Le considerevoli differenze a livello nazionale e politico esistenti nell'Ue rendono difficile uno sviluppo politico coordinato e coerente

COERENZA E POLITICA DELLO SVILUPPO

di Paul Hoebink

Il dibattito sull'attuazione delle sezioni relative al problema dello sviluppo nel Trattato di Maastricht si può dire ruoti intorno a tre C: coordinazione, coerenza e complementarità. Il presente saggio si occuperà di una di queste tre C, ossia la coerenza, per come è stata definita nell'articolo 130 V del Trattato dell'Unione europea (Ue). Il termine si riferisce non soltanto alla coerenza delle politiche di sviluppo ma anche a quella tra obiettivi dello sviluppo citati nel Trattato dell'Unione e altre politiche della Comunità.

Nella prima parte, si spiegherà cosa si intende con il termine coerenza, saranno descritte le basi legali della coerenza di una politica e identificate varie forme di incoerenza. Nella seconda parte, si evidenzieranno le misure prese a partire dal 1992[1] e il dibattito svoltosi nel frattempo, per proporre infine alcuni meccanismi per conseguire una maggiore coerenza nella politica di sviluppo della Ue.

Quando si registra una incoerenza, gli obiettivi di una politica possono essere vanificati in parte o del tutto

La coerenza di una politica

Quello di coerenza è un concetto relativamente nuovo sia in politica che nelle scienze politiche. Lo conferma il fatto che non se ne trova traccia nei libri di testo tradizionali di scienze sociali[2]. Sebbene nel campo delle scienze politiche la letteratura riguardante la valutazione politica noti che un legame causale tra politica e suoi risultati è spesso difficile da determinare, non si occupa in generale del modo in cui altre parti della politica governativa possano interferire nell'ottenimento degli obiettivi perseguìti quando non addirittura frustrare del tutto la politica stessa[3]. Ad esempio, dei risultati non ricercati di una politica governativa ci si libera in un paio di frasi fatte. La letteratura nel campo della politica economica costituisce da questo punto di vista un'eccezione, dal momento che qui la credibilità dell'azione governativa è legata alla sua capacità di garantire che la politica fluttui il meno possibile. Per giungere a una definizione, dobbiamo quindi consultare innanzitutto il dizionario. Esso sostiene che coerenza è sinonimo di compatibilità[4]. Compatibilità e coerenza di pensiero e di espressione significano quindi «assenza di contraddizione con se stessi» (*Concise Oxford Dictionary*; *The Wordsworth Concise Dictionary*; Van Dale, *Il dizionario olandese*). La coerenza di una politica potrebbe allora essere definita come «la non occorrenza di effetti di una politica che siano contrari agli obiettivi o alle finalità perseguìti da quella stessa politica». Per i nostri scopi, la coerenza può essere definita in modo sia ristretto che ampio. Una definizione ristretta sarebbe quella che gli obiettivi di una politica in un campo particolare non possono essere compromessi da azioni o iniziative in quel campo. Una definizione più ampia sarebbe quella che gli obiettivi di una politica in un campo particolare non possono essere compromessi da azioni o iniziative del governo in quello o in altri campi di intervento politico.

La coerenza di una politica in linea di principio

è importante in ogni campo di attività governativa. In primo luogo, perché, nel caso si registri un'incoerenza, è possibile che la realizzazione di determinati obiettivi di una politica sia in parte o del tutto vanificata. In secondo luogo, perché l'ottenimento di determinati obiettivi in un particolare campo dell'azione politica può essere compromesso anche da azioni intraprese in quello stesso o in altri campi, il che può produrre un effetto avverso. E, in terzo luogo, perché le autorità governative possono perdere la loro legittimazione e credibilità se vanificano o compromettono l'ottenimento di obiettivi in un campo particolare a causa di attività svolte in altri campi. Ne consegue che l'incoerenza ha l'effetto di indebolire l'intera amministrazione pubblica. La coerenza di una politica dovrebbe quindi essere considerata un obiettivo generale di tutte le iniziative prese da un governo.

Malgrado gli sforzi tesi al conseguimento di politiche coerenti, spesso l'incoerenza è un dato di fatto

Malgrado gli sforzi tesi al conseguimento di politiche coerenti, spesso l'incoerenza è un dato di fatto. In primo luogo, considerando che il governo deve avere a che fare con molti partiti e gruppi di pressione, potrebbe rivelarsi impossibile trovare soluzioni ottimali che soddisfino tutte la parti interessate e conseguano tutti gli obiettivi. Di conseguenza, è spesso necessario accontentarsi di soluzioni di ripiego che a loro volta possono produrre incoerenza. L'incoerenza, quindi, non dovrebbe essere sempre considerata alla stregua di un fattore negativo, e, in determinati casi, potrebbe essere invece il risultato di scontri e conflitti di interesse, in altre parole un compromesso nel quale l'importanza relativa delle azioni e dei protagonisti in gioco è stata attentamente soppesata. In secondo luogo, il governo non è un insieme unitario, ma consiste generalmente di un discreto numero di ministeri, istituzioni, corporazioni[5]. Ministeri e istituzioni prendono una quota rilevante delle decisioni politiche, sorvegliano la loro attuazione, e non di rado si trovano a dover fare i conti con conflitti di interesse. È discutibile se il governo centrale sia in una posizione tale da consentirgli di tenere sotto controllo le politiche di tutte queste diverse entità. Ad esempio, la sua supervisione dell'effetto e dei risultati di una politica è lungi dall'essere esaustiva. In terzo luogo, è difficile soppesare tutti i fattori e la parti coinvolte e le loro reazioni a una decisione politica iniziale. Di conseguenza, spesso non è chiaro quali saranno gli effetti precisi di una politica. Infine, l'amministrazione e i politici, come gli accademici, tendono ad avere la vista corta; in altre parole, si focalizzano interamente sul campo particolare di azione politica nel quale ci si attende da loro che prendano delle misure in un dato momento. A volte, si richiede loro di avere la vista corta e di rimediare a effetti negativi di breve periodo a spese di una politica ottimale di lungo periodo.

Tutti questi fattori appena menzionati sono forse attinenti in modo particolare alla politica europea, non solo perché il numero dei partiti è molto più grande, ma anche perché esistono molti più tipi di partiti. In aggiunta agli interessi culturali, sociali ed economici di particolari gruppi o istituzioni, gli interessi nazionali, quale somma di tutti questi altri interessi, svolgono a loro volta un ruolo nella politica europea in questi campi. A livello di politica europea è meno facile che non a livello di politica nazionale trovare un singolo forum nel quale si possa raggiungere il consenso. In un articolo recente, Hellen Wallace (1996, p.28) ha notato che c'è una «instabilità inerente» nella politica europea. Con ciò, intende che: ...di rado è sicuro che il risultato del dialogo politico produca una chiara e compatibile linea politica accettabile a regime collettivo sostenuto. In altre parole, i regimi politici europei sono condizionali piuttosto che definitivi, una conseguenza della fluidità del contesto politico sul quale influiscono i territori politici degli Stati membri e le pressioni di forze a livello europeo e mondiale.

Nello stesso volume, Christopher Stevens descrive questo fenomeno in una analisi della politica sulle banane della Ue come inerente al «modello a granchio» con il quale le politiche della Ue si evolvono. Come Stevens commenta, «essa può facilmente trovarsi con obblighi tra loro incompatibili» (Stevens, 1996).

Nigel Nugent sottolinea due importanti caratteristiche della politica europea: in primo luogo, «i diversi gradi del coinvolgimento della politica della Ue»; e, in secondo luogo, «la natura raffazzonata e in qualche modo non coordinata delle politiche della Ue». Riguardo a questo secondo punto, scrive (Nugent, 1994, p. 291): «La cornice complessiva della politica della Ue non si può certo dire che mostri un chiaro disegno di coerenza complessiva...Il fatto è che le considerevoli differenze a livello nazionale e politico che esistono nella Ue rendono molto difficile uno sviluppo politico coordinato e coerente che sia basato su princìpi comuni e obiettivi condivisi.

Ciò è particolarmente vero riguardo alla cooperazione allo sviluppo europea. In questo campo, si possono trovare diverse forme di incoerenza non solo nella Ue ma anche senza dubbio negli Stati membri.

Nugent afferma che gli Stati membri pensano innanzitutto ai loro interessi particolari. Che la politica risultante sia politicamente accettabile è un problema che viene considerato successivamente. Infine, è da decidere se l'Ue sia il luogo appropriato nel quale realizzare legami più stretti tra gli Stati (Nugent, 1994, p. 295). Allo stesso tempo, è necessario riconciliare i diversi interessi di varie industrie o gruppi a livello nazionale. Non è affatto sorprendente che gli obiettivi dello sviluppo raramente costituiscano una priorità. Una ragione è data dal fatto che la cacofonia generata dagli Stati membri e dai gruppi di pressione tende a soffocare le argomentazioni di coloro che chiedono degli obiettivi di sviluppo, la cui voce si fa di conseguenza sentire solo in modo indistinto e indiretto.

Nel campo della cooperazione allo sviluppo, ci sono diverse forme di incoerenza, non solo nell'Ue ma nei singoli Stati membri

Le basi legali della coerenza

L'articolo 130 V del paragrafo XVII del Trattato sull'Unione europea - il Trattato di Maastricht - afferma che (Cec/Cec, 1992,p.61): la Comunità terrà conto degli obiettivi cui si fa riferimento nell'articolo 130 U nelle politiche adottate che abbiano un probabile effetto sui paesi in via di sviluppo.

Questo articolo potrebbe essere definito l'«articolo sulla coerenza» del Trattato di Maastricht, nel campo della cooperazione allo sviluppo. L'articolo 130 V rinvia all'articolo 130U, che fissa gli obiettivi generali di sviluppo della Comunità (Cec/Cec, 1992, p.61):

1. la politica della Comunità nella sfera della Cooperazione allo sviluppo, che sarà complementare alle politiche portate avanti dagli Stati membri, promuoverà: lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo e in modo particolare di quelli più svantaggiati; un'integrazione graduale e agevolata dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale; una campagna contro la povertà nei paesi in via di sviluppo;

2. la politica della Comunità in quest'area contribuirà all'obiettivo generale di sviluppare e consolidare la democrazia e la norma di legge, e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il legame tra politica dello sviluppo e altre politiche, secondo la Commissione, è fissato anche nelle Disposizioni comuni del Trattato dell'Unione all'articolo C: l'Unione garantirà in particolare la compatibilità delle proprie attività estere nel loro insieme nel contesto dei suoi rapporti internazionali e delle sue politiche dello sviluppo, economiche e a favore della sicurezza. Il Consiglio e la Commissione avranno la responsabilità di garantire tale compatibilità. Essi garantiranno l'attuazione di queste politiche, ciascuno in accordo con i rispettivi poteri.

Se questi articoli presi dal testo del Trattato fossero messi uno accanto all'altro, si potrebbe ottenere la seguente definizione di coerenza in relazione alla politica dello sviluppo (Dubois, 1994, p.11): l'articolazione tra diverse politiche e azioni della Comunità che punta a minimizzare o a sopprimere gli effetti contraddittori o negativi di queste politiche sui paesi in via di sviluppo.

Nella sua Dichiarazione sulla politica dello sviluppo per l'anno 2000, il Consiglio dei ministri per la Cooperazione allo sviluppo della Cee ha enfatizzato l'importanza di una politica coerente nella sua riunione del novembre 1992. La Dichiarazione fa riferimento, tra l'altro, al «legame» tra politica di cooperazione allo sviluppo e altre aree della politica comunitaria (Cec, 1992, articolo 27).

«Il Consiglio riconosce il legame tra politica di cooperazione allo sviluppo e altre politiche comunitarie. Riconosce anche la necessità di tener conto del loro impatto sui paesi in via di sviluppo. Il Consiglio sollecita la Commissione a considerare come la valutazione di questo impatto possa essere svolta più sistematicamente, in modo particolare relativamente a nuove proposte. Esso invita la Commissione a relazionare, in occasione della riunione del Consiglio dello sviluppo del novembre 1993, su come tiene conto degli obiettivi cui ci si riferisce nel paragrafo 18 nelle politiche che porta avanti, che con ogni probabilità avranno degli effetti sui paesi in via di sviluppo».

La relazione in questione, di cui ci occuperemo più avanti, è stata presentata nel novembre 1994.

Va anche notato che esistono già dei precedenti riguardo a questo articolo nella forma della delibera della Commissione relativa ai sussidi per l'esportazione di carne del maggio 1994. Nella sua delibera, la Commissione affermava quanto segue:

«È dunque necessario prendere delle misure per porre termine alla seria incoerenza che esiste tra la politica agricola e la politica allo sviluppo della Comunità. Tali misure sono tanto più urgenti perché questa armonizzazione è un dovere imposto dal Trattato sull'Unione europea (articolo 130V)».

La Commissione ha anche proposto misure quali la raccolta di dati e l'aggiustamento dei sussidi, «allo scopo di assicurare coerenza tra la politica agricola della Comunità e la sua politica dello sviluppo»

Tab. 1 *(In)coerenza tra politica dello sviluppo dell'Ue e altre politiche*

	Tipologia 1 (istituzionale)		
	Obiettivi dello sviluppo dell'Ue		
Tipo esterno (1)	Politica dello sviluppo	Politica esterna	Politica commerciale
Tipo interno (2)	Politica ambientale	Politica agricola/pesca	Politica industriale
Tipo intereuropeo (2)	Politica dello sviluppo degli Stati membri	Politica dei paesi in via di sviluppo	-

(Commission européenne, 1994). Per quanto riguarda la coerenza relativa agli obiettivi di sviluppo fissati nel Trattato dell'Unione, è possibile tracciare un parallelo con l'articolo 130R. Esso afferma che (Cec/Cec, 1992, p.58): «I requisiti per la protezione dell'ambiente devono essere integrati nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie».

In conclusione, dunque, il termine coerenza non appare in quanto tale nel Trattato sull'Unione europea. Il Trattato parla invece di «tener conto di». In una risoluzione successiva, il Consiglio fa riferimento al «legame che esiste» e «all'impatto». I termini coerenza e incoerenza non furono mai usati prima della delibera comunitaria sui sussidi all'esportazione di carne del maggio 1994[6].

Coerenza e incoerenza nella politica della Ue

Si possono identificare vari tipi di incoerenza. Più sotto si suggeriscono tre possibili classificazioni. Due di esse sono istituzionali (legate a diverse istituzioni), mentre una è collegata alle cause delle incoerenze. Una classificazione consiste in tre tipi (esterno, interno, e quello che chiameremo «inter»). Ognuna delle altre due classificazioni consiste di due tipi (orizzontale/verticale e intenzionale/non intenzionale).

La prima classificazione (vedi tab. 1) riguarda, come detto, tre tipi di incoerenza. Innanzitutto, può esserci incoerenza tra gli obiettivi relativi allo sviluppo del Trattato di Maastricht e la politica della Comunità verso l'esterno (tipo esterno). È chiamato «tipo esterno» perché diversi aspetti della politica estera (la cooperazione allo sviluppo, gli scambi commerciali, la politica estera in generale) rientrano in questa categoria. La si potrebbe definire (in)coerenza nell'ambito della politica degli aiuti, come pure (in)coerenza nell'ambito delle politiche per il Sud del mondo. Può tuttavia riguardare anche delle (in)coerenze tra le politiche di cooperazione allo sviluppo ed altri elementi della politica estera, non diretti in modo specifico ai paesi in via di sviluppo, ma che li riguardano indirettamente. In secondo luogo, può esistere una incoerenza tra la politica dello sviluppo della Comunità e le politiche all'interno della Comunità stessa (tipo interno). Si tratta di politiche dirette a tematiche o questioni interne all'Europa, che potrebbero avere un effetto (non intenzionale) sui paesi in via di sviluppo. Infine, può esserci incoerenza tra la politica dello sviluppo della Comunità e la politica dello sviluppo dei singoli Stati membri, o tra la politica dello sviluppo europea e quelle dei paesi in via di sviluppo, quello che io chiamo il «tipo inter» (derivato da «inter-europeo» e «intercontinentale»).

Un esempio del primo tipo di incoerenza - cioè a dire il tipo esterno - è dato dall'incoerenza nella stessa politica europea dello sviluppo. Essa riguarda prevalentemente l'incoerenza tra i diversi obiettivi e/o strumenti della politica dello sviluppo. Un esempio ovvio è quello degli aiuti alimentari: degli aiuti che sono inviati troppo tardi possono arrivare in concomitanza della mietitura. In tali circostanze, gli aiuti alimentari possono disincentivare in costoro la vendita di quegli stessi prodotti che sono stati incoraggiati a coltivare dai programmi dello sviluppo. Un secondo esempio di questo tipo di incoerenza è dato dall'insieme delle attività esterne della Ue in rapporto alla politica dello sviluppo. Nel Memorandum Benelux per la Conferenza intergovernativa di Torino del marzo 1996, è stato notato che c'è una «mancanza di unità nelle attività esterne» dell'Unione[7]. La politica sull'esportazione degli armamenti ne è un esempio. Vari Stati membri europei sono tra i maggiori esportatori mondiali di armamenti. Una parte prevalente di tali esportazioni è destinata a paesi in via di sviluppo, dove gli armamenti sono spesso utilizzati in conflitti interni o a fini repressivi. Esportazioni di armi di questo genere, molte delle quali non soddisfano il criterio di una legittima necessità di difesa, sono contrarie agli obiettivi dello sviluppo dell'articolo 130U, come pure agli sforzi internazionali per ridurre le spese per la difesa.

Infine, un terzo esempio di questo tipo di incoerenza è quello tra obiettivi dello sviluppo e politica commerciale. Se l'intenzione è quella di integrare gradualmente i paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, bisognerebbe dare loro sufficienti opportunità di vendere i loro prodotti sul mercato europeo, e quindi, per quanto possibile, un accesso ad esso senza restrizioni. Anche gli obiettivi dell'articolo 130U dovrebbero essere presi in considerazione quando va presa tutta una serie di decisioni. In pratica, spesso bisogna soppesare un gran numero di interessi, quando vengono prese decisioni del genere, e spesso si privilegiano gli interessi interni dei produttori degli

Stati membri. Esempi sono la cosiddetta decisione relativa al cacao (armonizzazione del mercato interno con una diminuzione della percentuale di cacao nella cioccolata) e la resistenza all'importazione di fiori e pomodori[8]. Inoltre, spesso i politici si trovano in difficoltà a soppesare i diversi interessi[9].

Il secondo tipo di incoerenza è quello tra la politica dello sviluppo della Comunità e le politiche interne europee. Poiché ciò implica un conflitto tra politiche interne e obiettivi dello sviluppo della Ue, chiamiamo questo tipo «interno». Un primo esempio di questo tipo di incoerenza che bisogna citare qui è quella tra politica dello sviluppo e politica ambientale. L'articolo 130R, al quale ho già fatto riferimento in precedenza, afferma che i requisiti di protezione ambientale devono essere integrati nelle altre politiche della Comunità. Ciò implica anche una revisione delle attività europee nel campo della cooperazione allo sviluppo, un «rinverdimento» della politica europea dello sviluppo. La politica europea in questo campo è ancora molto sottosviluppata: la direzione generale (Dg) (rapporti esteri, anche con l'America latina e l'Asia) e la Dg VIII (sviluppo, particolarmente i paesi della Convenzione di Lomé) hanno poco personale per questo settore, continuano a esistere solo pochi documenti e procedure politici dettagliati, e c'è poca cooperazione tra Dg I e Dg VIII nello sviluppo di politiche e procedure sull'impatto ambientale.

Spesso bisogna soppesare un gran numero di interessi e avviene che si privilegino gli interessi interni dei produttori

Una seconda forma che questo tipo di incoerenza può assumere è quella tra politica dello sviluppo e altre politiche interne della Comunità. L'esempio più ovvio di ciò è dato dalla politica agricola comunitaria (Pac)[10]. Lungo un periodo di diversi decenni, vari gruppi del Terzo mondo hanno indicato che i sussidi alla produzione della barbabietola da zucchero e l'esclusione della canna da zucchero dal mercato europeo sono iniziative incoerenti con la politica dello sviluppo[11]. Un altro esempio è costituito dalla pesca. L'assenza di iniziative per ridurre le dimensioni delle flotte da pesca implica che il problema di un eccesso di capacità non è stato affrontato, ed è anzi stato diffuso all'estero dalla necessità di acquisire quote negli accordi sulla pesca. Due critiche a questi accordi sono che essi creano problemi per le piccole flotte di pesca a livello locale, e che si corre il rischio di un eccesso di produzione ittica a causa della mancanza di ispezioni sul pesce pescato[12].

Una terza forma di incoerenza che può esistere è quella tra politica dello sviluppo e politica industriale. La Comunità potrebbe fornire ai paesi in via di sviluppo un migliore accesso al mercato europeo grazie a un trattamento di favore, pure allo stesso tempo dà di fatto un trattamento di favore all'industria europea grazie a sussidi o regole, mettendola di conseguenza in una migliore posizione competitiva, o addirittura proteggendo del tutto il mercato, e, quindi, in contraddizione con le finalità della politica dello sviluppo, ostacolando l'industrializzazione dei paesi in via di sviluppo.

Il terzo e ultimo tipo di incoerenza che può essere identificato in questa connessione è il tipo intereuropeo/continentale - ossia incoerenza tra, innanzitutto, le politiche di aiuti dell'Ue e degli Stati membri e, in secondo luogo, tra le politiche degli aiuti e le politiche dei paesi in via di sviluppo (coerenza del donatore e coerenza del destinatario)[13]-. È concepibile, particolarmente nel caso di progetti e programmi specifici, che determinate attività che l'Unione finanzia o intraprende possono essere in contrasto con attività analoghe degli Stati membri. Ciò può accadere, ad esempio, nel campo della politica sanitaria se l'Unione desiderasse incoraggiare la medicina di base

Tab.2 *(In)coerenza tra politica dello sviluppo dell'Ue e altre politiche europee o dei singoli Stati membri*

Tipologia 2

Istituzionale

Verticale

Organismi internazionali

Orizzontale	DgI Commercio	DgI/DgVIII (sviluppo)	Dg VI/DgXIV (agricoltura e pesca)	Dg XI (ambiente)

(ministri)Stati membri/Banche centrali

Governi/ministri (Pvs)

nei paesi in via di sviluppo mentre uno Stato membro, per ragioni economiche e commerciali, finanzia progetti di costruzione di ospedali (incoerenza del donatore). Il finanziamento di ospedali spesso già assorbe una porzione eccessivamente ampia delle future risorse di bilancio per la salute del paese destinatario. In linea di principio, il paese destinatario potrebbe avere una politica sanitaria finalizzata alla medicina di base, che viene orientata diversamente dalla politica del donatore (incoerenza donatore-destinatario)[14].

Uno degli strumenti più importanti per superare questo tipo di incoerenza è quello della coordinazione. L'articolo 130X del Trattato di Maastricht prevede che la Comunità e i singoli Stati membri coordinino le rispettive politiche nel campo della cooperazione allo sviluppo. L'articolo conferisce anche alla Commissione il diritto di avviare una politica in questo campo. Un esperimento nel quale la Commissione e gli Stati membri cercano di coordinare le loro politiche in quattro campi è stato avviato nel 1994 in sei paesi in via di sviluppo[15].

Una seconda forma che questo tipo di incoerenza può assumere è quando la politica dello sviluppo dell'Unione e/o dei singoli Stati membri si scontra con la politica di un paese in via di sviluppo, che mette a repentaglio gli obiettivi dello sviluppo dell'Unione europea e quindi l'assistenza che è fornita in connessione ad essi (incoerenza donatore-destinatario). Le politiche relative agli investimenti, ai prez-

Tab. 3 *(In)coerenza tra politica dello sviluppo Ue e altre politiche*

	Tipologia 3	
	Cause	Rimedi
Non intenzionali	• interessi dei Pvs non ponderati o messi da parte • nessuna rappresentatività chiara dei Pvs • mancanza di conoscenza degli effetti	• studi sull'impatto • meccanismi per una migliore ponderazione
Intenzionali	• interessi dei Pvs messi da parte • interessi degli Stati membri più importanti • lobby migliore per interessi in competizione • nessuna chiara valutazione disponibile	• studi sull'impatto • meccanismi per una migliore ponderazione • compensazioni • accettazione incoerenza
Strutturali a) generali b) differenziate	• consumatori contro produttori • produttori contro l'ambiente • produttori contro produttori • consumatori contro consumatori	• accettazione incoerenza • compensazioni
Temporanee	• produttori contro produttori • produttori contro l'ambiente	
Fittizie	• produttori contro produttori • consumatori contro produttori	
Istituzionali	• differenze culturali tra istituzioni • differenze ideologiche tra istituzioni • compartimentalizzazione della politica dei dipartimenti (orizzontale) • mancanza di coordinamento (verticale)	• trasparenza/informazione • coordinamento
Politico/economiche	• conflitti d'interesse (negli Stati membri, tra Stati membri Tra Ue e altri) • complessità dei temi • deregulation/liberalizzazione • internazionalizzazione/ globalizzazione	• tollerare l'incoerenza • attenuazione • compensazione • politica aggiuntiva/ di sostegno

zi, all'industria, all'agricoltura, alle importazioni e alla difesa sono i fattori più ovvii che producono incoerenza. Una delle risposte nel corso del tempo alla incoerenza qui notata è data dalla condizionalità.

La seconda possibile classificazione (vedi tab. 2) della coerenza/incoerenza è quella tra incoerenza orizzontale e verticale. Il tipo orizzontale riguarda la coerenza o l'incoerenza delle politiche dei diversi uffici di Bruxelles. In altre parole, casi nei quali la politica sul commercio, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente e forse altri temi, si scontra con gli obiettivi di una politica dello sviluppo (ciò riguarda in particolare il tipo interno al quale si è fatto riferimento più sopra, ma anche in certa misura il tipo esterno). Il tipo verticale riguarda la coerenza della politica degli Stati membri e dei paesi in via di sviluppo, della Commissione europea e delle istituzioni internazionali (finanziarie e di altro genere). Esso comprende il tipo di coerenza inter-europeo come pure, in certa misura, la coerenza esterna. Il termine verticale, in questo caso, non implica necessariamente una gerarchia, ma si riferisce ai diversi scaglioni - da quello locale a quello globale - del processo di decisione. Per certi aspetti, la legge e la giurisdizione internazionali possono guidare le politiche nazionali, ma esiste ancora una grande autonomia per dei livelli «più bassi» del processo di decisione. Secondo l'articolo 130R, paragrafo 4, gli Stati membri hanno il diritto di negoziare e di concludere accordi nei fori internazionali competenti. Tuttavia, anche la Comunità può concludere accordi con terzi e agire in qualità di rappresentante degli Stati membri. Il problema della «competenza» in questo campo ancora non è stato risolto[16]. Per quel che riguarda le finalità dello sviluppo, ciò che è particolarmente importante è chi agisce a nome di chi nell'Ocse, nel Gatt/Wto e nelle istituzioni finanziarie internazionali. Ad esempio, la politica europea sul problema dell'aggiustamento e del debito è relativamente incoerente perché i diversi Stati membri e la Comunità spesso parlano linguaggi diversi.

La terza e ultima classificazione possibile dell'incoerenza è quella tra incoerenza non intenzionale e intenzionale. La incoerenza intenzionale sarebbe una forma in cui una autorità accetta consapevolmente che gli obiettivi della sua politica in un campo particolare non possono essere conseguiti perché la politica coinvolge interessi in conflitto tra loro.

Un esempio di ciò è quello in cui un governo accetta che i paesi in via di sviluppo abbiano un accesso ristretto al mercato per le loro esportazioni perché l'occupazione a livello nazionale in determinati settori ne risulterebbe indebitamente colpita. Una compensazione può forse essere data sotto forma di un accesso limitato o regolato, di concessioni in altri campi, o di un pagamento in denaro. Qui si può fare un'ulteriore distinzione tra una incoerenza intenzionale per correggere effetti avversi nel breve periodo continuando a tener fermi gli obiettivi di lungo periodo, e una incoerenza che è finalizzata esclusivamente a porre rimedio a certi effetti negativi per settori particolari nel breve periodo. Parafrasando Weatherford, si potrebbe chiamare la prima forma di incoerenza una «incoerenza dinamica» (Weatherford 1994, p. 139), perché c'è un tentativo di stabilire un equilibrio tra due cose che in certa misura sono incompatibili, tra ciò che va bene in un dato momento e ciò che va bene in generale.

Un' altra forma di incoerenza si verifica quando la politica di sviluppo dell' Ue e/o degli Stati si scontra con la politica di un Pvs

Nel caso di una incoerenza non intenzionale, le politiche in un campo particolare vanificano gli obiettivi o i risultati di altre politiche, sebbene ciò non venga notato perché i risultati delle diverse politiche non sono mai paragonati tra loro. Una tale incoerenza può accadere di frequente nel campo dello sviluppo, perché la politica produce risultati a grande distanza, che dunque sono meno visibili, o sono resi meno visibili. Un esempio di ciò è dato dai sussidi alle esportazioni di carne: gli effetti di questi sussidi sul mercato dell'Africa occidentale (effetti negativi dal punto di vista dello sviluppo) sono divenuti palesi solo quando le Ong europee li hanno messi in risalto. Se tuttavia i sussidi alle esportazioni venissero riesumati a causa della crescente montagna di carne, ciò costituirebbe una transizione da una incoerenza non intenzionale a una intenzionale.

Dibattito e misure prese fino ad oggi

Nel novembre del 1992, il Consiglio dei ministri per la cooperazione allo sviluppo della Cee ha invitato la Commissione europea a svolgere uno studio sulle conseguenze pratiche dell'articolo 130V. Quando il Consiglio si è riunito un anno dopo, lo studio non era stato presentato. E sei mesi dopo ancora, nel 1994, la Commissione non aveva fatto molto di più di una serie di consultazioni con esperti esterni. Secondo alcuni funzionari della Dg VIII, il ritardo era attribuibile all'atteggiamento ostile di alcuni Stati membri rispetto a questo problema. Si è detto anche che la Commissione non aveva il personale necessario per la preparazione di un rapporto del genere

(Dhondt, 1994, p. 93).

Alla fine dell'aprile 1993, le Ong europee hanno cominciato a fare attività di pressione contro l'esportazione di carne nell'Africa occidentale (o meglio contro i sussidi a tali esportazioni). La loro tesi era che queste esportazioni potevano essere considerate un *dumping*, e che dunque sconvolgevano i mercati di carne locali (Eurostep, 1993a; Eurostep, 1993b; Klugkist, 1993/1994). Ciò era in contraddizione con i progetti europei di incoraggiare la produzione di carne in alcuni paesi del Sahel, e con gli obiettivi dello sviluppo europei[17]. L'incoerenza tra politica dello sviluppo europea e politica commerciale è stata espressamente posta in risalto dai gruppi di pressione.

Per incoerenza non intenzionale, le politiche in un certo campo possono vanificare gli obiettivi e i risultati di altre politiche

Quale risultato di questa attività, i ministeri francese e tedesco competenti hanno commissionato studi sulle esportazioni di carne e sul problema della coerenza. Ciò ha accresciuto la pressione sulla Commissione. In seguito alle istanze urgenti presentate dall'Olanda e dalla Germania, il Commissario responsabile del problema (Marin) ha prodotto il rapporto sulle esportazioni di carne citato sopra, nel quale gli effetti negativi hanno trovato conferma, annunciando contemporaneamente degli aggiustamenti rispetto ai sussidi. Come già detto sopra, questo rapporto è stato il primo ad includere un chiaro riferimento all'articolo 130V. La Commissione annunciava che desiderava «garantire la coerenza» tra la politica dello sviluppo europea e la politica comunitaria in campo agricolo.

Fu così che alla fine la Commissione redasse un rapporto nel quale l'articolo 130V è stato accettato come l'«articolo della coerenza». È stato notato che, dal momento che l'Unione non aveva una politica estera esaustiva, delle considerazioni di breve termine spesso finivano con il dettare legge. Di conseguenza, la concessione di aiuti poteva avere la precedenza sulla concessione dell'accesso al mercato. Il lavoro della Commissione relativo alla coerenza è soprattutto quello di identificare in tempo i problemi e minimizzare gli effetti negativi. Secondo il rapporto, la Commissione desidera concentrarsi sulle nuove politiche in modo da garantire che i problemi rimangano gestibili. Nessuna proposta specifica è stata avanzata dalla Commissione a tal fine. Nel dibattito sul rapporto, il Consiglio, quindi, non è andato oltre la proposta del Commissario interessato (Pinheiro) di continuare lo studio e le consultazioni[18]. Sebbene l'Olanda abbia proposto l'adozione di un meccanismo che consenta l'identificazione dei problemi di incoerenza presenti e futuri, e il Belgio abbia espresso il desiderio di avere una sessione congiunta dei Consigli Cee dell'Agricoltura e per lo Sviluppo, nessuno di questi suggerimenti ha avuto alcuna realizzazione. Sei mesi dopo, la Danimarca ha sottoposto una proposta per la definizione di un sistema di indicatori.

La struttura organizzativa della nuova Commissione sotto la presidenza Santer è stata resa più «uniforme» nell'inverno 1994 e 1995. Diversi gruppi di Commissari sono stati creati per coordinare i campi di attività politica. Uno di questi gruppi riguardava i rapporti con l'estero dell'Unione e consisteva di rappresentanti dei cinque commissari il cui portafoglio comprende la politica estera o determinati aspetti della politica estera. Questo gruppo ha soprattutto un ruolo di coordinamento. In aggiunta a ciò, tra i suoi compiti vi è anche quello di assicurare «un atteggiamento coerente su questioni orizzontali, suscettibile di influire sulle attività della Commissione in diverse aree geografiche rilevanti rispetto alle responsabilità dei Commissari»[19]. Per quanto riguarda la coerenza, questo gruppo si concentra sulla politica estera, ed esclusivamente sulla politica estera. Il tema della incoerenza con la politica interna europea, a tutt'oggi (maggio 1996), non è stato sollevato[20].

Nel maggio 1996, le Ong europee hanno avviato una nuova campagna di pressione riguardo all'articolo 130V. In questa occasione, la campagna riguardava l'industria ittica. L'Unione europea veniva accusata di non aver ridotto l'eccessiva capacità delle sue flotte dedite alla pesca, e di essersi semplicemente limitata ad esportare il problema concludendo degli accordi sulla pesca. Ai pescatori europei, principalmente di alcuni Stati membri del sud, vengono così concessi diritti illimitati di pesca nelle acque dei paesi in via di sviluppo a spese della Comunità. Sebbene la generazione più recente di questi accordi contenga delle clausole per la protezione della pesca costiera locale, non esiste un servizio di ispezione adeguatamente equipaggiato che controlli il loro rispetto. Di conseguenza, i piccoli pescatori a livello locale ne soffrono. Ancora una volta, l'esempio viene dall'Africa occidentale, in questa occasione dal Senegal[21].

Nella prima metà del 1997, la presidenza olandese ha definito quella della coerenza una delle sue priorità principali. In questo contesto, nella Amsterdam Arena, il 1° marzo, ha organizzato un discussione sui seguenti settori: prevenzione dei conflitti, sicurezza alimentare, accordi di pesca ed emigrazione[22]. Nella riunione del Consiglio del 5 giugno è stata adottata

una risoluzione relativa alla coerenza della politica della Ue. La Commissione è stata invitata a relazionare regolarmente sui temi della coerenza e a presentare un rapporto nel 1998. Inoltre, dovrebbe trattare le altre questioni con riferimento al problema della coerenza nelle proposte politiche laddove è pertinente, e il consiglio che se ne occupa dovrebbe discuterle quando gli effetti potrebbero essere negativi per i paesi in via di sviluppo. Nelle attività future dei Consigli, ambiente e agricoltura sono tematiche destinate a essere centrali nella discussione della coerenza.

Meccanismi per la promozione della coerenza

Non è chiaro in che misura l'articolo 130V e la sua attuazione godano di un ampio sostegno nell'Unione europea, nella Commissione e negli Stati membri. L'articolo è stato ripetutamente citato dalle Ong europee e dai ministeri preposti agli aiuti allo sviluppo in connessione con l'identificazione di politiche incoerenti. Tuttavia, al presente, non sembra esserci un grande entusiasmo al di fuori di questi circoli per la sua attuazione. In passato, sono state fatte svariate proposte finalizzate a promuovere la coerenza della cooperazione allo sviluppo in Europa.

In una raccomandazione sul Trattato di Maastricht, il Consiglio consultivo nazionale per la Cooperazione allo sviluppo olandese è giunto nel 1994 alla conclusione che sarebbe possibile accrescere la coerenza della politica solo in quei campi in cui gli organi della Ue hanno una responsabilità primaria di una politica comune (Nar, 1993). Alla luce degli esempi di incoerenza analizzati fin qui, questi campi sarebbero soprattutto tutte le politiche dello sviluppo attinenti dell'Unione stessa, la politica commerciale, la politica comunitaria relativa all'agricoltura e alla pesca, e la politica ambientale. Il Consiglio consultivo nazionale olandese ha ritenuto che la Commissione dovrebbe avanzare proposte per un incremento della coerenza. Ha anche raccomandato che la Commissione riferisca annualmente al Consiglio della Cee e al Parlamento europeo sui progressi fatti in questo campo, allo stesso tempo identificando e descrivendo i problemi incontrati nell'accrescimento della coerenza della politica dello sviluppo e di altre parti della politica europea.

In un secondo rapporto pubblicato di recente, il Consiglio consultivo nazionale olandese ha concluso che il documento della Commissione sulla coerenza del novembre 1994 era alquanto difensivo e ha poco più che descritto il problema, senza indicare strumenti che possano essere utilizzati in concreto per promuovere la coerenza. L'approccio caso per caso teorizzato dalla Commissione comporta che il ruolo di supervisione accordato alla Commissione nel Trattato di Maastricht, in pratica è stato trascurato. Il Consiglio consultivo nazionale olandese ha affermato ancora una volta che stava al commissario europeo Pinheiro di fare nuove proposte relative alle procedure. Di conseguenza, l'impressione è che il ritardo sia equivalente a una vera e propria cancellazione.

Sarebbero necessarie consultazioni regolari tra ministri europei e dei paesi Acp

In uno studio sulla coerenza dello politica dello sviluppo e della politica agricola europea portato avanti dal ministero francese per lo sviluppo, l'istituto francese di ricerca Solagrad ha proposto una serie di misure per promuovere la coerenza[23]. Innanzitutto, esso ha raccomandato la formazione di un gruppo di lavoro composto da funzionari di diverse Dg per valutare l'impatto di misure per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo fissati dall'articolo 130U. In aggiunta, ha suggerito la costituzione di un gruppo di esperti che porti studi sull'impatto e di altro genere.

Delle proposte sono state avanzate anche da una conferenza Church tenuta nel gennaio 1994. In primo luogo, ha raccomandato l'esistenza di consultazioni regolari tra ministri europei e dei paesi Acp sui vari campi di attività politica interessati nei quali vi sia l'impressione che i rapporti reciproci vadano chiariti e rafforzati. In secondo luogo, ha proposto che si dia vita a un sistema per la valutazione delle politiche analogo alla clausola ambientale (articolo 130R) (Lutterbeck, 1994). Riguardo a quest'ultimo meccanismo per il raggiungimento della coerenza, va notato che la Commissione ha annunciato nel giugno 1993 che avrebbe tenuto conto dell'impatto di tutte le sue attività sull'ambiente e avrebbe preparato uno studio sull'impatto ambientale relativamente ai casi in cui ci si aspettava che l'impatto fosse significativo[24]. A ciascuna direzione generale sarebbe stato richiesto di misurare l'impatto ambientale delle misure e dei programmi portati avanti. Se necessario, si sarebbero svolti degli studi al riguardo. Le proposte che avessero un impatto molto considerevole sull'ambiente avrebbero dovuto ottenere disco verde e comprendere una sezione specifica sull'impatto ambientale[25].

In aggiunta a queste proposte, andrebbe anche prestata attenzione all'idea di istituire una procedura per i reclami paragonabile a quella del Comitato ispettivo della Banca mondiale, come suggerito dal

Fig. 4 *Strumenti proposti per favorire la coerenza nella politica dello sviluppo*

	Strumenti	Vantaggi	Svantaggi
Consiglio nazionale (Olanda)	rapporto annuale al Consiglio Ue e	*maggiore trasparenza e apertura al Parl. europeo	*può essere difensiva e ritualistica *aumento volume pratiche
Consiglio nazionale (Olanda)	procedura per i reclami/Comitato ispettivo	*maggiore trasparenza e apertura *iniziativa non solo della Commissione	*necessità di capacità investigativa
Consiglio nazionale (Olanda)	screening test	*le decisioni andrebbero soppesate	*burocrazia *iniz. facciata *a volte difficile da valutare
Solagral (Istituto di ricerca francese)	gruppo di lavoro di funzionari di diverse Dg	*le decisioni andrebbero soppesate	*mancanza di trasparenza *solo burocratico
Solagral	gruppo di esperti per studi di fattibilità	*migliori valutazioni *soppesamento delle decisioni	*responsabilità non chiara *può essere simbolico *può richiedere pratiche non necessarie
Conferenza Church (Germania)	consultazioni regolari tra ministri Ue e Acp	*maggiore trasparenza e apertura	*ritualistico/non trasparente *procedure non chiare *iniziativa privata esclusa
Conferenza Church (Germania)	sistema di valutazione	*migliori valutazioni *soppesamento decisioni	*responsabilità non chiara *può essere simbolico *può richiedere pratich e non necessarie
Governo della danimarca	discussioni del Consiglio *scoperta di casi concreti non intenzionali	*sviluppo di set di indicatori	*risultati non chiari *mancanza di trasparenza
Governo dell'Olanda	Commissione per la procedura	*possibilità di evidenziare incoerenze	*trasparenza non garantita *mancanza di capacità d'indagine
Governo dell'Olanda	discussione in Consiglio su sicurezza alimentare, pesca, prevenzione dei conflitti, emigrazione	*stimolo al dibattito *scoperta di territori sconosciuti	*risultati non chiari *non porta a strumenti/procedure burocratiche

Consiglio nazionale consultivo olandese[26]. Tale Comitato potrebbe consistere di un numero ridotto (tre o cinque) di membri indipendenti scelti dagli Stati membri e dalla Commissione e nominati dal Consiglio della Ue per la cooperazione allo sviluppo. I governi e le organizzazioni dei paesi in via di sviluppo e degli Stati membri dell'Unione europea potrebbero inviare a questo Comitato i loro reclami su incoerenze nella politica europea. Al Comitato andrebbero assegnati i poteri e le capacità di indagare e riferire sistematicamente su tali reclami. Esso potrebbe quindi inviare delle raccomandazioni al Consiglio della Cee al fine di evitare o ridurre l'incoerenza.

In reazione a questo suggerimento, il ministero per la Cooperazione allo sviluppo olandese è giunto alla conclusione che sarebbe favorevole a cedere l'iniziativa in questo campo alla Commissione. A proposito delle possibilità che a tale procedura siano ammesse le Ong e altri, Pronk ha richiesto un miglior

accesso e migliori informazioni sulle procedure esistenti presso la Commissione e il Parlamento europei. Sua intenzione era quella di promuovere il dibattito sulla coerenza tramite discussioni su temi specifici (la sicurezza alimentare, la pesca, l'emigrazione, la prevenzione dei conflitti)[27]. Il governo danese si è a sua volta schierato a favore di una maggiore attenzione al tema della coerenza tramite discussioni su temi concreti, quali la sicurezza alimentare e la Pac. Esso ha manifestato il suo disappunto per l'assenza di proposte concrete nei documenti della Commissione. In una fase precedente, aveva proposto uno studio sugli indicatori dell'incoerenza, senza trovare appoggi all'interno del Consiglio (ministero per gli Affari esteri/Danida, 1996, pp.155-7).

I vari strumenti cui ci si è riferiti sopra avrebbero determinati vantaggi e svantaggi. Ad esempio, dei rapporti annuali e una procedura per i reclami produrrebbero maggiore trasparenza e apertura per quel che riguarda la coerenza delle politiche adottate. Per un altro verso, un rapporto annuale potrebbe diventare nulla di più che un rituale senza alcun valore effettivo. Un altro vantaggio di una procedura del genere sarebbe che l'iniziativa non sarebbe unicamente determinata dalla Commissione e potrebbe quindi avere uno spettro più ampio. Tuttavia, se non è disponibile alcuna capacità di indagine, o le indagini sono limitate da una mancanza di apertura, tale procedura andrebbe accantonata poiché altrimenti potrebbe essere compromessa l'integrità dei membri del Comitato.

L'introduzione di uno *screening test* potrebbe avere vari vantaggi dal momento che ogni decisione andrebbe soppesata. Ma uno svantaggio potrebbe essere dato dalla quantità di burocrazia coinvolta, in particolare se si scopre che gli interessi non possono neppure essere valutati. Lo *screening test* ambientale non opera ancora in maniera sufficientemente scorrevole in tutte le aree interessate, e fino ad oggi non è stato valutato.

Conclusioni

La coerenza della politica è un aspetto dell'attività di governo che fino ad oggi ha ricevuto scarsa attenzione. Ciononostante, nell'articolo 130V del Trattato sull'Unione europea vi è una clausola sulla coerenza della politica dello sviluppo europea. Malgrado le sollecitazioni di diversi Stati membri, è stato fatto ben poco per dare attuazione a questo articolo. Il rapporto della Commissione europea su questo tema è difensivo e non contiene alcuna proposta specifica per affrontare il problema dell'incoerenza. Il Comitato per i rapporti con l'estero appare concentrarsi soprattutto sulla coerenza nell'ambito della politica estera e sulla coerenza delle nuove proposte politiche. Di conseguenza, esso non tiene conto né degli esempi esistenti di incoerenza, né della coerenza della politica dello sviluppo e della politica interna europea. Durante la presidenza olandese nella prima metà del 1997, una riunione informale del Consiglio nella Amsterdam Arena è stata dedicata a discussioni sull'incoerenza politica in vari campi. La riunione ufficiale del Consiglio non ha portato a nessuna proposta concreta di introdurre degli strumenti che sviluppino la coerenza: sono state annunciate solo delle nuove discussioni.

Ciononostante, si possono ideare diversi strumenti per promuovere la coerenza. Tra gli Stati membri, l'Olanda, la Danimarca e la Germania in particolare sembrano favorevoli all'aggiunta di nuovi strumenti. Per quanto possibile, l'efficacia di questi nuovi strumenti andrebbe valutata in anticipo. Orientativamente, si può pensare a una ipotesi tesa a creare una maggiore apertura e a stimolare valutazioni chiare con un minimo di burocrazia. Innanzitutto, il mandato del Comitato per la politica estera potrebbe essere ampliato così da includere la politica esistente e la politica interna. La più attraente delle altre possibilità sarebbe quella di un sistema di rapporti annuali e di una procedura per le rimostranze perché possono essere realizzati con un minimo di burocrazia. In aggiunta, essi garantirebbero una maggiore trasparenza e fornirebbero maggiore ampiezza alla supervisione.

(traduzione di Giovanni Luciani)

Note

[1] I negoziati relativi al Trattato sull'Unione europea giunsero a conclusione durante il Consiglio europeo tenutosi a Maastricht il 9 e 10 dicembre 1991. Il Trattato è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

[2] Vedi, ad esempio, *Blackwell Encyclopedia of Politicl Thought* (1987), *International Encyclopedia of Social Sciences* (1970 e successive edizioni), e *Piper's Wörterbuch zur Politik* (1985). Lo stesso è vero anche di termini simili quali compatibilità e incompatibilità. Neppure la ricerca di un termine più antiquato come «unità della politica» produce definizioni e riferimenti accettabili.

[3] Un esempio di ciò è Blommenstein *et al.* (1984). Né questo punto viene affrontato nella letteratura recente o nella scienza politica. Vedi, ad esempio, Van Deth (a cura di), 1993.

[4] Il dizionario Van Dutch considera coerenza come sinonimo di coesione, a sua volta definita come armonia intrinseca, che a sua volta è la definizione di compatibilità. Se compatibilità si considera sia più o meno sinonimo di coerenza, una delle poche definizioni che si trovano

una risoluzione relativa alla coerenza della politica della Ue. La Commissione è stata invitata a relazionare regolarmente sui temi della coerenza e a presentare un rapporto nel 1998. Inoltre, dovrebbe trattare le altre questioni con riferimento al problema della coerenza nelle proposte politiche laddove è pertinente, e il consiglio che se ne occupa dovrebbe discuterle quando gli effetti potrebbero essere negativi per i paesi in via di sviluppo. Nelle attività future dei Consigli, ambiente e agricoltura sono tematiche destinate a essere centrali nella discussione della coerenza.

Meccanismi per la promozione della coerenza

Non è chiaro in che misura l'articolo 130V e la sua attuazione godano di un ampio sostegno nell'Unione europea, nella Commissione e negli Stati membri. L'articolo è stato ripetutamente citato dalle Ong europee e dai ministeri preposti agli aiuti allo sviluppo in connessione con l'identificazione di politiche incoerenti. Tuttavia, al presente, non sembra esserci un grande entusiasmo al di fuori di questi circoli per la sua attuazione. In passato, sono state fatte svariate proposte finalizzate a promuovere la coerenza della cooperazione allo sviluppo in Europa.

In una raccomandazione sul Trattato di Maastricht, il Consiglio consultivo nazionale per la Cooperazione allo sviluppo olandese è giunto nel 1994 alla conclusione che sarebbe possibile accrescere la coerenza della politica solo in quei campi in cui gli organi della Ue hanno una responsabilità primaria di una politica comune (Nar, 1993). Alla luce degli esempi di incoerenza analizzati fin qui, questi campi sarebbero soprattutto tutte le politiche dello sviluppo attinenti dell'Unione stessa, la politica commerciale, la politica comunitaria relativa all'agricoltura e alla pesca, e la politica ambientale. Il Consiglio consultivo nazionale olandese ha ritenuto che la Commissione dovrebbe avanzare proposte per un incremento della coerenza. Ha anche raccomandato che la Commissione riferisca annualmente al Consiglio della Cee e al Parlamento europeo sui progressi fatti in questo campo, allo stesso tempo identificando e descrivendo i problemi incontrati nell'accrescimento della coerenza della politica dello sviluppo e di altre parti della politica europea.

In un secondo rapporto pubblicato di recente, il Consiglio consultivo nazionale olandese ha concluso che il documento della Commissione sulla coerenza del novembre 1994 era alquanto difensivo e ha poco più che descritto il problema, senza indicare strumenti che possano essere utilizzati in concreto per promuovere la coerenza. L'approccio caso per caso teorizzato dalla Commissione comporta che il ruolo di supervisione accordato alla Commissione nel Trattato di Maastricht, in pratica è stato trascurato. Il Consiglio consultivo nazionale olandese ha affermato ancora una volta che stava al commissario europeo Pinheiro di fare nuove proposte relative alle procedure. Di conseguenza, l'impressione è che il ritardo sia equivalente a una vera e propria cancellazione.

Sarebbero necessarie consultazioni regolari tra ministri europei e dei paesi Acp

In uno studio sulla coerenza dello politica dello sviluppo e della politica agricola europea portato avanti dal ministero francese per lo sviluppo, l'istituto francese di ricerca Solagrad ha proposto una serie di misure per promuovere la coerenza[23]. Innanzitutto, esso ha raccomandato la formazione di un gruppo di lavoro composto da funzionari di diverse Dg per valutare l'impatto di misure per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo fissati dall'articolo 130U. In aggiunta, ha suggerito la costituzione di un gruppo di esperti che porti studi sull'impatto e di altro genere.

Delle proposte sono state avanzate anche da una conferenza Church tenuta nel gennaio 1994. In primo luogo, ha raccomandato l'esistenza di consultazioni regolari tra ministri europei e dei paesi Acp sui vari campi di attività politica interessati nei quali vi sia l'impressione che i rapporti reciproci vadano chiariti e rafforzati. In secondo luogo, ha proposto che si dia vita a un sistema per la valutazione delle politiche analogo alla clausola ambientale (articolo 130R) (Lutterbeck, 1994). Riguardo a quest'ultimo meccanismo per il raggiungimento della coerenza, va notato che la Commissione ha annunciato nel giugno 1993 che avrebbe tenuto conto dell'impatto di tutte le sue attività sull'ambiente e avrebbe preparato uno studio sull'impatto ambientale relativamente ai casi in cui ci si aspettava che l'impatto fosse significativo[24]. A ciascuna direzione generale sarebbe stato richiesto di misurare l'impatto ambientale delle misure e dei programmi portati avanti. Se necessario, si sarebbero svolti degli studi al riguardo. Le proposte che avessero un impatto molto considerevole sull'ambiente avrebbero dovuto ottenere disco verde e comprendere una sezione specifica sull'impatto ambientale[25].

In aggiunta a queste proposte, andrebbe anche prestata attenzione all'idea di istituire una procedura per i reclami paragonabile a quella del Comitato ispettivo della Banca mondiale, come suggerito dal

nella letteratura accademica può essere considerata tautologica: «La compatibilità connota il bisogno di mantenere un corso di politica coerente nel tempo e attraverso misure multiple» (Weatherford, 1994, pp. 135-64). I soggetti economici rispondono a una data politica. Vedi, ad esempio, Kydland e Prescott, 1977, pp. 473-91; Blackbum e Christensen, 1989, pp. 1-45.

[5] Weatherford (1994) sottolinea che nella letteratura economica il governo è comunque spesso considerato come un soggetto unitario.

[6] Come citato nei testi dei funzionari della Dg VIII citati più sopra, l'articolo 1330 V è definito l'«articolo della coerenza».

[7] È sorprendente notare in questa connessione che né la parola «sviluppo» né il tema dello sviluppo appare in nessuno dei quattro memoranda governativi preparatori per la Conferenza intergovernativa (ministero degli Affari esteri, 1994/1995).

[8] Se l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale è espressamente un obiettivo della politica europea (secondo l'articolo 130U), la Comunità dovrebbe fornire un maggiore accesso ai prodotti che i paesi in via di sviluppo possono fornire su basi competitive e che competono con quelli fatti dai produttori europei. La resistenza a un trattato con il Marocco nel 1996 e i laboriosi negoziati con il Sudafrica indicano che questo obiettivo spesso non viene tenuto nel debito conto.

[9] Ad esempio, nel corso di un dibattito al Parlamento olandese sulla conclusione di un trattato con il Marocco, un portavoce dei cristiano-democratici si è opposto al trattato fino a presentare una mozione contraria in base alla considerazione che danneggerebbe gli interessi del settore ortocolturale olandese (Atti della Camera bassa del Parlamento, 30-2268, 23 novembre 1996, e 31-2362, 28 novembre 1996). Considerando che la portavoce in questione rappresentava il suo partito anche sulle questioni relative allo sviluppo, ci si sarebbe potuto attendere da lei un sostegno alla concessione al Marocco di un più libero accesso al mercato europeo.

[10] Studi recenti sono: Rolland (1995); Solagral (1995); Dhondt (1994).

[11] La letteratura sull'argomento abbonda. Vedi, ad esempio, Stevens/Webb (1983); McDonald (1996).

[12] Vedi. tra l'altro, Fao Fisheries Department (1995); Greenpeace (1993); Ec (1993:91ss); European Research Office (1995; 1995b; 1995c).

[13] Così è stato definito da un funzionario anziano della Commissione, Frisch (1994). Questa si potrebbe forse meglio descrivere come una mancanza di coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri, più che come un esempio di incoerenza.

[14] Nei documenti sulla politica sanitaria, si afferma: «L'aiuto fornito non si armonizzava in modo appropriato con le politiche sanitarie nazionali dal momento che tende a riflettere gli interessi dei donatori piuttosto che le necessità e le priorità di paesi destinatari...gli aiuti erano largamente focalizzati sugli investimenti» (Cec, 1994). Gli ospedali costruiti dal Belgio e dall'Italia in Camerun sono un esempio di ciò. Vedi De Morgen, 24 novembre 1995.

[15] I paesi interessati sono: Perù, Costa Rica, Bangladesh, Costa d'Avorio, Mozambico e Etiopia, e i campi di iniziativa interessati sono aiuti alla povertà, sicurezza alimentare, e educazione e salute.

[16] Questa è l'opinione di Kapteyn *et al.* (Kapteyn e Verloren van Themaat, 1995, pp. 643-4, 757, e sgg.). Uno dei fattori che qui svolge un ruolo è l'appartenenza alle organizzazioni internazionali che spesso accettano solo Stati quali membri in accordo con gli stanziamenti delle convenzioni a loro fondamento. In tali casi, la Comunità ha tutt'al più uno «status di osservatore».

[17] Uno studio tedesco conclude che le esportazioni di carne del Mali e del Burkina Faso nel periodo 1985-93 avrebbero potuto essere superiori del 20-40% se non fossero stati dati sussidi alle esportazioni di carne congelata alla Costa d'Avorio da parte della Ue. Vedi Brandt (1994).

[18] Comunicato stampa, 1849a sessione del Consiglio dello sviluppo della Cee, Lussemburgo, 1° giugno 1995. La Commissione ha sottolineato in una riunione precedente dei direttori generali che spesso essi dovranno conciliare interessi molto divergenti tra loro. Il caso delle banane è stato citato come esempio; qui il completamento del mercato interno doveva tener conto dei rapporti con i paesi Acp, con l'America latina e con gli accordi Gatt/Wto.

[19] Groupes de Commissaires, Bruxelles, Commissione europea, 24 gennaio 1995 (O/95/12).

[20] Discussioni con funzionari della Commissione nel maggio e nel giugno 1996.

[21] Vedi, *inter alia*, European Research Office (1995a; 1995b; 1995c).

[22] Basato sugli Atti del Parlamento olandese del 26 maggio 1997 e del 5 giugno 1997, contenenti l'ordine dei lavori e i resoconti non ufficiali della riunione del Consiglio del 5 giugno 1997.

[23] Vedi, ad esempio, Rolland (1995). E il rapporto finale, Jadot e Roland (1996).

[24] Integrando l'ambiente in altre aree di iniziativa politica nell'ambito della Commissione, Comunicato stampa, IP(93) 427, 2 giugno 1993.

[25] Documento della Commissione (Sec(93)785/finale), e giugno 1993 e il *Manuale delle procedure della Commissione europea*, par. 9.5.4.

[26] Per una descrizione della composizione e delle procedure del Comitato ispettivo, vedi Shihata (1994).

[27] Lettera del ministro per la Cooperazione allo sviluppo al presidente del Consiglio consultivo nazionale, 30 dicembre 1996.

Bibliografia

Blackburn K., M. Christensen, «Monetary policy and policy credibility. Theories and evidence», in *Journal of Economic Literature*, Nashville, American Economic Association, vol. 27, March 1989, pp. 1-45.

Blommenstein H. J. *et al.*, *Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering* (Policy Evaluation Handbook: A Multidisciplinary Approach), Alphen aan den Rijn, Samsom, 1984.

Brandt H., *On the Effects of EU Export Refunds on the Beef Sectors of West African Countries*, Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 1994.

Commission of the European Communities, *Declaration on Aspects of Development Co-operation in the Run-up to 2000*, Bruxelles, 1992.

Commission of the European Communities, *Common Fisheries and Marine Policy*, Publication of the European Communities, 16 November 1993, Bruxelles.

Commission of the European Communities, *The Coherence of Community Policies with the Objectives of Development Cooperation Policy*, Bruxelles, 1994.

Commission of the European Communities, *The Community and the Member States' Policy on Cooperation with Developing Countries in the Field of Health*, Com(94) 77, Bruxelles, 1994.

Council of the European Communities/Commission of the European Communities, *Treaty on European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

Deth J.W. van (ed.), *Handboek Politicologie* (Political Science Handbook), Assen, Van Gorcum, 1993.

Dhondt P., *Die Kohärenzproblematik: Zielkonflikte zwischen Agrarpolitik und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Probleme und Lösungsversuche*, Aachen, Technische Universität, 1994.

Dubois Jean-Pierre, Dg VIII, «The question of coherence: the impact on developing countries», in Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: the Role of he European Union, Materialien zum Gkke- Dialogprogramm, Heft D7, Bonn, 1994.

European Research Office, *An Introduction to EU Fisheries Agreements*, Bruxelles, Coalition for Fair Fisheries Agreements (Cffa), 1995a.

European Research Office, *Ensuring Coherence in the Fisheries Sector*, Bruxelles, Cffa, 1995b.

European Research Office, *Structure of Eu-Acp Fisheries Agreements*, Bruxelles (Cffa), 1995c.

Eurostep, *The Subsidised Exports of Ec Beef to West Africa: How European Beef Mountains undermine cattle farming in the Sahel*, Bruxelles, Eurostep, 1993a.

Eurostep, *Briefing Paper on the Campaign of November 1993*, Bruxelles, Eurostep, 1993b.

Fao Fisheries Department, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, Fao, 1995.

Frisch D., «Coherence in North/South policy: the role of the European Union», Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: the Role of the European Union. Materialien zum Gkke-Dialogprogramm, Heft D7, Bonn, 1994.

Greenpeace, *It Can't go on Forever: The Implications of the Global Grab for Declining Fish Stocks*, Amsterdam, Greenpeace, 1993.

Jadot Y., J.P. Rolland, *Les contradictions des politiques Européennes à l'égard des pays en développement. Diagnostics dans le secteur agricole et propositions d'amélioration de l'efficacité de la coopération internationale*, Montpellier, Solagral, 1996.

Kapteyn P., P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht* (Introduction to the law of the European Communities after Maastricht), Deventer, Kluwer (fifth edition, totally revised), 1995.

Klugkist J., *First Report on Lobby to Stop the Dumping of Ec beef in West Africa*, 2 June 1993 (Second Report, 17 June 1993; Third Report, February 1994), The Hague/Bruxelles, Novib/Eurostep, 1993/1994.

Kydlandt F.E., E.C. Prescott, «Rules rather than discretion», in *Journal of Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press, vol. 85, No. 31, 1997, pp. 473-91.

Lutterbeck B., «Towards more coherence in North-South policy: a summary of proceedings», in Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: the Role of the European Union. Materialien zum Gkke-Dialogprogramm, Heft D7, Bonn, 1994.

Nar (National Advisory Council for Development Co-operation), *Recommendation on Development Cooperation after the Treaty of Maastricht*, The Hague, National Advisory Council for Development Co-opêration, 1993.

Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, London, MacMillan, third edition, 1994.

McDonald S., «Reform of the EU's sugar policies and the Acp countries», in *Development Policy Review*, London, Sage Publications, Vol. 14, No. 2, 1996, pp. 131-49.

Ministry of Foreign Affairs, *The Netherlands and the Future of the European Union: Four Government Memoranda*, The Hague, Ministry of Foreign Affairs, 1994/1995.

Ministry of Foreign Affairs/Danida, *Plan of Action for Active Multilateralism, Annex Strategies for Individual Organizations*, Copenaghen, Ministry of Foreign Affairs/Danida, 1996.

Rolland Jean-Pierre, *Foreign Trade Policy and Regional Trade in Meat and Livestock*, Paris/Montpellier, Ministère de la Coopération/Solagral, 1995.

Shihata I.F.I, *The World Bank Inspection Panel*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Solagral, *Améliorer la cohérence des politiques communautaires pour renforcer l'efficacité de la politique de coopération au développement*, Paris, Solagral, 1995.

Stevens C., C. Webb, «The political economy of sugar: a window on the CAP», in H. Wallace *et al.* (eds.), *Policy-making in the European Community*, Chichester, John Wiley and Sons, 1983.

Stevens C., «Eu policy for the banana market: the external impact of internal policies», in Wallace and Wallace (eds.), 1996.

Wallace H., «Politics and policy in the Eu: the challenge of governance», in H. Wallace and W. Wallace (eds.), 1996.

Wallace H., W. Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Weatherford M.S., «The puzzle of presidential leadership: persuasion, bargaining and policy consistency», in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Oxford, Basil Blackwell, vol. 7, No. 2, 1994, pp. 135-64.

Sommario

politica internazionale

anno XXVIII (nuova serie)
n.6 novembre-dicembre 1998

Una grande stagione di riforme e cambiamento
Romano Prodi p. 7

***Editoriale*/Torniamo a Salgari**
Ludovico Incisa di Camerana 13

Dossier/Europa bifronte

Europa: le nuove sfide
Enrico Letta 17

Nuovi strumenti di dialogo tra Ue e Italia
Umberto Ranieri 25

Non si vive di solo euro
Gilberto Bonalumi 29

All'alba dell'Unione: l'euro è partito
Rocco Cangelosi 43

Verso una Comunità di difesa europea?
Gianni Bonvicini 51

L'euro e il sistema monetario e finanziario internazionale
Carlo Secchi 57

Le politiche dell'Unione nell'era della moneta unica
Nicola Maria Verola 65

Coerenza e politica dello sviluppo
Paul Hoebink 73

Con il Mediterraneo, quale futuro?
Enzo Grilli e *Francesca Manno* 87

I compiti dell'Ue nel Mediterraneo
Antonio Badini 115

Ancora intorno a Lomé 2000
Umberto Triulzi 121

La stabilità monetaria e la disoccupazione
Rosaria Rita Canale 139

L'influenza italiana nei processi decisionali europei
Federiga Bindi Calussi 149

L'unità molteplice dei popoli
Pasquale Ferrara 169

Questo numero è stato chiuso in tipografia il 27 maggio 1999