

CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

**NOTA PER L'INDAGINE CONOSCITIVA
SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA**

(Commissioni riunite III e XIV della Camera
e 3a e Giunta per gli Affari delle Comunità Europee del Senato)

AUDIZIONE DEL 26 OTTOBRE 2001

Indice:

1. Introduzione: alcune chiavi di lettura
2. Il processo di allargamento dell'Unione europea
3. Il binomio PESC-PESD
4. Politiche di cooperazione internazionale e di sostegno allo sviluppo dei paesi poveri

INTRODUZIONE: ALCUNE CHIAVI DI LETTURA

La presente Nota del CeSPI si concentra sul tema numero 5 fra quelli indicati come oggetto dell'Indagine conoscitiva, cioè il ruolo dell'Unione Europea nel mondo.

Intendiamo proporre, per ciascuna delle tre aree qui trattate (tutte decisive per il futuro dell'Unione Europea), il medesimo schema: una “fotografia” sullo stato del dibattito; un'indicazione dei principali problemi aperti e delle questioni che assai probabilmente si imporranno all'attenzione dei Parlamenti (e naturalmente dei governi e dei cittadini); e infine alcune proposte sulle quali riteniamo che il Parlamento potrebbe utilmente impegnarsi fin da ora.

Il nostro obiettivo è dunque offrire delle sintetiche chiavi di lettura sull'attuale evoluzione dell'Unione Europea, suscettibile di essere sviluppate eventualmente in successive analisi di maggiore dettaglio.

Le tre sezioni sono state redatte, rispettivamente, da Rosa Balfour, da Roberto Menotti, e da Marco Zupi, ricercatori del CeSPI.

IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

di Rosa Balfour*

Introduzione sull'importanza del processo di allargamento dal punto di vista politico, strategico e geopolitico e per lo sviluppo del ruolo internazionale dell'Unione

Breve rassegna dei nodi principali relativi al processo di allargamento e dei costi e benefici per l'Italia

Il rapporto tra allargamento e riforme dell'Unione europea

Finalità delle riforme dell'Unione: necessità di focalizzare sugli obiettivi dell'Unione europea e sullo sviluppo delle politiche e degli strumenti necessari per portare avanti gli obiettivi, sia nella politica interna all'Unione, sia nelle sue politiche esterne.

Con l'unificazione delle due Germanie, "l'Europa che veniva dal freddo"¹ si è dovuta misurare con i cittadini dei paesi ex comunisti che chiedevano il loro "ritorno in Europa", un'Europa da cui erano stati "rapiti".² I capi di stato e di governo dell'allora Comunità europea hanno risposto promettendo solennemente di aprire le porte del *club* che avevano creato utilizzando mezzi di progressiva integrazione economica con l'obiettivo politico scongiurare nuove guerre in Europa tra paesi che fino a poco più di un decennio prima avevano combattuto tra loro.

Il momento di attuare quelle promesse si sta avvicinando: a partire probabilmente dal 2004, l'Ue inizierà ad ampliarsi verso Est e Sudest, fino a raggiungere un'Unione di 28 paesi membri, esclusi i paesi dell'area balcanica ancora non ufficialmente candidati.

Pur con tutti i difetti e le problematiche inerenti in questo processo, allargarsi probabilmente è la cosa che l'Unione europea "fa" meglio. Riflette il suo scopo originario di utilizzare l'integrazione come mezzo per garantire la pace, il benessere, la democrazia e la prosperità in Europa.

Il processo di allargamento in tutte le sue articolazioni politiche, diplomatiche, di aiuti economici, di metodo, di finalità, ha fornito un modello sulla base del quale l'Unione sta intessendo i suoi rapporti con altri paesi e anche con altre aree geografiche, soprattutto quelle più vicine. Nell'esercizio del potere politico e militare più tradizionale sulla scena mondiale, l'Unione è ancora poco incisiva. Come sappiamo, la PESC è almeno tricefala nella sua espressione istituzionale (la *troika* formata dal Presidente di turno del Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante e dalla Commissione), e in realtà è ancora fortemente dominata dalla volontà dei governi nazionali, piuttosto che da una volontà di creare una politica estera "europea".

* Ricercatrice in Studi europei del CeSPI.

¹ È il titolo di un articolo di Helen Wallace, "The Europe that came in from the Cold", *International Affairs*, Vol. 67, N. 4 ottobre 1991. In questo contesto, "l'Europa che veniva dal freddo" non si riferisce solo ai paesi ex comunisti, ma anche alla Comunità europea la cui logica di integrazione posava sull'esistenza della Guerra fredda. La caduta del Muro di Berlino ha costretto un ripensamento delle strategie e degli obiettivi di integrazione.

² È una famosa citazione di Milan Kundera tratta da un suo articolo pubblicato nel 1984 nel *New York Review of Books*.

La politica di stabilizzazione nei Balcani, di forte interesse italiano, è modellata sull'esperienza delle politiche sviluppate nel contesto del processo di allargamento. Se l'allargamento dovesse fallire, passare in secondo piano a fronte di altre sfide internazionali più recenti, o cadere vittima di un boicottaggio da parte di interessi particolari, la credibilità dell'Unione ne sarebbe devastata, mettendo anche in pericolo il valore dell'impegno nei Balcani, e le potenzialità dell'Unione di influire a livello globale.

In questo contesto, il valore più importante da salvaguardare è proprio la credibilità del progetto europeo, a maggior ragione in questo periodo di cambiamenti potenzialmente epocali nella gestione delle relazioni internazionali. L'Europa ha bisogno di affermare la sua vocazione di stabilizzatore e pacificatore macro-regionale, oltre che di dotarsi degli strumenti e delle strategie necessarie per affrontare le nuove sfide internazionali. Considerando che anche la Turchia, paese confinante con l'Asia centrale, è candidato, diventa ancora più imperativo che il processo di allargamento non solo non venga deragliato, ma anche che sia portato avanti efficacemente, sempre nel rispetto dei principi di democrazia su cui l'Unione è fondata. E una volta allargata anche alla Turchia, l'Ue condividerà confini con la Russia, Bielorussia, Ucraina, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Iran, Iraq e Siria.

A fronte di queste considerazioni politiche e internazionali, si può affermare che, in generale, allargarsi conviene. Il rapporto tra costi e benefici è sostanzialmente positivo, per l'Europa intera e anche per l'Italia.³ Anzi, gli studi più recenti confermano che in generale il paese trarrà beneficio da nuovi mercati di sbocco per i prodotti e gli investimenti italiani. Questi paesi hanno tassi di crescita economica in generale più alti della media europea: le previsioni di crescita del PIL nei paesi candidati per il 2001 vanno dal 6% per l'Ungheria al 3% per la Romania⁴. Per l'Unione europea, si stima che nel lungo periodo i quindici guadagnerebbero un totale di 10 miliardi di euro dall'allargamento, mentre i costi netti andrebbero da zero a 8 miliardi di euro.⁵

Le aree più problematiche dell'allargamento hanno minor impatto sull'Italia rispetto ad altri attuali membri dell'Ue. Farò una rapida rassegna delle aree più complicate dal punto di vista politico prima di passare ad un'analisi dello stretto rapporto tra allargamento e riforme dell'Unione, dibattito quest'ultimo che impegnerà anche i parlamenti nazionali nei prossimi anni.

I capitoli negoziali del processo di adesione che potrebbero incontrare ostacoli politici comprendono i seguenti:

La libera circolazione delle persone, e in particolare dei lavoratori. La Commissione ha tenuto conto dei timori di Germania e Austria per un aumento della pressione migratoria e per le conseguenze politiche che questa potrebbe avere sulla politica interna, e ha proposto un periodo transitorio prima di concedere la libertà di circolazione ai lavoratori provenienti dall'Europa centrale. Al momento l'applicazione di un periodo transitorio è stata accettata solo da alcuni paesi con qualche aggiustamento (Ungheria, Lettonia, e Slovacchia).

In realtà i timori di un maggior afflusso di lavoratori sono più percepiti che reali. Se dieci paesi candidati aderissero all'Unione senza vincoli per la libertà di circolazione, si stima che

³ Per i costi e benefici dell'allargamento per l'Italia vd. Marta Dassù e Ludovica Rizzotti, "L'Italia e l'allargamento dell'Unione europea: vantaggi e costi", in Marta Dassù e Stefano Bianchini (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2001*, Bologna: Il Mulino, 2001.

⁴ Banca europea di ricostruzione e sviluppo, *Transition Report*, 2000.

⁵ Per una sintesi dei costi e dei benefici dell'allargamento, vd. Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, Centre for European Reform, London, 2001. I calcoli dei costi e dei benefici sono basati su Richard Baldwin, Joseph François e Richard Portes, "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement", *Economic Policy*, 24, 1997.

solo 335.000 persone si sposterebbero negli attuali 15,⁶ un numero facilmente sostenibile se si considera la stima della creazione di 300.000 nuovi posti di lavoro grazie all'allargamento.⁷

Per l'Italia soprattutto, una possibile apertura delle frontiere, anche immediata, non aumenterebbe il flusso migratorio dai paesi candidati, già modesto. Semmai, l'Italia è più esposta a flussi provenienti dai Balcani, spesso determinati dalla profonda instabilità della regione in questo ultimo decennio.⁸ Di conseguenza, per l'Italia è fondamentale l'impegno europeo per la stabilizzazione di tutta l'Europa sudorientale.

La Politica agricola comune, come sappiamo, tocca da vicino importanti interessi di settore in alcuni paesi. Il capitolo dovrebbe essere chiuso durante la prima metà del 2002 sotto la Presidenza spagnola. Le stime dei costi di estendere l'attuale Pac ai paesi candidati sono insostenibili: l'allargamento a 10 paesi dell'Europa centrale comporterebbe l'aumento di 2,4 volte nel numero degli occupati nel settore agricolo a fronte di un aumento di solo 12,7% del valore aggiunto agricolo. L'allargamento quindi costringerà l'Unione a riformare la Pac in una direzione meno protezionista e basata su sovvenzioni. Attualmente, l'Italia beneficia solo modestamente della Pac soprattutto per quanto riguarda il sostegno dei prezzi, che tende a favorire i prodotti "nordici": la sua riforma, anche se richiederà aggiustamenti nel settore, dovrebbe essere sostenuta dall'Italia.⁹

I Fondi strutturali e di coesione e in generale le politiche regionali sono invece una questione molto delicata per l'Europa, che aumenterebbe le sue disparità regionali, e per l'Italia. Se i meccanismi di finanziamento e di redistribuzione restassero invariati (ossia sostegno alle regioni con un PIL inferiore al 75% della media europea), e se entrassero nell'Unione i 10 paesi dell'Europa centrale, solo Campania e Calabria potrebbero continuare a trarre beneficio dei finanziamenti europei del capitolo Obiettivo 1. Con un allargamento a 5 invece anche Puglia e Sicilia manterrebbero il diritto di accedere ai Fondi strutturali

La Commissione ha già proposto alcune opzioni per riformare i criteri di distribuzione e la definizione delle regioni più povere. Ma in ultima analisi la questione è politica: insieme alla Pac, i fondi strutturali e di coesione impegnano ancora circa l'80% del bilancio comunitario. Le loro riforme si intrecciano alle decisioni in materia del finanziamento dell'Unione e della ripartizione dei fondi a livello nazionale. Per ora, l'Italia ha potuto "nascondersi" dietro alla Spagna che ha chiesto e ottenuto la possibilità di veto nel Consiglio fino al 2007, comprendendo quindi il negoziato per il prossimo Quadro Finanziario dell'Unione.

⁶ European Integration Consortium, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member-states*, Berlin and Milan, 2000.

⁷ Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, Centre for European Reform, London, 2001.

⁸ Per un'approfondita analisi delle prospettive migratorie e del loro impatto sul mercato del lavoro in Italia, vd. Rosa Balfour, Luca Einaudi, Ferruccio Pastore e Ludovica Rizzotti, "L'impatto dell'allargamento sui movimenti di popolazione", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Economici; Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Integrazione Europea; Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; Confindustria, Centro Studi; CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale; e ISPI, Istituto Studi di Politica Internazionale, *Allargamento a Est dell'Unione Europea: Sfide e Opportunità per l'Italia*, Roma, 2001.

⁹ Vd. Lucia Tajoli e Claudia Guagliano, "Implicazioni per la Politica Agricola Comune e per il settore agricolo", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Economici; Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Integrazione Europea; Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; Confindustria, Centro Studi; CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale; e ISPI, Istituto Studi di Politica Internazionale, *Allargamento a Est dell'Unione Europea: Sfide e Opportunità per l'Italia*, Roma, 2001.

Giustizia e affari interni (Gai) e l'acquis di Schengen. L'Italia sa per esperienza quanto sia complicata l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, e ai paesi candidati non è stata concessa la possibilità di non aderirvi. Ormai appare chiaro che un adeguamento integrale ed effettivo ad un insieme di norme, strutture e prassi complesso e in continua evoluzione, qual è l'*acquis* dell'Unione europea in materia Gai, ben difficilmente potrà avere luogo nei tempi stabiliti per le prime adesioni. Conformemente alla natura dell'*acquis* di Schengen, espressamente definito dalla Commissione europea come un "*two stage process*" in cui il momento dell'adesione formale al club può precedere anche di alcuni anni la fase dell'applicazione integrale dell'*acquis*, è stato chiarito che le future frontiere interne dell'Unione resteranno finché i nuovi membri non avranno soddisfatto i requisiti.¹⁰

Gli eventi dell'11 settembre hanno reso ancora più cogenti le parti dell'*acquis* Gai dell'Unione che riguardano specificamente la lotta alla criminalità organizzata, al riciclaggio di denaro sporco, e al terrorismo (su questo terreno il Consiglio Affari Interni ha solo iniziato ad identificare alcuni strumenti prioritari).

Il processo di allargamento è strettamente legato alla necessità di riformare l'Unione: è evidente che un'Unione di 28 membri non può funzionare con gli attuali assetti istituzionali e decisionali. Il dibattito sul futuro dell'Unione è stato riaperto l'anno scorso con il famoso discorso di Joschka Fischer, Ministro degli Esteri tedesco, cui hanno replicato a turno attuali ed ex esponenti di governo, proseguendo il tradizionale dibattito che oscilla su un'asse che va dal federalismo sui modelli degli Stati Uniti o della Germania, ad una confederazione di stati-nazione, l'opzione tradizionalmente preferita dalla Francia.

In questi ultimi anni si è fatto ricorso a diverse formule per immaginare il futuro assetto istituzionale dell'Europa allargata: geometria variabile, Europa *à la carte*, Europa a doppia velocità, Europa con un nocciolo duro ("*hard core*"), e le cooperazioni rafforzate. Si tratta di soluzioni che permettano ad alcuni paesi di procedere ad un ritmo di integrazione più rapido, ma è evidente anche la tentazione di formare coalizioni *ad hoc* (spesso esclusive) o di accordarsi bilateralmente. La tensione tra comunitarizzazione e intergovernamentalismo affiora guardando diversi aspetti dell'Unione e delle sue attività, soprattutto nell'equilibrio di potere tra governi nazionali ed istituzioni sovranazionali e nel raccordo troppo spesso debole tra le politiche comunitarie e quelle dei due pilastri intergovernativi, ed è particolarmente evidente nei momenti di crisi.

A partire dal vertice di Laeken questi temi faranno parte dell'ampio dibattito sul futuro dell'Europa, che dovrebbe sfociare nella Conferenza intergovernativa che si concluderà entro il giugno 2004, data delle elezioni al Parlamento europeo. In vista di questi importanti appuntamenti, riteniamo fondamentale il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella discussione sul futuro dell'Europa, soprattutto in vista la partecipazione di due deputati per ciascun parlamento nella Convenzione preparatoria alla Cig.

Ma crediamo anche che si debba spingere la riflessione oltre il dibattito classico tra federalismo e nazionalismo e soffermarci invece su alcuni aspetti che sono forse più pragmatici. Le finalità dell'Unione dovrebbero essere negli obiettivi che le sue politiche si prefiggono di raggiungere: che queste siano maggiore occupazione o un ruolo più incisivo nelle relazioni internazionali, gli assetti

¹⁰ Per un' approfondita analisi delle problematiche relative all'allargamento dell'area Schengen, vd. Rosa Balfour, Luca Einaudi, Ferruccio Pastore e Ludovica Rizzotti, "L'impatto dell'allargamento sui movimenti di popolazione", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Economici; Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Integrazione Europea; Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; Confindustria, Centro Studi; CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale; e ISPI, Istituto Studi di Politica Internazionale, *Allargamento a Est dell'Unione Europea: Sfide e Opportunità per l'Italia*, Roma, 2001.

istituzionali e strumentali dell'Unione dovrebbero servire allo scopo di produrre strategie efficaci. In secondo luogo, è ormai imperativo procedere ad una democratizzazione delle istituzioni europee, il cui deficit democratico è ben conosciuto soprattutto ai parlamenti nazionali. Riteniamo che in questi due obiettivi si trovi anche la chiave per "far affezionare" i cittadini all'Unione europea.

IL BINOMIO PESC-PESD

di Roberto Menotti*

Obiettivo di questa sezione della Nota è fornire un rapido quadro sullo “stato dell’arte” del processo di costruzione di una “difesa europea”. Si tratta di una sorta di fotografia che si riferisce alla data – naturalmente simbolica – del 10 settembre, cioè il giorno precedente gli attentati di New York e Washington. L’intera tematica va analizzata oggi sotto una luce in parte differente, ma i “fondamentali” restano quelli fotografati al 10 settembre. E’ da questi che si deve partire per indirizzare il dibattito europeo in questo delicato settore in profonda evoluzione.

Appare innanzitutto opportuna **una notazione definitoria, che non vuole essere semplicemente semantica. Si parla correntemente di “difesa europea”,** come nell’acronimo più in uso: ESDP in inglese (European Security and Defense Policy, ove la D sta appunto per ‘Defense’), e PESD in italiano (Politica Europea di Sicurezza e Difesa, ove la D sta appunto per “Difesa”). In effetti, sebbene siamo senza dubbio nell’ambito della “politica di difesa” come normalmente intesa, non siamo di fronte ad un progetto che riguarda la difesa territoriale dei Paesi coinvolti.

Come noto, la difesa territoriale è stata lasciata come funzione primaria della NATO. In campo europeo, sarebbe più preciso parlare del processo in atto come di una graduale costruzione di capacità militari europee, o meglio ancora di capacità di intervento rapido in teatri di crisi - come definite nelle “missioni di Petersberg” fin dal 1992, da allora incorporate in tutti i successivi documenti tanto della UEO che, più recentemente, della UE.

La “Dichiarazione di Petersberg” del 19 giugno 1992, in sede UEO, identificava tre tipi di missioni:

missioni umanitarie o di evacuazione di persone;
missioni di mantenimento della pace;
missioni di forze armate ai fini della gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace.

La terza categoria è assai ampia, e può ricomprendere di fatto un impiego anche molto intensivo ed estensivo delle forze armate. Tuttavia, il riferimento esplicito alla “gestione delle crisi” introduce un fattore di limitazione, poiché tende a porre qualsiasi eventuale azione dell’Unione Europea in un’ottica reattiva (non dunque proattiva) rispetto ad una crisi che sia già in atto. Il che è particolarmente paradossale, considerata l’enfasi posta in tutte le dichiarazioni programmatiche dell’Unione sulla componente preventiva delle proprie politiche di sicurezza (in particolare il Rapporto presentato a Nizza congiuntamente dall’Alto Rappresentante e dalla Commissione).

Allo stato attuale, il progetto della PESD è perciò assai limitato e circoscritto nel tipo di capacità che intende generare. Ciò ha importanti implicazioni, sia politiche che strettamente militari, sul rapporto con la NATO, la quale resta il foro primario del sistema di sicurezza euro-americano, in particolare come organizzazione responsabile della “difesa comune”. E’ del resto sulla base di

* Roberto Menotti è ricercatore e coordinatore degli Studi Transatlantici del CeSPI

questa reciproca intesa che gli Stati Uniti hanno acconsentito, in via di principio, ad un forte coordinamento fra le due organizzazioni (NATO e UE) e più specificamente ad un utilizzo da parte europea di strutture e risorse “della NATO” – in effetti, in larghissima misura statunitensi.

L’attuale fase di difficoltà politica è imputata in gran parte al “veto” posto dalla Turchia rispetto ad un accesso quasi automatico degli europei agli “assets” della NATO; ma esistono anche ambiguità di fondo su quali tipi di missioni l’Unione Europea intenda pianificare autonomamente (cioè come operazioni che essa prevede di perseguire anche al di fuori del contesto della NATO) nell’ambito di quella vasta e indefinita terza categoria delle “missioni di Petersberg”.

Si rende oggi necessaria una profonda riflessione su come interpretare e soprattutto dettagliare le categorie generali fissate da Petersberg, soprattutto alla luce di esperienze comuni come quella del Kosovo (1999), ma anche nazionali o di coalizioni più limitate, come l’Operazione Alba (1997) e ovviamente l’impiego della forza attualmente in atto in Afghanistan.

Questo sforzo di chiarimento e migliore definizione è tanto più ineludibile quanto più si consideri che, proprio in assenza di compiti di difesa territoriale (come detto, riservati essenzialmente alla NATO), le funzioni che la UE dovrebbe assumere per sé attraverso la PESD sono legate a interventi rivolti all’esterno, cioè alla “difesa di interessi e di valori” – la quale è in ultima analisi l’essenza di ogni politica di difesa.

Un secondo punto centrale discende dalle considerazioni appena svolte: un esplicito e funzionale **raccordo tra NATO e UE** sarà decisivo per l’efficace sviluppo, nei prossimi anni, di capacità europee “autonome”. Come già ricordato, allo stadio attuale questo raccordo è incompleto principalmente a causa del veto posto dalla Turchia (membro della NATO) ad un accesso garantito alle risorse della NATO da parte della UE in caso di attivazione della costituenda Forza di Reazione Rapida. Visto che non si è finora potuto superare il veto turco, è inevitabile quantomeno prendere in considerazione ipotesi di maggiore “duplicazione” delle strutture e delle risorse, rispetto a quanto inizialmente auspicato. A maggiori costi e pressioni sui bilanci dei Paesi UE potrebbe corrispondere una maggiore autonomia, sebbene le difficoltà tecniche e di “comando e controllo” siano notevoli. In altre parole, una PESD meno strettamente integrata con le strutture NATO già esistenti è un’ipotesi complessa sia politicamente che tecnicamente.

D’altro canto, è necessario ricordare che gli “assets” più preziosi per una Forza di Reazione Rapida europea sono altrettanto preziosi per gli stessi Stati Uniti, che ne faranno nei prossimi anni un uso intensivo – come risulta evidente dalla lettura del recente *Quadrennial Defense Review Report* presentato dal Pentagono il 30 settembre scorso, che sottolinea l’esigenza di una più vasta e diffusa presenza di basi americane nel mondo ai fini di “proiezione di potenza”.

In conclusione, se si confermerà la tendenza a trasformare la NATO in un’organizzazione con funzioni molto più politiche che strettamente militari, il necessario raccordo fra PESD e NATO dovrà necessariamente fondarsi su una forte e perseverante iniziativa europea, simultaneamente sul piano politico (definizione delle responsabilità specifiche dell’Unione) e su quello delle capacità militari (coordinamento e razionalizzazione intra-europei).

Vi sono essenzialmente due visioni alternative sul possibile sviluppo della PESD: una che possiamo definire “minimalista” e una più ambiziosa.

La visione “minimalista” ritiene che gli sforzi oggi in atto con gli *“Headline Goals”* – gli obiettivi comuni sottoscritti dai partecipanti alla PESD – siano comunque utili e opportuni, anche a prescindere dal grado effettivo di autonomia operativa che la UE riuscirà collettivamente ad acquisire (rispetto alla NATO e agli Stati Uniti). In sostanza, riforme e modernizzazione delle forze armate, assai più stretta integrazione anche in fase di acquisizione dei sistemi d’arma, “economie di scala” e lo sviluppo progressivo di una “cultura della sicurezza” in sede UE, sono tutte necessità non procrastinabili. Qualora la PESD fornisca lo stimolo per avanzare in questa direzione, avrà comunque svolto un’utile funzione.

Una possibile visione alternativa è più ambiziosa, nel senso che punta esplicitamente a sviluppare uno strumento di politica estera a disposizione della UE proprio allo scopo di garantire maggiore autonomia dagli Stati Uniti (e, secondo alcuni, ciò è opportuno alla luce dalle stesse tendenze meno “eurocentriche” del passato già evidenti nell’amministrazione Bush prima dell’11 settembre 2001). In questa seconda visione, la logica che deve ispirare la PESD (e i relativi sforzi politici, organizzativi e finanziari) è la costruzione di una strumentazione di politica estera e di sicurezza “a 360 gradi”, incluse alcune capacità di inviare su breve preavviso in una zona di crisi contingenti di polizia (civile) con uno speciale addestramento (è stato infatti già definito in proposito un secondo *“Headline Goal”* civile che affianca quello militare).

Tale strumentazione ad ampio raggio dovrà coprire l’intero spettro delle forme di influenza, condizionalità, pressione diplomatica (a monte quindi rispetto alla PESD vera e propria), e in ultima istanza coercizione diretta. Ricorrendo ad una semplice metafora, si potrebbe dire che la “cassetta degli attrezzi” della UE sarà più variegata e completa allorquando si raggiungerà un certo livello di “autonomia” anche nel settore degli interventi militari.

Questo è compatibile certamente con l’ipotesi più ambiziosa, ma anche, teoricamente, con quella minimalista, se si considera quest’ultima come un approccio graduale al medesimo problema.

Il pragmatismo suggerisce naturalmente di procedere per gradi, ma, avvicinandosi il momento della decisione riguardo a quali e quante “duplicazioni” realizzare rispetto alle strutture della NATO, sarà indispensabile chiedersi quali funzioni (cioè quali obiettivi politici e strategici) l’Unione Europea intende collettivamente svolgere. Altrimenti, le scelte sui sistemi d’arma, sui comandi integrati e soprattutto sulle dottrine di impiego delle forze saranno semplicemente ricalcati su modelli nazionali o sul modello della NATO (essa stessa, peraltro, in fase di incerta evoluzione), perdendo così di vista qualsiasi eventuale fattore distintivo della UE come attore di sicurezza.

Alla luce dei brevi punti fin qui esposti, sarebbe opportuno avviare una riflessione su **un possibile “Concetto Strategico” (o Libro Bianco) della UE**, in qualche modo analogo (ma naturalmente tutto da definire nei contenuti) a quello della NATO (l’ultimo, tuttora in vigore, risale all’aprile 1999). Sebbene molti osservatori concordino che un simile dibattito a livello europeo sarebbe assai delicato e probabilmente controverso, è altrettanto difficile immaginare un binomio PESC/ PESD in

assenza di un documento di linee-guida sull'uso della strumentazione di sicurezza di cui la UE si sta dotando. Basti pensare a questioni come la subordinazione di qualsiasi intervento militare ad uno specifico mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e ai criteri, limiti e concetti ispiratori di eventuali interventi esclusivamente europei.

Se un margine di flessibilità è indispensabile in una struttura decisionale “a 15 teste”, come la UE attuale, è altrettanto vero che la completa assenza di linee-guida generalmente applicabili non è certo garanzia di efficacia. Data la delicatezza di un dibattito complessivo sui modi di impiego della forza da parte della UE, proprio i Parlamenti possono risultare le sedi più idonee – assieme ai Centri studi e agli istituti di ricerca – per avviare quantomeno una discussione sul tema. Da un tale esercizio potrebbero emergere indicazioni interessanti anche per le diplomazie, in vista del momento in cui il dossier verrà inserito nelle agende intergovernative.

Vi è peraltro uno stretto legame tra le (inesistenti) linee-guida cui si è appena accennato, da un lato, e gli assetti istituzionali della PESC e della PESD, dall'altro. E' chiaro che non vi sono soluzioni rapide e semplici per superare le attuali debolezze strutturali delle politiche comuni europee nel settore della sicurezza internazionale; il problema di fondo è infatti la indisponibilità dei governi nazionali a dare mandato alla Commissione in questa area d'azione, e al tempo stesso la concessione di un mandato debole e impreciso all'Alto Rappresentante, o Mr PESC. Tuttavia, si possono immaginare dei modi per attenuare la presente condizione di forte subalternità del COPS rispetto a quella che dovrebbe essere (ma non è) una struttura ad esso “simmetrica”, cioè il NAC della NATO. In particolare, i contatti ormai periodici fra i due organismi (l'ultimo incontro si è tenuto martedì 23 ottobre) sono in qualche modo viziati dalle responsabilità non chiare dello stesso COPS: questo organismo non ha infatti alle spalle una definizione di quali siano gli obiettivi di sicurezza che l'Unione Europea nel suo insieme intende tutelare collettivamente prima ancora che attraverso politiche nazionali o coalizioni ad hoc.

Di fatto, sappiamo che l'Unione Europea non funziona, allo stato attuale, come la struttura organicamente incaricata di gestire le questioni di sicurezza esterna dei Paesi membri. Viene dunque a configurarsi – almeno per ora – come un'organizzazione “su chiamata”, che dunque necessita di un meccanismo di attivazione. Il problema è che la NATO (per sua natura, più esplicitamente un'organizzazione “su chiamata”) dispone di un tale meccanismo (certamente l'art. 5, ma più ampiamente il Concetto Strategico, che l'ha portata a svolgere un ruolo di primo piano nei Balcani favorendone l'adattamento ad esigenze inizialmente non previste), mentre la UE si basa su una presunzione di solidarietà in assenza di un affidabile meccanismo di attivazione. Qualora la presunta solidarietà fra i Paesi membri non scatti, l'Unione rimane in “stand by”, e la sua presenza internazionale resta affidata quasi esclusivamente alla “*shuttle diplomacy*” di Javier Solana in base agli appoggi nazionali che egli riesce a conquistarsi di volta in volta.

Avviare un dibattito sulle linee di un “Concetto Strategico” della UE potrebbe favorire un chiarimento, forzando se non altro i governi nazionali a indicare i limiti del loro impegno nell'ambito PESC-PESD, e fornendo anche al COPS un mandato meglio definito per interagire con il NAC.

E' opportuno seguire l'indicazione del Segretario Generale della NATO, Lord Robertson, il quale afferma di avere tre priorità, quasi ossessive, in particolare per gli alleati europei: “*Capabilities, capabilities, capabilities*”. E' però altrettanto vero che queste future capacità (*capabilities*) andranno impiegate consensualmente dagli europei, e una comune “cultura della sicurezza” può soltanto emergere affrontando i nodi problematici.

POLITICHE DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E DI SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DEI PAESI POVERI

di Marco Zupi¹¹

Il processo di allargamento ad Est dell'UE rafforza le preoccupazioni di quanti, nel Sud del mondo (Africa, America latina, Asia), paventano il rischio di una maggiore introversione della politica europea.

Recenti analisi tendono tuttavia ad evidenziare come il modello di specializzazione produttiva e commerciale possa avvantaggiare regioni, come ad esempio l'America latina, le cui esportazioni verso l'UE risultano fortemente complementari a quelle verso l'Europa centro-orientale. Da un punto di vista commerciale, per diverse regioni, l'allargamento potrà quindi risultare positivo.

È invece il terreno delle politiche di cooperazione allo sviluppo quello su cui rischiano di scaricarsi i maggiori "costi" dell'allargamento. Non solo in termini di risorse finanziarie, ma di impegno, di capacità di approntare risposte adeguate alle sfide emergenti.

Eppure, il tema della cooperazione allo sviluppo dei paesi non coinvolti nel processo di allargamento dell'UE resta cruciale, a maggior ragione dinanzi al rischio di una "distrazione" politica e "dirottamento" di risorse finanziarie dovute all'allargamento.

Non occorre probabilmente ricordare come i fatti dell'11 settembre pongano ancora di più – se ve ne fosse bisogno - come prioritario il tema del rafforzamento dei processi di sviluppo endogeno, delle istituzioni democratiche, delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, in contesti del Sud del mondo che, altrimenti, si prestano a diventare terreno fertile di devianza, illegalità, criminalità, terrorismo.

Come sottolineato di recente dal Presidente Prodi, la coalizione contro il terrorismo deve andare insieme ad una coalizione per lo sviluppo, e l'Unione deve svolgere un ruolo di traino.

Non è da oggi che si parla della necessità di affrontare il problema della povertà nel Sud del mondo, guardando agli interessi del Nord, per evitare i cosiddetti effetti "boomerang" del sottosviluppo, che si ritorcono sui paesi industrializzati stessi: l'emergenza ambientale, i traffici illegali di persone e droga, il terrorismo ne sono una dimostrazione.

In questo contesto, per quanto concerne la politica europea di cooperazione allo sviluppo si pone con estrema urgenza la questione della coerenza di questa con le altre politiche dell'Unione, così come già evidenziato nell'Agenda 2000.

La recente decisione del Consiglio di mobilitare 40 milioni di Euro sulla riserva d'emergenza per gli aiuti umanitari ad Afganistan, Cecenia e Palestina o anche l'impegno a destinare, per il biennio 2001-2002, 120 milioni di Euro al Fondo globale delle Nazioni Unite per la lotta all'AIDS e alle altre epidemie nei PVS, sono passi importanti. Ma denunciano i limiti di un approccio reattivo ai problemi, la ricerca di strumenti-tampone, ovvero l'incapacità di definire strategie di lungo periodo, di lotta alla povertà come efficace azione di prevenzione delle crisi.

¹¹ Marco Zupi è ricercatore e coordinatore degli Studi sullo Sviluppo Internazionale del CeSPI

Inoltre, occorre garantire che l'aiuto umanitario, come nel caso dell'Afganistan, sia addizionale all'aiuto allo sviluppo e non un suo sostituto, come dimostrano le esperienze maturate nella gestione delle emergenze complesse (Somalia, Bosnia, Albania). Eppure, nel caso dei 120 milioni di Euro per il fondo ONU, la metà verrà da stanziamenti per il Fondo Europeo di Sviluppo, ovvero risorse imputate a suo tempo alla cooperazione allo sviluppo con Africa, Caraibi e Pacifico. Per l'Afganistan occorre prevedere un intervento di lungo periodo, oltre a quello straordinario per l'immediato, che sia incentrato sulla ricostruzione, lo sviluppo, la convivenza.

Le politiche di cooperazione allo sviluppo possono essere decisivi strumenti per la lotta alla povertà, la prevenzione dei conflitti e per assicurare una maggiore e migliore fornitura dei cosiddetti beni pubblici globali (pace, sicurezza, stabilità finanziaria, ambiente sano). Beni pubblici che possono essere assicurati solo a livello internazionale, in regime di cooperazione.

Tutti elementi questi che concorrono a rendere necessaria la creazione di un'architettura istituzionale e politica capace di assicurare un effettivo governo globale dei problemi dello sviluppo.

Nel giugno 1995, il Consiglio dei ministri allo sviluppo dell'UE decise di lanciare un vasto programma di valutazione delle politiche comunitarie di cooperazione allo sviluppo, a cui il CeSPI ha partecipato. L'UE ha numerosi programmi di intervento rivolti all'America latina e all'Asia, all'Africa, Caraibi e Pacifico, al Mediterraneo e Medio Oriente.

Le valutazioni più recenti indicano, anzitutto, che il sistema comunitario è troppo complesso e frammentato, in termini di obiettivi, strumenti, procedure e meccanismi istituzionali. Un passo incoraggiante ma non sufficiente è rappresentato, in questi ultimi tempi, dalla riforma e razionalizzazione della struttura di gestione della Commissione, avviata con la presidenza Prodi.

Problemi, quelli gestionali, assolutamente non secondari nell'ambito delle politiche internazionali di cooperazione allo sviluppo e spesso responsabili del mancato raggiungimento dei risultati attesi: gli aiuti dell'UE, combinando quelli dei paesi membri e quelli della Commissione, rappresentano il 55% degli aiuti mondiali totali.

Il problema della qualità degli aiuti e della sua amministrazione è centrale, ma anche quello della quantità delle risorse ha la sua importanza. I paesi industrializzati si sono impegnati, sin dal 1969, a destinare lo 0,7% del PNL alla cooperazione allo sviluppo; attualmente la media dei paesi donatori è dello 0,22%, quella dei paesi membri dell'UE è dello 0,33%. Ma sono grandi le differenze all'interno dell'Unione: Danimarca (1,06%), Paesi Bassi (0,82%), Svezia (0,81%), Norvegia (0,80%) e Lussemburgo (0,70%) guidano la lista dei paesi donatori; all'opposto, Austria (0,25%), Spagna (0,24%), Grecia (0,19%) e, soprattutto, Italia (0,13%) sono il fanalino di coda. Dinanzi alla scarsa possibilità che nel 2015 si raggiungano gli obiettivi di sviluppo e di lotta alla povertà che la comunità internazionale si è data nel 1996, come pure dinanzi alla necessità di segnali forti in direzione di una maggiore attenzione ai bisogni a monte dei paesi poveri e non solo alla repressione del terrorismo, occorrono segnali chiari di un maggiore impegno, sia sul piano quantitativo sia qualitativo, per la cooperazione allo sviluppo. L'Irlanda si è impegnata a raggiungere entro il 2007 la soglia dello 0,7%; ciò deve costituire un'indicazione anche per gli altri paesi.

Occorre anche ribadire l'orientamento a favore dei paesi più poveri, quali destinatari prioritari degli interventi comunitari di cooperazione allo sviluppo. E ciò deve tradursi anche in una divisione

coerente dei compiti tra politiche dei paesi membri e dell'Unione (cosiddetta "complementarietà" delle politiche di aiuti).

Questo ci porta direttamente a un problema centrale, indicato dal trattato di Maastricht prima (artt. 130 u/v/w), e ripreso da quello di Amsterdam, poi: il principio della "coerenza" delle politiche.

Il partenariato Euro-mediterraneo, ad esempio, nelle sue componenti economiche, cerca di creare le condizioni per aumentare lo scambio di beni (la creazione di aree di libero scambio), piuttosto che quello dei diversi fattori della produzione, tra le due sponde del bacino del Mediterraneo. La fattibilità di questo approccio è chiaramente messa in crisi da un contesto, come l'attuale, caratterizzato dalla crescente mobilità della forza lavoro e dei capitali. La politica migratoria, quella di cooperazione allo sviluppo, la politica di sicurezza, quella commerciale, finanziaria, di sicurezza si intrecciano in maniera profonda, ma la capacità istituzionale e la volontà politica dell'UE non sembrano in grado di muovere risolutamente in direzione di una maggiore coerenza.

Per quanto riguarda l'Africa, la sfida anche in questo caso è di riuscire a riportare a coerenza le diverse politiche, favorendo anche un raccordo tra il processo di Barcellona (nel Mediterraneo), l'accordo di Cotonou (con Africa, Caraibi e Pacifico) e il piano del Cairo (adottato al primo vertice dei capi di stato di Europa e Africa nel mese di aprile del 2000). La prima conferenza ministeriale Africa-Europa, tenuta nel mese di ottobre a Bruxelles, è un passo importante in questa direzione.

Ancora più importante potrà essere la traduzione operativa dell'accordo dell'UE coi 77 paesi di Africa, Caraibi e Pacifico; un accordo che si configura sulla carta come un quadro di riferimento molto avanzato, sia per la prospettiva di integrazione nell'economia mondiale, sia per la riduzione della povertà sia per il dialogo politico, che ne costituiscono gli assi strategici. Nel 2002 dovrebbe cominciare la politica di investimenti prevista nel quadro dell'accordo di Cotonou: 2,2 miliardi di Euro saranno stanziati per promuovere il partenariato tra gli operatori del settore economico. Il capitolo del coinvolgimento del settore privato nelle politiche di promozione dello sviluppo è una delle sfide centrali per la cooperazione allo sviluppo dei prossimi anni.

Per quanto riguarda l'Europa centro-orientale e le repubbliche dell'ex-Unione Sovietica, a metà ottobre, la Corte dei Conti ha denunciato la mancanza di coordinamento tra i programmi TACIS Cross-Border-Cooperation, l'Interreg e il Phare. Il problema della coerenza tra le diverse politiche si somma quindi a quello tra i diversi strumenti della politica di cooperazione allo sviluppo (il cosiddetto problema della "coesione" tra le politiche di cooperazione allo sviluppo). Le consultazioni tra i vari servizi e la realizzazione di missioni congiunte sono i primi, minimi segnali di cambiamento. È ancora troppo poco.

I prossimi appuntamenti internazionali costituiranno un banco di prova per verificare l'effettiva volontà politica e la validità degli strumenti di cui dispone l'UE per dare seguito alle nuove linee strategiche sullo sviluppo internazionale e la lotta alla povertà. L'Europa rischia di perdere preziosissime opportunità di tradurre in peso politico e fattivo dialogo coi paesi del Sud del mondo il ruolo importante, in termini di risorse finanziarie amministrative e di numerose petizioni di principio e impegni assunti.

Il 9-13 novembre 2001 a Doha, in Qatar, è previsto il rilancio del nuovo Round dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Non a caso il tema guida sarà "la nuova agenda dello sviluppo",

cioè il riconoscimento della centralità della situazione dei paesi poveri e delle agevolazioni a loro concesse.

Il tema delle barriere non tariffarie (quote e misure anti-dumping), l'agricoltura (l'impegno europeo sia a facilitare l'accesso al suo mercato – rendendo operativo il programma "Everything But Arms" – sia a ridurre le sovvenzioni all'esportazione che, in questo d'accordo con gli Stati Uniti, dovrebbero col tempo essere sostanzialmente ridotte, piuttosto che eliminate, come richiesto invece da vari PVS) e il rapporto tra regole commerciali e ambientali sono tre ambiti di grande importanza, in cui giocare la credibilità quali partner affidabili dei PVS e la compattezza dell'Unione. Per quanto riguarda l'ultimo aspetto, è evidente la tensione tra (i) la necessità di estendere il principio di sostenibilità ed eco-compatibilità del processo di sviluppo, maturato in seno all'UE, anche nelle relazioni coi paesi terzi e (ii) la necessità di non ostacolare surrettiziamente l'accesso al mercato dei prodotti dei paesi poveri.

Sul problema della messa in opera degli accordi precedentemente raggiunti e sulle limitate concessioni effettivamente fatte finora ai paesi poveri (su tessili, sovvenzioni, antidumping) a seguito degli impegni presi, si delinea uno spazio d'azione molto interessante per l'UE. Ciò è vero soprattutto in ragione delle resistenze degli Stati Uniti a fare molto di più e, al contrario, della disponibilità di principio dell'UE - più volte espressa - a soddisfare maggiormente le richieste dei paesi poveri.

La preoccupazione europea sugli aspetti non commerciali dell'agricoltura (sicurezza degli alimenti, salute degli animali, sviluppo rurale) è un tema molto delicato, che trova l'opposizione del gruppo di Cairns.

In merito alla debolezza negoziale dei paesi del Sud del mondo in seno all'Omc, aspetto criticato oltre che dai paesi del Sud anche dalle coalizioni della società civile del Nord del mondo, un contributo europeo potrà venire a partire dal rapporto adottato dalla Commissione industria del Parlamento europeo sulla democratizzazione del sistema commerciale internazionale: la creazione di un'assemblea parlamentare consultiva, la pubblicità delle procedure, pratiche e decisioni, il diritto della società civile di inviare analisi, raccomandazioni e osservatori alle riunioni dell'Omc sono indicazioni utili ai fini di una maggiore trasparenza dell'Omc. La stessa esperienza dell'introduzione dell'*Inspection Panel*, all'interno della Banca Mondiale, può costituire un utile elemento di confronto.

Nel mese di marzo del 2002, in Messico si terrà la "International Conference on Financing for Development" (FfD). A metà di ottobre si è avuto il vertice del comitato preparatorio a New York. Si tratta della conferenza al più alto livello politico, che prevede un summit dei capi di stati e governo, sotto il patrocinio dell'Onu e con la partecipazione attiva all'evento della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Sarà la prima occasione per una discussione a livello globale delle strategie e delle modalità di sostegno finanziario ai processi internazionali di sviluppo e di lotta alla povertà. In questo senso, la conferenza chiude simbolicamente il cerchio delle tante conferenze mondiali che, nel corso degli anni '90, hanno focalizzato l'attenzione su specifici temi legati allo sviluppo (ambiente, popolazione, donne, habitat, diritti umani, povertà ed esclusione sociale, sicurezza alimentare). La possibilità di dare concretezza al paradigma di sviluppo proposto nel corso di quelle conferenze si misura, infatti, operativamente sul terreno delle risorse finanziarie, cioè della finanza per lo sviluppo. L'orizzonte è molto vasto e l'appuntamento della conferenza *Finance for Development* in Messico non è che una prima fondamentale tappa.

La stessa articolazione dei capitoli identificati ed adottati dalla Conferenza FfD indica chiaramente la complessità del tema: (a) le risorse interne; (b) le risorse internazionali inclusi gli Investimenti

Diretti Esteri e altre risorse private; (c) il commercio internazionale; (d) la cooperazione internazionale finanziaria legata anche al tema dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (Aps); (e) il debito estero dei Pvs; (f) i problemi di coerenza dell'architettura delle istituzioni finanziarie internazionali.

Su questi temi, le posizioni e gli interessi sono molteplici. A partire da un rapporto di Kofi Annan, pubblicato nel mese di dicembre del 2000, che raccoglieva 87 raccomandazioni, a livello governativo si sono palesate diverse sensibilità. I paesi industrializzati concentrano l'attenzione sulla definizione di sistemi d'incentivazione delle risorse interne ai Pvs e sul ruolo dei privati; i Pvs chiedono maggiori risorse per l'Aps e di avere maggiore voce in capitolo nel sistema delle istituzioni finanziarie internazionali. L'Unione Europea si è dimostrata più aperta sui temi del FfD che non nel passato. A livello di contenuti, la presidenza di turno svedese ha sostenuto l'importanza del discorso sui Beni pubblici globali, senza però prevedere modi concreti di un loro finanziamento, riducendo il problema alla necessità di una cooperazione più efficace tra settore pubblico e privato. Si tratta di un'occasione per rafforzare il ruolo dell'UE nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, in occasione di un vertice che riunirà governi, ONU, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, ovvero i diversi soggetti chiamati a rafforzare il cosiddetto 'coordinamento' delle politiche (ovvero, la coerenza tra i diversi canali – bilaterale, multilaterale, multilaterale) della cooperazione allo sviluppo.

Nel mese di maggio 2002, a Madrid, si terrà il secondo vertice tra UE e America latina e Caraibi, sotto il titolo del nuovo "partenariato strategico per il XXI secolo". Il tema dell'equità dello sviluppo, la democrazia e i diritti umani, la pace e la lotta al terrorismo, la lotta al traffico di armi e droga, la società dell'informazione dovranno essere i temi prioritari su cui l'Europa dovrà rafforzare il partenariato, a fianco dell'obiettivo di fare avanzare la cooperazione economico-commerciale tra le parti. Gli Stati Uniti sono sul punto di approvare il *fast-track* per negoziare, con maggiore velocità, l'area di libero scambio delle Americhe (Alca); ciò impone un rapido superamento dello stallo dei negoziati commerciali Euro-latinoamericani, tradizionalmente bloccati dalla resistenza europea ad aprire i mercati alle esportazioni agricole dell'America latina.

Nel mese di Novembre del 2002, inoltre, si terrà a Ouagadougou, in Burkina Faso, la seconda conferenza ministeriale Africa-Europa, dopo quella tenuta nel mese di ottobre a Bruxelles. L'intreccio degli assi della cooperazione politica, economico-commerciale e degli aiuti è il perno di questo dialogo, appena avviato. La prevenzione dei conflitti, la cooperazione e integrazione regionale, la tutela dell'ambiente, la lotta all'Aids, la sicurezza alimentare, i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto, il debito estero saranno le componenti irrinunciabili su cui costruire una strategia di riduzione della povertà e integrazione nell'economia mondiale.