigorosa, nel quadro del processo di programmazione dell'aiuto comunitario di un numero limitato di settori di azione, evitando di disperdere gli sforzi in settori troppo numerosi. La selezione sarà effettuata a livello dei paesi e delle regioni, per rispettare gli impegni presi in materia di partenariato, appropriazione e allineamento.

68. Le priorità saranno identificate attraverso un dialogo trasparente e approfondito con i paesi partner, in base a un'analisi comune e in modo da garantire la complementarità con altri donatori, in particolare con gli Stati membri. Una sufficiente flessibilità nella programmazione permetterà inoltre di rispondere rapidamente a bisogni imprevisti.

69. L'agenda dell'armonizzazione richiede che i donatori collaborino a sostegno delle politiche generali e settoriali dei paesi partner. La Comunità sosterrà i paesi partner quale forza motrice nella preparazione e nel coordinamento della programmazione pluriennale di tutto il sostegno dei donatori al paese. Le strategie intese a ridurre la povertà, che mirano al conseguimento degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo, o le strategie nazionali equivalenti devono costituire il punto di partenza di questo sforzo.

3.2 Settori per l'azione della Comunità

70. Il ruolo specifico e i vantaggi comparativi della Comunità portano a concentrare il contributo di quest'ultima in alcuni settori, dove ha vantaggi comparativi. Pertanto la Commissione svilupperà ulteriormente le proprie competenze e capacità in questi settori. Verrà prestata una particolare attenzione allo sviluppo delle capacità e competenze necessarie a livello di paese, secondo il processo di deconcentrazione e la titolarità dei paesi partner.

71. Rispondendo alle necessità manifestate dai paesi partner, la Comunità sarà attiva principalmente nei seguenti settori, per una serie dei quali si prenderanno in considerazione i vantaggi comparati.

Il commercio e l'integrazione regionale

72. In questo settore, la Comunità assisterà i paesi in via di sviluppo promuovendo una crescita equa e sostenibile dal punto di vista ambientale, l'integrazione corretta e progressiva nell'economia mondiale e collegando il commercio e la riduzione della povertà o altre strategie equivalenti. Le priorità in questo settore sono il rafforzamento delle istituzioni e delle capacità, per concepire ed applicare in maniera efficace politiche commerciali e di integrazione sane, e il sostegno al settore privato, per trarre profitto dalle nuove possibilità di scambi.

73. Le azioni specifiche dipenderanno ampiamente dalle caratteristiche dei paesi partner. I paesi più poveri, in particolare i paesi meno avanzati e i paesi di piccole dimensioni, privi di sbocco sul mare o insulari chiedono che si esamini con particolare attenzione l'offerta e l'aumento della competitività del settore privato.

74. Gli ostacoli al commercio risultano spesso più rilevanti tra paesi in via di sviluppo. L'integrazione regionale può ridurre tali ostacoli; nel caso dei paesi ACP, questo spiana la via ad accordi di partenariato economico. L'armonizzazione della regolamentazione del mercato unico comunitario va a vantaggio di vari paesi, ed in particolare di quelli che hanno l'UE come principale partner di scambi e di investimenti.

L'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali

75. La Comunità sosterrà gli sforzi e potenzierà le capacità dei paesi partner per integrare la dimensione ambientale nello sviluppo e li aiuterà a potenziare le loro capacità di attuare gli accordi multilaterali ambientali. La Comunità sarà particolarmente attenta a iniziative che garantiscano la gestione sostenibile e la conservazione delle risorse naturali, anche come fonte di reddito, e come mezzi per preservare e creare posti di lavoro, fonti di redditi rurali e di beni e servizi ambientali. A tal fine, la Comunità incoraggerà e sosterrà strategie nazionali e regionali e parteciperà a iniziative/organizzazioni europee o globali o vi contribuirà. Un sostegno più deciso all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per la diversità biologica aiuterà a frenare la scomparsa di biodiversità e a promuovere la biosicurezza, nonché la gestione sostenibile della biodiversità. Per il controllo della desertificazione e la gestione sostenibile delle terre, la Comunità si concentrerà sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione mediante l'integrazione efficace delle questioni di gestione sostenibile delle terre nelle strategie dei paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda la gestione sostenibile delle foreste, la Comunità sosterrà gli sforzi per combattere i disboscamenti illegali e presterà particolare attenzione all'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT).

76. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, la Comunità si concentrerà sull'attuazione del piano d'azione dell'UE sui cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo, in stretta collaborazione con gli Stati membri. Il sostegno della CE ai paesi meno sviluppati e ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo s'incentrerà sull'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. La Comunità cercherà anche di favorire la gestione sostenibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti, tenendo particolarmente conto dei legami con le questioni sanitarie.

Infrastrutture, comunicazioni e trasporti

77. La Comunità promuoverà un approccio settoriale sostenibile per i trasporti. Tale approccio sarà basato sui principi della titolarità e della determinazione delle priorità dei paesi partner mediante la lotta contro la povertà o strategie equivalenti, rispondendo ai bisogni dei paesi partner, assicurando la sicurezza, l'accessibilità e l'efficienza dei trasporti e riducendo quanto più possibile l'impatto negativo sull'ambiente. La strategia applicata per la fornitura dei trasporti è sostenibile a livello economico, finanziario, ambientale e istituzionale.

78. La Comunità risponderà, nell'ambito delle dotazioni di bilancio disponibili, alla crescente domanda, in particolare dei paesi africani, di aumentare il finanziamento delle infrastrutture, comprese le infrastrutture economiche, dei donatori, a sostegno degli sforzi volti a debellare la povertà. La Comunità offrirà appoggio a vari livelli. Punto di partenza sarà il livello nazionale, nel cui ambito gli aiuti saranno essenzialmente incanalati attraverso le strategie dei paesi partner, assicurando un equilibrio ottimale tra investimenti e manutenzione. A livello regionale e continentale la Comunità avvierà un partenariato per le infrastrutture, che affiancherà l'operato delle comunità economiche regionali e di altri partner di rilievo, compreso il settore privato. Il partenariato con il settore privato fruirà di un sostegno.

79. La Comunità sosterrà inoltre un maggior uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per colmare il divario digitale. Rafforzerà inoltre il suo sostegno alla ricerca collegata allo sviluppo.

Risorse idriche e energia

80. Il quadro strategico comunitario per la gestione integrata delle risorse idriche mira ad assicurare un approvvigionamento sufficiente in acqua potabile di buona qualità, nonché adeguate condizioni sanitarie e di igiene per tutti, in linea con gli MDG e gli obiettivi del Millennio ed agli obiettivi di Johannesburg. Mira inoltre ad istituire un quadro per la protezione a lungo termine di tutte le risorse idriche, evitando un ulteriore degrado e promuovendo un uso sostenibile dell'acqua.

81. L'iniziativa europea per l'acqua contribuisce a conseguire questi obiettivi strategici. Gli elementi chiave sono i seguenti: rafforzare l'impegno politico ad agire; mettere in evidenza le questioni dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari nel contesto degli sforzi intesi a lottare contro la povertà e dello sviluppo sostenibile, promuovere migliori formule di gestione delle risorse idriche; sostenere la cooperazione regionale e subregionale in materia di gestione delle risorse idriche e catalizzare finanziamenti supplementari.

82. Ampie fasce della popolazione dei paesi in via di sviluppo non hanno accesso a servizi energetici moderni e dipendono da sistemi inefficienti e costosi di approvvigionamento di energia per uso domestico. La politica comunitaria mira pertanto essenzialmente a favorire un ambiente istituzionale e finanziario sano, a sensibilizzare e a sviluppare le capacità, nonché ad ottenere finanziamenti al fine di migliorare l'accesso a servizi energetici moderni, di costo ragionevole, sostenibili, efficienti, puliti (anche da fonti rinnovabili di energia) tramite l'iniziativa europea per l'energia e altre iniziative internazionali e nazionali. Saranno inoltre compiuti sforzi per sostenere il salto tecnologico in settori quali l'energia e i trasporti.

Sviluppo rurale, pianificazione del territorio, agricoltura e sicurezza alimentare

83. L'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno un ruolo essenziale nella lotta contro la povertà e nella crescita. Per rilanciare gli investimenti in questi settori, la Comunità sosterrà uno sviluppo territoriale autonomamente determinato dai singoli paesi, partecipativo, decentrato e sostenibile sotto il profilo ambientale, mirante ad accentuare la partecipazione dei beneficiari sia all'identificazione delle priorità di investimento che alla gestione delle risorse, per sostenere l'emergere di veri poli di sviluppo locale, nel rispetto della capacità degli ecosistemi. Affinché i risultati siano sostenibili è essenziale promuovere, a tutti i livelli, un contesto strategico coerente e favorevole.

84. La Comunità continuerà ad adoperarsi per migliorare la sicurezza alimentare a livello internazionale, regionale e nazionale. Sosterrà approcci strategici nei paesi che versano in condizioni di vulnerabilità cronica. L'accento sarà posto sulla prevenzione, le reti di sicurezza, il miglioramento dell'accesso alle risorse, la qualità nutrizionale e lo sviluppo delle capacità. Particolare attenzione sarà prestata alle situazioni di transizione ed all'efficacia dell'aiuto d'urgenza.

85. Per quanto riguarda l'agricoltura, la Comunità concentrerà il suo impegno sull'accesso alle risorse (terra, acqua, finanze), sull'intensificazione sostenibile della produzione (se del caso e in particolare nei paesi meno avanzati), sulla competitività sui mercati regionali ed internazionali e sulla gestione dei rischi (nei paesi che dipendono dai prodotti di base). Per assicurare che lo sviluppo tecnologico sia favorevole ai paesi in via di sviluppo, la Comunità sosterrà la ricerca agricola a livello globale.

Buon governo, democrazia, diritti dell'uomo e sostegno alle riforme economiche e istituzionali

86. Ai fini della lotta contro la povertà e dello sviluppo sostenibile è essenziale compiere progressi in materia di protezione dei diritti dell'uomo, buon governo e democratizzazione⁽¹⁾. Tutti dovrebbero godere di tutti i diritti dell'uomo in linea con gli accordi internazionali. Su tale base la Comunità promuoverà il rispetto dei diritti dell'uomo per tutti, in collaborazione con gli attori governativi e non governativi nei paesi partner. La Comunità si adopererà attivamente per promuovere i diritti dell'uomo quale parte integrante di un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo. Promuovere il buon governo richiede un approccio pragmatico basato sul contesto specifico di ciascun paese. La Comunità promuoverà attivamente un dialogo nazionale partecipativo in materia di buon governo in settori quali la lotta contro la corruzione, la riforma del settore pubblico, l'accesso alla giustizia e la riforma dell'ordinamento giudiziario. Questo aspetto è essenziale per realizzare programmi di riforme determinati autonomamente dai singoli paesi in un contesto di responsabilità e in condizioni istituzionali favorevoli alla difesa dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto.

⁽¹⁾ La comunicazione del 2003 sul Governance e sviluppo ha enunciato la definizione e l'approccio della Comunità europea in materia di buon governo.

87. Nell'ottica di un miglioramento della legittimità e dell'attendibilità delle riforme condotte autonomamente dai singoli paesi, la Comunità promuoverà un alto livello di impegno politico a favore di tali riforme. Sosterrà inoltre, come parte di questo processo, il decentramento e le autorità locali nonché il rafforzamento del ruolo dei parlamenti, promuoverà la sicurezza umana dei poveri e il consolidamento dei processi nazionali intesi ad assicurare elezioni libere, regolari e trasparenti. La Comunità promuoverà i principi di governance democratica nei settori finanziario, tributario e giudiziario.

88. La Comunità continuerà ad essere un attore essenziale, coordinandosi con le istituzioni di Bretton Woods, nel sostenere le riforme economiche e istituzionali, comprese le strategie di indagine della povertà (SRP), avviando un dialogo con i governi impegnati in tali programmi ed offrendo loro assistenza finanziaria. La Comunità manterrà viva la sua attenzione per l'impatto delle riforme, in termini di crescita, di miglioramento del clima imprenditoriale, di stabilità macroeconomica e di effetti sull'alleviamento della povertà. Incentrando il suo dialogo sui risultati la Comunità promuoverà una reale titolarità nazionale delle riforme. Sarà inoltre posto un accento particolare sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, elemento fondamentale per combattere la corruzione e promuovere una spesa pubblica efficiente.

Prevenzione dei conflitti e Stati fragili

89. La Comunità, nell'ambito delle rispettive competenze delle sue istituzioni, svilupperà un approccio globale di prevenzione della fragilità degli Stati, dei conflitti, delle catastrofi naturali e di altri tipi di crisi. Al riguardo la Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner e delle organizzazioni regionali volti a potenziare i sistemi di allarme preventivo, il governo democratico e le capacità istituzionali. La Comunità, in stretta collaborazione e in stretto coordinamento con le strutture esistenti del Consiglio, svilupperà anche la sua capacità di riconoscere i segni precoci di fragilità di uno Stato, migliorando l'analisi e il monitoraggio congiunti nonché la valutazione degli Stati difficili, fragili e in dissoluzione con altri donatori. Inoltre attuerà attivamente i principi dell'OCSE per il buon impegno internazionale negli Stati fragili in tutta la programmazione.

90. Nelle situazioni di partenariato difficile, di Stati fragili o in dissoluzione, le priorità immediate della Comunità saranno offrire servizi di base e soddisfare fabbisogni tramite una collaborazione con la società civile e le organizzazioni delle Nazioni Unite. Il traguardo a lungo termine dell'impegno comunitario è accrescere la titolarità nazionale e continuare a creare istituzioni statali legittime, efficaci e stabili nonché a promuovere una società civile attiva ed organizzata, in partenariato con il paese interessato.

91. La Comunità continuerà a sviluppare piani globali per i paesi che presentano pericoli significativi di conflitto, che dovrebbero riguardare tutte le politiche che possono aggravare o ridurre il rischio di conflitto.

92. Essa manterrà il proprio sostegno alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e all'instaurazione della pace, esaminando le cause principali dei conflitti violenti, in particolare la povertà, il degrado, lo sfruttamento e le disuguaglianze in materia di suddivisione delle terre e delle risorse naturali e di accesso alle stesse, un governo debole, le violazioni dei diritti dell'uomo e la disuguaglianza dei sessi. Essa promuoverà anche il dialogo, la partecipazione e la riconciliazione, allo scopo di favorire la pace e prevenire le ondate di violenza.

Sviluppo umano

93. Il quadro politico comunitario in materia di sviluppo umano per sanità, istruzione, cultura e parità di genere persegue un miglioramento della vita delle persone, conformemente agli obiettivi di sviluppo del Millennio, mediante un'azione a livello globale e dei singoli paesi. Esso sarà guidato dal principio dell'investimento nelle persone e della loro valorizzazione, promuovendo la parità di genere e l'equità.

94. Gli obiettivi di sviluppo del Millennio non possono essere raggiunti senza conseguire progressi nella realizzazione dell'obiettivo della salute e dei diritti universali sessuali e riproduttivi come stabilito nell'Agenda del Cairo della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo. Per far fronte al devastante impatto dell'HIV/AIDS, della tubercolosi e della malaria nei paesi in via di sviluppo, sarà elaborata una tabella di marcia per le azioni congiunte dell'UE sul Programma di azione europeo. La Comunità sosterrà la piena attuazione delle strategie intese a promuovere la salute e i diritti sessuali e riproduttivi e collegherà la lotta contro l'HIV/AIDS al sostegno alla salute e ai diritti sessuali e riproduttivi. La Comunità affronterà inoltre la straordinaria crisi in materia di risorse umane presso i prestatori di cure sanitarie, accordando un finanziamento equo per la salute, rafforzando i sistemi sanitari al fine di promuovere migliori risultati sanitari e rendendo il costo dei farmaci più abbordabile per i poveri.

95. Gli indicatori di efficienza connessi con gli obiettivi di sviluppo del Millennio saranno rafforzati per collegare meglio il settore e il sostegno finanziario ai progressi nel conseguimento di detti obiettivi e per garantire un finanziamento adeguato di sanità e istruzione.

96. La Comunità intende contribuire all'iniziativa «Istruzione per tutti». Le priorità nel settore educativo sono un'istruzione primaria di qualità e la formazione professionale nonché la lotta alle disuguaglianze. Si presterà particolare attenzione alla promozione dell'istruzione delle bambine e alla loro sicurezza in ambiente scolastico. Saranno sostenuti lo sviluppo e l'attuazione di piani settoriali con un radicamento nazionale e la partecipazione ad iniziative tematiche regionali e globali nel settore educativo.

La coesione sociale e l'occupazione

97. Nel contesto dell'eliminazione della povertà, la Comunità mira a prevenire l'esclusione sociale e a combattere le discriminazioni contro qualsiasi gruppo. Promuoverà il dialogo e la protezione sociali, in particolare per affrontare la disuguaglianza di genere, tutelare i diritti delle popolazioni autoctone, proteggere i minori dalla tratta degli esseri umani, dai conflitti armati e dalle peggiori forme di lavoro minorile e discriminazione e affrontare la condizione dei disabili.

98. Saranno sostenute le politiche sociali e fiscali volte a promuovere l'equità. Le azioni prioritarie comprenderanno il sostegno alle riforme fiscali e della sicurezza sociale, la responsabilità sociale delle imprese, la crescita a favore dei poveri e l'occupazione.

99. L'occupazione è un fattore essenziale per giungere ad un livello elevato di coesione sociale. La Comunità promuoverà gli investimenti che generano posti di lavoro e sostengono lo sviluppo delle risorse umane. La Comunità promuoverà al riguardo un lavoro dignitoso per tutti, conformemente all'agenda dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

3.3. Un rafforzamento dell'approccio di integrazione («mainstreaming»)

100. Talune problematiche richiedono, oltre all'attuazione di azioni e di politiche specifiche, un approccio di integrazione, poiché rappresentano anche dei principi generali applicabili a qualsiasi tipo di iniziativa e necessitano di uno sforzo multisettoriale.

101. In tutte le attività la Comunità applicherà un approccio rafforzato di integrazione delle seguenti questioni orizzontali: la promozione dei diritti dell'uomo, la parità di genere, la democrazia, il buon governo, i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone, la sostenibilità ambientale e lotta contro l'HIV/AIDS. Tali questioni orizzontali sono al contempo obiettivi in sé e fattori cruciali per il rafforzamento dell'impatto e della sostenibilità della cooperazione.

102. La Commissione rilancerà questo approccio utilizzando tutte le risorse di cui essa dispone in maniera sistematica e strategica⁽¹⁾. Innanzi tutto garantirà che i suoi servizi sviluppino la capacità di attuare questa politica. Intensificherà il dialogo con i paesi partner per promuovere l'integrazione di tali questioni nelle politiche e nelle strategie di riduzione della povertà (SRP) nazionali. Agevolerà inoltre l'instaurazione di reti di competenza e di assistenza tecnica.

⁽¹⁾ Le valutazioni ambientali strategiche ed analisi di impatto in termini di uguaglianza uomo/donna saranno effettuate sistematicamente, anche nel quadro degli aiuti del bilancio generale («approccio ecologico al bilancio») e settoriali.

Democrazia, buon governo, diritti dell'uomo, diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone

103. La democrazia, il buon governo, i diritti dell'uomo e i diritti dei bambini e delle popolazioni autoctone saranno promossi in partenariato con tutti i paesi che ricevono l'assistenza comunitaria allo sviluppo. Tali questioni dovrebbero essere sistematicamente incluse negli strumenti comunitari di sviluppo tramite tutti i documenti di strategia regionali e per paese. Il principio fondamentale per la tutela dei diritti delle popolazioni autoctone nella cooperazione allo sviluppo è garantire la loro partecipazione e l'assenso libero e preliminare in conoscenza di causa delle comunità interessate.

Parità di genere

104. L'uguaglianza tra uomini e donne e la partecipazione attiva di entrambi i generi a tutti gli aspetti del progresso sociale sono i presupposti fondamentali per la riduzione della povertà. L'aspetto di genere deve essere affrontato in stretto collegamento con la riduzione della povertà, lo sviluppo sociale e politico e la crescita economica, e integrato in tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo. La parità di genere sarà promossa attraverso il sostegno a pari diritti, accesso e controllo in relazione alle risorse e a pari voce in capitolo nella politica e nell'economia.

Sostenibilità ambientale

105. La Comunità sosterrà gli sforzi dei paesi partner (governi e società civile) volti a integrare la dimensione ambientale nello sviluppo, compresa l'attuazione degli accordi multilaterali ambientali⁽¹⁾. Essa contribuirà inoltre a potenziarne le capacità al riguardo. La protezione dell'ambiente deve essere inclusa nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

HIV/AIDS

106. In tutti i paesi la lotta all'HIV/AIDS è definita un impegno che accomuna trasversalmente settori e istituzioni. Permane la necessità di integrare questa problematica in numerose attività che non sono direttamente collegate ad essa e nei programmi di lavoro del sostegno settoriale specifico.

3.4. Sostegno ad iniziative e fondi mondiali

107. La Commissione continuerà a contribuire ad iniziative mondiali palesemente connesse agli obiettivi di sviluppo del Millennio e a beni pubblici mondiali. Le iniziative e i fondi mondiali sono potenti strumenti per avviare nuove azioni politiche o potenziare le azioni esistenti, quando la loro portata risulti insufficiente, e riescono a sensibilizzare l'opinione pubblica e a suscitare il suo appoggio più efficacemente delle tradizionali istituzioni di aiuto. Questo tipo di aiuti dovrebbe affiancare le strategie nazionali, contribuire al dialogo con i paesi e mirare all'integrazione dei fondi nei loro cicli di bilancio.

108. Occorrerà valutare caso per caso il valore aggiunto delle iniziative e dei fondi mondiali, previa consultazione della Commissione con gli Stati membri e, laddove opportuno, con il Parlamento europeo per quanto riguarda le disposizioni di bilancio. La Commissione determinerà criteri che permetteranno di decidere sulla partecipazione e il contributo della Comunità ai fondi mondiali. Essa darà la priorità alle iniziative che contribuiscono a conseguire gli obiettivi di sviluppo del Millennio e ad aumentare la disponibilità di beni pubblici globali.

3.5. Coerenza delle politiche a favore dello sviluppo

109. La Commissione e gli Stati membri appronteranno un programma di lavoro aperto sull'attuazione delle conclusioni del Consiglio, del maggio 2005, sulla coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. Detto programma di lavoro indicherà varie priorità di azione, definirà i compiti e le responsabilità del Consiglio, degli Stati membri e della Commissione e fisserà l'ordine sequenziale e i calendari, in modo che politiche diverse da quelle di aiuto possano agevolare il conseguimento degli MDG da parte dei paesi in via di sviluppo. La Commissione rafforzerà i suoi strumenti esistenti, segnatamente la valutazione dell'impatto e le consultazioni con i paesi in via di sviluppo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche, e ne esaminerà di nuovi, qualora sia necessario, a sostegno di una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo.

(¹) Clima, biodiversità, desertificazione, rifiuti e prodotti chimici.

110. A prescindere dai progressi in altri impegni relativi alle politiche di sviluppo, si riserverà un'attuazione urgente agli impegni e alle azioni relativi all'immigrazione. A questo riguardo, la Commissione mirerà ad includere le questioni in materia di migrazione e rifugiati nelle strategie nazionali e regionali e nei partenariati con i paesi interessati, e a promuovere le sinergie tra migrazione e sviluppo affinché la migrazione divenga una forza positiva per quest'ultimo. Essa sosterrà i paesi in via di sviluppo nelle loro politiche di gestione dei flussi migratori, come pure nei loro sforzi volti a combattere la tratta di esseri umani al fine di garantire che i diritti umani dei migranti siano rispettati.

4. Una gamma di modalità secondo le necessità e l'efficienza

111. La Comunità dispone di una vasta gamma di modalità di applicazione dell'aiuto allo sviluppo, che le permette di far fronte a differenti necessità in vari contesti. Esse sono disponibili per tutti i programmi geografici e tematici e costituiscono un vero e proprio valore aggiunto comunitario.

112. L'assistenza comunitaria, sotto forma di sostegno sia a progetti sia a programmi settoriali o a bilanci settoriali o generali, dovrebbe appoggiare i paesi partner nella lotta contro la povertà o in strategie equivalenti. La scelta delle modalità più adeguate dell'aiuto comunitario per ciascun paese si effettuerà nel quadro del ciclo di programmazione che deve essere sempre più allineato con i processi di preparazione delle politiche settoriali e di attuazione dei bilanci nazionali.

113. Ove le circostanze lo consentano, la modalità preferita di appoggio a riforme economiche e fiscali e all'attuazione di strategie di riduzione della povertà sarà il sostegno al bilancio per settori specifici o per il programma generale di spesa pubblica. Essa permetterà agli Stati beneficiari di far fronte all'aumento dei bilanci di funzionamento, favorirà l'armonizzazione e l'allineamento con le politiche nazionali, contribuirà a ridurre i costi di transazione e incoraggerà un approccio basato sui risultati. Siffatti programmi generalmente richiederanno il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali, con cui si coordinerà quello della Comunità. Il valore aggiunto della complementarità del contributo UE e la complementarità supplementare dovrebbero essere chiaramente definiti. Le capacità di gestione finanziaria dei paesi beneficiari dovrebbe essere rafforzata e controllata rigorosamente.

114. L'erogazione di un diretto sostegno al bilancio sarà effettuata nel rispetto delle raccomandazioni espresse negli orientamenti forniti dalla buona pratica del CAS/OCSE sugli aiuti al bilancio pubblico, in particolare in termini di allineamento, coordinamento e condizioni. Gli orientamenti relativi all'erogazione di sostegno al bilancio che si applicheranno a tutti i paesi partner e saranno rafforzati stabilendo precisi parametri e monitorando gli indicatori definiti per verificare l'efficacia di questa modalità di aiuto.

115. La Comunità si avvarrà coerentemente di un approccio incentrato sui risultati e basato su indicatori di avanzamento. La condizionalità evolverà sempre più verso un concetto di «contratto» basato su impegni reciproci negoziati e formulati in termini di risultati.

116. L'approccio microfinanziario è stata un'importante innovazione degli ultimi anni. Esso continuerà ad essere sviluppato ponendo l'accento sulla costruzione di capacità e su organizzazioni dotate di pertinenti conoscenze specialistiche.

117. La riduzione del debito, assimilabile a un aiuto indiretto al bilancio pubblico, che presenta costi di transazione limitati e favorisce il coordinamento e l'armonizzazione dei finanziatori, potrebbe, ove ciò sia necessario ed opportuno, aiutare i paesi a ridurre la propria vulnerabilità nei confronti delle situazioni di shock esterni.

118. L'aiuto comunitario continuerà ad essere fornito essenzialmente in forma di doni, il che si adatta in particolare alla situazione dei paesi più poveri e a limitata capacità di rimborso.

119. Al fine di assicurare un'ottimizzazione degli effetti sui paesi beneficiari, si dovrebbero rafforzare le sinergie tra i programmi sostenuti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e da altre istituzioni finanziarie e quelli finanziati dalla Comunità. La BEI svolge un ruolo sempre più importante nell'attuazione dell'aiuto comunitario, mediante investimenti nelle imprese private e pubbliche nei paesi in via di sviluppo.

120. Al fine di migliorare l'efficacia degli aiuti multilaterali, la Comunità rafforzerà altresì la sua cooperazione con il sistema delle Nazioni Unite, con istituzioni finanziarie internazionali e con altre organizzazioni e agenzie internazionali rilevanti per le azioni in cui tale cooperazione offre un plusvalore.

121. La Comunità realizzerà progressi definendo una serie di linee guida per l'intervento nei paesi in crisi o che escono da una crisi, garantendo un adeguamento per quanto riguarda tanto le procedure di assegnazione delle risorse quanto le modalità di intervento, preoccupandosi di rispondere in modo rapido e flessibile con una gamma diversificata di interventi.

5. Progressi nelle riforme di gestione

122. Nel 2000 la Commissione ha varato un programma di riforme intese ad accelerare l'attuazione dell'assistenza esterna della Comunità e a migliorare la qualità della fornitura dell'aiuto. Tale programma ha prodotto i seguenti risultati: i) una migliore programmazione nell'ambito di un ciclo progettuale coerente incentrato sull'eliminazione della povertà; ii) la creazione di un'entità unica — EuropeAid — incaricata dell'attuazione dell'assistenza; iii) il completamento di un processo di devoluzione che affida attualmente a 80 delegazioni la responsabilità della gestione dell'aiuto; iv) il potenziamento delle risorse umane per accelerare l'attuazione; v) il miglioramento dei metodi di lavoro attraverso procedure armonizzate e semplificate, migliori sistemi informativi e un personale più adeguatamente formato; vi) l'innalzamento della qualità tramite un processo di sostegno della qualità e di monitoraggio di tutte le fasi della gestione del progetto; vii) un'attuazione più rapida dell'assistenza.

123. Sono ancora necessari miglioramenti e si continua a realizzarne. A livello esterno, l'agenda di coordinamento e armonizzazione con gli altri donatori avrà un notevole impatto positivo sulla fornitura dell'aiuto. A livello interno, la Commissione continuerà a semplificare le procedure, a favorire una maggiore devoluzione alle delegazioni, a precisare le interazioni fra delegazioni e organi centrali e a migliorare i sistemi informativi. In questo contesto, si presterà maggiore attenzione alla qualità di progetti e programmi in entrata, attraverso un processo rafforzato di sostegno alla qualità. Ciò richiederà anche una più precisa individuazione di un numero limitato di settori bersaglio (e di un numero limitato di attività all'interno di essi) per ciascun paese partner. Durante la fase di attuazione si dovrebbero utilizzare meglio gli strumenti di verifica e, alla chiusura dei programmi, le valutazioni dovrebbero evidenziare in modo più chiaro i dati da utilizzare per il processo di programmazione e individuazione.

6. Verifica e valutazione

Insegnamenti da trarre dalla valutazione della DPS del 2000

124. Dalla valutazione della politica di sviluppo della Comunità europea nel 2000 e dal suo impatto sull'aiuto comunitario emergono molti importanti insegnamenti. Fra essi si possono citare la necessità di rispecchiare i recenti impegni internazionali per lo sviluppo, come quelli assunti nelle conferenze dell'ONU, e i progressi compiuti verso le migliori pratiche nel campo dello sviluppo, come il sostegno al bilancio e la dichiarazione di Parigi. È necessario inoltre che la DPS sia sentita maggiormente propria da tutte le parti della Commissione e sia largamente accettata nel Parlamento europeo. Essa dovrebbe essere costantemente applicata nei programmi comunitari di sviluppo in tutti i paesi in via di sviluppo. Questi insegnamenti sono stati tratti in occasione dell'approvazione della nuova dichiarazione; di essi si terrà pienamente conto nella futura attuazione dell'aiuto comunitario in tutti i paesi in via di sviluppo.

Controllare l'attuazione futura

125. La Commissione dovrebbe elaborare una serie di obiettivi misurabili per attuare questa politica e dovrebbe valutarne regolarmente i progressi nella relazione annuale sull'attuazione della politica di sviluppo della Comunità europea.

126. La Commissione si assicurerà che tutti i suoi servizi e le sue delegazioni che gestiscono la programmazione e l'attuazione dell'aiuto comunitario allo sviluppo utilizzino questa politica di sviluppo della Comunità europea come punto di riferimento fondamentale per gli obiettivi e principi comunitari per l'attuazione dell'insieme della cooperazione allo sviluppo.

Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio

Qualora uno Stato membro desiderasse rivedere l'applicabilità della presente dichiarazione a un determinato paese a seguito della decisione dell'OCSE/DAC dell'aprile 2006, il Consiglio esaminerà la questione.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.4.2008
COM(2008) 177 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**L'UE partner mondiale per lo sviluppo
Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio**

{SEC(2008) 431}
{SEC(2008) 432}
{SEC(2008) 433}
{SEC(2008) 434}
{SEC(2008) 435}

INDICE

1.	2008: un anno cruciale per lo sviluppo	4
2.	46 miliardi di euro di aiuti comunitari nel 2007 – Manterremo gli impegni assunti? .	6
3.	Una maggiore efficacia degli aiuti richiede riforme più radicali	9
4.	Un polo europeo di coerenza delle politiche per lo sviluppo.....	11
5.	Gli aiuti al commercio al servizio degli OSM	12
6.	Conclusioni – Un nuovo slancio è necessario.....	13

Sintesi

Dal 2005 gli Stati membri e la Commissione europea dispongono di una visione comune dello sviluppo, che si è tradotta nell'adozione del consenso europeo in materia di sviluppo. I principi e gli obiettivi definiti dall'Unione europea disciplinano le azioni di aiuto allo sviluppo destinate essenzialmente ad assistere i paesi in via di sviluppo nell'applicazione delle loro strategie di riduzione della povertà, in particolare favorendo l'accesso all'istruzione primaria per tutti i bambini e le bambine, migliorando i sistemi sanitari dei paesi più poveri, garantendo l'accesso all'acqua potabile alle popolazioni svantaggiate o sostenendo programmi di potenziamento delle capacità e iniziative in materia di democrazia e di buon governo.

Con la conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo, l'analisi dei progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio e l'adozione del consenso europeo nel 2005, l'Unione ha assunto tutta una serie di impegni sul volume e l'efficacia degli aiuti, la coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo e gli aiuti al commercio. La Commissione ha il compito di controllare l'effettivo rispetto di questi impegni in seno all'Unione: la presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata costituiscono la risposta a tale obbligo.

La comunicazione si propone di fornire un contributo all'elaborazione di una posizione comune dell'UE, in particolare nella prospettiva degli incontri di Accra e di Doha¹ e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite del settembre 2008, ribadendo quindi il ruolo di primo piano dell'Unione sulla scena internazionale e la sua mobilitazione a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Per quanto riguarda la componente dell'assistenza finanziaria, benché l'Unione rimanga il principale donatore e il partner più importante dei paesi in via di sviluppo – con un importo di aiuto per cittadino europeo pari a 93 euro l'anno – il bilancio del 2007 registra una diminuzione degli aiuti.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Devono concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti mettendo a punto, tra l'altro, calendari previsionali pluriennali ben definiti con l'indicazione dei loro flussi finanziari.

In materia di aiuti al commercio gli Stati membri devono proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica erogata, per poter conseguire gli obiettivi stabiliti entro la scadenza del 2010.

Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative di iniziative adeguate in grado di contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

In materia di efficacia degli aiuti – dato che l'Unione riconosce che nel campo dello sviluppo la qualità degli aiuti è altrettanto importante del loro volume – sono stati compiuti dei passi in avanti, segnatamente con l'adozione di quadri politici e tecnici nel 2007 (ad esempio: codice

¹ Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008; Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

di condotta per la divisione dei compiti, cofinanziamento Commissione/Stati membri, prevedibilità degli esborsi): si tratta però di progressi troppo modesti per poter segnare un punto di svolta.

Oggi la Commissione propone di adoperarsi risolutamente per attuare questi principi sulla base delle proposte concrete che ha presentato. Alla conferenza di Accra l'Unione deve adottare una posizione ambiziosa, al fine di promuovere un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio e una strategia inclusiva in materia di sviluppo, in grado di incoraggiare la parità di genere e di coinvolgere la società civile e gli enti locali sia in Europa che nei paesi in via di sviluppo. In futuro dovrebbero inoltre essere intensificati gli sforzi già intrapresi in materia di efficacia al fine di garantire la complementarità e la qualità degli aiuti erogati dall'UE per il sostegno al commercio. La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

L'Unione è all'avanguardia in materia di coerenza delle politiche ed è in particolare impegnata a valutare le ripercussioni delle politiche comunitarie nei paesi in via di sviluppo e sulla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio in dodici settori chiave (ad esempio il commercio, l'agricoltura, la pesca, l'ambiente o la sicurezza). La comunicazione analizza tre ambiti di politica che presentano un potenziale rilevante in termini di sviluppo – la politica climatica ed energetica, la migrazione e la ricerca – e formula proposte concrete per rafforzare le sinergie con gli obiettivi di sviluppo dell'Unione.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

In occasione del Consiglio europeo di giugno gli Stati membri sono invitati ad adottare una posizione politica e ambiziosa.

Oggi più che mai l'Europa deve mobilitarsi e unire le sue forze per riuscire a migliorare radicalmente le condizioni di vita di intere popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

1. 2008: UN ANNO CRUCIALE PER LO SVILUPPO

Il 2008 si annuncia come un anno cruciale per lo sviluppo: una serie di eventi ad alto livello porrà infatti gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) al centro dell'azione politica. In occasione della conferenza di Accra² verranno esaminati i progressi compiuti nel dare attuazione alla dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti. Non solo: il vertice di Doha³ farà il punto della situazione sugli impegni assunti nel quadro della conferenza di Monterrey del 2002 sul finanziamento dello sviluppo. Infine, l'evento ad alto livello delle Nazioni Unite, previsto per il 25 settembre 2008, servirà a rinsaldare la volontà di azione della comunità internazionale allo scopo di realizzare gli obiettivi entro il 2015.

² Terzo forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Accra, 2-4 settembre 2008.

³ Conferenza internazionale di monitoraggio delle iniziative di finanziamento dello sviluppo, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

Il 2008 sarà anche un anno di cruciale importanza per la credibilità dell'Europa. Nel 2005 sono stati assunti impegni di portata storica in termini sia di volume che di qualità degli aiuti. Occorre tener fede a questi impegni: è una questione di responsabilità – individuale e collettiva – dell'Unione nella lotta contro la povertà.

Dall'adozione, nel 2005⁴, del consenso europeo in materia di sviluppo, incentrato sugli OSM e l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, l'Unione ha varato importanti iniziative per compiere progressi nell'ambito della politica di sviluppo. Nel dicembre del 2007 il Consiglio europeo⁵ ha invitato la Commissione a elaborare una relazione sul contributo dell'Unione al conseguimento degli obiettivi. La presente comunicazione e i documenti di lavoro da cui è corredata – redatti in risposta a quell'invito – fanno il punto della situazione e individuano le modifiche necessarie ad accelerare i progressi verso la realizzazione degli OSM.

La comunità internazionale si è impegnata ad attuare tutta una serie di misure: i paesi industrializzati hanno sottoscritto l'impegno ad aumentare gli aiuti e a rafforzarne l'efficacia, mentre i paesi in via di sviluppo hanno promesso l'adozione di politiche incentrate sugli OSM e un coordinamento più efficace dell'assistenza esterna. Pur riconoscendo il ruolo centrale che svolgono i paesi partner, va detto che le possibilità di realizzare gli OSM dipendono certamente, in larga misura, dal volume degli aiuti, ma anche – ed è altrettanto importante – dall'efficacia di questi ultimi.

Sebbene in alcuni paesi e regioni si siano registrati notevoli progressi, si è ancora ben lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo di dimezzare il livello di povertà nel mondo: 11 milioni di bambini muoiono ancora ogni anno di malattie curabili, la maggior parte dei quali prima dei 5 anni di età; una persona su quattro non ha accesso all'acqua potabile; 114 milioni di bambini continuano a non poter accedere all'istruzione primaria; si contano ancora 584 milioni di donne analfabete; l'Africa subsahariana seguita ad accusare un forte ritardo, mentre in altre regioni – segnatamente in Asia meridionale – numerosi gruppi sociali rimangono esclusi dai benefici della crescita.

Sono state varate nuove iniziative, in particolare quella del Segretario generale delle Nazioni Unite a favore degli obiettivi di sviluppo del millennio in Africa⁶ e l'"Appello alla mobilitazione" per la realizzazione degli OSM⁷. Il partenariato UE-Africa sugli OSM, adottato in occasione del vertice di Lisbona⁸, costituisce inoltre un nuovo quadro in cui inscrivere il dialogo e l'azione.

L'UE ha ricoperto e ricopre tuttora un ruolo di primo piano, non solo perché l'aumento del volume di aiuti promesso proverrà al 90% dai paesi europei, ma anche perché è stata avviata una riforma in profondità del sistema di aiuti bilaterali e comunitari dell'Unione. Oltre all'erogazione dell'assistenza, l'UE ha deciso di garantire la coerenza delle sue politiche per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo: l'analisi delle politiche comunitarie in un ampio ventaglio di settori – commercio, sicurezza, migrazione o ambiente – viene ormai realizzata dal punto di vista dell'impatto di tali politiche sullo sviluppo e della loro capacità di offrire un contributo positivo al conseguimento degli OSM.

⁴ GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1.

⁵ Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, Conclusioni della Presidenza, punto 77.

⁶ Gruppo direttivo ad alto livello.

⁷ Lanciato nel luglio 2007.

⁸ Dicembre 2007.

La realizzazione di questi obiettivi richiede un'azione sostenuta e a lungo termine. L'Unione deve prefiggersi risultati molto soddisfacenti da presentare alle conferenze di Accra e di Doha, come pure di mobilitare il sostegno della comunità internazionale in occasione del vertice del G8 e dell'evento ad alto livello delle Nazioni Unite di settembre. Questi eventi, oltre a rappresentare una prova di credibilità per la stessa Unione e per la comunità internazionale, offrono la possibilità di valutare il percorso ancora da compiere da qui al 2015.

Le nuove problematiche su scala planetaria, in particolare il cambiamento climatico, costituiscono un'ulteriore e grave minaccia per lo sviluppo sostenibile. Le opinioni pubbliche dei paesi europei sono sempre più consapevoli del fatto che – nell'attuale contesto di un processo accelerato di globalizzazione – l'UE potrà raggiungere i propri obiettivi "interni" soltanto dando prova di unità e coerenza sulla scena internazionale.

L'Europa dispone sia degli strumenti che del quadro politico necessari all'azione: ora la cosa più urgente è passare dalle parole ai fatti.

Il 2008 deve segnare un punto di svolta nell'azione dell'UE per lo sviluppo. Oggi più che mai l'Europa deve unire le sue forze per contribuire in modo decisivo alle possibilità di realizzazione degli OSM, concentrando i propri sforzi sul volume e l'efficacia degli aiuti e sulla coerenza delle politiche a sostegno dello sviluppo. L'Unione deve dare l'impulso capace di incentivare l'azione della comunità internazionale in termini di iniziative specifiche.

2. 46 MILIARDI DI EURO DI AIUTI COMUNITARI NEL 2007 – MANTERREMO GLI IMPEGNI ASSUNTI?

L'assistenza comunitaria deve ritrovare un nuovo slancio

Per il secondo anno consecutivo il volume di aiuti destinati dalla comunità internazionale allo sviluppo è globalmente diminuito: malgrado una forte mobilitazione politica a favore della realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, è evidente che la comunità internazionale dei donatori ha difficoltà a tener fede ai suoi impegni.

Per la prima volta, anche l'UE partecipa di questa generale tendenza negativa. Se è vero, infatti, che alcuni Stati membri sono stati in grado di confermare o persino di superare i buoni risultati registrati nel 2006, il volume di aiuti erogati dall'Unione nel suo complesso tende però a diminuire: nel 2007 gli aiuti comunitari – espressi in euro e in percentuale del reddito nazionale lordo – sono scesi allo 0,38% rispetto allo 0,41% del 2006. Nonostante tutto, l'Europa rimane non soltanto il maggior donatore al mondo, in particolare in Africa, ma anche il motore della politica di incremento degli aiuti.

L'UE vuole e deve avere un ruolo di capofila nel mobilitare ancora una volta la comunità internazionale, segnatamente in occasione della conferenza di Doha del dicembre 2008: per ottenere un tale risultato, essa deve ribadire la sua volontà di raggiungere l'obiettivo collettivo dello 0,56% del RNL nel 2010, per poi aumentare la percentuale fino allo 0,7% nel 2015. Non serve fare nuove promesse: occorre invece trasformare gli impegni già presi in risultati concreti. Un simile calendario di azioni potrebbe consolidare gli impegni assunti dall'UE in materia di aiuti e definire le tappe e iniziative specifiche per realizzare gli OSM nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture. Per ottenere questi risultati occorre una rinnovata volontà politica da parte di tutti gli Stati membri e la consapevolezza che oggi lo sviluppo rappresenta, a lungo

termine, la risposta migliore alle sfide della globalizzazione, tanto alle problematiche della migrazione e della sicurezza quanto a quelle dei sistemi finanziari e fiscali, della tutela delle risorse naturali del pianeta, della sicurezza alimentare o della stabilità internazionale.

Un obbligo di serietà in materia di prevedibilità degli aiuti

Conformemente agli impegni politici sottoscritti, è indispensabile offrire ai nostri paesi partner la prevedibilità necessaria per la programmazione delle loro strategie, delle loro priorità e delle loro azioni. Non solo: un'assistenza meno aleatoria e più prevedibile è necessaria anche per la stabilità macroeconomica di questi paesi. La prevedibilità degli aiuti si misura su più livelli: i flussi di aiuti, i programmi pluriennali e gli esborsi.

Per ognuno di questi livelli la Commissione ha formulato una serie di proposte:

- per quanto riguarda la prevedibilità dei flussi di aiuti, la Commissione ribadisce l'esigenza assoluta di disporre di calendari pluriennali, ambiziosi e al tempo stesso realistici, che consentano di misurare l'incremento graduale, nei singoli Stati membri, degli stanziamenti destinati agli aiuti da qui al 2010 e fino al 2015. I risultati ottenuti nel 2007 dovranno essere valutati in quest'ottica;
- per quel che riguarda la programmazione degli aiuti, sono sempre più numerosi – ed è certamente un elemento positivo – gli Stati membri che adottano ormai documenti di strategia in cui forniscono al paese partner indicazioni sulle risorse disponibili a medio termine. Non sembra invece riuscire a tradursi in realtà, se non in misura marginale, la volontà di elaborare tali documenti di strategia in un contesto di programmazione congiunta: benché una valutazione congiunta sia già stata realizzata in diversi paesi, infatti, una vera e propria strategia comune di risposta è stata adottata solamente in Sudafrica, Sierra Leone e Somalia, mentre anche in Ghana e in Mali si sta lavorando in questa direzione. In totale, 13 Stati membri prendono attualmente parte a iniziative sperimentali di programmazione congiunta. La revisione intermedia dei documenti di strategia nazionale – prevista nel 2009 e nel 2010 – rappresenterà l'occasione per nuovi passi in avanti in questo campo;
- la prevedibilità degli esborsi occupa un posto centrale sia nel "piano d'azione di Accra" che nell'ambito dell'iniziativa lanciata da Ban Ki-Moon. In questo spirito, e in risposta alle esortazioni del Consiglio e degli Stati membri, la Commissione ha proposto il "contratto OSM", che consente di accordare ai paesi che registrano i risultati migliori un livello minimo annuo di sostegno di bilancio per un periodo di sei anni. Gli Stati membri hanno sottoscritto degli impegni in materia⁹: la proposta del "contratto OSM" è l'unica che corrisponda alle decisioni prese.

L'esigenza di uno sforzo equamente ripartito

È necessario avviare un dibattito serio tra l'Unione europea e i suoi partner sul tema della ripartizione degli oneri a livello internazionale. L'UE è di gran lunga il principale donatore – soprattutto se si tiene conto degli impegni assunti al vertice del G8 di Gleneagles – e potrebbe quindi farsi carico del 90% dell'incremento degli aiuti nel periodo 2007-2010. Essa deve

⁹ Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 24 maggio 2005 e documento sul "Consenso europeo", punto 27.

inoltre far leva su tutta l'influenza politica di cui dispone per convincere i suoi partner tradizionali – segnatamente Stati Uniti e Giappone – e i paesi emergenti (Cina, India, Corea del Sud, Brasile), il cui peso è destinato ad aumentare, a ripartire equamente lo sforzo da sostenere a favore dello sviluppo.

Affrontare la sfida fondamentale del cambiamento climatico

Un terribile paradosso fa sì che oggi gli effetti devastanti del cambiamento climatico colpiscano maggiormente proprio i paesi più poveri e vulnerabili, che non ne sono affatto responsabili. Il clima ignora le frontiere e i continenti né si preoccupa delle disparità tra il Nord e il Sud del mondo¹⁰. La comunità internazionale deve farsi carico della particolare responsabilità di aiutare questi paesi a intraprendere la strada di una crescita che comporti meno emissioni di gas a effetto serra e ad adattarsi al cambiamento climatico, così come risulta dall'accordo concluso a Bali per l'avvio di negoziati nella prospettiva di un accordo globale sul cambiamento climatico entro il 2009.

È uno degli obiettivi che si è prefissa l'UE nell'accettare la proposta della Commissione di creare un'Alleanza mondiale per la lotta contro i cambiamenti climatici e nell'attuare iniziative bilaterali e regionali in America latina e Asia. Occorre ora rendere operativa e organizzare l'Alleanza. La Commissione accoglie con soddisfazione, a questo riguardo, il lavoro svolto dalla commissione internazionale sul cambiamento climatico istituita dal governo svedese, le cui conclusioni potranno essere condivise nell'ambito dell'UE.

Nella convinzione che le politiche climatiche nei paesi partner non possano essere finanziate soltanto dagli aiuti pubblici allo sviluppo, la Commissione sta valutando, in consultazione con la Banca mondiale, l'ipotesi di un prestito mondiale che potrebbe attingere a risorse legate al futuro mercato del carbonio per mezzo della vendita all'asta di diritti di emissione. La posta in gioco è molto alta e la risposta non può che essere collettiva.

In questo contesto, la Commissione ribadisce tutta l'importanza che assegna all'integrazione della tematica del cambiamento climatico nelle strategie di cooperazione, come pure al coordinamento degli strumenti di aiuto dell'UE ai fini della riduzione dei rischi di calamità, conformemente agli impegni sottoscritti nel consenso europeo in materia di sviluppo e nel consenso europeo sull'aiuto umanitario¹¹.

Gli Stati membri sono invitati a confermare gli impegni politici assunti e gli obiettivi finanziari stabiliti in vista delle scadenze del 2010 e del 2015. Sono inoltre esortati a concretizzare gli impegni presi per quanto riguarda la prevedibilità degli aiuti ai tre livelli proposti dalla Commissione mettendo a punto, tra l'altro, calendari pluriennali con l'indicazione degli incrementi degli aiuti pubblici allo sviluppo previsti. Per finire, gli Stati membri sono invitati a svolgere una ricerca più approfondita di modalità di finanziamento innovative delle azioni volte a contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

¹⁰ Vedi in particolare la relazione del PNUM 2007-2008 *La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé* ("La lotta al cambiamento climatico: un'esigenza assoluta di solidarietà umana in un mondo diviso").

¹¹ GU C 25 del 30.1.2008, pag. 1.

3. UNA MAGGIORE EFFICACIA DEGLI AIUTI RICHIEDE RIFORME PIÙ RADICALI

È indispensabile che l'aumento delle risorse sia accompagnato da meccanismi di attuazione più efficaci: se il fatto di moltiplicare per due il volume di aiuti all'Africa dovesse comportare un numero di progetti raddoppiato, ad esempio, la situazione non sarebbe più gestibile. In Tanzania vengono redatte ogni anno 2 400 relazioni da inviare ai donatori. In Mali nel solo settore dello sviluppo rurale operano oltre 26 donatori.

L'organizzazione del settore degli aiuti internazionali sta diventando sempre più complessa, per via della creazione di strutture verticali – come i fondi e i programmi globali – e dell'emergere di nuovi attori, pubblici e privati, i cui interventi spesso si situano al di fuori dei codici stabiliti e dei meccanismi di coordinamento esistenti.

I fattori illustrati sopra richiedono quindi una maggiore armonizzazione degli aiuti e una loro stretta corrispondenza alle esigenze dei paesi partner; si tratta di ben altro che di semplici procedure, ma occorre invece un salto di qualità, un vero e proprio mutamento culturale.

L'UE, che nel 2005 ha avuto un ruolo determinante sia nell'adozione della dichiarazione di Parigi che al vertice delle Nazioni Unite, deve oggi assumersi una particolare responsabilità e continuare a essere il motore di questo processo globale. Tre anni dopo la dichiarazione, tuttavia, malgrado alcuni tangibili risultati, non si è ancora raggiunta la "massa critica" necessaria al successo dell'impresa; non solo, ma non tutti gli attori padroneggiano pienamente i nuovi strumenti disponibili.

Sarà decisiva la conferenza di Accra, per la quale l'obiettivo che dobbiamo perseguire è duplice: tracciare un bilancio di quanto realizzato, delle difficoltà che abbiamo incontrato e delle relative cause, ma anche presentare i risultati positivi e le esperienze coronate da successo. Lo faremo prendendo come riferimento sia gli indicatori definiti dalla dichiarazione di Parigi sia gli impegni aggiuntivi assunti dall'UE. Il Forum di Accra non potrà però limitarsi a un semplice bilancio: la dichiarazione ministeriale ("*Accra Agenda for Action*") dovrà essere al tempo stesso ambiziosa e fondata su un'autentica visione.

Poiché è necessario tradurre le idee e gli impegni politici in realtà concrete, occorre trovare una soluzione coraggiosa ai seguenti quattro punti problematici:

- La divisione dei compiti deve diventare realtà: il codice di condotta in materia, adottato nel maggio del 2007 e la cui applicazione è ancora nella fase iniziale, deve essere messo in pratica più attivamente, il che presuppone che tutti gli attori interessati padroneggino questo strumento, inclusi gli operatori dell'UE presenti sul terreno. La Commissione presenterà proposte concrete in tal senso per ogni paese.
- I donatori devono ricorrere ai sistemi dei paesi, come ha già fatto ad esempio la Commissione aumentando la percentuale del sostegno di bilancio sia generale che settoriale¹².
- La gestione sulla base dei risultati ci obbliga a ripensare le modalità di concezione e di applicazione delle condizioni che imponiamo.

¹² 44 % per i paesi ACP nel quadro del 10° FES.

- La prevedibilità degli aiuti deve essere garantita a livello dei flussi, della programmazione e degli esborsi.

Oltre alle questioni citate:

- Uno degli strumenti utili per garantire una maggiore efficacia degli aiuti, nonché un'informazione trasparente sulle iniziative e i risultati realizzati dai donatori sul terreno, sono gli atlanti che la Commissione ha iniziato a elaborare dal 2005. Nel 2008 la Commissione pubblicherà un nuovo Atlante dei donatori, un Atlante delle situazioni di fragilità e una serie di Atlanti regionali. Provvederà inoltre a mettere a punto con scadenza regolare (ad esempio, ogni sei mesi) atlanti tematici o dedicati a singole sottoregioni allo scopo di alimentare il dibattito e l'assunzione di decisioni a livello dell'Unione sulla divisione dei compiti.
- La pratica del cofinanziamento deve continuare a diffondersi: se il cofinanziamento comunitario ha avuto meno successo di quello bilaterale, dovrebbe però suscitare un rinnovato interesse grazie alle modifiche apportate al relativo quadro di regolamentazione. In questo campo sono ben noti tanto gli ostacoli quanto i rimedi: questi ultimi vanno quindi applicati senza ulteriori indugi.

L'UE conta ormai ben 12 Stati membri che non sono stati pienamente associati all'elaborazione della dichiarazione di Parigi e che possono offrire un contributo essenziale, dato che hanno vissuto un processo di transizione e dispongono di esperienza in quanto beneficiari di aiuti pubblici¹³. Possono aiutare l'Unione a segnare un punto di svolta alla conferenza di Accra.

La componente assente nella dichiarazione di Parigi sono state le organizzazioni della società civile. La forza di queste organizzazioni risiede nella diversità dei ruoli che svolgono. Dal momento che la società civile è un protagonista a pieno titolo nel campo dello sviluppo, è opportuno associarla al processo e sostenere i suoi sforzi per definire i propri principi in materia di efficacia degli aiuti.

Lo stesso ragionamento vale per gli enti o le collettività locali, i quali manifestano una volontà sempre più marcata di diventare attori e parti in causa del processo di sviluppo. Si tratta anche di una nuova dimensione della politica di sviluppo, che sarà necessario esplorare. In questo senso, l'esperienza acquisita tramite la politica europea di sviluppo regionale in materia di rafforzamento della dimensione regionale e territoriale della crescita economica potrebbe costituire una fonte di ispirazione per i paesi in via di sviluppo.

La Commissione ritiene che il programma sull'efficacia degli aiuti debba contemplare anche la problematica della prevenzione dei conflitti e della fragilità.

Nel medesimo programma sull'efficacia devono inoltre trovar posto anche la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne – in quanto diritto umano fondamentale e in quanto strategia al servizio della realizzazione degli OSM.

¹³ Tutti e 12 i paesi in questione hanno sottoscritto il consenso europeo del 2005 e quattro hanno anche firmato la dichiarazione di Parigi.

Si invita il Consiglio ad adottare alla conferenza di Accra una posizione ambiziosa per conto dell'UE, che preveda un'autentica divisione dei compiti, un maggiore sostegno di bilancio, maggiore prevedibilità degli aiuti e una strategia inclusiva capace di coinvolgere la società civile e gli enti locali nonché di integrare la questione della parità di genere. L'UE può e deve adoperarsi per un cambiamento radicale: deve dare un chiaro segnale politico e rispondere così alle aspettative dei paesi partner.

4. UN POLO EUROPEO DI COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO

Gli aiuti sono certamente indispensabili, ma non sufficienti. Il principio della coerenza delle politiche, adottato dall'Unione, è al tempo stesso un principio di efficienza e un fondamento etico. L'impatto delle politiche di lotta alla povertà che l'UE attua a favore delle fasce più povere della popolazione non può venire compromesso dagli effetti di altre politiche comunitarie: ciascuna delle decisioni prese nell'ambito di queste ultime deve tener conto delle eventuali ripercussioni sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio.

L'UE si è impegnata a rafforzare la coerenza in dodici settori il cui impatto potenziale sugli OSM è rilevante; si tratta al tempo stesso di fare opera di prevenzione mediante valutazioni d'impatto, correggere con riforme adeguate – come si è già fatto per la politica agricola o la pesca – e cercare possibili sinergie per consentire ai paesi più poveri di beneficiare delle opportunità offerte dalle politiche comunitarie¹⁴.

Questa impostazione basata su un principio di coerenza consente all'Unione di potenziare il suo contributo alla realizzazione degli OSM.

L'UE intensificherà la sua azione per rendere coerenti le sue politiche rispetto agli obiettivi in questione in tutti i settori individuati nel 2005. La Commissione, inoltre, ha valutato i margini di manovra potenziali per quanto riguarda tre ambiti specifici:

- *le politiche in materia di energie rinnovabili, in particolare i biocarburanti*, nel quadro delle politiche climatiche ed energetiche. L'UE deve aiutare i paesi in via di sviluppo ad avvalersi delle opportunità offerte dal mercato dei biocarburanti per la lotta alla povertà, esercitando nel contempo un attento controllo sulle possibili ripercussioni di una tale politica, soprattutto nel campo della produzione alimentare, dello sfruttamento del suolo e della tutela ambientale. Questo comporta un monitoraggio periodico che integri pienamente la dimensione dello sviluppo, il rispetto dei criteri di sostenibilità, la promozione del commercio dei biocarburanti – in particolare con i paesi più poveri – nonché la ricerca e il trasferimento di tecnologie;
- *le politiche di migrazione e il problema della fuga dei cervelli*, particolarmente importante, quest'ultimo, in settori come la sanità, l'istruzione, la ricerca o l'innovazione. La Commissione propone dei programmi di "formazione per l'esportazione", il rafforzamento dei diritti – soprattutto sociali – dei lavoratori che rientrano nei paesi di origine e la stipula di accordi sull'occupazione tra Stati membri e paesi in via di sviluppo per consentire la gestione delle assunzioni proteggendo al tempo stesso i settori vulnerabili. Per finire,

¹⁴ Relazione dell'UE sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo del 20.9.2007 - COM(2007) 545 e SEC(2007) 1202.

sarebbe opportuno prendere in considerazione diverse forme di cittadinanza, allo scopo di rafforzare i legami dei migranti tanto con i paesi di accoglienza che con quelli di origine;

- *le politiche di ricerca.* La Commissione proporrà al Consiglio una strategia comune di ricerca per lo sviluppo per pervenire a un migliore coordinamento delle iniziative dell'UE in materia. La Commissione si impegna – quale prima tappa della strategia – a incentivare mediante il 7° Programma quadro una più ampia partecipazione dei centri di ricerca dei paesi poveri e a potenziare le attività di ricerca in settori che possono offrire un contributo particolarmente utile al conseguimento degli OSM, segnatamente: la ricerca agronomica, la sanità – inclusa la ricerca sulle malattie legate alla povertà e le malattie trascurate – i sistemi di sanità pubblica e la salute riproduttiva, la migrazione, le energie rinnovabili, le risorse idriche e lo sviluppo sostenibile. Queste iniziative devono essere accompagnate da misure di aiuto mirate per rafforzare – laddove necessario – le capacità di ricerca.

Si invita il Consiglio a promuovere i principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo nel quadro dell'agenda internazionale per la realizzazione degli OSM e della strategia sull'efficacia degli aiuti. Lo si invita inoltre a prendere posizione sugli orientamenti per le politiche volte a sfruttare il potenziale nel campo dello sviluppo dei settori dei biocarburanti, della migrazione e della ricerca.

5. GLI AIUTI AL COMMERCIO AL SERVIZIO DEGLI OSM

L'UE è il primo partner tra quelli del mondo industrializzato ad aver adottato una strategia in materia di aiuti al commercio¹⁵: si tratta di un passo in avanti fondamentale, che deve permetterle di raggiungere gli obiettivi finanziari che si è prefissa in materia e di applicare concretamente in questo settore i principi dell'efficacia degli aiuti.

L'UE si è impegnata a destinare collettivamente 2 miliardi di euro l'anno da qui al 2010 (1 miliardo a carico della Comunità e 1 miliardo a carico degli Stati membri) all'assistenza tecnica al commercio e all'aumento degli aiuti comunitari negli altri settori (capacità produttive, infrastrutture). La priorità è assegnata agli Stati ACP per rimediare alla loro particolare situazione e in risposta alle sfide che costituiscono gli accordi di partenariato economico attualmente in fase di negoziato con l'Unione: il 50% dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio sarà infatti attribuito ai paesi ACP.

Al di là della dimensione finanziaria, i principi di efficacia, soprattutto per quanto riguarda l'allineamento e la titolarità da parte dei paesi partner, rappresentano l'altro pilastro della strategia.

Sebbene la strategia sia stata adottata soltanto poco tempo fa, la relazione di controllo della Commissione dà conto di risultati incoraggianti, benché disomogenei.

Gli aiuti al commercio sono ormai integrati nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Nel 2006 l'assistenza tecnica al commercio erogata dagli Stati membri è stata pari, in volume, a 641 milioni di euro, ai quali si sono aggiunti aiuti comunitari per 941 milioni di euro, ossia quasi il 60% del totale. La Comunità quindi ha praticamente già tenuto fede all'impegno di arrivare a un importo di 1 miliardo di euro l'anno. Gli Stati membri, per parte

15 Consiglio dell'Unione europea – documento n. 13070/07 - 11 ottobre 2007

loro, dovranno aumentare l'assistenza tecnica del 56% da qui al 2010 se vorranno raggiungere collettivamente l'importo previsto di un miliardo di euro – un obiettivo realizzabile ma che presuppone uno sforzo sostenuto.

Quanto agli aiuti al commercio globali dell'UE (che includono l'assistenza tecnica al commercio, le capacità produttive e le infrastrutture), hanno registrato un incremento sostanziale attestandosi su 7,279 miliardi di euro nel 2006.

Quanto alle previsioni, appare tuttavia preoccupante che soltanto sei Stati membri siano in grado di fornire delle stime dell'incremento dell'assistenza tecnica al commercio che erogheranno da qui al 2010 e che, inoltre, nessuno di essi possa confermare se riuscirà a conseguire l'obiettivo di destinare agli Stati ACP il 50% dell'aumento degli aiuti. I programmi regionali del 10° FES offriranno agli Stati membri la possibilità di definire con precisione le loro previsioni circa il sostegno da erogare a complemento degli aiuti comunitari.

Per quanto riguarda la qualità degli aiuti dell'UE al commercio, dal rapporto di controllo emerge la forte volontà di compiere progressi nel rispetto del coordinamento e della complementarità. Nove Stati membri hanno già intrapreso un'analisi congiunta della situazione commerciale e sette di questi hanno avviato un processo di programmazione comune. Sei Stati membri e la Commissione – che insieme rappresentano l'83% degli aiuti al commercio erogati dall'UE – hanno già applicato la maggior parte delle raccomandazioni formulate dal Consiglio¹⁶.

Si invita il Consiglio a rivolgere agli Stati membri la raccomandazione di proseguire nei loro sforzi e aumentare collettivamente l'assistenza tecnica al commercio erogata, per arrivare nel 2010 a un livello di aiuti superiore del 56% a quello del 2006 e rispettare così gli obiettivi finanziari stabiliti; lo si invita inoltre a raccomandare di intensificare gli sforzi già intrapresi per garantire la complementarità e la qualità degli aiuti dell'UE.

La Commissione invita gli Stati membri a un maggiore sforzo in materia di previsioni di erogazione degli aiuti al commercio, soprattutto per i paesi ACP; li invita inoltre a collaborare con la Commissione stessa per mettere a punto, entro la fine dell'anno, una serie di "pacchetti europei di aiuti al commercio" e per istituire – se auspicato dalle regioni ACP interessate – dei Fondi regionali di sostegno agli accordi di partenariato economico e ai processi di integrazione regionale.

6. CONCLUSIONI – UN NUOVO SLANCIO È NECESSARIO

Il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sono invitati a sottoscrivere l'insieme delle proposte illustrate in precedenza al fine di confermare i loro impegni finanziari e di rispettarli, di modificare radicalmente i metodi di gestione degli aiuti e di migliorare le sinergie tra le politiche comunitarie e gli OSM mediante l'applicazione dei principi della coerenza delle politiche per lo sviluppo.

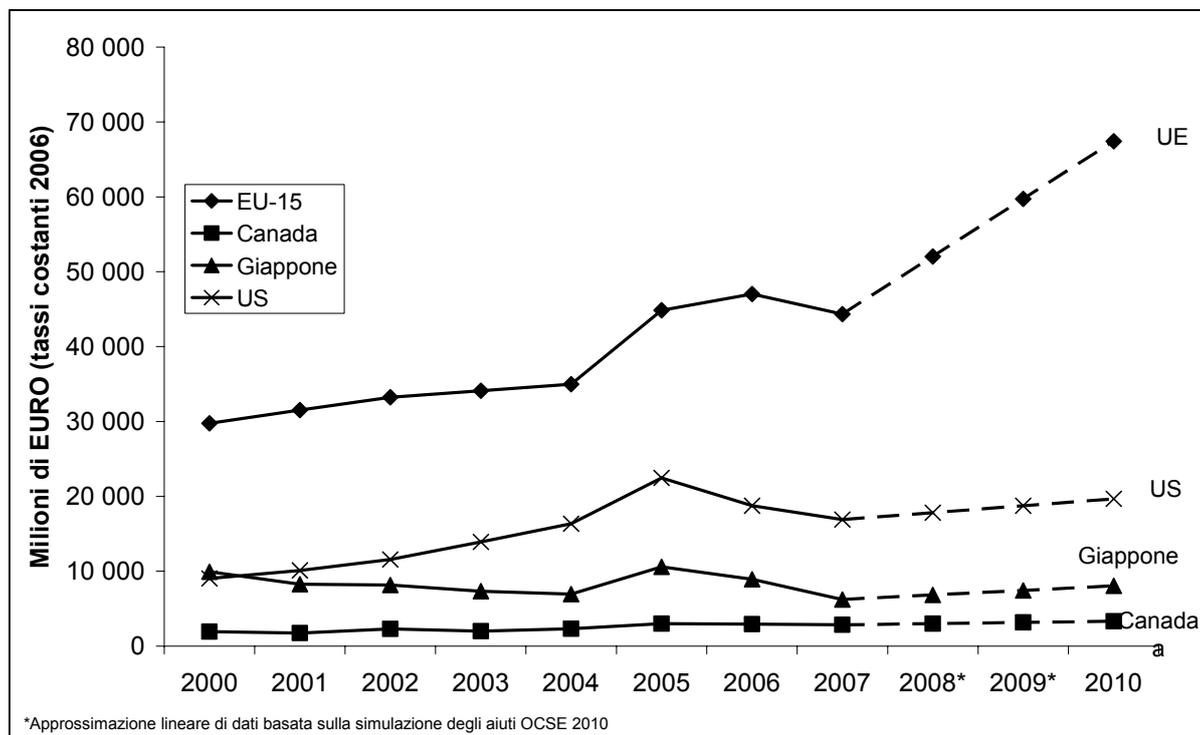
¹⁶ I principi di efficacia della strategia in materia di aiuti al commercio riguardano in particolare i meccanismi di valutazione dei fabbisogni di un paese, l'integrazione del commercio nella strategia di sviluppo e di cooperazione, l'integrazione delle considerazioni di sostenibilità, come pure l'analisi, la programmazione e i finanziamenti congiunti.

Per realizzare gli OSM – al di là della sola questione del volume e dell'efficacia degli aiuti – occorrono azioni specifiche nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente, delle risorse idriche, dell'agricoltura, della crescita e delle infrastrutture: è questo il compito che si è assegnato il Gruppo ad alto livello per gli OSM in Africa nonché l'obiettivo dell'iniziativa "Appello alla mobilitazione". Queste iniziative, motivate dall'assoluta necessità di accelerare il conseguimento degli OSM, richiedono un calendario di azioni per fornire una risposta collettiva dell'Unione, risposta che il Consiglio europeo è invitato a promuovere tenendo conto dei lavori svolti nel quadro del progetto europeo di ricerca sulle politiche di sviluppo¹⁷. La Commissione intende a questo proposito presentare al Consiglio europeo di giugno un primo documento dedicato agli OSM.

Se è certamente indispensabile realizzare questi sforzi, le proposte illustrate sopra non sono altro che la traduzione in termini operativi degli impegni già presi nel 2005. Prefiggersi seriamente di conseguire gli OSM significa anche che occorre guardare al futuro e tenere ben presenti due elementi fondamentali: da un lato, la realizzazione degli obiettivi non è un fine in sé, dato che la povertà sarà in ogni caso soltanto dimezzata entro il 2015; dall'altro, nuove sfide altrettanto importanti – il cambiamento climatico, gli sviluppi demografici, l'instabilità dei mercati finanziari, i sistemi fiscali, il degrado delle risorse naturali e dell'ambiente – rendono ancora più difficile conseguire obiettivi definiti otto anni fa.

Tutto questo deve spingere l'Unione europea a raddoppiare gli sforzi per tener fede agli impegni assunti sul piano finanziario e politico e per incoraggiare gli altri donatori a farsi carico della loro parte di lavoro a favore dello sviluppo.

Grafico 1: Flussi di aiuti globali 2000 – 2010 (in milioni di €, tassi costanti 2006)



Fonte: calcoli della Commissione europea elaborati sulla base di dati OCSE/CAS.

¹⁷ Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" dell'11 aprile 2006: "Accolgono con soddisfazione la proposta della Commissione di promuovere una rete europea di centri di ricerca su questioni inerenti allo sviluppo e si attendono che tale iniziativa sia elaborata ulteriormente".

APS UE 2004 - 2007 – stime APS 2008 - 2010

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL	APS in milioni di €	ODA in % del RNL
Austria	546	0,23	1.266	0,52	1.193	0,47	1.313	0,49	933	0,33	970	0,33	1.552	0,51
Belgio	1.178	0,41	1.580	0,53	1.576	0,50	1.427	0,43	1751	0,50	2191	0,60	2.669	0,70
Bulgaria	NA	NA	NA	NA	1	0,00	16	0,06	33	0,10	51	0,14	68	0,17
Cipro	4	0,03	12	0,09	21	0,15	18	0,12	21	0,13	24	0,14	28	0,15
Repubblica ceca	87	0,11	109	0,11	128	0,12	131	0,11	134	0,10	144	0,10	155	0,10
Danimarca	1.639	0,85	1.697	0,81	1.782	0,80	1.872	0,81	1932	0,80	2014	0,80	2.109	0,80
Estonia	4	0,04	8	0,07	12	0,09	17	0,12	23	0,14	29	0,15	35	0,16
Finlandia	547	0,37	726	0,46	664	0,40	711	0,40	838	0,44	956	0,48	1.067	0,51
Francia	6.820	0,41	8.067	0,47	8.446	0,47	7.261	0,39	8772	0,45	9791	0,48	10.810	0,51
Germania	6.064	0,28	8.112	0,36	8.314	0,36	8.961	0,37	10567	0,42	12183	0,46	13.798	0,51
Grecia	258	0,16	309	0,17	338	0,17	366	0,16	603	0,25	839	0,32	1.076	0,39
Ungheria	56	0,07	80	0,10	119	0,13	66	0,07	69	0,07	130	0,13	182	0,17
Irlanda	489	0,39	578	0,42	814	0,54	869	0,54	913	0,54	1036	0,58	1.139	0,60
Italia	1.982	0,15	4.096	0,29	2.901	0,20	2.870	0,19	5235	0,33	6905	0,42	8.706	0,51
Lettonia	7	0,06	8	0,07	10	0,06	12	0,06	13	0,06	16	0,06	20	0,07
Lituania	8	0,04	12	0,06	18	0,08	30	0,11	37	0,12	49	0,14	67	0,17
Lussemburgo	190	0,83	206	0,86	232	0,84	266	0,90	299	0,91	326	0,92	358	0,93
Malta	8	0,18	8	0,18	7	0,15	8	0,15	9	0,17	10	0,17	10	0,17
Paesi Bassi	3.384	0,73	4.116	0,82	4.344	0,81	4.540	0,81	4754	0,80	5072	0,81	5.245	0,80
Polonia	95	0,05	165	0,07	239	0,09	260	0,09	340	0,10	517	0,14	679	0,17
Portogallo	830	0,63	303	0,21	315	0,21	294	0,19	495	0,30	697	0,41	898	0,51
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	0,00	80	0,07	136	0,12	191	0,15	247	0,17
Repubblica slovacca	23	0,07	45	0,12	44	0,10	49	0,09	73	0,12	97	0,15	120	0,17
Slovenia	25	0,10	29	0,10	35	0,12	40	0,12	54	0,15	61	0,16	69	0,17
Spagna	1.962	0,24	2.428	0,27	3.039	0,32	4.196	0,41	5422	0,50	6149	0,54	7.218	0,60
Svezia	2.191	0,78	2.706	0,94	3.151	1,02	3.166	0,93	3539	1,00	3709	1,00	3.875	1,00
Regno Unito	6.339	0,36	8.666	0,47	9.932	0,51	7.247	0,36	8554	0,44	10006	0,49	12.232	0,56
TOTALE UE 15	34.418	0,35	44.857	0,44	47.040	0,43	45.361	0,40	54605	0,47	62845	0,51	72.752	0,57

TOTALE UE 10/12	316	0,07	479	0,08	637	0,09	726	0,09	942	0,10	1319	0,13	1.681	0,16
TOTALE UE 25/27	34.735	0,33	45.336	0,41	47.676	0,41	46.087	0,38	55547	0,44	64164	0,49	74.432	0,54

APS UE 25/27 in USD	43.156	56.344	59.839	63.090
----------------------------	--------	--------	--------	--------

Fonti: OCSE/CAS per il 2004 - 2006. Dati della Commissione basati su informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione stessa o al CAS per il 2007.

Le caselle con sfondo grigio contengono dati forniti dagli Stati membri; le caselle bianche contengono dati della Commissione o ricavati da simulazioni. APS a prezzi correnti.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels,
SEC(2008) 434/2

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

accompanying the

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**The EU — a global partner for development
Speeding up progress towards the Millennium Development Goals**

Policy Coherence for Development

Climate Change/Energy/Biofuels, Migration and Research

{COM(2008) 177}

{SEC(2008) 431}

{SEC(2008) 432}

{SEC(2008) 433}

{SEC(2008) 435}

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary	4
Climate Change/Energy/Biofuels.....	4
Migration.....	4
Research	5
1. Introduction.....	5
2. Policy Coherence for Development: Climate Change/Energy/Biofuels.....	6
2.1. Background.....	6
2.2. Challenges and Opportunities of EU Biofuels-Related Policies.....	7
2.2.1. Policy Context.....	7
2.2.2. Opportunities.....	8
2.2.3. Risks.....	9
2.2.4. The Food-Fuel Debate.....	10
2.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process.....	11
2.4. The Way Forward	12
2.4.1. Energy Policy Options	12
2.4.2. Environmental Policy Options	13
2.4.3. Trade Policy Options.....	15
2.4.4. Research Policy Options	15
2.4.5. Development Cooperation Accompanying Measures.....	18
3. Policy Coherence for Development: Migration	21
3.1. Background	21
3.2. Challenges and opportunities	21
3.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy-Making Process	22
3.4. The Way Forward	23
3.4.1. Training.....	24
3.4.2. Retention	24
3.4.3. Recruitment.....	25
3.4.4. Return.....	25
3.4.5. Integration	26
3.5. Conclusion.....	27
4. Policy Coherence for Development : Research	27
4.1. Background - The Importance of Research for Development	27
4.2. Challenges and Opportunities – Research on MDG Related Issues, Capacities for Research and the Brain Drain	29

4.3.	The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process.....	31
4.4.	The Way Forward: Policy Recommendations	32
4.4.1.	Enhancing the contribution of EC research policy to development.....	32
4.4.2.	Member States and research policies at European level – how to make the European Research Area more "development-friendly"	35
4.4.3.	The role of other policies in making research work for development: Information society, innovation, space, education, trade and migration.....	37
4.5.	Conclusion.....	42
I. Annex:	<i>Research</i> – Best Practices	42

Executive Summary

Beyond development cooperation the EU has an impact on development and the attainment of the Millennium Development Goals (MDGs) through both its external and internal policies. Attention to the external impact of EU policies beyond development has increased within EU institutions and the growing importance of Policy Coherence for Development (PCD) aimed at building synergies between those policies and development objectives is widely recognised. This is reflected by the many PCD mechanisms put in place at Member State, EU and Commission levels.

This Staff Working Paper provides elements for exploring and strengthening the development potential of climate change/energy/biofuels, migration, in particular brain drain, and research policies with development objectives.

Climate Change/Energy/Biofuels

A key element in the EU's strategy regarding climate change, as reaffirmed by the European Council of March 2007, is the EU's long term commitment to the development of renewable energies beyond 2010. Among renewable energies, biofuels are of particular relevance to the Policy Coherence for Development perspective.

The European Union should help developing countries to benefit from the opportunities created by the biofuels market for fighting poverty, while maintaining careful monitoring of the impact it can have on third countries, in particular in terms of food security, access to land and the environment. Against this background, one of the recommendations proposed is regular monitoring of the European biofuels policy fully including the development dimension and allowing, if deemed necessary, adjustments to be made to the policy. Other recommendations are made to support the EU approach based on sustainability criteria, emphasising that implementation mechanisms remain accessible to poor countries and producers, seeking a progressive convergence with international standards, and facilitating biofuels trading, in particular with the poorest countries. Finally, favouring research in the EU and in developing countries, on production and transformation options relevant to the developing countries and on second generation biofuels, as well as facilitating technological transfers are two key pillars of a development friendly EU biofuels policy.

Migration

Any European policy on structuring and managing migration intertwines by definition with development policy: migration impacts on development and development has an impact on migration. There are several issues that would merit further consideration in the context of promoting coherence between migration and development policies. However, this chapter concentrates on what are often considered the most pressing and visible PCD challenges in the area of migration: brain drain and 'brain waste'. Various measures to address the PCD challenges related to brain drain are explored. To ensure sufficient numbers of highly skilled workers in developing countries, 'training for export', may be an appropriate strategy, with additional benefits. The retention of skilled workers should be better integrated within national development strategies and could be usefully incorporated into the existing political dialogue. To facilitate temporary or permanent return, more efforts could be made to allow for the 'portability of acquired social rights', notably equal rights as regards the export of old age pensions. To further enhance 'ethical recruitment' and in order to protect brain-drain-sensitive sectors in a legally binding context, the conclusion of comprehensive employment agreements could be considered. Finally, as a further incentive to circular migration, ways of simultaneously enhancing the ties and the migrants' sense of belonging towards their host

country and their country of origin, should be further explored, including analysing citizenship schemes and the option of dual nationality.

Research

The Commission proposes to define a strategy of research for development building on and learning from past efforts with a view to better coordinating efforts in this area at European level. The Commission believes that better coordinated European research for development and capacity building through aid would improve coherence and effectiveness. Within the context of the EC Research Framework Programmes, Specific International Cooperation Action (SICAs) are intended to address the particular needs of developing countries and emerging economies by means of dedicated cooperative activities on a partnership basis so as to increase collaboration on topics directly related to the MDGs in areas such as agriculture, health and health systems, including reproductive health, poverty related diseases and neglected diseases, renewable energies and water. The Staff Working Paper puts forward concrete recommendations to better use this potential including through a reinforced dialogue with developing countries to identify priority topics for development based on existing national and/or regional plans. These initiatives will be accompanied by development cooperation measures to strengthen research capacities in developing countries through complementary aid activities, which should be defined in the near future.

1. INTRODUCTION

Policies other than development cooperation have a strong impact on developing countries. The European Union (EU) concept of Policy Coherence for Development (PCD) aims to build synergies between those policies and development objectives. This in turn will increase the effectiveness of development aid. Against the backdrop of the EU's commitment to substantially increase official development assistance, the importance of ensuring that these resources are not rendered inefficient or wasted by policy incoherence is even greater.

The policy framework¹ that serves as a reference was set in 2005 when the EU made PCD commitments in 12 policy areas². In September 2007 the Commission issued the first EU biennial report on PCD³ to assess progress towards these commitments. It presents an analysis of organisational mechanisms put in place by the Commission and Member States both individually and jointly. For each of the 12 PCD policy areas as well as for the organisational mechanisms the report identifies a number of outstanding issues that need to be followed up to ensure more coherence. With the report the EU has for the first time gathered all the different pieces of information on PCD from various sources under a single umbrella.

In its conclusions on the PCD report, the Council invites Member States and the Commission to continue monitoring and improving PCD in the 12 policy areas. At the same time the Council notes with satisfaction progress in certain policy areas such as trade, agriculture and

¹ - Commission Communication on 'Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals' - COM(2005) 134 of April and May 2005, General Affairs and External Relations Council (GAERC) Conclusions on the Millennium Development Goals (Doc. 9266/05),

- The European Consensus on Development,

- PCD Council Conclusions, November 2007 (Doc 15112/07).

² Trade, Environment, Climate Change, Security, Agriculture, Fisheries, Social dimension of globalisation, employment and decent work, Migration, Research and innovation, Information Society, Transport and Energy.

³ EU Report on Policy Coherence for Development - Commission Working Paper COM(2007) 545 and Commission Staff Working Paper SEC(2007) 1202.

fisheries, while noting that the development potential of areas such as migration, security, climate change, energy, environment and research should be further exploited.

Following the adoption of the EU PCD report and the related Council conclusions, the Commission will continue to monitor the 12 EU PCD areas paying particular attention to the outstanding issues identified in the report while continuing its efforts to promote PCD, in close consultation and collaboration with the Member States.

This Staff Working Paper focuses on three areas with room to improve their development potential. These areas are climate change/energy/biofuels, migration, in particular brain drain, and research policy. The paper aims to identify concrete orientations and measures to implement the 2005 PCD commitments in these selected areas.

The Paper was prepared following a consultation process including dialogue with civil society organisations, an online consultation process with the public at large and meeting with Member States through the Informal PCD Network. The Commission also organised a two day Policy Coherence for Development Workshop with a diversity of participants from Africa, the Caribbean, Latin America and from European countries, from civil society organisations, diaspora organisations, research centres, governmental institutions and private sector.

Migration and Climate Change/Energy/Biofuels areas are characterised by a high level of uncertainty and future evolutions will require careful analyses of ongoing experiences in various countries by various interested parties. It is therefore essential that future findings, data and analytical works are considered in order to adapt and refine, if deemed necessary, the policy options proposed in this Paper.

As policy formulation in the three areas is an ongoing process, there is a need for continued policy dialogue between the EU and developing countries so as to support them in their responsibility to create a safe and conducive political, social and economic environment. Contributions to this dialogue from all stakeholders, including civil society organisations, remain crucial. Support in the form of capacity building measures, dissemination of information and good practices could also be provided to improve the positive interactions between different policy measures and development policies.

2. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: CLIMATE CHANGE/ENERGY/BIOFUELS

2.1. Background

Climate change and energy were identified in 2005 as two of the 12 EU policy areas with a potential impact on developing countries (DC). A key element in the EU's strategy to fight climate change, as reaffirmed by the European Council of March 2007, is the Community's long term commitment to the development of renewable energies beyond 2010. Among renewable energies, biofuels are of particular relevance to the Policy Coherence for Development (PCD) perspective given the level and timeframe set for biofuels use in the EU and the comparative advantages of tropical areas for some biofuel production. With biomass, they are currently the only widely tradable renewable energy source, and as a consequence the EU biofuels policy⁴ will influence the production and markets of these products, and of their agricultural feedstock, in the EU as well as in developing countries. The first EU PCD report

⁴ "An EU Strategy for Biofuels" - COM(2006) 34 - as well as the recent Commission proposal for the Member States to achieve at least a 10% share of renewable energy (primarily biofuels) in the transport sector by 2020 - COM(2008) 19.

issued in 2007 identified biofuels as an area for further work, in particular with regard to balancing opportunities and risks, developing a sustainability mechanism and promoting relevant research and studies⁵.

In the context of the rapid world-wide growth of biofuels and the intense debate on their potential impacts on development, this Paper is a continuation of the Commission's PCD work on the issue. It is an area in which Policy Coherence can add value by considering the multidimensional aspect of the policy making process and providing policy options to make relevant policies development friendly.

The Commission tabled on 23 January 2008 a proposal for a comprehensive Directive⁶ to promote the use of energy from renewable sources, including biofuels. In this context, whilst the Commission is already working with the MS on developing methodological approaches to further incorporate climate change mitigation and adaptation into our assistance programmes and on increasing funding of related activities, it is important that the development implications of biofuels policy are further analysed and taken into account. To ensure PCD in the area of biofuels, not only are the EU development, energy and climate change policies concerned, but also its environment, trade and research policies.

This Paper explores a number of issues and provides practical policy options in order for EU biofuels-related policies to be development friendly.

2.2. Challenges and Opportunities of EU Biofuels-Related Policies

2.2.1. Policy Context

The production and use of biofuels have taken off dramatically in the past few years. Between 2000 and 2005, global ethanol production more than doubled, whereas biodiesel production quadrupled. This growth is expected to continue. In terms of PCD, it is important to analyse biofuels demand within overall agricultural demand (food, feed, fuel and fibre), and EU biofuels demand within global biofuels demand. Detailed analyses of possible impact of biofuel promotion have been conducted by the Commission⁷ and serve as general background for this Paper.

Aiming mainly at reducing GHG emissions and at improving energy security, the EU has put in place legislation promoting biofuels use, by fixing targets for the share of biofuels in total transport fuels in the "Biofuels Directive" of 2003⁸, by strengthening them in the "Renewable Energy Roadmap"⁹ of 2006 endorsed by the European Council of March 2007¹⁰, and in the recent Commission proposal of 23 January 2008. This proposal aims to establish in the EU an overall binding target of a 20% share of renewable energy sources in energy consumption and a 10% binding minimum target for biofuels in transport by 2020. Although EU biofuels production could in theory be sufficient to fulfil that target, the Commission has taken the view that a balanced supply of domestic production and imports is desirable, in particular with the aim to reach its targets in a more cost-efficient way, and to improve the EU biofuels policy contribution to climate change mitigation. With the same aims, there might be incentives for second generation biofuels¹¹. Finally, a key intrinsic element in the EU biofuels

⁵ COM(2007) 545 and SEC(2007) 1202.

⁶ COM(2008) 19, 23.1.2008.

⁷ In particular in Staff Working Paper SEC(2006) 1720 "Renewable Energy Road Map- Summary of Impact Assessment" (10.1.2007) and in COM(2006) 845 "Biofuels Progress Report (10.1.2007).

⁸ Directives 2003/30/CE and 2003/96/CE.

⁹ COM(2006) 848.

¹⁰ Council Document 7775/1/06 REV10.

¹¹ Second generation biofuels are produced from wastes, residues and cellulosic materials.

policy is the conditions relating to environmental sustainability of production of biofuels used for the EU market (in terms of biodiversity and greenhouse gas emissions).

2.2.2. *Opportunities*

Biofuels can, if well managed, create new development opportunities for developing countries in relation to the attainment of the Millennium Development Goals.

- **Opportunities: Climate Change, Mitigation and Incentive to Sustainable Production.**

The setting in the EU of targets for biofuels use, under the current assumption that net greenhouse gas savings will materialise, is expected to be positive for developing countries too, as any climate change mitigation measure will benefit in particular countries more vulnerable to climate change, namely the poorest developing countries and the island states. To ensure that it does not unwittingly encourage those cases where biofuels production actually has a negative greenhouse gas (GHG) balance, EU biofuels policy has laid down safeguards in the form of a threshold of 35% GHG savings for biofuels to receive any support and be counted with regard to targets and renewable energy obligations.

A potential positive impact of the EU biofuels policy on DCs could come from the sustainability scheme, proposed by the Commission to encourage only environmentally sustainably produced biofuels. The scheme contains in particular provisions to restrict certain types of direct land conversion for producing biofuels feedstock while the effect of the policy on indirect land conversion remains debated. Moreover, since land use legislation normally applies nation-wide, and since agricultural production is generally not differentiated according to markets (feed or fuel), the EU sustainability scheme may have a multiplier effect on the whole agricultural sector. In order to comply with requirements for the EU biofuels market either countries will have to ensure that land use legislation is sufficiently robust or producers will have to make sure that their land use practices are sustainable. The proposed scheme can be seen as a signal for developing countries governments, but also other actors. It can raise awareness and give an incentive to develop similar standards in other parts of the world, not only for biofuels, but for other commodities as well.

Finally, biofuels feedstock cultivation in DCs, possibly encouraged directly or indirectly by the EU biofuels policy, could have positive environmental impacts in relation to sustainable land use in cases where: i) degraded or semi-arid land is put back under vegetation cover, by planting adapted species; ii) feedstocks cultivated using good agricultural practices actually contribute to soil conservation (especially with permanent crops or legumes).

- **Opportunities: Socioeconomic Development and Poverty Reduction.**

Growing EU biofuels demand can provide new market opportunities for DCs. This concerns production and exports of biofuels and of their agricultural feedstocks. With regards to EU market opportunities, DCs will benefit proportionally to their export capacity. This depends on actual and potential arable land, agro-climatic conditions, the competitiveness of their agricultural sector and supply chains¹², as well as on the EU import regime, its environmental sustainability requirements and technical standards.

More favourable agricultural market conditions can represent an opportunity for most LDCs, since three quarters of their population live in rural areas¹³, mostly relying on agriculture for food, income and employment. However, beyond a general analysis, it is necessary to

¹² Production potential has to be considered also against the backcloth of second generation biofuels and can hence allow for less agriculturally favoured areas to be involved in production.

¹³ UNDP 2006 Human Development Report – 26.3% of the LDC population live in urban areas (2004).

recognise conflicting interests, among countries (net agricultural exporters vs importers) and among population groups (producers vs. consumers).

The development of an international biofuels market, to which EU policy will contribute, can also be an incentive for the creation of domestic markets in DCs, especially for countries where such domestic markets are small and would not attract investment on their own. The combination of overall stimulus to agricultural production, and domestic and export markets for biofuels, if supplied by local sustainable production, can provide a country with significant benefits in several areas:

- Energy security at national level, with a higher proportion of indigenous energy supply, but also improved access to energy at local level, with decentralised energy production units.
- Rural development and poverty reduction in rural areas, which are critical for reaching the Millennium Development Goals in many DCs, where poverty rates are high. New markets through biofuels development might lead to increased productivity, more profitable and diversified agricultural sectors, the creation of value adding industries in rural areas, more rural employment and reduced migration to urban centres. The redistribution of the expected increased wealth will depend on the economic and social models¹⁴ in countries.
- Improvement of the macro-economic situation, in particular as regards the trade balance and the balance of payments, by reducing rising oil import bills and raising foreign exchange earnings.

2.2.3. Risks

While biofuels can be seen as an opportunity for many developing countries, potential hazards should not be underestimated. Mitigating these risks will depend on production models, the rate of market development, as well as on international and national policies ensuring that agricultural or biofuels growth is steered towards development friendly outcomes. While none of the risks specified below can be attributed to the EU biofuel policy, they can be particularly critical when demand growth rates are unusually high, as is the case for several agricultural products, due among other factors to the EU biofuels market.

• Risks: Climate Change, Biodiversity and Other Environmental Risks

Increasing prices and profitability of agriculture are incentives to increase agricultural production. This may be done through yield increases but also through expansion of land under cultivation - possibly at the expense of forests or other natural ecosystems (directly or indirectly). If this happens, this tends to negatively affect biodiversity and, in the case of forests or other high carbon stock lands, this generates new emissions of green house gas (a fraction of which is off-set by the carbon sequestration of the new crops). In addition, the sustainability criteria could also lead countries to use good arable land for biofuels production while expansion on arable land of lower quality and poorly managed agriculture could take place on the rest of their territory.

Poorly managed agriculture, notably when there are incentives to increase yields on the short term, may cause environmental problems of local or regional scale, such as soil degradation or water pollution and depletion. Concerning soil impacts, a number of DCs already face a serious problem in soil organic matter depletion in many of their agricultural regions. Inappropriate agricultural practices coupled with an increase in average temperatures have progressively reduced the amount of organic matter in soil. This decrease in soil organic

¹⁴ Such as large plantations, independent producers and/or outgrowers; type of contract or relation between suppliers and factory; production techniques influencing labour intensity; working conditions.

matter leads to problems of erosion control, water conservation and soil fertility, with their consequences for subsistence farming. Furthermore, it causes the organic carbon it contains to be released into the atmosphere.

Potential environmental impacts also exist in the processing phase, if management standards are not state-of-the-art. Insufficient waste management for palm oil production is one example. The degree of environmental impact of the biofuels sector will depend on its management practices, requiring appropriate technology, capital and know-how, as well as on policies and legislation (most often at national or regional level) providing regulatory frameworks for soil and water protection.

- **Risks: Socioeconomic Development and Poverty Reduction.**

The EU biofuels policy, by contributing to creating an international market for biofuels, is indirectly an incentive for certain developing countries to implement biofuels policies for domestic use in substitution for oil. Such policies in DCs generally make it possible to reduce oil related expenditures, but on the other hand may require specific public expenditures (incentives, subsidies, etc.). The balance between both must be evaluated by each country in the context of its own potential and macroeconomic situation, taking into consideration alternative uses of biomass as well.

Higher international agricultural prices, partly due to competing food and fuel uses of agricultural products or of arable land, create both winners and losers amongst developing countries and within. For poor consumers in urban areas, and those poorer farmers who are net food buyers, rising prices already render their access to food more difficult. Rather than the availability of food, it is the accessibility dimension of the food security equation which may be jeopardised due to less affordable prices. At macroeconomic level, the Low Income Net Food Importing DCs can particularly be affected by an increase in their food import bill, especially when they have low foreign currency reserves and no high-priced commodity exports.

The development of a new sector/market or a sudden surge in profitability of a sector tends to exacerbate land tenure tensions, in general at the expense of the more vulnerable local communities – with consequences not only in terms of justice but also of poverty (e.g. loss of livelihoods, forced expropriation). The increased demand for land may also lead to increased corrupt practices in land management and can constitute an obstacle to the establishment or implementation of fair and transparent land tenure legislation.

The extent to which potential risks of biofuels growth in developing countries are distributed among stakeholders largely depends on the production model in the country. The latter is in turn influenced by international trading conditions, i.e. the EU market. Market and trading conditions, such as import tariffs, technical standards, or environmental criteria, indirectly influence the type of agricultural feedstock demanded; and different agricultural sectors tend to have different production structures, hence different social impacts. Trading conditions also impose certain levels of complexity and administrative costs for the supply chain. The higher this level, the fewer producers and producing countries will be able to participate in the international market. In addition to capacity building of the weaker stakeholders, it is important that this risk be kept in mind when establishing, i.a. in the EU, these trading conditions.

2.2.4. *The Food-Fuel Debate*

The above sections on opportunities and risks of biofuels show that their potential impact on food security can be both positive (in particular through increased income for certain population groups in rural areas) or negative (mainly through reduced food affordability for

poor consumers). Food security problems most often stem from a complex combination of obstacles for the poor to access food (too low income, too high consumer prices). Although the linkages between global biofuels demand - and in particular EU biofuels demand - and local food security concerns are difficult to quantify, it is important to assess how certain policy measures could reduce the risks.

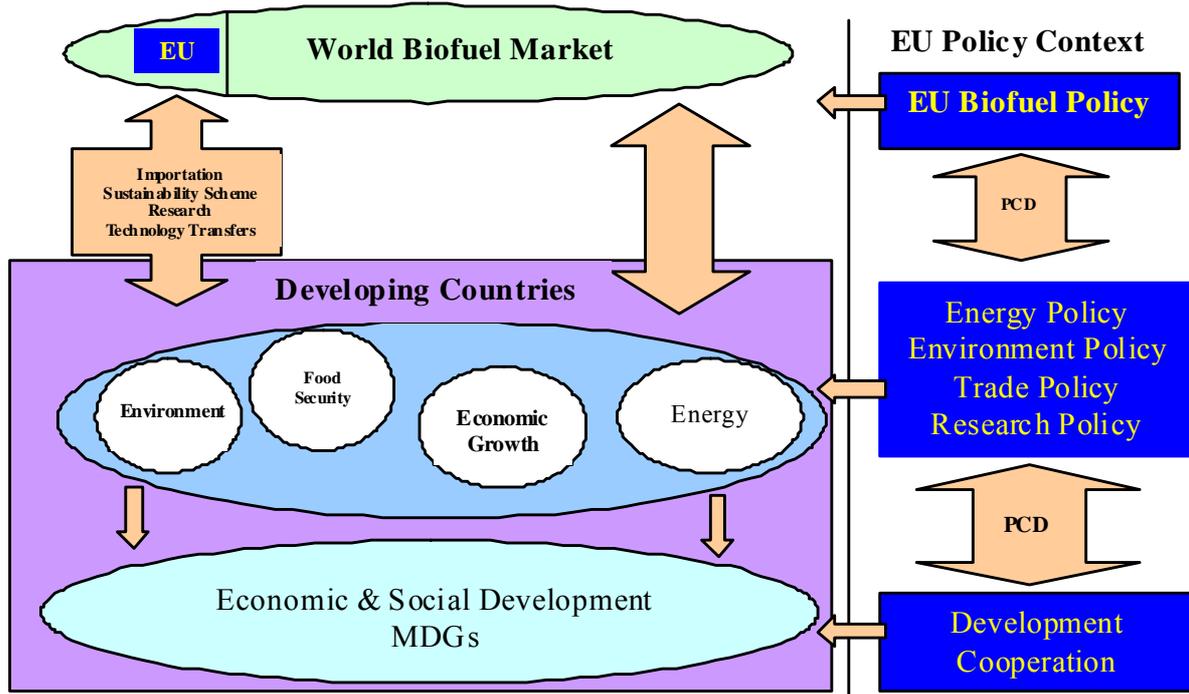
The type of feedstock being used influences the food-fuel link. Developing countries may choose either to base biofuels production on increased production of food crops (this will make it possible, in case of insufficient supply, to cut back on biofuels demand of the feedstock to ensure availability for the food market); or to link biofuels production to non (staple) food crops so as to avoid reducing availability and rising prices of food crops. The later approach was chosen for example in the South African biofuels and the Indian biodiesel policies. Biofuels policies in developing countries should be fully coherent with their agricultural and food security policies within the overall context of national poverty-reduction policies.

In the medium-long term, taking into account the possible positive impact on productivity of an increased demand for agricultural commodities, an adequate food-fuel balance could be attained by setting up a favourable framework for investment and actually investing in agricultural sector. This would lead to higher efficiency and improved competitiveness.

The higher the productivity of a feedstock, the less it will compete for land with food; until second generation biofuels are commercially available, sugar cane, for instance, seems particularly well placed. In addition, sugar being mostly an industrial product, the food-fuel dilemma is less direct than in the case of staple food. As mentioned above, the definition of market and trading conditions for the EU market, such as import tariffs, technical standards, or environmental conditions, indirectly influence the type of agricultural feedstock in demand.

2.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process

Policy Coherence for Development in biofuels policy is of particular relevance. The diagram below attempts to summarise the links between policies in the EU (right side of the chart) and the situation in developing countries (left side of the chart). While PCD is seen as an instrument to promote development friendly policies, each policy identified has an impact at different levels: on the world biofuels market, on specific sectors, on overall MDGs performance. The left side of the chart illustrates the impact of the world biofuels market, of which the EU represents a fraction. Through importation, environmental sustainability scheme, research and technological transfers, the EU contributes to the overall main impact on developing countries in terms of environment, food security/agriculture, economic growth (business development, macroeconomic impact) and access to energy, among others. The impact on these sectors will in turn affect the overall economic and social development of the country and its performance in terms of MDGs.



2.4. The Way Forward

The overall analysis shows that, under certain conditions, production and use of biofuels can, if well managed, provide development opportunities for DCs. In that context, the EU should aim to support relevant DCs to enter this market, in such a way as to maximise its benefits while addressing its risks. This is valid only for DCs with a potential for competitiveness on selected markets, and where there is a certain level of capacity to design and enforce policies which encourage environmental and social sustainability.

Encouraging DCs in this objective requires first to ensure that internal EU polices are supportive of it; therefore, several policy options could be considered, classified hereunder in policy areas according to their main intended impact (although side effects in other policy areas may be as important). In parallel, with an international and EU policy environment as supportive as possible of DCs in that field, development cooperation can facilitate in-country strategies to develop while ensuring environmental, economic and social sustainability in that sector.

Against this background, in order to enable developing countries to benefit from the potential opportunities created by EU biofuels policies and reduce the risks, a number of EU policies could reflect upon certain adjustments which could help to accommodate developing countries specific concerns.

2.4.1. Energy Policy Options

- **Reporting, with a Significant Development Component.**

Monitoring and reporting are keys to the success of any policy, but even more in the case of a policy such as biofuels, which has complex inter-linkages with many development dimensions, which relates to a quickly changing sector, and for which data and information

are rapidly evolving. The monitoring and reporting in the Commission's proposal for the biofuels sustainability scheme pays particular attention to developing countries with regards to sustainability, food security, land use, and dialogue and exchange of information concerning the implementation of the biofuels sustainability scheme.

In order to maximise the PCD dimension in the reporting mechanism, which will apply the Commission's well established PCD procedure, namely the Inter Service Consultation, it is necessary to ensure the availability of data and means to produce meaningful findings. For this purpose, it could be useful to entrust the task of monitoring key biofuels related developments to institutions with the required expertise in Europe and in developing countries (a "Biofuels Observatory"); this work would feed into the policy reporting requirements bestowed upon the Commission.

The regular monitoring and reporting as proposed by the Commission would also generate a debate at EU level and beyond, within DCs, with developing countries representatives, civil society groups and experts, thus highlighting the development implications of policies and contributing to further enhance its compatibility with development objectives.

- **Promoting Technological Transfer and Innovation for the Benefit of Development.**

In a first stage, technology should generally not be a major obstacle for DCs to engage in biofuels production, processing and exports, especially for the agricultural feedstocks or for ethyl alcohol, which many already produce. However, keeping up with technological advances is always a challenge in developing countries, and is necessary to improve competitiveness and mitigate environmental impacts. This will be especially true for second generation biofuels technology.

Several policy instruments could be used to promote technological innovation and transfer for the benefit of development in the field of biofuels:

- Research to develop efficient, adapted, and environmentally friendly technologies. South-south technological transfers have special potential to be better adapted to developing countries' needs. In line with the policy options proposed in the research section of this Paper, EU research policies and instruments should be put to good use for that purpose.
- Facilitating trade in sustainable biofuels related technologies.
- Promoting sustainable Foreign Direct Investment through general investment climate friendly measures, the creation of regional biofuels markets, and access to capital. This is fully in line with the EU's support for regional integration in DCs. The EIB Investment Facility for the ACP can be a useful instrument for that purpose.

2.4.2. *Environmental Policy Options*

- **Sustainability Standards Associated to Biofuels**

All potential environmental, economic and social impacts are important for sustainable development. However, there are different instruments for different policy goals and certification of sustainability standards along the biofuels supply chain is not a silver bullet which will tackle all the environmental and social problems of agriculture, which have long been in existence.

Because biofuels are not good or bad for the environment *per se*, but depending on their production process and the scale of cultivation, including cultivation of feedstock material and land use change, it is important to associate environmental sustainability standards with

biofuels as a *sine qua non* condition for supporting their use. The sustainability scheme is a response to this need. In addition, the monitoring and reporting by the Commission foreseen in the proposed directive provides an opportunity, if appropriate, to propose corrective actions, based on lessons learnt during the implementation of the scheme.

Hereunder are some considerations regarding the design of future standards from a development perspective:

- The scope and modalities of an environmental sustainability scheme should be designed in such a way that it is applicable and affordable by the supply chain. This argues in favour of a limited number of criteria, clearly linked to the production process, including cultivation of feedstock material and land use change, and simple and flexible implementation modalities.
- Not only is applicability a concern for mainstream stakeholders in biofuels production and trade, as stated above; it is also critical for weaker players, notably less developed countries and smaller producers.
- Harmonisation at international level is a key element in applicability and affordability of standards.
- Sustainability standards should not discriminate between domestic and imported supplies of biofuels or their feedstocks, both for WTO compatibility and PCD reasons.
- Sustainability standards should be WTO compatible, not only to respect international trade obligations, but also to avoid a rejection of the scheme, which would mean the loss of an instrument whose purpose is to promote environment sustainability.

While future orientations for the EU scheme are debated, developing countries should be encouraged to move towards sustainability schemes promoting the use and production of sustainable biofuels with a view to enhancing coherence between EU and DC policies.

EU efforts towards convergence of sustainability aims and standards within the EU and at international level, i.e. through the International Biofuels Forum and eventually more inclusive fora, should by no means be relaxed.

In addition to development friendly sustainability standards, DCs may need support to build capacity to implement them. While existing equivalent voluntary schemes and national legislations can be recognised by the Commission as demonstrating that biofuels have been produced in compliance with the environmental sustainability criteria, additional efforts are required to put this into practice in order to speed up implementation of the scheme in DCs willing to engage in biofuels production.

- **Further Efforts to Promote the Implementation of Multilateral Environmental Agreements and Internationally Agreed Labour Convention and Social Standards.**

In addition to the environmental sustainability scheme, all available instruments for promoting sustainable production of biofuels should be used, such as Multilateral Environmental Agreements and internationally agreed Labour Conventions and social standards, as well as mainstreaming of environment and human rights into development assistance to DCs.

2.4.3. Trade Policy Options

These new markets created by the EU biofuels policy will represent an opportunity for DCs only if the EU trade regime, its environmental sustainability requirements and its technical standards allow DC exports to enter the EU market.

- **Facilitating a Balanced Supply of the EU Biofuels Market**

Recognising that supplying the EU biofuels market partly by means of imports will contribute to improving the cost effectiveness, GHG impact, and development opportunities of its biofuels policy, the EC is committed to a balanced approach between imported and domestic supplies. Future trade policies should therefore be adjusted, if appropriate, to reflect this objective.

- **Maintaining a Margin of Preferential Access for Least Developed Countries (LDCs).**

At present, developing countries eligible for the Everything But Arms (EBA) and enhanced Generalized System of Preference (GSP+), as well as the African, Caribbean and Pacific country signatories to Economic Partnership Agreements (EPA), benefit from duty free quota free access to the EU for biofuels and for most of their feedstocks.

A "balanced approach" to supplying the EU market should also mean seeking a balance between third country suppliers, if development opportunities of an expanding EU biofuels market are to be shared. Because of significant constraints to competitiveness faced by the Least Developed Countries, this would require safeguarding a certain margin of preferences for biofuels for LDCs in the multilateral and/or bilateral trade negotiations in which the EU is engaged.

- **Reviewing Non-Tariff Barriers**

Technical fuel standards and a number of other technical measures can have an impact on different biofuels and biofuels feedstocks, to different degrees, and may affect the balanced approach favoured in the EU. The EU should conduct a thorough assessment of such measures and standards and if relevant review them to ensure that they do not negatively affect DC access to the EU Market.

- **Intellectual Property Rights.**

In the context of biofuels, the Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement under the World Trade Organisation is of great interest to developing countries where new plant varieties and technological systems to process feedstock could be developed as a result of the opportunities offered by the growing biofuels market. WTO agreement on intellectual property right is essential to encourage innovation and research, in particular in relation to the second generation biofuels, and offers opportunities to the private sector in developing countries to lead market development. In the LDCs, these developments could be assisted by DCs and EU firms or institutes or, alternatively, by DC and EU research programmes.

- **Minimising Trade Distortion by Domestic Subsidies.**

Within the framework of the Common Agricultural Policy and state aid, it is critical to analyse the global effect of domestic subsidies and, if these subsidies are deemed necessary, to identify and implement those support measures that distort trade the least of all.

2.4.4. Research Policy Options

Biofuels science for production and processing is a relatively recent domain of research, although studies and testing can be traced back to the early 20th century. Research for

development has the potential to make a major contribution in the area of biofuels. As a result, research policies in the EU should be geared toward biofuels issues both in the interest of the EU and the developing countries.

- **Broadening the Range of Biomass Sources for Energy Use.**

Biofuels can be produced from a wide variety of natural products. However current technological development mainly considers a handful of crops to be the source of biofuels; but many often little-known species may have an interesting potential for biofuels production, while being adapted to a broader diversity of production conditions. EU research programmes, in collaboration with international institutes in the developed and developing world, should undertake an inventory of available biomass suitable for biofuels production, taking into consideration the various ecosystems. Such research should also cover the potential of enhanced forms of biomass through crop improvements. The design of such research, as well as its outputs, should be made public and debated with all relevant stakeholders in DCs and developed countries, in order to target their priorities, to integrate sociocultural factors within technological packages, and to ensure that risks and opportunities in relation to a given crop or technology are well taken into account.

In this context, research should cover not only biofuels for transport, but also local uses of biofuels in DCs, and more broadly biomass for energy, to promote local access to energy.

- **Supporting Research on Biofuels Production, Processing Option and Second Generation Biofuels**

Scientific and technological challenges to produce biofuels at competitive prices require further research. Research objectives of particular relevance to developing countries, to be tackled in and with DCs, may include: increasing of crop yields (not only to improve profitability for the farmer, but also to reduce the risk of production expansion through land conversion, which could have higher impacts on the environment and on food security); improving adaptability of selected biofuels feedstocks to marginal lands and more difficult production conditions (to expand overall agricultural production levels to the benefit of food security, and to open up new opportunities also for farmers in less favoured areas); improving of processing to create new products (i.a. for non transport use such as cooking oil for domestic use to replace wood and charcoal use in DCs); improving the greenhouse gas balance of biofuels production pathways.

Work on optimisation of production should be conducted, of relevance to the variety of conditions found in developing countries, with a view to improving the environmental impact of agriculture, via i.a. more efficient water use, optimisation of fertilisation and plant protection techniques, soil conservation, and protection of biodiversity.

Research programmes should seek to improve the energy and greenhouse gas balance of biofuels production pathways of interest to DCs. They should also contribute (by determining technical standards— such as green house gas emission savings ratio, blending ratios, production modalities, etc.) to help DCs to comply and demonstrate compliance with the sustainability scheme of the EU biofuels policies.

Finally given the high potential of second generation biofuels and the need for applied research in this field, these should be supported not only through energy policy, but also through additional research efforts, with again a significant focus on feedstocks and production pathways of interest to DCs.

In all research fields, public private partnership can help to enhance the potential return of research investments.

- **Promoting DC Expert Participation in Scientific/Technical Networks on Bioenergy.**

The potential for south-south and north–south cooperation in research programmes is important. Research programmes in Europe should promote the participation of researchers

from DCs in international initiatives. These interactions should be promoted within academic and public research institutes, as well as with private research institutes and research departments of private companies, whose role is essential in the development of biofuels. In that context, expertise in a number of emerging or developing countries, such as India, South Africa, Brazil, Indonesia and others can be put to fruitful use.

- **Promoting the Use of Research Results in Policy Making.**

The accumulated knowledge and science on biofuels issues should serve the purpose of policy making. Mechanisms for feedback loops should be established between the scientific community on the one hand and policy makers on the other. Participations by the research community in monitoring biofuels policy would be a key element to this end.

While a number of developed countries already have a biofuels policy in place, these are lacking in most DCs and in particular LDCs. Even where potential for biofuels production seems to exist only a handful of countries have already put in place biofuels policies that will allow them to improve their energy situation and benefit from market opportunities. In addition to the national level, biofuels policy in DCs can benefit from regional and possibly continental dimensions, to enable countries with small markets to also harness their opportunities, and at international level to partly match the weight of other key players in the sector. In order for research findings to feed into policy making in DCs, support should be provided for developing countries in accessing information and in designing sound biofuels policies, embedded within the broader context of their energy policy (including renewables and in particular biomass), and coherent with other policy areas (agriculture, food security, environment, fiscal policy, etc.).

2.4.5. Development Cooperation Accompanying Measures

In order to maximise the benefits of the proposed policy options under the four key policy areas above, the development cooperation programmes of the EU should accompany and enhance synergies with these recommendations in order to foster a positive development impact and poverty reduction. Numerous development initiatives, by a number of development partners, already exist in the field of biofuels, and due to the multi-dimensional linkages of biofuels, several existing development instruments can be used in this context. Coordination at the multilateral level as well as with the most important international partners will be of paramount importance. The support options identified below should take this into account, and be implemented with special attention to aid effectiveness principles.

As regards biofuels and **food security**, the new food market conditions, influenced i.a. by biofuels, should be integrated within the food security policies and instruments of DCs, the Commission and Member States. Development assistance could support dialogue with DCs on the issue of agricultural prices and their impact on development. Providing state of the art information and in depth analyses of the issues at stake is an important step. A dedicated forum gathering policy makers from DCs, biofuels producers and other stakeholders, international development partners as well as civil society organisations and private sector actors could be set up, linked to existing fora, to ensure careful attention is paid to food security in DCs, in particular in LDCs and for the poorest groups in other countries, in the developed as well as the developing world. In terms of policy making, especially in countries with biofuels potential, the design and implementation of national food security policies should be adapted to reflect the current knowledge on biofuels issue (risk, opportunities etc.), thus ensuring that a proper balance is obtained between the opportunities and risks of biofuels sector development.

In the field of agriculture, development partners could support the design and enforcement of national policies contributing to (1) better access of small producers and poor areas to national and international markets, and (2) safeguarding livelihoods of vulnerable rural inhabitants or communities. Moreover, development programmes could be used to assist integrated projects of local production and use of biofuels.

In the field of **energy**, support could be provided for: i) a thorough analysis of the pros and cons of national biofuels policies, in the more global context of national energy policy (including renewables and in particular biomass) and integrated into the development strategy of the country; ii) in relevant DCs, the design of sustainable renewable energy policies, i.a. to facilitate, where relevant, the contribution of biofuels to improve local access to energy. The preparation of these policies, which should ensure better access by small producers and populations in poor areas to national and international markets and safeguard livelihoods of vulnerable rural inhabitants or communities, could be supported with technical expertise and exploitation of research results.

With regard to technological transfer, EU energy programmes could be instrumental in assisting sustainable biofuels production initiatives. Partnerships could be established between EU or non EU public investors (such as EIB, development partners...), national government in DCs, private sector actors and local communities to promote production of biofuels for local use as well as export.

In the field of **environment**, development policies could support the design and enforcement of national policies for sustainable land use (including land tenure), and the implementation of Multilateral Environmental Agreements. At international level, support could be provided to identify and, if relevant, develop complementary incentives for DCs to avoid conversion of land with high carbon stock and high biodiversity. DC representatives should also be encouraged to participate in standard setting at international level.

As far as **trade** is concerned, aid for trade should also cover the different needs of DCs for a dynamic biofuels export sector to develop, where relevant.

As regards **social issues**, support could be provided for the design and enforcement of labour policies promoting decent work, as well as the implementation of related international conventions, in particular in the agricultural sector. In addition, examples of national policies/programmes specifically designed to enhance the social developmental impact of the biofuels sector exist, such as in Brazil, where a percentage of biodiesel must necessarily be supplied by small producers. These experiences, as well as other success stories, should be disseminated widely by south – south exchanges.

As regards **macroeconomic policies**, supported by development partners i.a. by means of budget support, they should take into account the impacts of the evolution of the country's energy and food situation on the macroeconomic situation.

Finally with regards to **policy coherence for development** in the field of biofuels, support could be provided to countries and regional groupings in order for PCD to be considered when policies are designed. Support, in the form of capacity building measures, dissemination of information and good practices could be tailored to fit the needs of the developing countries interested in biofuels development. PCD should be included in the political dialogue between the EU and all countries.

The various policy options and accompanying measures proposed in this paper, both for the short term and the long term, are summarised in the table below and presented in relation to their intended impact on four key issues relevant to developing countries: the food-fuel

debate, the climate change/environment issue, the economic development issues and the social issues:

	Food -Fuel issue	Climate Change/Environment issues	Economic Development issues	Social issues
Energy Policy options.	<ul style="list-style-type: none"> Reporting with significant development component. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting technological transfers 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting Technological transfer 	<ul style="list-style-type: none"> Reporting with significant development component.
Environment Policy options	<ul style="list-style-type: none"> Sustainability standards 	<ul style="list-style-type: none"> Sustainability standards Promoting implementation of MEA and internationally agreed labour conventions and social standards. 		<ul style="list-style-type: none"> Promoting implementation of MEA and internationally agreed labour conventions and social standards.
Trade Policy Options		<ul style="list-style-type: none"> Balanced supply of EU Biofuels Market 	<ul style="list-style-type: none"> Balanced supply of EU biofuels Market Preferential access for LDCs Intellectual Property Rights Review non tariff barriers Minimizing Trade Distortion by Domestic Subsidies 	
<ul style="list-style-type: none"> Research Policy Options. 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting the use of research results in policy making. 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting the use of research results in policy making 	<ul style="list-style-type: none"> Broadening the range of biomass sources of energy use. Supporting research on biofuels production, processing options and second generation biofuels. Promoting DC expert participation in scientific/technical networks on bioenergy. Promoting the use of research results in policy making. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoting the use of research results in policy making.
Development Cooperation Measures.	<ul style="list-style-type: none"> Supporting dialogue with DCs. Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting a dedicated forum on food-fuel issues, in link with existing fora. Supporting design and enforcement of national agricultural, energy, sustainable land use policies. Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs participation in standards 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting design and enforcement of national agricultural, energy, sustainable land use policies Support to implementation of MEA. Supporting technological transfer (public private partnerships) through Energy programmes. Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting technological transfer (public private partnerships) through Energy programmes. Supporting DCs participation in standards setting at international level. Promoting the use of Aid for Trade to cover DC needs. Supporting the design and enforcement of labour policies and implementation of 	<ul style="list-style-type: none"> Providing state of the art information/analyses on biofuels issues (all dimensions) Supporting measures for DC to avoid land conversion. Supporting DCs participation in standards setting at international level. Supporting the design and enforcement of labour policies and implementation of international conventions. Supporting DCs and regional groupings in PCD.

	<ul style="list-style-type: none"> • setting at international level. • Supporting south-south exchange in policy making. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. • 	<ul style="list-style-type: none"> • participation in standards setting at international level. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. 	<ul style="list-style-type: none"> • international conventions. • Supporting south-south exchange in policy making. • Supporting DCs and regional groupings in PCD. 	<ul style="list-style-type: none"> •
--	--	---	--	---

3. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: MIGRATION

3.1. Background

Any European policy to structure and manage migration intertwines *by definition* with development policy: migration has an impact on development and development has an impact on migration. With the Global Approach to Migration in 2005¹⁵, the EU brought together migration and development strategies – as well as other migration-related policies – within a single policy framework, which was further developed by the European Council in December 2006, defining the comprehensive EU Migration Policy. The Council conclusions of 2005 and 2007¹⁶ on PCD spelled out some of the measures for exploiting the benefits of migration for development while addressing its downsides. There are several issues that would merit further consideration in the context of promoting coherence between migration and development policies. However, this chapter concentrates on what are often considered the most pressing and visible PCD challenges in the area of migration: brain drain and 'brain waste'.

3.2. Challenges and opportunities

Migration has become a predominant factor in sustaining and expanding the EU labour force. Migration contributed to strong employment growth in most EU Member States over the period 1995 to 2005¹⁷, due to both the arrival of new migrants and to the increase in the employment rate of already present migrants. In the future, it is likely that the EU will continue to rely (to varying extents in different Member States) on inward migration as one of the responses to labour market shortages and changes in fertility and mortality, both for highly skilled and low-skilled workers. The proposed draft Directive on the admission of third country nationals for highly qualified employment¹⁸ and the upcoming draft Directive on Seasonal Workers are to be seen in this context, while respecting the division of competences between the EU and Member States as provided by the Treaty.

Outward labour migration can also contribute to reducing poverty in the developing countries of origin. These countries benefit from reduced domestic labour market pressures, from remittances sent home by migrants abroad, and possibly – in the case of temporary or permanent return of migrants – from 'brain gain' of migrants taking home their skills and

¹⁵ Brussels European Council of 15/16 December 2005.

¹⁶ Doc. 15116/07.

¹⁷ Staff Working Paper Migration into the EU: main determinants and economic impact, Brussels, 06/11/2007 ECFIN/E3(2007)REP/54748-Rev1.

¹⁸ Proposal for a Council Directive on conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment - COM(2007) 637.

knowledge obtained elsewhere. Moreover, the prospect of emigration and prosperity abroad often constitutes an inducement for potential migrants to invest in a good education¹⁹.

However, in order for this 'brain gain' to be realised, there must be a favourable environment for migrants' skills to be used and developed. 'Brain waste' – or the phenomenon that people work well below their level of skills or education – is a reality both in developing and developed countries. Studies show that if there is no responsible and established recruitment policy in place, migrants run a major risk of being 'de-skilled', with irreversible damage to the human capital of the source countries. If legal migration routes are limited or non-existent, skilled migrants may take the risk of illegal migration, and may take up illegal employment below their level of competence. Such migrant community is quite unlikely to contribute to brain circulation.

Facilitating well managed labour mobility can therefore be an opportunity for both the EU and for the developing world. This rationale is reflected in the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment, adopted at the Summit in Lisbon in December 2007. With this Partnership the EU and Africa decided for the first time to address migration and mobility issues in the framework of labour market disparities both within and between the two continents.

However, labour migration can also have downsides for those developing countries that do not benefit from sufficient financial reinvestment or short-term or permanent return of skills and experience. In many African and Caribbean countries the brain drain phenomenon has a devastating impact on economic and social development. The health sector in Africa perhaps is the clearest case in point. "It has been argued that resource-poor countries are providing a perverse subsidy to health services in resource-rich countries. Calculations based on migration of health workers from Ghana to the UK estimate the saving in training to the UK from recruitment of the 293 Ghanaian doctors and 1021 Ghanaian nurses registered as practising in the UK in 2003/2004 at £65 million for doctor training and £35 million for nurse training. Ghana's loss includes both the training cost and the opportunity cost of understaffed health facilities."²⁰

3.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy-Making Process

Brain drain is a consequence of an individual choice made by a skilled person in a globalised economy, with countries competing to attract the most skilled regardless of their origin. Brain drain is a growing phenomenon²¹, which affects EU and Member States but hits the poorest and smallest countries hardest. In some African countries, such as Guinea-Bissau, Mozambique, Mauritius, the Gambia, Sierra Leone, Ghana, Kenya, Congo Republic and Uganda, more than 25% of the highly skilled workers live in developed countries²². Figures in

¹⁹ "Gender matters in migration decision making, but it overlaps with other factors. Poorer households are more likely to send young women to the city as seasonal migrants. Daughters are more likely to remit. Women may be less eager to return home than men because they fear that upon return they will lose freedoms acquired in the destination country." Policy Coherence for Development 2007– Migration and Developing Countries, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD 2007 p. 76.

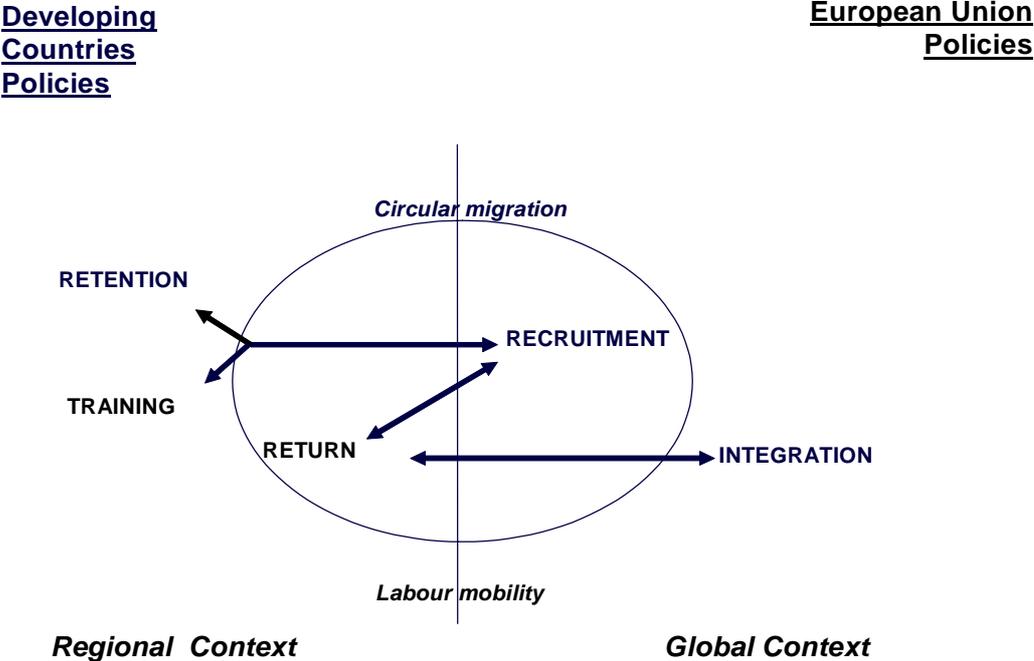
²⁰ EU Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries - COM(2005) 642, p. 7.

²¹ Continued improvement of data gathering remains important. OECD 2007 (see previous footnote), mentions that consistent data on skilled emigration have been scarce. New databases that fill the gap but have their limitations: the OECD Database on Immigrants and Expatriates in OECD countries and the database compiled by Docquier and Rapoport (2004).

²² OECD 2007.

some Caribbean Island States mount up 70%. Brain drain particularly affects the capacity of developing countries to achieve the MDGs, notably in areas such as health and education.

In conceptual and policy terms, brain drain exemplifies some of the major challenges and contradictions of the global migration policy discourse, as summarised in the following chart:



The circle represents the movement of people – the labour mobility between developing and developed countries, triggered by recruitment, and return. The logical contradiction between these two concepts produces the first PCD challenge.

Outside the mobility circle, in the left part of this figure, we are in developing countries. Here the relevant factors are training and retention (or rather the lack of it). These efforts by developing countries are challenged by recruitment policies of developed countries in the mobility circle, hence the arrow, representing the second PCD challenge.

Finally, on the right-hand side, we are in the EU. Here the mobility aspect is influenced by an important process called 'integration'. Integration of migrants is in contradiction with their return. The entire notion of circular migration is not entirely compatible with the idea of integration. And here we have the third arrow, the third potential PCD challenge.

3.4. The Way Forward

Many policies and programmes are in place to strengthen and promote retention, training, recruitment, integration, and return, both in the EU and in developing countries. The problem is that many of these policies are conducted in relative isolation, and are not designed to address the brain drain challenges.

There are, however, exceptions: in the area of health much in particular, much progress has been made with the development of the European Programme for Action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries (2007-2013). Experience in this sector could inspire other and possibly more holistic efforts to address brain drain challenges. Rather than providing a comprehensive view of all possible policy-measures, the recommendations

hereunder will therefore focus on some measures that have proven successful or are worth exploring further.

3.4.1. Training

Many developing countries experience difficulties in producing sufficient numbers of highly skilled workers and their ability to do so is further undermined by emigration. A logical first priority is, therefore, to increase targeted investments in skills training. Destination countries should help developing countries scale up education and vocational training in critical sectors, including through the creation of schools/workshops to provide adequate training for young professionals, in direct response to local, national and external labour market needs.

Several measures have been undertaken to try to ensure that people trained in a developing country do not immediately leave after graduation. Some sending countries, such as South Africa and Ghana, established for example *bond schemes* to recover the cost of socially funded education. These governments cover training and education costs, and in exchange, the graduates work for public health services for a few years. Other countries argue that, instead of asking migrants to pay back their own education, (the employer in) the destination country should pay for the training costs of its newly recruited employee from abroad. Such "*compensation schemes*" have however generated a number of conceptual and practical problems.

An alternative and potentially promising avenue could be to invest in so-called '*training for export*'. The EU and the sending countries could build on experiences of countries such as India, the Philippines and a number of Caribbean states to define surplus training strategies of health professionals. Certain categories of professionals are trained in numbers that go beyond the countries' domestic need, with the explicit aim of having these professionals employed abroad. Partly because of this training, these countries manage to maintain a relatively high density of health professionals at home despite high expatriation rates. Of course, this '*training for export*' should be part of a comprehensive strategy, including to avoid potential '*brain waste*', and needs to be linked to forecasts of domestic labour market patterns. When considering the options for such a policy, the long-term consequences of such '*training for export*' for economic and human resources should be taken into account. According to the current state of knowledge, such training can bring least harm when financed privately and performed in close cooperation between source and destination countries. It should also be well integrated in the broader socio-economic strategy of the country in question.

3.4.2. Retention

People migrate for many reasons. Some of the most frequently mentioned reasons are safety, stability, better living conditions, better facilities, career opportunities and remuneration. Hence, push factors for migration usually represent a mix of general (political, economic, social), and personal (career-related) considerations. To be successful, retention strategies need to address both levels and should look across generations, with special focus on youth as stakeholders for the future of the country.

The prime responsibility for the retention of skilled workers therefore lies with the country of origin. Governments of developing countries have the responsibility to provide safety and stability for their citizens and create optimal political, social and economic working and living conditions. The EU can support this in many ways, for example by providing *effective development aid*, by supporting *governance reforms*, by *aligning* the aid with the nationally defined retention strategies and priorities, and by providing *long-term budget support* to underpin domestic financing of sensitive sectors.

Recognising the prime responsibility of the developing countries, it is imperative to *strengthen the political and policy dialogue* between the EU and the countries of origin on the ways and means to retain (highly) skilled labour. This should include dialogue on financing and reform of specific brain-drain-vulnerable sectors as well as ways to address other push factors such as governance, economic reform and labour policies.

3.4.3. Recruitment

The active recruitment in Europe of workers from developing countries working in areas and sectors under severe "human resources stress" can cause substantial damage to the development of countries of origin. To seriously address this PCD challenge, the EU and its Member States should first and foremost take the necessary steps to ensure that enough doctors, nurses, engineers and researchers etc. are trained in European countries and that they have working conditions that are sufficiently attractive to discourage them from looking for greener pastures in other developed countries outside the EU.

To make sure this recruitment is done in an "ethical" way, *codes of ethical conduct* have been designed, especially in the health sector. Such codes seek to identify countries from which recruitment may be less harmful and to suggest acceptable forms of recruitment from poor countries. Such voluntary, non-legally-binding instruments have been developed since 1999.

On the basis of the Programme for Action to tackle the critical shortage of health workers in developing countries, the EU is now working on an EU Code of Conduct of ethical recruitment of health workers. Obviously, these codes are most effective when all employers across a sector have signed up, including the private sector. Similarly, success will depend on the extension of ethical recruitment practices to all industrialised countries, not just those in the EU.

As a general consideration it should be added that codes of conduct raise issues of individual freedom of movement, as de facto discriminatory clauses.

These voluntary measures should however be combined with more structural and compulsory policies. The EU (Member States) could notably pursue the conclusion of *comprehensive employment agreements* with developing countries to improve the management of international mobility of workers, including in sectors under severe 'human resources stress'. Such agreements could limit the active recruitment of workers in these sectors, but could also include clauses whereby the destination country agrees to underwrite the costs of training additional staff. They could provide for the possibility of recruited staff to go back to the countries of origin to work, temporarily but regularly, without losing residence rights in the EU (circular migration schemes allowing for example, doctors to work several months in the country of origin). They could also recruit staff for a fixed period only, prior to the staff returning to the source country; and/or limit recruitment to surplus staff in source countries, taking into account absorption capacities and regional aspects.

3.4.4. Return

The return of migrants having acquired new professional expertise and skills, and financial resources in the destination country, can be of obvious benefit to the countries of origin. However, permanent voluntary return is often very difficult to achieve in the poorest developing countries for the very same reasons that hinder the retention of people. The EU is therefore considering the development of temporary—or circular-migration, comprising a potential triple-win situation, for the developing and developed countries as well as for the migrants themselves.

To stimulate temporary or permanent return of students and scholars, some countries of origin have imposed *return clauses* in scholarships and grants. This has however proven difficult to implement. The Commission is currently preparing a draft Directive on a Harmonised Admission Procedure for Remunerated Trainees. This proposal could make a significant contribution to receiving countries' endeavours to facilitate temporary migration and skills upgrading for highly skilled migrants, provided that clear time limits and very strong incentives for return are incorporated (for example, preventing the trainee, at the end of his/her traineeship, from applying for another type of residence permit). Partnerships between health, education or research institutions in developing countries and in EU Member States, focused on capacity building, improvement of the professional environment and exchanges of staff, should provide the conducive framework for such circular migration.

In more general terms many destination countries have programmes in place that provide *incentives to return*. While financial incentives have in general proven relatively ineffective, 'technical' incentives have in some cases generated positive results. Services such as the provision of information on small scale investment opportunities, support in drawing up a business plan and access to appropriate credit mechanisms can effectively help members of migrant communities to invest and return to their country of origin. Also, the explicit recognition of skills and experience acquired abroad, could work as an incentive to be involved and build on the future of one's country of origin. These incentives should ideally take on board wider development strategies aimed at reaching out to diasporas, especially in priority sectors such as health or education; in agriculture, manufacturing or services; in sectors that can be linked to the promotion of 'ethnic' trade or 'ethnic tourism' among migrant communities in the countries of destination, etc.

One of the more structural and promising approaches –which needs to be furthered- is to provide migrants with *legal guarantees for (temporary) return* to former destination countries. The EU (Member States) should allow migrants to travel back and forth to their home country for a reasonable period of time without losing their acquired residence rights. In this context the 'portability of acquired social rights, notably equal rights as regards the export of old-age pensions is fundamental, as it limits the risks involved in seeking suitable business or employment opportunities in the country of origin. In the event of definitive return, the facilitation of mobility with the former country of residence (simplified procedures for issuing short-stay visa) could constitute an additional incentive.

3.4.5. *Integration*

While (circular) migration comprises several potential benefits, it also poses additional challenges for the integration of migrants. The emergence of trans-national communities, continuously moving between two or more countries might slow down the mutual accommodation process by residents of Member States and migrants, including the migrant's adoption of the host country's language, values, cultural, history and institutional characteristics. At the same time, integration was and remains a fundamental pillar of any EU migration policy. Successful integration can also contribute to improving migrants' capacity as actors for development since it strengthens their human, social and financial capital.

The key challenge is thus, strengthening the ability of the migrant to secure ties with the country of origin while at the same time establish new ties with the destination country. This challenge may involve considering the need for differentiated approaches to integration in the case of temporary migrants. In this context, supporting *diaspora organisations* or programmes for diasporas may help prepare for social and economic (re)integration and bridge the gap between integration in the country of residence and continued involvement in the country of origin. Also, support to youth networks would be important in this respect.

To effectively match integration and circular migration it should be considered whether to open up the possibility for longer-term migrants to obtain the citizenship of their host country without losing their citizenship of origin (in EU countries where this does not yet exist). Citizenship schemes such as *dual nationality* or *dual residence* could simultaneously enhance the ties and sense of belonging of migrants towards their host country and towards their country of origin. It could facilitate investment back home, the remittances of funds and even serve as an incentive for permanent return. On the other hand, the active contribution of migrants to their countries of origin might also contribute to their integration in the host country, by giving them self-confidence and a sense of achievement.

3.5. Conclusion

The overarching challenge is to try and make *migration work for development*, not only in developing countries, but also in the EU. To try and reconcile Europe's requirements for migration with development needs. The challenge –the PCD challenge- for Europe and its development partners is to exploit this double potential, while addressing the downsides of migration.

In section 3.4 some concrete suggestions were presented to tackle one of the major downsides of migration: brain drain. As said before, these recommendations do not aim to provide a complete strategy, and may not be appropriate for all situations. But they are based on existing practices and experiences, and are worth exploring/testing in dialogue and partnership with, of course, the relevant countries of origin:

<i>Area</i>	<i>Policy proposal</i>
Training	Promote 'training for export'
Retention	Make retention part of political dialogue
Recruitment	Negotiate employment agreements
Return	Ensure equal rights as regards the export of old-age pensions
Integration	Consider dual citizenship

4. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT : RESEARCH

4.1. Background - The Importance of Research for Development

Research policy can make an important contribution to development. This has been recognised by the EU, when in 2005 it committed itself to policy coherence for development

in 12 policy areas, including research and innovation²³ and on several earlier occasions also with the ACP states²⁴, as well as at the international level with the 2005 Millennium Declaration.

Despite this recognition of the development potential of research, there is no comprehensive policy framework outlining how research policy can contribute to development and how this commitment should be implemented is lacking. This paper aims to launch a process to fill this gap by addressing PCD issues. It will be followed by further proposals in the context of the forthcoming Communication 'A Policy Framework for International S&T cooperation' and by initiatives aiming at coordinating European research for development.

The Council in its conclusion on the PCD report²⁵ considers that EU research policies, both at EC and national level, should contribute to overall development policy objectives by supporting research activities in areas of interest for developing countries, and continue supporting specific international cooperation projects involving research centres, universities and other stakeholders from developing countries. The Council notes that the development potential of research should be further exploited.

Research policy can contribute to development in two ways: directly, in that progress towards the MDGs in particular those on health, food security, and the environment depends, in part, on advances in research in areas such health and health systems research including reproductive health, agriculture, renewable energies and environmentally friendly technology. Indirectly, in that a strong research base in a country can help create the enabling environment that will allow developing countries to achieve the MDGs, by strengthening their international competitiveness and promoting sustained growth and social development.

The UNCTAD Least Developed Countries Report 2007 'Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development' makes the case for Least Developed Countries. It argues that 'unless LDCs adopt policies to stimulate technological catch-up with the rest of the world, they will continue to fall behind other countries technologically and face deepening marginalization in the global economy.'²⁶ Furthermore, the weak diffusion of technologies within a society is identified as an important factor explaining the persistence of poverty despite of economic growth.²⁷

Through development cooperation the EU and its Member States can contribute to increasing the research capacity of developing countries. The Joint Africa-EU Strategic Partnership states that Africa and the EU will strengthen their cooperation in building knowledge based societies. This can be done in part through the targeted use of development instrument such as the EDF, DCI (e.g. the Food Security Thematic Programme) and the ENPi to build up research capacity.

But strengthening research capacities through development cooperation, although crucial, is not all that can be done. In addition the EU, taking a PCD approach, is committed to looking at research policy and its contribution to development. This is the focus of this Paper.

²³ See also the resolution of the European Parliament on the importance of supporting measures to improve international scientific cooperation with Africa, 21 February 2008.

²⁴ Cape Town Declaration on Research for Sustainable Development, ACP-EU Ministerial Forum on Research for Sustainable Development, held in Cape Town in July 2002.

²⁵ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council on 'Policy Coherence for Development', 20 November 2007.

²⁶ UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007, Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development, p. 1.

²⁷ World Bank, Global economic prospects report, 2008.

The European Community's research policy – is totally based on the principle of research excellence. It has two objectives, first to strengthen the scientific and technological bases of Community industry and encourage it to become more competitive, and second to promote all the research activities deemed necessary for other Community policies, including development policy. This second objective mirrors and roots the general obligation of coherence of EU policies with development objectives in the specific area of research policy²⁸. The totality of the 7th Framework Programme is open to ICPC (International Cooperation Partner Countries) with specific targets (e.g. Health, Food, Environment) to Developing Countries.

4.2. Challenges and Opportunities – Research on MDG Related Issues, Capacities for Research and the Brain Drain

For research to contribute to the MDGs three challenges can be identified.

- 1) Promoting research on MDG related issues and its effective communication so as to make results accessible well beyond the research community itself.
- 2) Strengthening developing countries' research capacities, including a research policy framework, infrastructure and researchers and their institutions and appropriate financial mechanisms to promote uptake and expand social and technological innovation.
- 3) Attracting researchers to and retaining them in developing countries

More research on MDG related issues

Notwithstanding the important existing efforts of European research policies, and in particular the EC Research Framework Programme, development policies and their implementation would benefit from increased research efforts in areas directly linked to the MDG, including health and in particular poverty-related diseases, neglected infectious diseases, health systems, reproductive health, education, agriculture and food security, biodiversity, energy (including solar and biofuels), water, desertification, climate change and demography. When conducting this research, particular attention should be paid to the needs and interests of children and women and of communicating results well beyond the research communities themselves.

Strengthening developing countries research capacities

A major challenge is the often limited research capacity. Many developing countries do not have national S&T strategies or long-lasting research programmes and sometimes their research infrastructure is declining. While African countries have, through the NEPAD/AU Science & Technology Consolidated Plan of Action, committed themselves to spend 1% of their GDP on research²⁹, this figure is currently much lower. In 2003 African and Asian LDCs spent respectively 0.3% and 0.5% of their GDP on R&D and Other Developing Countries 0.8% compared to 2.4% by High Income OECD Countries³⁰.

Developing countries therefore need more own programmes and centres to do the research they need or apply research done abroad to local environments and strengthen their national and regional innovation systems. Doing research is not a luxury for developing countries: it is necessary for their economies' international competitiveness. Moreover, research in areas such as employment or social issues is important to provide an evidence base for policy decisions and the design for related strategies. Strengthening research capacities should go hand in hand

²⁸ See articles 163 and 178 of the Treaty Establishing the European Community.

²⁹ Africa's Science & Technology Consolidated Plan of Action, NEPAD, South Africa 2006.

³⁰ UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007, p. 5.

with a stronger involvement of women in research programmes, so as to promote gender equality.

In areas such as climate change, communicable diseases- or GMOs, which entail a global dimension, the consequences for developing countries can be very different from those for developed countries. Doing their own research will allow developing countries to actively contribute to the international debate and defend their own interests.³¹

Stronger research capacities in developing countries will make it easier for them to take advantage of the opportunities available for international cooperation, including the EU Research Framework Programmes, something that in turn- contributes to strengthening their capacities through mutual learning at world wide level and gives researchers the opportunity to participate in collaborative global projects whilst remaining in their own country.

Finally own research capacities also constitute an incentive for researchers and professors to pursue their activities in developing countries.

Researcher brain drain

Developing countries lose human capital through the emigration of researchers, and their capacity to do research is weakened. The impact of this brain drain varies from one country to another. The positive effects include eventual brain gain through the return of emigrants, brain circulation by means of temporary expatriation and return, creation of business and knowledge linkages between diasporas and home countries leading to increased technology flows and investment, higher enrolment in tertiary education and an increase in remittances. In theory, these positive consequences might off-set the costs of emigration.

In reality, the situation is much more nuanced and suggests that in many countries the negative effects of the emigration of researchers prevail. Higher enrolment rates in universities are good for a country only if a significant proportion of graduate students stay in the country or return to their country after a period abroad and contribute to the provision of higher value of goods and services to the domestic economy. Otherwise there is a risk that a country loses its investment in the training of researchers when they leave the country. Researchers might come back but even where there is brain circulation its positive impact is usually limited by the differences in the quality of out-migrants and return migrants. Emigrated researchers can contribute to the development of their country through remittances, but remittances from qualified migrants are often smaller than from low-skilled workers. While qualified workers have higher earnings they are more likely to become permanent immigrants with weaker links to their countries of origin.³²

It is neither feasible nor politically desirable to stop researchers from developing countries from coming to the EU. It is important that these researchers have the possibility to gain international experience. From a coherence point of view though it is important to mitigate possible negative consequences and make those flows contribute positively to developing countries' national knowledge system.

The best way to address brain drain is of course the socio-economic development of a country. However, in the short and medium term targeted measures could be taken with a view to increasing incentives for emigrants to return home. This can include return schemes

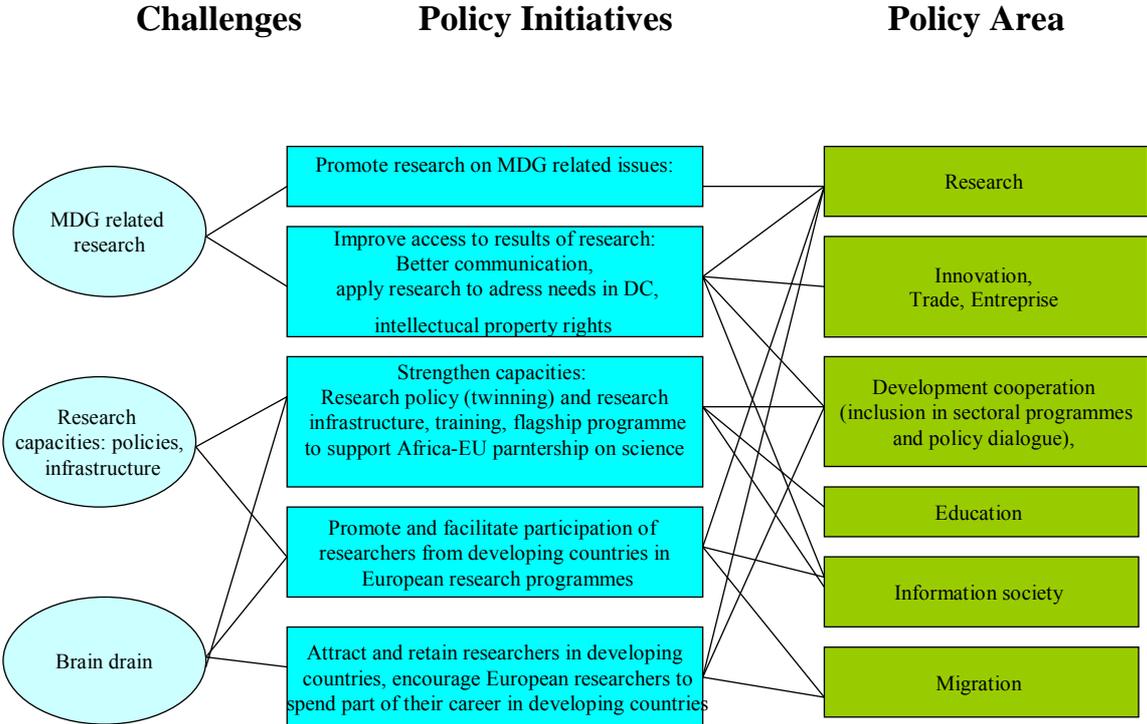
³¹ UN Conference for Science and Technology for Development, 1979.

³² For an analysis of the impact of international emigration of skilled persons, see UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2007 p. 139 ff.

and other measures that improve researchers' working conditions and career paths and contribute to increased salaries.³³

4.3. The PCD Dimension: Multifaceted Policy Making Process

Making research work for development requires a coordinated policy-making process cutting across several areas and competences. To address the three challenges faced by developing countries the EU needs to launch five clusters of policy initiatives in different policy areas, both at Community and Member State level. The coordination and harmonisation of the policy making process and the different clusters will require a continuous dialogue with all stakeholders. The joint policy initiatives will have to incorporate both aspects of research and development at all levels as well as progress indicators.



³³ The migration part of this paper deals with the subject of brain drain in a more comprehensive way.

4.4. The Way Forward: Policy Recommendations

This section puts forward recommendations for enhancing the role that research and other policies can play within the overall policy mix. EC research policy already promotes research on MDG related issues, and encourages the participation of researchers from developing countries in international research programmes, thereby also attracting and retaining researchers in developing countries. This policy needs to be strengthened and its scope increased. Member States can contribute to all five policy initiatives. Policies such as information society, innovation and migration have important enabling roles to play. Development has a crucial function with regard to the strengthening of research capacities.

4.4.1. Enhancing the contribution of EC research policy to development

More research on MDG related issues

The main instrument for implementing Community research policy is the Framework Programme. The current Research Framework Programme (FP7) runs from 2007-2013. The Specific Programme within FP7 with the highest endowment is the Cooperation Programme (€32.413 billion for 2007-2013). The themes with the highest direct relevance for development cooperation and contributing to developing the required knowledge base are: health, food, agriculture and fisheries, and biotechnology, energy, environment (including climate change), and socio-economic sciences and the humanities. Research on information society, which can make an important contribution to development, too, accounts for about one third of the Cooperation Programme.

It is one of the objectives of the integrating approach to international cooperation in FP7 to address specific problems that third countries face or that have a global character. Within the thematic areas Specific International Cooperation Actions (SICAs) can address the particular needs of developing countries by means of dedicated cooperative activities. Specific actions are built into the thematic programmes each year e.g. in the 2007/2008 Work Programmes on the environment theme: health impacts of drought and desertification in the Mediterranean partner countries; in the food, agriculture and fisheries, and biotechnologies theme: conservation, management and exploitation of living aquatic resources outside EU waters; on health: child and maternal health, health systems research, neglected infectious diseases and HIV/AIDS, malaria and tuberculosis research with India. SICAs not only address the problems of developing countries, they require equitable participation of researchers from these countries (funded by the FP).

The Capacities Programme of FP7 plays a crucial role in promoting and implementing international S&T cooperation. Its activities enable the EU, third countries and regions to discuss current and future research priorities, to facilitate debate between the different stakeholders. The outcome of these dialogues provides intelligence for developing research policy, gives input to the respective FP7 specific programmes and inspires research topics for international cooperation, in particular the Cooperation Programme.

By means of INCO-NETS, which are platforms bringing together policy makers and stakeholders at bi-regional level, dialogues will be supported to promote better mutual understanding, identify S&T priorities of shared interest e.g. through workshops and development of FP7 'Information Points' in third countries. Six INCO-NETS have been established so far: CAST Net for Sub-Saharan Africa and five others for the Western Balkans, Eastern Europe and Central Asia, ASEAN, Latin America and the Mediterranean.

Three recommendations are put forward to do more research on MDG related issues:

- Ensure that the thematic programmes include 'sufficient' research topics relevant for developing countries, funding should be available for SICAs in specific sectors relevant for developing countries.
- Other research initiatives such as the EDCTP (European and Developing Countries Clinical Trials Partnership) have started to show results on specific targets of the MDGs. Continued strong commitment and support from the participating developing countries at the government level is needed.
- Dialogue between the EU and developing countries should be improved to develop better mutual understanding of S&T policies and implementation, promote their coordination in relevant areas and identify research topics relevant for developing countries and also of interest to the EU. INCO-NETS should function as one of the multi-stakeholder interfaces between developing countries and the EU.

Improving Access to Research Results

Doing research on topics of interest to developing countries is important but not in itself sufficient. It is equally important that developing countries can actually benefit from the results of research. Better communication between the research community and the development community as well as the application of research produced under the FP7 and previous FPs to address local problems and to support poverty-reduction strategies, are crucial to that end.

- Funded FP projects of relevance to MDGs should assume a more important role in communicating opportunities and results of research to developing countries. This implies improved provision of information and the involvement of EC delegations and Member States' embassies in research policy, plus enhanced and intensified communication between the research and development 'communities', including NGOs and private companies. INCO-NETS, EC Delegations in developing countries and Embassies of Member States may also play a role in this dissemination.

Another issue in this context is the patentability of inventions, resulting from research financed under the FP7, which stipulates that any research results belong to the research partners involved, but many types of research relevant to the MDGs are in the public domain with open access to results.

- The Seventh Research Framework Programme should facilitate developing countries access to the results of research funded with public money which can contribute to development goals (e.g. in the area of health), while ensuring that industry and research institutes still profit from their research. This could be achieved through licensing, where relevant, at reduced rates for Least Developed Countries or other appropriate mechanisms within the context of the TRIPS agreement.

Strengthening developing countries research capacities by promoting their participation in international research cooperation

One way to sustain and extend research capacities in developing countries that are interested and have acquired the necessary capacity and expertise, is to involve them in international research cooperation.

Researchers from developing countries can be included as partners in consortia applying for any part of the FP. However, such participation has tended to be low due to the natural European focus of many of the FP topics, and the lack of R&D capacity in many developing

countries, but possibly also due to a lack of knowledge in Europe about potential partners in developing countries.

INCO-NETS and FP7 Contact Points at national level can play an important role in promoting the participation of researchers from developing countries by informing them about the possibilities of participating in FP7 and assisting them during the application process. In addition, INCO-NETS and FP7 Contact Points should promote potential partners from developing countries in the Member States and Research Framework Programme Associate States. European researchers, who put together the consortia for participation in the Research Framework Programme are often unaware of the research capacities and opportunities in developing countries.

Another instrument to develop S&T partnerships will be based on bi-lateral dialogues and co-ordination of policy initiatives in jointly defined priority areas (BILATs). These strategic partnerships will focus on the 18 countries with an S&T Agreement with the EC, 11 of these countries are categorized as developing countries.

The following steps could be taken to strengthen developing countries research capacity through research cooperation:

- Launch calls for proposals which include some regional targeting of developing countries by including specific priorities (SICAs) where the expertise and excellence that is available in developing countries is harnessed and their potential for future participation is increased.
- Strengthen the role of INCO-NETS in promoting the participation of developing countries in FP7, in SICAs and in other types of project.
- Encourage the nomination of FP7 Contact Points in all Developing Countries
- Develop a flagship programme (co-funded, amongst others, by development and research funds) to support the Africa-EU partnership on science, information society and space, which aims to increase Africa's research capacities and upgrade its technical capacity.

Mitigating researcher brain drain

Involving excellent researchers from developing countries in global research programmes such as FP7, is not only important for strengthening their research capacities, but also constitutes one of the most effective methods of mitigating brain drain. It enables such researchers to participate in projects, whose excellence is internationally attested, whilst remaining in their countries of origin. All partners benefit from the pooling of knowledge-generation capacities, experience and expertise to address common challenges. Promoting such mutually beneficial cooperation can achieve true brain circulation.

Encouraging balanced mobility between developing countries and Europe is another way of mitigating brain drain. The instruments of FP7, and in particular the Marie Curie actions, provide a useful framework for the participation of and support for researchers from developing countries. In particular, the International Incoming and Outgoing Fellowship Schemes provide possibilities for exchange, although they are not sufficiently used at the current stage. The Outgoing action allows European researchers to have a mobility experience in a country outside the EU or the countries associated with the FP; however since most researchers apply to go to industrialised countries the scheme is hardly used for stays in developing countries. Incoming fellowships not only provide the possibility for researchers to come to Europe, but include a dedicated return mechanism for researchers from developing countries. The number of participants from these countries is, however, also low. For both actions, awareness measures are certainly necessary to increase the impact of collaboration and exchange with developing countries.

Apart from these two actions, it is also possible for early-stage researchers to do doctoral studies in Marie Curie Initial Training Networks. Again, these possibilities for training several thousands of researchers every year are fully open to researchers from developing countries, and these possibilities should be promoted more.

Finally, the Marie Curie International Research Staff Exchange Scheme (IRSES)³⁴, a new instrument launched only in 2008, is a very promising initiative for developing countries, as it could start and strengthen numerous research collaborations and exchanges, while not entrenching a major risk of brain drain. This action allows the exchange of researchers between EU/associated-country organisations and organisations in ICPC countries and countries covered by the European Neighbourhood Policy. It covers 29 countries of which 22 are categorised as 'developing'. It also addresses countries with an S&T agreement, several of which are Developing Countries. It could moreover be considered to open this action in the future to all Developing countries

Four recommendations regarding mobility and the development of human resources can be put forward:

- Analyse the participation of developing countries in the existing Marie Curie Actions and examine how the participation of developing countries can be stimulated.
- Based on the experience to be gained from the newly launched IRSES scheme, examine the possible expansion of the scheme to other developing countries and regions.
- Utilise the potential of the diaspora of developing country researchers in Europe, which can function as an important bridge between Europe and the developing world, through the new action 'Non-European Researchers in Europe-Link' (NERE-Link) of the People Programme, which aims to promote interaction between non-European researchers from the same region active in Europe as well as with their countries/regions of origin.
- Examine, together with Member States, the possibility of establishing bridging mechanisms such as voluntary mentoring schemes under which end-of-career-researchers/professors are enabled to teach and supervise research in developing countries, possibly through twinning mechanisms.

4.4.2. *Member States and research policies at European level – how to make the European Research Area more "development-friendly"*

Research is a shared competence between the EC and the Member States. EU Member States have different policies and programmes for research. The main instrument for the implementation of Community research policy, the Research Framework Programme, accounts for about 6% of total public research funding in the European Union.

For this reason, PCD should be considered in the context of the European Research Area as a whole, which also includes national resources, as well as individually by Member States.

To create synergies and promote mutual learning Member States should provide information on and better coordinate amongst each other and with the Commission their research cooperation with developing countries. One means of doing this may be through ERA-NETS. The objective of the ERA-NETS scheme is to develop and strengthen coordination of public research programmes conducted at national or regional level in Member States. It provides a framework to network and mutually open national or regional research programmes, leading

to concrete cooperation actions such as the development and implementation of joint programmes or activities.

Existing ERA-NETS on agriculture and water research for development are good examples of instruments to achieve such coordination or cooperation with developing countries. An ERA-NET on China enables Member States and Associated States to share information on their S&T cooperation and experience with China, representing a possible example for other regions of the world.

- Encourage the establishment of more ERA-NETS aimed at coordinating Member States' policies and programmes related to developing country regions.

Individually, Member States should consider how they can implement the policy recommendations outlined above for FP7 at their level. In particular they should consider how to:

- increase their funding for research in areas of specific interest to developing countries;
- improve dialogue with developing countries to identify research topics of relevance to them;
- facilitate developing countries access to results of research through better communication, encouraging/supporting the development of stronger enabling environments for uptake of research results and by addressing issues related to intellectual property ;
- contribute to the strengthening developing countries' research capacities; promote developing countries participation in their research programmes.

Member States have already undertaken efforts to mitigate the negative effects of researchers moving from developing countries to the EU.³⁵ In addition, the recommendations for encouraging European researchers to spend part of their career in developing countries put forward in the section 'Mitigating Brain Drain' with recommendations for FP7 are also relevant for Member States.

With a view to increasing the funding for research on poverty-related issues and on strengthening research capacities in developing countries, Member States need to reflect on the adequate instruments and ensure coordinated use of their research and development programmes. This points to the need to address the institutional mechanisms for PCD both between policy departments and within the EU as a whole (see the example of France in the annex).

To have a successful implementation of joint policies and initiatives at Community level, strong coordination and exchange of information among development and research programmes is required. Development and Research policies have a common nexus if we want to achieve sustainable development – there is no sustainable development without research and innovation.

- Ensure better coordination of national and Community development and research programmes.

The private sector invests considerable amounts in R&D. It is therefore important to involve the private sector more in strengthening research capacity in developing countries building on the experiences and lessons learned from the European & Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP).

³⁵ For a discussion of general measures to address brain drain, see the migration part of this chapter.

- Examine the interest and study the feasibility of public-private partnerships to strengthen research capacities in developing countries and to do research on MDG related topics.

4.4.3. *The role of other policies in making research work for development: Information society, innovation, space, education, trade and migration*

Information society, innovation, the use of space assets, education and migration policy also have an important role in unlocking the development potential of research policy.

Information Society

The establishment of an inclusive global Information Society Policy is crucial with respect to all three challenges identified. Improved ICT connections will facilitate the access of stakeholders in developing countries to research on MDG issues and their participation in international research programmes. ICT is also a powerful means against brain drain and towards more international exchange, since it allows researchers in developing countries to participate in international research endeavours while staying in their countries.

The major initiative to promote cooperation of researchers is GEANT2, an advanced pan-European backbone network that interconnects National Research and Education Networks (NRENs) across Europe. With an estimated 30 million research and education users in more than 30 countries across the continent connected via the NRENs, GEANT2 offers unrivalled geographical coverage, high bandwidth, innovative hybrid networking technology and a range of user-focused services, making it the most advanced international network in the world.

Through GEANT2 scientific cooperation between the EU and developing countries can be fostered, and the scientific community in developing countries can be integrated at global level.

- Extend GEANT2 to all developing countries interested (see example of Ubuntu-Net in the annex)

Innovation policy

Innovation policy can play an important role in harvesting the results of research for economic development in developing countries. The 2008 Global Economic Prospects Report (World Bank, 2008) stresses that innovation is an important part of the long-term answer to fighting poverty, disease and hunger in developing countries. Most of the growth in developing countries can be attributed to technology, in the widest sense, and not to capital or workforce. Global innovations and technologies developed domestically should both have a role to play, but the local adaptation of already available technologies shows the largest impact.

The gap between industrial countries and many developing countries on innovation matters is dramatically increasing. Countries like India and China are investing heavily in innovation, but many other Developing Countries seem to find it difficult to keep up with the expanding frontier of knowledge.

So far EU innovation policy has given little consideration to the international dimension of innovation processes and policies. Based on the experiences in innovation policy development and building of technological capabilities, learning networks are considered more relevant than classical approaches to technology transfer. Successful use of new technologies and processes relies largely on the capacity to absorb and adapt technologies. In addition, local skilled workers are a major innovation driver since they are more able to identify appropriate solutions, to source them and to implement them.

The EU - Medibtikar³⁶ project supports national bodies in Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, the Palestinian Authority, Tunisia and Turkey in the development of innovation policies and innovation support infrastructures. It promotes regional cooperation among countries on the topic. As a result of this project some of these countries apply to cooperate with the new Enterprise Europe Network. The Enterprise Europe Network that assists companies in accessing innovative technologies and integrates local support organisations in a European wide network. It helps SMEs to share research results, participate in research programmes and apply for funding particularly from FP7.

Significant potential exists from combining foreign direct investment, including activities by not-for-profit organisations and SMEs, with actions to build local capacity or those addressing basic needs. Programmes like the GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, the German international cooperation enterprise for sustainable development) 'Public Private Partnership' contribute significantly to building local innovation capacity.

Egypt uses funding from the European Neighbourhood Policy to support its research, development and innovation initiatives (see example in annex).

- Consider establishing innovation projects for developing countries following the Medibtikar approach with strong links to private sector development and regional integration.
- Facilitate cooperation of partners in developing countries with the Enterprise Europe Network

Space policy

Space applications, services and science can directly address achievement of the Millennium Development Goals (i.e. in particular those related to the management of natural resources and environment, education and health), as well as contribute to the creation of the required economic environment for advancing the MDGs (e.g. improvement of infrastructure and interconnection capacities supporting economic development, etc.). This has been recognised at highest political level on several occasions³⁷.

In endorsing the new European Space Policy (ESP), the May 2007 Space Council called for *“making full use of the potential of space systems for sustainable development, namely in support of developing countries, in particular in Africa.”*

As part of the new Joint Africa-EU Strategic Partnership, adopted at the December 2007 EU-AU Summit, the relevant Partnership on Science, Information Society and Space, includes a priority action for enhancing cooperation on space applications and technology.

The ESP and the Joint EU-Africa Strategy will be the basis for increased cooperation between Europe and Africa regarding the use of space assets and research for sustainable development. Navigation, Earth observation, satellite communications and sciences will be deemed a cross-cutting enabling tool in Europe's commitment to achieving the MDGs.

- A response strategy for making full use of the potential of space related assets for Africa needs to be based on clearly defined African priorities and needs, as well as African ownership. It will need to involve a targeted adaptation of European space services along

³⁶ For more information see www.medibtikar.eu.

³⁷ including at the World Summit on Sustainable Development in 2002, the G8 Summit of Evian in 2003 and the World Summit on the Information Society, 2005 in Addis Ababa.

clearly identified African users' needs. A priority will be the preparation of an Action Plan on GMES (Global Monitoring for Environment and Security) and Africa by the end of 2009, in follow-up to the joint commitment by European and African stakeholders in December 2007 in Lisbon. In addition, it will need to include targeted and coordinated capacity building in order to enable African users and providers to make use of these and other space-based applications (including satellite telecommunication), services and relevant data. Finally, this process could catalyse the development in Africa of space-related science and technology, as well as related economic sectors and spark genuine cooperation with relevant European stakeholders.

Education policy

The availability of trained researchers is a necessary prerequisite for a country to be able to engage in research activities. This requires investment in developing countries' education sector not only at the primary but also at the secondary and the tertiary level. While investment in primary education may offer more direct benefit to a developing country, university education is needed for example to train teachers and thereby sustain primary education, and to strengthen the knowledge base of a country.

Researchers are normally trained in a country's own universities or by means of awards and scholarships for advanced training in other countries' universities.

At EC level a number of initiatives have been launched or are under development to improve the quality of tertiary education in developing countries, and these may involve the training of nationals of these countries in European institutions of higher education. The EDULINK programme promotes cooperation between universities in Europe and in developing countries. Through the ERASMUS MUNDUS programme scholarships are offered to high calibre third-country nationals to study or teach in Europe in a variety of fields at Master's level (so-called Erasmus Mundus Joint Masters).- The Programme also contains specific geographic 'windows' including one for students from ACP countries. Other windows cover Asian developing countries and western Balkan countries. Awards granted under a geographic 'window' are in addition to the opportunities which are available under the programme's 'core' budget. A separate Erasmus Mundus External Cooperation Window was also created in parallel to the existing ERASMUS MUNDUS programme as of the academic year 2007/2008. This separate programme presently supports partnerships between European and third-country institutions in EU neighbourhood countries, Asia, ACP countries and certain Latin American countries as well as providing scholarships for students from post-graduate up to post-doctoral level and for academic staff. The NYERERE programme, which is due to start in 2009, will support MA, PhD and Postdoctoral faculty exchanges between ACP universities.³⁸ Similar activities have been promoted by Member States, for instance, the Development Partnerships in Higher Education by the UK.

A problem frequently arising is that overseas courses for research personnel may focus on techniques and methods unsuited to the local research environment. Even where appropriate research methods have been taught, trained researchers may return home to find that their own university or technical institute lacks the equipment, supplies or skilled technicians needed to make research a viable activity.

- Take a balanced approach to investment in developing countries' education sectors combining support to primary, secondary and tertiary education in order to ensure sustainability at all levels.

³⁸ Other programmes include Tempus, Alfa and Alban for Latin America.

- Ensure that the training of highly skilled researchers goes hand in hand with the development of an appropriate infrastructure and capacity- building, thereby allowing trained personnel to pursue research interests without being constrained by inadequate facilities or shortages of equipment.

Trade policy

Access to results of research is as important as research itself. Intellectual property rights should strike the right balance between providing incentives for research through patents and ensuring access to the products of such research. Trade agreements address the trade related aspects of intellectual property rights and define developing countries' access to research results.

- When negotiating trade agreements that address IPRs, the EU should ensure that they contribute both to generating and transferring knowledge.

Migration policy

Migration policy can mitigate the negative effects of brain drain by enabling developing countries to benefit from the emigration of their researchers. Important in that respect is the encouragement of circular migration since it facilitates the (temporary) return of knowledge and competences by allowing researchers to return to their country of origin. The recently proposed European Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (European Blue Card) gives migrants the possibility of a "time-out", i.e. the possibility of returning to their country of origin or going to any other country³⁹.

To allow for circular migration it is also important to explore citizenships schemes looking at them in an innovative way, as this could make it easier for researchers to travel between countries and to function as a connector between research communities.

- Member States should further explore different avenues for citizenships schemes

4.4.4. EU development policy –investing in capacity building to unlock the development potential of research policy

From a coherence perspective, the role of development cooperation is to unlock the development potential of research policy. In that context the strengthening of both research policy and the capacities to do research are essential. FP7, which can only finance research activities, needs to be complemented with funding from development cooperation which can be spent on research capacity building (see example of South Africa in the annex).

In the past, research has not been high on the agenda of EC development cooperation. This situation is changing, not least because developing countries are prioritising this issue. In Africa, the continent facing the biggest obstacles in reaching the MDGs, the first African Ministerial Conference on Science and Technology (AMCOST) was held in November 2003. To implement its decision, the plan of action, which consolidates science and technology

³⁹

Excerpt from the proposed Directive:

'During the first five years of residence, the migrant can return to his home country or to any other third country for 12 consecutive months and for a total of 16 months –or more if the host Member States agrees- , without losing any of his or her rights. This is an important change to the current legislation, as the existing Directive on long term residence status foresaw only 6 consecutive months and a total of 10 months. This period can even be extended for an unlimited period by the host Member States.

After five years, the migrant can **acquire the EU long-term residence status** and leave for a period of 12 consecutive months or more if the host Member States agrees.'

programmes of the African Union (AU) Commission and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) was drafted. Science, Information Society and Space was made one of the eight Africa EU Partnerships by the Africa-EU Summit in December 2007. The Joint Africa EU Strategy and the Africa-EU Partnership on Science, Information Society and Space, suggests important activities to support S&T capacity building in Africa and implement Africa's Science and Technology Consolidated Plan of Action (CPA). Development cooperation should support these existing S&T policies and integration frameworks such as the CPS.

The EC is going to launch a €35 million initiative with funding from the European Development Fund (€30 million) and the European Programme for Reconstruction and Development in South Africa (€5 million) to strengthen science and technology innovation and capacity building in ACP countries. Under the Food Security Thematic Programme of the Development Cooperation Instrument (DCI) it has allocated €233.1 million to agricultural research and development for the period 2007-2010. But further efforts are needed:

- Strengthen research policy capacity in developing countries ministries, possibly through twinning, as mentioned in the EU-Africa Partnership Agreement building upon good examples in this area launched by some Member States including Germany and the UK.
- Strengthen research capacity in developing countries with development funding: encourage partner countries to include S&T capacity building in NIP/RIP where appropriate and integrate research components into sectoral programmes, such as energy, water and health.
- Identify in the coherence section of the Country Strategy Papers opportunities for research cooperation with the EU, where appropriate.

Given the importance of Science and Technology for reaching the MDGs developing countries themselves should be encouraged to invest more in these sectors. They should thereby focus on areas of critical importance and build on existing infrastructure and competences.

- To encourage partner countries to establish S & T plans as part of the broader dialogue on governance

More importantly and more cost effectively, developing countries should increase efforts to cooperate better between themselves in regional alliances in science and technology and to share scarce resources to conduct science and generate technological innovations. Regional cooperation is also important so that all countries can benefit from capacity concentration in certain countries, while honing their national capabilities to take up results from regional efforts.

- Identify and promote the continued growth of regional research centres of the African Union financed with funding from the NIP/RIP and from Member States⁴⁰, such as cyber cities (example Egypt) or generally speaking research villages.
- Under the AU-EU Partnership on Science, Technology and Space work with developing countries to identify and strengthen existing centres of excellence and propose new ones if required. Consider proposing in the framework of the AU-EU partnership and study the need and the feasibility of joint EU-AU research initiatives on issues of common interest (co-funded with development and research funding).

⁴⁰ Fotis C. Kafatos, Paris, Institut de France, 23 October 2007.

EU and Member States development programmes can play an important role to better harness research results in poverty-reduction strategies and to allow local stakeholders to benefit from European research. Through development cooperation, developing countries can be helped to apply new research results to local situations and to address problems in these countries.

- Develop strategies to disseminate and apply research produced under FP7 and other research programmes to address local problems and to support poverty-reduction strategies.

4.5. Conclusion

The potential of research for developing countries is huge. European research policy can contribute to development by financing research in areas of particular relevance to developing countries, by sustaining and enhancing their research capacities through involving them in the international research endeavour, thereby promoting true brain circulation. This Paper makes recommendations for enhancing this potential of FP7 and European research policies. It also shows how this potential can be unlocked by using other policies such as information society, and migration to put developing countries in a better position to seize the opportunities offered by European research policies. Development cooperation should implement the necessary accompanying measures to strengthen both research policy and capacities to do research.

This Paper thereby provides an argument that spending development funding in a high leverage area such as research can increase the effectiveness of aid. This adds a new perspective to the debate on aid effectiveness. This debate, which has so far focused on procedures, should be expanded to a discussion on areas of cooperation. Focusing cooperation on directly related poverty areas is not sufficient. To achieve the MDGs, cooperation needs to be extended to high-leverage areas to enable the development potential of policies other than development to be harnessed.

I. Annex: Research – Best Practices

France has created an agency to coordinate research on development

In France, the "Institut de recherche pour le développement" (IRD) created the "Agence inter-établissements de recherche pour le développement" (AIRD) which brings together all the tertiary education and research institutions engaged in research and training on development. This agency has been tasked with coordinating and boosting research on development and capacity building in close partnership with research institutes and universities from developing countries.

South Africa complements support from the EU research programme with development funding

South Africa complemented the Framework Programme cooperation, which the country used to strengthen its knowledge-generation capacities to enhance global competitiveness, with support for S&T initiatives from the EU's development cooperation programmes for South Africa. In 2006 it reached an agreement on a Sector Budget Support programme for the South African Department of Science and Technology specifically aimed at enhancing the Department's ability to launch S&T interventions targeting poverty alleviation.

UbuntuNet Alliance link to GEANT2 enables faster collaboration for researchers and students in Sub-Saharan Africa

African research capacity has been boosted through a high-speed network link connecting the UbuntuNet Alliance to the international research community via the GEANT2 network. The

connection between the UbuntuNet Alliance and the GEANT2 network enables researchers and scholars in Sub-Saharan African universities and research institutions to share information and data and to collaborate with their peers in Europe and the rest of the world.

The UbuntuNet Alliance was founded in 2005 by the National Research and Education Networks (NRENs) of Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda and South Africa with the aim of establishing a research and education network backbone for Sub-Saharan Africa. Membership of the Alliance now includes also the NRENs of Sudan, Tanzania, Uganda and Zambia, and is open to all recognised African NRENs. As well as creating links between national research networks it aims to join Africa to the global research community, with this connection to GEANT2 the first step towards this vision.

Egypt : a grant for research and development

The new EU €11 million grant from the European Neighbourhood and Partnership Instrument will support the Egyptian government's Research, Development and Innovation (RDI) initiatives. This new four-year programme will promote Egypt's participation in the European Research Area and encourage scientific linkages between research institutions and scientists from Egypt and the EU. Scientific cooperation is one of the main pillars of the Action Plan between Egypt and the EU under the European Neighbourhood Policy.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
COM(2008) 611 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**RAFFORZARE L'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE:
AUMENTARE IL COORDINAMENTO, LA COERENZA E LE SINERGIE**

1. INTRODUZIONE

L'approccio globale in materia di migrazione può essere definito come la dimensione esterna della politica di migrazione dell'Unione europea: si basa su un autentico partenariato con i paesi terzi, è pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'UE e affronta in modo esaustivo ed equilibrato tutte le questioni relative alla migrazione e all'asilo. Adottato nel 2005, manifesta l'ambizione dell'Unione europea di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i paesi terzi.

Negli ultimi tre anni l'approccio globale è già stato oggetto di tre comunicazioni specifiche della Commissione¹, che hanno stabilito misure a breve termine per precisi paesi e zone geografiche, e nel dicembre 2007 è stato oggetto anche di una relazione intermedia². Altre comunicazioni, pur senza concentrarsi principalmente sull'approccio globale, hanno contribuito alle sue tre dimensioni essenziali: la gestione dell'immigrazione legale, la lotta contro quella irregolare e la dimensione 'migrazione e sviluppo'.

Da questi documenti risulta evidente che l'approccio globale è un processo ancora in evoluzione, anche se sono stati già conseguiti molti risultati importanti. Tra le iniziative più promettenti figurano la creazione di un centro di informazione e gestione della migrazione in Mali, i partenariati per la mobilità nelle Repubbliche di Capo Verde e Moldavia, il potenziamento delle capacità nelle agenzie nazionali per l'occupazione e per la migrazione, ad esempio in Marocco, e una rete di ricercatori in materia di migrazione tra vari paesi del Mediterraneo³. È giunto però il momento che l'UE rafforzi la gestione della migrazione esterna, per renderla più coordinata e più coerente.

La comunicazione del giugno 2008 dal titolo "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa"⁴ ha illustrato l'esigenza di potenziare l'approccio globale per garantire una politica europea coerente e comune, ribadendo il principio secondo cui, per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione, inglobando al tempo stesso le questioni che ne

¹ "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court" (COM(2005)621); "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione" (COM(2006) 735); "Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea" (COM(2007) 247).

² "Verso una politica comune di immigrazione", relazione intermedia sui progressi compiuti nell'approccio globale in materia di migrazione (SEC (2007) 1632).

³ Centro per informazioni e gestione della migrazione (CIGEM), Consorzio euromediterraneo per la ricerca applicata sulle migrazioni internazionali (CARIM), Agence nationale de promotion de l'Emploi et des Competences (ANAPEC).

⁴ "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti" (COM(2008) 359).

discendono. Questi elementi dovrebbero figurare nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che il Consiglio europeo dovrebbe adottare e del quale la presente comunicazione intende costituire uno dei primi elementi.

La presente comunicazione risponde all'invito del Consiglio europeo alla Commissione di riferire in merito alle azioni intraprese per realizzare l'approccio globale; apre prospettive e suggerisce miglioramenti sostanziali e metodologici, concentrandosi sui possibili modi per aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie; esamina la pertinenza dello sviluppo tematico dell'approccio globale e propone azioni approfondite e più mirate; con riferimento agli aspetti geografici, suggerisce di impostare la cooperazione in maniera più differenziata adeguandola agli specifici contesti regionali e nazionali; considera l'approccio globale come quadro di coerenza e coordinamento per una migliore governance dei flussi migratori e ne valuta l'efficacia dal punto di vista degli strumenti finanziari disponibili.

In questa sede non si parlerà invece del rafforzamento degli aspetti esterni dell'asilo e della protezione dei rifugiati, che è un elemento cruciale dell'approccio UE in materia di migrazione, essendo il tema trattato separatamente nel Piano strategico sull'asilo presentato dalla Commissione nel giugno 2008⁵.

2. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE A LIVELLO TEMATICO

L'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori, a trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo, ad attribuire maggiore attenzione nelle politiche alla questione del lavoro dignitoso per gestire meglio la migrazione economica.

L'UE ha fondato il carattere pluridimensionale dell'approccio globale su una base tematica, comprendendo migrazione legale e mobilità, migrazione irregolare, e migrazione e sviluppo. Numerose azioni concrete hanno preceduto l'approccio globale, molte delle quali però realizzate in modo isolato. Per sua natura, invece, l'approccio mira a combinare più sistematicamente l'azione svolta nei vari campi tematici dalla Comunità, dagli Stati membri dell'UE e dai paesi terzi, o da altri protagonisti.

2.1. Migrazione economica legale e mobilità

L'UE sostiene gli sforzi destinati a rafforzare le capacità dei paesi terzi di gestire la migrazione legale, anche agevolando le attività dei servizi nazionali o dei centri autonomi incaricati di fornire consulenze ai potenziali migranti e/o ai loro cittadini all'estero. Come ribadisce la comunicazione di giugno sulla politica d'immigrazione comune, i paesi terzi vanno considerati partner anche al momento di affrontare le esigenze dell'UE in termini di manodopera, pur nel rispetto del principio della preferenza comunitaria per i cittadini dell'Unione. L'UE deve quindi investire nell'informazione dei potenziali migranti sulle opportunità legali di accesso all'UE, sui rischi legati alla migrazione irregolare e sui loro

⁵ “Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea” (COM(2008) 360).

diritti e doveri nei paesi di destinazione. A questo scopo sarà presentato a tempo debito un portale sull'immigrazione, destinato ad aiutare i potenziali immigrati a comprendere le norme e procedure per accedere legalmente all'UE e ai suoi Stati membri. Tali informazioni saranno comunicate anche tramite apposite campagne d'informazione. Assumono rilievo anche i partenariati pilota per la mobilità, i primi due dei quali sono stati firmati il 5 giugno 2007 con le Repubbliche di Moldova e Capo Verde, in quanto creano un quadro generale per la gestione della migrazione con singoli paesi terzi.

Per sviluppare maggiormente una politica comune europea d'immigrazione occorre studiare i mezzi per collegare la domanda e l'offerta di lavoro e consentire un accesso più flessibile a chi intende immigrare per motivi di lavoro. Bisogna perciò intensificare i lavori in settori quali il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero, la trasferibilità dei diritti a pensione e di altri diritti a prestazioni sociali, la promozione dell'integrazione sul mercato del lavoro alle due estremità del percorso migratorio, l'inclusione sociale dei migranti e lo sviluppo di capacità interculturali. È inoltre essenziale garantire la piena applicazione della normativa sui visti per i ricercatori⁶, incoraggiando l'ammissione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

La mobilità per soggiorni di breve durata e viaggi d'affari sta diventando sempre più importante per lo sviluppo economico dell'UE. L'UE e i suoi Stati membri hanno quindi interesse a promuovere la mobilità di breve durata, in particolare semplificando le condizioni di viaggio dei viaggiatori in buona fede provenienti da alcuni paesi terzi, in particolare da quelli vicini all'UE. Il sistema di informazione visti (VIS), che diventerà operativo nel 2009, sarà gradualmente introdotto entro il 2011 in tutti i paesi terzi soggetti all'obbligo di visto. Inoltre, in accordo con le conclusioni del Consiglio del giugno 2008, la Commissione presenterà all'inizio del 2010 una proposta relativa a un sistema di registrazione dei viaggiatori.

Anche il Codice comunitario dei visti⁷ favorirà l'informazione e garantirà la certezza del diritto per i richiedenti visto, rafforzando le garanzie procedurali con norme relative alla motivazione obbligatoria in caso di rifiuto del visto. L'armonizzazione delle procedure dovrebbe contribuire alla parità di trattamento dei richiedenti visto e sarà incrementato il rilascio di visti per ingressi multipli per soggiorni di lunga durata ai richiedenti in buona fede.

In questo contesto la Commissione propone:

- di attuare e in seguito valutare la prima generazione dei partenariati per la mobilità, al fine di estendere l'uso di questi meccanismi cruciali per la cooperazione strategica con alcuni paesi terzi, tenendo conto delle priorità della politica estera dell'UE;
- di sviluppare ulteriormente le capacità nazionali e i centri di informazione e gestione della migrazione nei paesi interessati, tenendo conto delle varie esperienze in corso;
- di ricorrere più sistematicamente ai canali d'informazione per comunicare ai migranti le condizioni di ammissione e i loro doveri e diritti, ivi compresi i diritti fondamentali, e prepararli eventualmente all'integrazione, anche in collaborazione con le parti sociali nei paesi terzi;

⁶ GU L 289 del 3.11.2005, pag. 15; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 23; GU L 289 del 3.11.2005, pag. 26.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Codice comunitario dei visti (COM(2006) 403).

- di elaborare strumenti destinati a collegare l'offerta e la domanda di lavoro e incentivare i gemellaggi tra le agenzie di collocamento e le istituzioni strategiche negli Stati membri e nei paesi terzi;
- di stimolare lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri, i migranti e le associazioni delle comunità stanziali di emigrati (le cosiddette diaspore), nonché tra coloro che operano nei paesi terzi, a livello regionale e locale, nel settore dell'integrazione dei migranti;
- di incentivare la migrazione circolare introducendo o rafforzando misure giuridiche e operative finalizzate ad esempio:
 - a raccogliere le migliori pratiche e lanciare iniziative pilota di migrazione circolare, per aumentare il contributo della migrazione circolare allo sviluppo dei paesi di provenienza e per garantire che tale mobilità corrisponda ai bisogni del mercato del lavoro nei paesi di destinazione e non favorisca la fuga dei cervelli; a ricercare strumenti specifici per agevolare la migrazione circolare e la circolazione dei cervelli, come i "doppi posti" (per professionisti nel settore sanitario, insegnanti, ricercatori ecc.) e i gemellaggi tra datori di lavoro del settore pubblico e istituzioni negli Stati membri dell'UE e nei paesi di provenienza dei migranti, aiutando inoltre questi ultimi a reinserirsi nei mercati del lavoro dei paesi di origine;
 - a studiare modi per garantire agli immigrati regolari un diritto di accesso prioritario al prolungamento del soggiorno legale nell'UE, ed a valutare come tale mobilità possa essere agevolata dalla possibilità di trasferire nei paesi terzi i diritti sociali acquisiti, in particolare il pagamento delle pensioni;
- di costituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto allo scopo di agevolare le pratiche.

• 2.2. Lotta contro l'immigrazione irregolare

L'UE offre assistenza per rafforzare la gestione delle frontiere nei paesi terzi, potenziare le capacità delle guardie di frontiera e dei funzionari addetti all'immigrazione, finanziare campagne d'informazione sui rischi dell'immigrazione irregolare, migliorare le condizioni di accoglienza e sviluppare l'uso di tecnologie biometriche al fine di rendere più sicuri i documenti di viaggio o d'identità. I progressi conseguiti in questi settori sono frutto dell'operato di FRONTEX e delle reti dei funzionari di collegamento nel settore dell'immigrazione. Il Consiglio ha invitato la Commissione a valutare l'opportunità di estendere il mandato di FRONTEX in modo che l'Agenzia possa sostenere la gestione delle frontiere nei paesi terzi. Sono stati inoltre conclusi accordi di riammissione tra la Comunità e undici paesi terzi, recentemente è stato portato a termine un altro negoziato e restano ancora altri quattro mandati di negoziato. Le modalità di applicazione di tali accordi richiederanno un'efficace cooperazione e misure di accompagnamento per il rimpatrio e la reintegrazione degli immigrati nei loro paesi di origine.

Allo scopo di contrastare il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani, la Comunità sostiene e promuove la ratifica e l'applicazione di strumenti internazionali, la conclusione e l'attuazione di piani d'azione nazionali per la lotta contro la tratta, miglioramenti legislativi, la prevenzione, la reintegrazione e il reinserimento delle vittime. Il piano d'azione di

Ouagadougou del novembre 2006 (adesso inserito nel partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione) ha aperto nuove prospettive di cooperazione tra l'Unione europea e l'Africa in questo settore.

Infine, l'UE deve proseguire il dialogo e la concertazione con i paesi partner in determinate regioni.

La Commissione propone pertanto le seguenti azioni:

- acquisire e fornire informazioni tempestive e aggiornate sui cambiamenti delle rotte migratorie in direzione dell'UE, favorendo la raccolta di dati affidabili e comparabili sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, sperimentando nuovi metodi scientifici e sfruttando pienamente nuove tecnologie come il sistema di mappatura elettronica;
- aiutare paesi terzi strategici a rafforzare la gestione dell'emigrazione, ad esempio condividendo con loro le esperienze di controllo delle frontiere, provvedendo alla formazione delle guardie di frontiera e allo scambio di informazioni operative;
- sostenere i paesi terzi nell'adozione e nell'attuazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere conformi alle norme dell'UE;
- favorire le organizzazioni locali che compiono un'opera di sensibilizzazione presso i potenziali migranti per incoraggiarli a restare e aiutarli a trovare opportunità di lavoro nel paese di origine;
- intensificare, con il coinvolgimento attivo di paesi di origine e di transito, in particolare nel contesto della politica europea di vicinato, operazioni comuni e attività in collaborazione per istituire un'infrastruttura di sorveglianza delle frontiere nel quadro del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR);
- inserendo più saldamente la politica di riammissione nell'approccio globale e tra le sue priorità, sfruttare il potenziale dei partenariati per la mobilità, intensificare gli sforzi per la conclusione di accordi di riammissione tra la CE e i principali paesi di origine e di transito; assicurarsi che i paesi terzi rispettino gli obblighi di riammissione delle persone emigrate irregolarmente nell'UE, eventualmente nel quadro dell'accordo di Cotonou, e riconoscano i documenti che agevolano il rimpatrio di migranti privi di documenti, offrendo l'assistenza necessaria alle riammissioni; garantire, tramite la formazione, lo scambio delle migliori pratiche e azioni di guida e consiglio, che tutte le operazioni di rimpatrio siano svolte con dignità e nel rispetto dei diritti umani, e aumentare la cooperazione per assicurare la sostenibilità di tali rimpatri;
- incoraggiare i paesi terzi a ratificare e applicare strumenti internazionali relativi alla lotta contro il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani;
- rafforzare a livello globale la cooperazione in seno alle organizzazioni internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, nella lotta contro la tratta;
- fare in modo che si presti la dovuta attenzione alla questione della tratta nel dialogo politico e di cooperazione con i paesi partner e con organizzazioni regionali quali l'Unione africana, ECOWAS, SADC, ASEAN e ASEM;

- attuare in via prioritaria il piano d'azione di Ouagadougou, sostenere le organizzazioni regionali nello sviluppo di strategie e piani d'azione contro la tratta e assicurarsi che siano messi in pratica quelli già esistenti.

2.3. Migrazione e sviluppo

Sono molte le iniziative recenti o in corso nel settore 'migrazione e sviluppo', come quelle volte ad aumentare l'impatto positivo sullo sviluppo dei trasferimenti delle rimesse degli emigrati ed a ridurre il costo di tali trasferimenti. Sono state inoltre lanciate iniziative per consentire alle diaspore di contribuire allo sviluppo del loro paese di origine e al ritorno temporaneo di migranti altamente qualificati. Il successo di queste azioni si è accompagnato a quello delle misure relative alla migrazione circolare dal punto di vista dello sviluppo, alla fuga dei cervelli e alle norme etiche di assunzione, soprattutto per i professionisti nel settore sanitario.

Occorre adesso approfondire e definire meglio l'attività in questo settore. Gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del "Consenso europeo sullo sviluppo"⁸ devono essere applicati per intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica.

Le politiche migratorie devono essere inserite in modo strutturale nelle politiche che si occupano di sanità, istruzione e capitale umano, e nelle strategie di sviluppo sociale ed economico. Le politiche di migrazione e sviluppo devono inoltre concentrarsi molto di più sulle riforme economiche e sulla creazione di posti di lavoro, e sul miglioramento delle condizioni di lavoro e della situazione socioeconomica nei paesi a basso e medio reddito e nelle regioni caratterizzate da una forte emigrazione. Occorre quindi promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, incrementare e migliorare la formazione professionale, potenziare le competenze manageriali e sviluppare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali.

Il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione, concluso nel 2007, fornisce oggi un quadro per realizzare queste iniziative nei paesi africani. In altre regioni quali l'Europa orientale e l'Asia, tale contesto può essere fornito dai quadri di cooperazione e dai partenariati per la mobilità esistenti. Parallelamente all'impostazione incentrata sul capitale umano e sull'occupazione, sono essenziali le misure nei settori degli investimenti esteri diretti e degli scambi. Inoltre, l'UE deve formulare una strategia che tenga conto di sviluppi recenti come l'aumento dell'impatto del cambiamento climatico sui movimenti migratori.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- adoperarsi per garantire trasferimenti delle rimesse efficaci, sicuri ed economici, al fine di aumentarne l'incidenza sullo sviluppo,
 - migliorando le statistiche e sostenendo lo sviluppo del settore finanziario;

⁸ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

- creando un ambiente favorevole agli investimenti esteri diretti nei paesi di origine dei migranti, anche tramite investimenti produttivi delle rimesse, e in tale contesto collaborando con il settore finanziario per incentivare fondi d'investimento per la mobilità;
- incoraggiando gli Stati membri, nel quadro della direttiva sui servizi di pagamento, a regolamentare anche le cosiddette transazioni “one-leg” nelle quali almeno uno dei prestatori di servizi di pagamento è situato al di fuori del SEE, affinché le rimesse possano essere trasferite in modo più trasparente e con un'adeguata protezione del consumatore;
- stabilendo, in stretta collaborazione con l'Unione africana e la Banca mondiale, un istituto per le rimesse in Africa e intensificando l'azione relativa alle rimesse, in particolare nei Balcani occidentali;
- favorire e sostenere le iniziative dei gruppi di migranti e delle organizzazioni di diaspora di partecipazione alle iniziative intraprese dall'UE con i loro paesi e le loro regioni di origine, o relative a tali paesi e regioni, nonché:
 - utilizzare meglio il potenziale umano ed economico delle diaspora per lo sviluppo dei paesi partner, tramite iniziative mirate in settori quali l'agevolazione degli scambi, la promozione degli investimenti e la creazione di reti transnazionali;
 - sostenere l'impegno adoperato dai paesi di origine dei migranti per raggiungere le loro diaspora;
 - appoggiare le diaspora impegnate in attività per lo sviluppo dei paesi di origine;
 - incoraggiare iniziative che consentano agli emigrati e ai membri delle diaspora di accedere a consulenze in materia di gestione aziendale, a opportunità di microcredito e ad aiuti per creare PMI nei loro paesi di origine;
- potenziare la dimensione ‘coerenza delle politiche per lo sviluppo’ insita nel nesso tra migrazione e sviluppo, in stretta collaborazione con i paesi interessati e con particolare attenzione alla fuga dei cervelli, nei seguenti modi:
 - acquisendo una comprensione approfondita, e specifica per i vari settori, delle dimensioni e dell'incidenza della fuga dei cervelli attuale e futura,
 - favorendo la definizione e l'attuazione di politiche di ‘salvaguardia delle competenze per lo sviluppo’ specifiche per ogni paese, che si articolino in formazione, incentivi a rimanere, norme etiche di assunzione e ritorno⁹,
 - studiando il modo migliore per sviluppare l'assunzione su basi etiche di operatori sanitari provenienti da paesi terzi, nel quadro di un libro verde sugli operatori sanitari europei;

⁹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (SEC(2008) 434/2).

- promuovere l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti, lo sviluppo e il miglioramento della formazione professionale e il potenziamento delle capacità manageriali, incrementare il ruolo dei mercati del lavoro ufficiali e promuovere condizioni di lavoro dignitose nei paesi a basso e medio reddito, allo scopo di creare migliori condizioni e opportunità di lavoro in regioni caratterizzate da una forte emigrazione;
- applicare gli obiettivi, i principi e gli aspetti organizzativi del “Consenso europeo sullo sviluppo” al fine di intensificare gli sforzi dell'UE volti ad affrontare le cause profonde della migrazione, con particolare attenzione alle questioni occupazionali, alla governance e all'evoluzione demografica;
- analizzare i rapporti tra cambiamenti climatici e migrazione e calcolare con maggiore esattezza il numero di persone che sono o saranno colpite da questi fenomeni.

3. RILEVANZA DELL'APPROCCIO GLOBALE IN TERMINI GEOGRAFICI

3.1. Le rotte migratorie del Sud

L'approccio globale si è concentrato in un primo tempo sull'Africa e in particolare sull'Africa subsahariana, tenendo conto di tutti i paesi situati lungo le rotte migratorie dirette dal Sud verso l'Unione europea. Ha creato nuove forme di dialogo e cooperazione tra paesi con diverse prospettive regionali, al di là dei confini tradizionali delle relazioni tra l'UE e tali paesi.

A livello politico, con la conferenza ministeriale su migrazione e sviluppo svoltasi a Rabat nel luglio 2006 è stato avviato un importante processo regionale che ha impostato il quadro per un'azione globale, e ha dato il via a iniziative concrete, seminari e una seconda conferenza ministeriale che si svolgerà a Parigi nel novembre 2008. All'approccio globale si è ispirata anche la conferenza ministeriale di Tripoli (novembre 2006), che ha segnato l'inizio di una strategia comune tra l'Unione europea e l'intera Africa. In occasione della prima riunione ministeriale Euromed sulla migrazione, svoltasi ad Albufeira nel novembre 2007, sono state stabilite priorità nella forma di concrete iniziative di cooperazione. Il vertice UE-Africa di Lisbona (dicembre 2007) ha tradotto l'approccio comune in termini concreti con l'adozione del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione. A livello bilaterale, è stato avviato un dialogo politico sulla migrazione con una serie di paesi strategici, a cui hanno dato il via le missioni UE sulle migrazioni basate sugli articoli 8 e 13 dell'accordo di Cotonou. È stata inoltre stabilita una piattaforma di cooperazione con l'Etiopia. Infine, il partenariato per la mobilità con la Repubblica del Capo Verde del giugno 2008 (che tratta di migrazione legale, lotta contro l'immigrazione irregolare, migrazione e sviluppo), a cui faranno seguito colloqui esplorativi con il Senegal, dovrebbe aprire la strada a una cooperazione operativa più estesa in materia di migrazione in tale regione.

Con tutte queste iniziative in corso, la parola d'ordine è oggi coerenza, sia a livello di sviluppi politici che di attuazione. Per realizzare le iniziative concordate lungo le rotte migratorie è necessaria una cooperazione tra i paesi africani, soprattutto tra quelli dell'Africa subsahariana e quelli dell'Africa settentrionale. Organizzazioni come l'Unione africana ed ECOWAS hanno bisogno di risorse per coordinare tale cooperazione. Questioni politicamente sensibili come la protezione dei rifugiati, la facilitazione del visto e la riammissione devono essere affrontate in un contesto complessivo ed equilibrato, in modo da realizzare progressi su tutti i fronti.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- garantire che tutti gli aspetti della cooperazione UE-Africa siano realizzati e valutati a livello politico tramite una serie di riunioni ministeriali, con un primo follow-up al vertice di Lisbona nel 2010;
- ricorrere al gruppo UE incaricato di attuare il partenariato in materia di migrazione, mobilità e occupazione, di recente costituzione, come uno dei principali vettori di coordinamento per la cooperazione operativa tra la Commissione e gli Stati membri;
- rafforzare la responsabilità politica dei paesi africani, sottolineando l'importanza dei flussi migratori Sud/Sud, e sostenere i paesi africani che intendono sviluppare politiche nazionali di migrazione;
- promuovere la cooperazione triangolare (cioè quella tra il Maghreb e i paesi dell'Africa subsahariana, con il sostegno dell'UE) con iniziative quali lo sviluppo di osservatori sulla migrazione, l'informazione sulla migrazione legale, la promozione della cooperazione consolare, la cooperazione per la riammissione, il controllo frontaliero e i flussi migratori misti;
- accrescere le conoscenze sulle rimesse in Africa fondando un istituto africano per le rimesse, sotto la direzione dell'Unione africana e in partenariato con la Banca mondiale;
- sfruttare maggiormente i canali bilaterali e i quadri di cooperazione regionale e continentale quali ECOWAS, il processo di Euromed, il processo di Rabat e l'Unione africana, per potenziare il dialogo e la cooperazione orientati sui risultati;
- garantire un follow-up sistematico e operativo delle missioni congiunte in materia di migrazione e delle altre forme di cooperazione collegate all'accordo di Cotonou.

3.2. LE AREE ORIENTALI E SUDORIENTALI VICINE ALL'UNIONE EUROPEA

Nel 2007 l'approccio globale è stato esteso alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia. Le priorità fissate per queste regioni sono in linea con quelle stabilite in precedenza, in particolare con la politica europea di vicinato, la strategia di preadesione e il processo di allargamento, contesti in cui il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione erano già ben avviati. Parallelamente, processi regionali come quelli di Budapest e Söderköping e organizzazioni regionali come l'OSCE e il Consiglio d'Europa hanno svolto un'attività notevole in queste aree. L'approccio globale ha potuto basarsi su questi risultati.

Il partenariato pilota per la mobilità con la Repubblica di Moldova e l'avvio della piattaforma di cooperazione del Mar Nero sono frutti dell'applicazione dell'approccio globale. Anche i colloqui esplorativi con la Georgia in vista di un ulteriore partenariato pilota per la mobilità possono produrre risultati importanti, aprendo la strada alla cooperazione con altri paesi partner. Se la cooperazione in questa zona si è soprattutto concentrata su questioni di sicurezza (controllo delle frontiere, lotta all'immigrazione irregolare ecc.) e, in misura crescente, su questioni di migrazione legale, ha cominciato a emergere anche la dimensione 'migrazione e sviluppo'. È infatti evidente il valore aggiunto che porterebbe la collaborazione con determinati paesi per quanto riguarda la migrazione per motivi di lavoro, le rimesse come

stimolo allo sviluppo, il rimpatrio volontario e la reintegrazione degli immigrati, e le reti delle diaspore.

Occorre infine applicare in modo più sistematico alle aree orientali e sudorientali altri strumenti dell'approccio globale in materia di migrazione, quali i profili migratori e le piattaforme di cooperazione.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- aumentare la visibilità dell'approccio globale nel quadro della politica europea di vicinato e della strategia preadesione, intensificando la cooperazione con i paesi vicini e utilizzando meglio le strutture esistenti per il dialogo e la cooperazione;
- aumentare le sinergie tra l'approccio globale e altre strutture di cooperazione, specialmente in relazione con la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali;
- rafforzare la presenza dell'UE nei processi di consultazione regionale, in particolare i processi di Budapest e Söderköping, e nelle organizzazioni regionali, allo scopo di promuovere l'approccio globale su scala regionale;
- garantire che gli accordi vigenti in materia di migrazione siano pienamente applicati e ricercare una cooperazione operativa per quanto riguarda la gestione delle frontiere, l'immigrazione irregolare, la riammissione e il rimpatrio, la tratta di esseri umani;
- sviluppare la piattaforma di cooperazione del Mar Nero, ricorrere più sistematicamente ai profili migratori e alle missioni in materia di migrazione nelle aree in questione;
- accentuare la dimensione 'migrazione e sviluppo' con iniziative concrete incentrate sulla migrazione circolare, sulle rimesse e sulle reti delle diaspore.

3. 3. Un approccio differenziato con altre regioni

Sebbene rilevanti ai fini della precedente comunicazione sull'approccio globale, le aree del Caucaso meridionale, dell'Asia centrale, del Medio Oriente e dell'Asia hanno ricevuto ben poca attenzione nell'ambito di tale approccio. Non si può tuttavia ignorarne il potenziale migratorio (in termini di immigrazione irregolare o di immigrazione legale per motivi di lavoro nell'UE), che richiede una metodologia più pragmatica, differenziata e orientata ai risultati, ed un'impostazione sia multilaterale che bilaterale. Inoltre, paesi come l'India, la Cina, il Vietnam, lo Sri Lanka e le Filippine, non meno del Medio Oriente, stanno diventando sempre più importanti per la politica di migrazione dell'UE.

Per quanto riguarda l'America latina e i Caraibi, è importante dare seguito alla dichiarazione di Lima rilasciata in occasione del vertice UE-ALC del maggio 2008, sviluppando un dialogo strutturato e globale sulla migrazione, identificando problemi comuni e settori di cooperazione e utilizzando le attività degli esperti UE-ALC.

Alla luce di quanto precede, è opportuno:

- ricorrere alle strutture multilaterali che collegano UE e Asia, in particolare l'ASEM, per approfondire il dialogo sulle politiche migratorie, procedere a scambi di esperienze e migliori pratiche ed esplorare le possibili sinergie tra i due continenti;

- valutare l'opportunità di estendere il dialogo sulla migrazione irregolare attualmente in corso con la Cina a tutti gli aspetti relativi alla migrazione e instaurare dialoghi con un numero limitato di paesi asiatici, in particolare l'India, il Vietnam e le Filippine;
- garantire il follow-up della dichiarazione di Lima, per approfondire la reciproca comprensione dei problemi relativi alla migrazione e delle politiche migratorie in vigore e per intensificare la cooperazione esistente, istituendo un quadro comune per rafforzare la cooperazione e il partenariato tra l'Unione europea e l'America latina e i Caraibi sulle politiche di migrazione e mobilità.

4. L'APPROCCIO GLOBALE COME QUADRO DI COERENZA, COORDINAMENTO ED EFFICACIA PER UNA MIGLIORE GOVERNANCE DELLA MIGRAZIONE

La nuova impostazione relativa alla governance proposta nella comunicazione del giugno 2008 "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" è destinata a influenzare anche i futuri metodi di lavoro nell'ambito dell'approccio globale, che dovranno essere più coerenti, coordinati ed efficaci. In particolare, occorrerà una stretta collaborazione tra Stati membri e Commissione per analizzare e valutare regolarmente la situazione in modo da contribuire alla relazione annuale da trasmettere al Consiglio europeo di primavera, come proposto nella comunicazione di giugno, e forse anche al patto europeo sull'immigrazione.

4.1. Coordinamento e coerenza

L'approccio globale, con la sua politica complessiva in materia di migrazione, richiede un coordinamento più stretto tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale e con i paesi terzi, tramite una serie di strumenti. Le missioni riguardanti la migrazione, i profili migratori, i partenariati per la mobilità e le piattaforme di cooperazione hanno già mostrato il loro valore, ma devono essere applicati più sistematicamente per garantire il coordinamento strutturale e la coerenza politica. È evidentemente indispensabile promuovere la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nei paesi terzi e garantire che le rispettive attività siano adeguatamente coordinate. Occorre fra l'altro ampliare la base comune di conoscenze in relazione alle iniziative nel settore della migrazione; può essere utile, a questo scopo, combinare tutte le informazioni in possesso della Commissione, degli Stati membri, delle agenzie e di altri organi dell'UE.

È inoltre necessario tradurre in termini concreti e operativi gli obiettivi politici dell'Unione europea riguardo alla migrazione, nel dialogo e nella cooperazione con i paesi terzi. Un autentico partenariato può essere costruito e mantenuto solo a patto che entrambe le parti si impegnino sufficientemente a comunicarsi a vicenda le intenzioni e le evoluzioni delle loro politiche. Le discussioni animate che hanno accompagnato l'adozione della direttiva sul rimpatrio nell'estate del 2008 hanno chiaramente ricordato all'UE l'esigenza di comunicare meglio le sue politiche.

Infine, l'UE e i suoi Stati membri devono assumere un profilo più alto e impegnarsi attivamente nella promozione dell'approccio globale nei vari contesti di cooperazione multilaterale, globale e regionale, quali il Forum globale su migrazione e sviluppo (la cui prossima sessione si terrà in ottobre a Manila e offrirà all'UE l'opportunità di presentare una posizione coerente e consolidata), l'ONU e le sue agenzie specializzate in questo settore, il G8, l'OCSE, l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, la Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali, e i processi di consultazione regionali.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone:

- di integrare e coordinare le politiche di migrazione con altri settori, come lo sviluppo, la politica estera, la sicurezza, il commercio, l'ambiente, l'agricoltura, l'occupazione, l'istruzione, la sanità, la ricerca e gli affari sociali, e promuovere consultazioni tempestive delle parti interessate, sia all'esterno che all'interno;
- di potenziare l'interazione regolare tra i vari ministeri degli Stati membri per garantire l'attuazione dell'approccio globale;
- di accrescere e aggiornare le capacità di gestione della migrazione in quanto parte dei compiti fondamentali delle delegazioni della Commissione e delle ambasciate degli Stati membri, ad esempio istituendo un meccanismo di sostegno alla migrazione per lo scambio di informazioni, competenze e formazione;
- di intensificare le misure di potenziamento delle capacità in determinati paesi di origine e di transito dei flussi migratori, ad esempio creando gruppi di sostegno per la migrazione con esperti incaricati dalle autorità degli Stati membri.

4.2. Un uso efficace del sostegno finanziario

L'approccio globale è finanziato soprattutto dagli strumenti finanziari dell'UE, tra cui il programma Aeneas, adesso sostituito dal programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo, e il programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Altri finanziamenti provengono da strumenti geografici, in particolare i programmi Meda e Tacis, adesso sostituiti dallo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento geografico per l'Africa subsahariana, i Caraibi e la regione del Pacifico, il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento di cooperazione allo sviluppo per l'Asia e l'America latina. Le modalità di attuazione di questi ultimi strumenti, tuttavia, limitano talvolta le possibilità di applicarli nel settore della migrazione. Anche il meccanismo di reazione rapida, ora sostituito dallo strumento per la stabilità, è stato utilizzato per sostenere alcune iniziative in materia di migrazione.

Mobilizzare in modo complementare e tempestivo le varie fonti di finanziamento della CE è già difficile, per giunta occorre studiare il miglior modo per combinare queste risorse tra loro, insieme con il finanziamento degli Stati membri dell'UE e di altre fonti esterne.

È necessario migliorare l'uso dei vari strumenti comunitari, nonché l'azione svolta dagli Stati membri e dalla Comunità, e incoraggiare una volontaria condivisione delle risorse da parte della Comunità, degli Stati membri e dei paesi terzi, secondo le proposte presentate nella comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa".

Tutto sommato, l'efficacia dell'approccio globale dipende in parte dal metodo e dal mandato dei finanziamenti e richiede un maggiore impegno in termini di risorse umane. Occorrerà per questo aumentare il coordinamento tra tutte le parti interessate e procedere a controlli e valutazioni più efficaci e regolari. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone le seguenti azioni:

- istituire meccanismi di coordinamento e, se possibile, di condivisione delle risorse degli Stati membri, della Comunità e dei paesi terzi, destinati a realizzare le priorità dell'approccio globale;
- valutare l'efficacia degli attuali strumenti finanziari comunitari per quanto riguarda la loro capacità di conseguire gli obiettivi dell'approccio globale.

5. CONCLUSIONI

Con l'approccio globale l'Unione europea sta mettendo a punto un sistema innovativo con cui affrontare le questioni migratorie in tutta la loro complessità. Anche se ancora agli inizi, l'approccio ha già impresso il necessario impulso politico e ha innalzato il profilo della dimensione esterna della politica europea di migrazione. Si è dimostrato completo e onnicomprensivo, anche nel senso che si è rapidamente esteso dal punto di vista sia tematico che geografico.

La presente comunicazione si basa sui principi esposti nella recente comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa" e fornisce i primi elementi costitutivi delle azioni ivi proposte, che dovrebbero essere introdotti anche nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

L'analisi dell'approccio globale è svolta nella presente comunicazione in termini sia geografici che tematici. Adesso però è necessario definire meglio l'approccio affinché possa riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'UE in materia di migrazione, tenga conto delle specificità delle varie aree e dei vari paesi, e consenta a noi tutti di gestire più efficacemente le sfide e le opportunità nuove e in costante evoluzione della migrazione.

A questo scopo occorre intensificare il coordinamento e le sinergie tra la Commissione, gli Stati membri e i paesi terzi interessati, perché l'applicazione pratica dell'approccio globale sia più efficace e coerente.