



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.7.2002
COM(2002) 429 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

LOTTA CONTRO LA POVERTÀ RURALE

Politica e approccio della Comunità europea in materia di sviluppo rurale e gestione sostenibile delle risorse naturali nei paesi in via di sviluppo

INDICE

Sintesi.....	3
Parte 1 – Obiettivo e contesto	4
1. Obiettivo.....	4
2. Contesto	4
3. Perché concentrare l'attenzione sulle zone rurali.....	4
4. La natura della povertà rurale.....	6
5. Modificare gli approcci allo sviluppo rurale	7
Parte 2 - Politica e strategia della CE	8
6. Obiettivi politici.....	8
7. Interventi a sostegno della riduzione della povertà rurale	8
7.1. Sostenere le politiche economiche per favorire una crescita globale	9
7.2. Garantire un accesso più equo ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi.....	11
7.3. Investire nel capitale umano.....	13
7.4. Promuovere una gestione più sostenibile delle risorse naturali.....	13
7.5. Gestire i rischi e fornire reti di sicurezza sociale.....	14
7.6. Costruire istituzioni più efficaci, responsabili, decentrate e partecipative.....	15
8. La strategia CE di riduzione della povertà rurale	16
8.1. Principi guida.....	16
8.2. Programmazione nazionale	18
8.3. Interventi a livello regionale.....	19
8.4. Interventi a livello internazionale	20
9. Coerenza e complementarità delle politiche	20
9.1. Coerenza politica	20
9.2. Complementarità con gli Stati membri dell'Unione europea e con altri principali donatori	24

Sintesi

Una volta individuata la riduzione della povertà come obiettivo centrale della politica comunitaria per lo sviluppo, occorre affrontare in maniera più sistematica e globale le questioni relative allo sviluppo rurale. In effetti (i) la povertà e la fame costituiscono i principali problemi rurali., (ii) in tali regioni il degrado ambientale sta diventando sempre più serio ed è strettamente interconnesso con il problema della povertà rurale, (iii) l'economia rurale costituisce la base della crescita economica in molti paesi in via di sviluppo e l'inclusione di questi nell'economia mondiale, e (iv) lo sviluppo rurale può svolgere un ruolo fondamentale per la riduzione delle iniquità e dei conflitti.

La presente comunicazione ha lo scopo di descrivere la politica e l'approccio della CE nei confronti dello sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo, integrando gli obiettivi della riduzione della povertà, della sicurezza alimentare e della gestione sostenibile delle risorse naturali in un contesto coerente.

La povertà rurale è un problema a più dimensioni che comprende redditi bassi, iniquità nell'accesso ai fattori produttivi, scarsa istruzione in materia sanitaria e precarie condizioni nutrizionali, degrado delle risorse naturali, vulnerabilità ai rischi e un debole potere politico. Le strategie di riduzione della povertà rurale, pertanto, devono far fronte a tutti i suddetti problemi nonché prendere nota della diversità delle zone rurali e dei gruppi della popolazione, nonché il mutevole contesto della povertà rurale.

Contrariamente alle pratiche precedentemente in uso, la presente comunicazione invita ad un approccio di fondo allo sviluppo rurale. L'obiettivo sarà quello di lavorare nell'ambito del contesto delle politiche, istituzioni e programmi esistenti, nonché di introdurre obiettivi riguardanti la riduzione della povertà rurale, la sicurezza alimentare e la gestione sostenibile delle risorse naturali. La comunicazione individua sei settori politici che vanno affrontati: (i) sostegno alle politiche economiche per consentire una crescita globale, (ii) garanzia di un accesso più equo ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi, (iii) investimenti nel capitale umano, (iv) promozione della gestione sostenibile delle risorse umane, (v) gestione dei rischi e fornitura di reti di sicurezza sociali e (vi) creazione di istituzioni più efficaci, trasparenti, decentrate e partecipative.

A livello nazionale, le strategie nazionali di sostegno della CE includeranno diversi tipi di intervento a favore della riduzione della povertà rurale. Tali strategie saranno definite sulla base di un'analisi dettagliata della povertà rurale. La CE intraprenderà un dialogo sui documenti di strategia di riduzione della povertà (PRSP) prestando particolare attenzione alle questioni di povertà rurale. La CE tenderà sempre più a sostenere gli approcci settoriali (SWAP) laddove esistano certe condizioni, e rafforzerà la collaborazione con interlocutori non statali come il settore privato, la società civile e le ONG. In tale contesto, i processi di decentramento fungono da catalizzatori svolgendo un ruolo essenziale di facilitazione e di coordinamento.

A livello regionale la CE mirerà ad incoraggiare processi di integrazione regionale e ad affondare le problematiche transfrontaliere. A livello internazionale, la CE sosterrà la fornitura di alcuni beni collettivi mondiali individuati nella presente comunicazione.

Questa comunicazione affronta, inoltre, questioni relative alla coerenza delle politiche comunitarie in materia di riduzione della povertà rurale e della sicurezza alimentare.

Parte 1 – Obiettivo e contesto

1. Obiettivo

Gli approcci allo sviluppo rurale sono evoluti notevolmente nel corso degli ultimi quarantacinque anni. Con l'adozione di obiettivi e finalità per lo sviluppo concordati a livello internazionale e con l'uso crescente di strategie di sviluppo onnicomprensive a livello nazionale oppure di strategie di riduzione della povertà da parte dei paesi in via di sviluppo, la Commissione ritiene che ora sia arrivato il momento di proporre una politica e un approccio comunitari allo sviluppo rurale, che si fondino sul consenso internazionale e sulle migliori prassi. La presente comunicazione intende porre fine a interventi comunitari non coordinati e incoerenti nello spazio rurale nel fornire un contesto strategico coerente (i) per l'inclusione degli obiettivi relativi alla riduzione della povertà, della sicurezza alimentare e della gestione delle risorse naturali, (ii) per la formulazione di una serie coerente di politiche relative allo sviluppo rurale (con particolare attenzione alle principali questioni politiche), (iii) per affrontare i numerosi fabbisogni e vincoli dei poveri delle campagne, e (iv) per l'uso efficace dell'ampia gamma di strumenti finanziari della CE.

La presente comunicazione si basa sul lavoro politico svolto nel corso degli ultimi tre anni con ampia partecipazione in seno alla Commissione nonché con il sostegno attivo degli Stati membri, i quali hanno dato un appoggio significativo al processo di elaborazione delle politiche. La comunicazione offre un'ampia panoramica dei risultati del lavoro politico svolto¹.

2. Contesto

La politica della Comunità europea per lo sviluppo sostiene gli obiettivi di sviluppo del millennio ed è basata sull'obiettivo principale della riduzione della povertà². Riconoscendo l'importanza della riduzione della povertà nelle zone rurali, la CE ha individuato lo sviluppo rurale e la sicurezza alimentare come uno dei sei settori prioritari della cooperazione CE allo sviluppo. Ciò rispecchia, inoltre, l'importanza dello sviluppo rurale per la crescita economica e per la gestione sostenibile dell'ambiente.

3. Perché concentrare l'attenzione sulle zone rurali

La sfida connessa alla povertà e alla sicurezza alimentare

Si stima che 1,2 miliardi di persone vivono in estrema povertà con meno di un dollaro al giorno. Quasi 800 milioni di persone nel mondo in via di sviluppo sono denutrite, il che significa che non riescono a reperire cibo a sufficienza per far fronte alle proprie esigenze nutrizionali di base.

La povertà e la fame rappresentano problematiche precipuamente rurali. Attualmente, tre quarti delle persone che vivono in estrema povertà risiedono in zone rurali. Sebbene questa cifra sia destinata a ridursi nel corso del tempo con l'urbanizzazione crescente, si prevede che la proporzione dei poveri che vivono nelle zone rurali continuerà ad attestarsi al 60% nel 2025.³ A livello di famiglie, in genere la sicurezza alimentare è correlata al reddito e alla produzione familiare ed è pertanto notevolmente compromessa in presenza di povertà.

¹ Documento di orientamento strategico per lo sviluppo rurale - febbraio 2000 e documenti di politica settoriale e di strategia (agricoltura, allevamento, pesca, silvicoltura e ricerca agricola) - ottobre 2000

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo alla politica di sviluppo della Comunità europea, COM (2000)212, 26 aprile 2000.

³ Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo, Rapporto sulla povertà rurale 2001.

Per affrontare efficacemente la povertà e la fame, è essenziale concentrare gli sforzi a favore dello sviluppo nelle zone rurali dove risiede la maggioranza dei poveri. Il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio risulta impossibile senza un rapido progresso nella riduzione della povertà nelle zone rurali.

La sfida ambientale

Le zone rurali sono afflitte da problematiche ambientali sempre più gravi. Nell'ultimo cinquantennio oltre un quarto degli 8,7 miliardi di ettari di terre agricole, pascoli, foreste e boschi del mondo sono stati abbandonati al degrado. La scarsità di acqua dolce si profila come un serio ostacolo alla sicurezza alimentare e oltre il 70% delle risorse ittiche del mondo è oggetto di sfruttamento eccessivo. Il degrado ambientale minaccia i mezzi di sussistenza rurali e la capacità produttiva, e sta conducendo ad una rapida perdita di biodiversità globale e di risorse genetiche.

Questa situazione allarmante offre un'ulteriore e forte ragione per incentrare la cooperazione allo sviluppo nelle zone rurali. Gli stretti legami tra povertà rurale e degrado ambientale sono evidenti ed è altrettanto chiaro che tali problemi vanno affrontati in maniera integrata proteggendo ed espandendo la base delle ricchezze ambientali dei poveri delle campagne.

La necessità di crescita economica

Una terza ragione per includere lo sviluppo rurale tra le priorità è che l'agricoltura e l'economia rurale rappresentano la forza motrice della crescita economica in molti paesi in via di sviluppo nonché la base della loro integrazione nell'economia mondiale. Pertanto, i settori rurali produttivi, che costituiscono una proporzione significativa del reddito, dell'occupazione e delle esportazioni nazionali, richiedono un sostegno continuo al fine di poter garantire una crescita globale.

La necessità di società più eque ed aperte

Società pacifiche, eque ed aperte sono una condizione previa per la riduzione della povertà rurale. Ciò include la garanzia dei diritti umani, delle libertà civili, dello stato di diritto e della rappresentanza politica per tutti i settori della società, nonché la promozione del buon governo e della responsabilità pubblica. Soprattutto, è fondamentale prevenire i conflitti, un'importante minaccia allo sviluppo nazionale e alla riduzione della povertà.

Un sostegno coerente allo sviluppo rurale consente di affrontare alcune delle prime cause di conflitto nei paesi in via di sviluppo (per es., l'accesso iniquo alle risorse naturali). Inoltre, lo sviluppo rurale può svolgere un ruolo fondamentale nella riduzione delle iniquità tra regioni e gruppi etnici, rafforzando le istituzioni a favore dei gruppi svantaggiati, sviluppando strutture per le comunità locali, migliorando la *governance*, potenziando le competenze ed offrendo soluzioni alla migrazione.

La necessità di politiche e strategie a favore dei poveri

Per quanto importanti, le zone rurali tendono ad essere trascurate dalle strategie di sviluppo elaborate tanto dai governi quanto dai donatori.

Le politiche governative dei paesi in via di sviluppo hanno mostrato una tendenza a non dare ascolto alle necessità rurali. I governi hanno spesso concentrato le spese e i servizi pubblici nelle zone urbane, compromettendo lo sviluppo rurale attraverso politiche e istituzioni inadeguate come le distorsioni dei prezzi (provocate da una fiscalità discriminatoria e la sopravvalutazione del tasso di cambio), l'uso eccessivo di organizzazioni parastatali altamente centralizzate, costose e inefficienti nonché politiche agricole e fondiari non favorevoli che hanno ridotto l'accesso alle terre e gli investimenti nel settore. Negli ultimi anni, sono stati fatti progressi nell'affrontare tali squilibri in seguito alle riforme di adeguamento strutturale e di liberalizzazione.

Le strategie nazionali di sviluppo oppure le strategie nazionali di riduzione della povertà (PRSP), adottate sempre più di frequente in molti paesi in via di sviluppo indicano un impegno crescente nei confronti della riduzione della povertà che offre importanti occasioni per affrontare la povertà rurale. Ciò nonostante, occorre osservare che le strategie esistenti tendono a incentrarsi sulla gestione macroeconomica e sulla spesa del settore sociale, e ad oggi hanno rivolto scarsa attenzione alle necessità specifiche delle zone rurali, dove vivono la maggior parte dei poveri.

Inoltre, le strategie di cooperazione allo sviluppo dei principali donatori non danno sufficiente priorità alla riduzione della povertà rurale. Gli aiuti allo sviluppo rurale sono diminuiti in maniera generalizzata e si è registrato un calo particolarmente significativo degli aiuti destinati all'agricoltura, che ora ammontano soltanto ad un terzo dei livelli della fine degli anni '80. Ciò è fondamentalmente il risultato dello scarso rendimento dei settori rurali, di progetti gestiti da donatori, integrati o individuali, non sostenibili, nonché la maggiore visibilità e influenza politica delle popolazioni urbane. Al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio sarà essenziale invertire tali tendenze e incrementare gli investimenti nello spazio rurale.

4. La natura della povertà rurale

La povertà rurale è un problema complesso e variegato, con diverse caratteristiche importanti:

- (1) *Redditi e consumi bassi derivanti dalla bassa produttività delle attività rurali. I poveri delle campagne sono confinati a svolgere attività scarsamente produttive perché privi del sufficiente accesso ai mercati, alle tecnologie e ai servizi. Politiche governative inadeguate e istituzioni pubbliche inefficaci hanno spesso posto ancor più a repentaglio la produttività rurale.*
- (2) *Iniquità nella proprietà e nell'accesso ai fattori produttivi. La povertà rurale è particolarmente persistente laddove esistano forti disuguaglianze in termini di proprietà e di accesso ai fattori produttivi, come la terra, il capitale e le infrastrutture rurali.*
- (3) *Condizioni precarie in materia di salute, istruzione e nutrizione delle popolazioni rurali. Condizioni precarie in materia di salute, istruzione e nutrizione limitano le competenze umane e la capacità di lavorare in modo produttivo.*
- (4) *Degrado delle risorse naturali che forniscono la base dei mezzi di sussistenza rurali: Esistono stretti legami tra povertà rurale e degrado ambientale, ambedue discussi nell'allegato 1.*
- (5) *Vulnerabilità al rischio: I poveri delle campagne sono esposti a numerosi rischi tra cui le catastrofi provocate dall'uomo e naturali, i parassiti, le malattie e le crisi economiche.*
- (6) *Debole potere politico dei poveri delle campagne: I poveri delle campagne dispongono di molta meno influenza politica rispetto alle popolazioni urbane più visibili e organizzate. Ne consegue che i loro fabbisogni sono spesso ignorati al momento di elaborare le politiche governative.*

Le strategie intese a combattere la povertà rurale devono affrontare questi sei problemi fondamentali che sono comuni alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Ciò nonostante, esse dovrebbero rispecchiare altresì la diversità delle zone rurali e le differenze socioeconomiche tra la popolazione. Su scala globale vi sono differenze rilevanti nei problemi affrontati dalle zone rurali in diverse regioni (cfr. allegato 4). A livello nazionale esistono forti variazioni tra zone rurali che rispecchiano differenze nell'accesso ai mercati, il potenziale agricolo della terra nonché lo stile di vita e le tradizioni della popolazione locale. E' inoltre importante tenere conto delle differenze tra i gruppi socioeconomici nell'ambito di una certa comunità e fornire un'adeguata assistenza ai gruppi più vulnerabili, che

includono le popolazioni senza terra, quelle non stanziali, le minoranze etniche, i gruppi indigeni, le famiglie affette da AIDS e con donne capifamiglia, gli anziani, i profughi e gli sfollati internamente al paese.

I problemi affrontati dalle donne meritano particolare attenzione nelle strategie di riduzione della povertà rurale. Nelle comunità rurali le donne sono particolarmente svantaggiate, in quanto afflitte dal peggior livello di nutrizione, dal maggior carico di lavoro, dal minore accesso alla sanità e all'istruzione, dall'esclusione dalle opportunità sociali ed economiche nonché dall'emarginazione dai processi decisionali e dalle principali istituzioni rurali.

Nei decenni a venire, le zone rurali vivranno un cambiamento rapido in conseguenza a numerosi processi come il cambiamento ambientale, la globalizzazione, la privatizzazione, il decentramento, l'urbanizzazione, la diversificazione, il cambiamento tecnologico, l'HIV/AIDS e i conflitti. Mentre da un lato alcuni di questi processi offrono opportunità per ridurre la povertà rurale, dall'altro essi comportano notevoli rischi. Le strategie di riduzione della povertà rurale devono tenere in considerazione questo contesto mutevole.

5. Modificare gli approcci allo sviluppo rurale

Al fine di affrontare la povertà rurale è necessario sostenere l'ampia gamma di settori che costituiscono l'economia rurale. Il settore agricolo rappresenta una priorità particolare perché (i) contribuisce in maniera sostanziale al reddito nazionale, alle esportazioni, all'occupazione, investimenti/risparmi, (ii) costituisce la base dei mezzi di sussistenza della maggioranza dei poveri delle campagne, e (iii) dà impulso alla crescita del settore non agricolo. Oltre all'agricoltura, diversi altri settori svolgono un ruolo essenziale nel ridurre la povertà rurale. Essi includono la sanità e l'istruzione, le reti idriche e fognarie, i trasporti e le comunicazioni nonché la gestione delle risorse naturali. Vanno considerate anche le politiche macroeconomiche più ampie alla luce del loro notevole impatto sulle economie rurali.

Una volta riconosciuto che la riduzione della povertà rurale richiede un intervento coordinato in settori diversi, è importante evitare gli inconvenienti incontrati dalle impostazioni precedenti. L'esperienza degli ultimi quarantacinque anni indica che progetti individuali o progetti per lo sviluppo rurale complessi, multisettoriali e destinati ad una zona non hanno probabilità di avere successo, e che lo sviluppo rurale non dev'essere più affrontato come un'attività separata (cfr. allegato 2).

Di conseguenza, la presente comunicazione invita ad un approccio di fondo allo sviluppo rurale, insistendo affinché la riduzione della povertà rurale e la gestione sostenibile delle risorse naturali siano inserite nell'ambito del contesto esistente delle politiche, delle strategie e dei programmi la cui attuazione spetta al paese e nella vasta gamma di organizzazioni pubbliche, private e della società civile che operano nello spazio rurale. E' importante avere una visione d'insieme di tale contesto e inserire sistematicamente gli obiettivi della riduzione della povertà rurale e della gestione sostenibile delle risorse naturali in tutte le politiche, in tutti i programmi e in tutte le istituzioni pertinenti. In tale contesto, rivestono particolare importanza impostazioni nuove come le strategie nazionali di riduzione della povertà, gli approcci pansettoriali, i processi di decentramento e i collegamenti tra gli spazi rurale e urbano:

Gli approcci allo sviluppo rurale devono riconoscere che gli spazi rurale e urbano sono sempre più interconnessi. Con il progredire dello sviluppo, nelle zone rurali emerge una tendenza ad abbandonare l'agricoltura di sussistenza per intraprendere attività più diversificate e commerciali collegate ai mercati urbani. Tale transizione è caratterizzata dalla crescita dell'occupazione non agricola, dallo sviluppo di centri urbani secondari e da un'agricoltura periurbana, dalla migrazione dalle campagne alle città e dall'emigrazione dalle zone rurali remote e con poche potenzialità a zone rurali dotate di elevate potenzialità. Ciò porta allo sviluppo di mercati più ampi, più competitivi e maggiormente integrati, aumentando così le opportunità economiche. Le politiche e le strategie devono tenere in debita considerazione tali cambiamenti al fine di rafforzare i vincoli tra spazio rurale e spazio urbano – i quali offrono numerose opportunità per la riduzione della povertà – a mutuo beneficio delle popolazioni rurali e urbane.

Parte 2 – Politica e strategia della CE

6. Obiettivi politici

In linea con gli obiettivi della politica della CE per lo sviluppo, nonché con il suo impegno a favore dello sviluppo sociale, economico e ambientale sostenibile, la Comunità europea mira a garantire che le problematiche relative allo sviluppo urbano ricevano adeguata attenzione nell'ambito dei contesti e delle politiche nazionali per lo sviluppo. L'obiettivo complessivo del sostegno allo sviluppo rurale sarà la riduzione della povertà. Considerando le sei cause della povertà rurale individuate nella sezione quattro, gli obiettivi specifici del sostegno CE alle zone rurali saranno i seguenti:

- (1) **Promuovere una crescita economica rurale globale**
sostenendo politiche economiche e settoriali adeguate
- (2) **Assicurare un accesso più equo ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi**
con particolare attenzione alla terra, alla finanza rurale e alle infrastrutture rurali
- (3) **Sostenere lo sviluppo umano e sociale**
investendo nel capitale umano nei settori della sanità, dell'istruzione, della nutrizione, della popolazione, delle risorse idriche e fognarie
- (4) **Assicurare la gestione sostenibile delle risorse naturali**
intervenendo in questioni politiche fondamentali e trasversali, nella riforma istituzionale nonché nello sviluppo e nella divulgazione delle tecnologie opportune
- (5) **Ridurre la vulnerabilità ai rischi**
gestendo i rischi e fornendo reti di sicurezza sociali
- (6) **Affrontare l'esclusione sociale e politica dei poveri delle campagne**
creando istituzioni più efficaci, trasparenti, decentrate e partecipative

7. Interventi a sostegno della riduzione della povertà rurale

Le sezioni che seguono descrivono i tipi di intervento che la CE può sostenere in ciascuno dei sei settori. La CE riconosce di non essere in grado di intervenire in tutti questi settori simultaneamente e, pertanto, si trova a dover assegnare con attenzione la priorità ai propri interventi sulla base di un'analisi dettagliata della situazione del paese (contestualmente alla formulazione e alla revisione delle proprie strategie nazionali di sostegno) allo scopo di utilizzare le risorse nella maniera più efficace e per massimizzare gli effetti della riduzione della povertà rurale.

7.1. Sostenere le politiche economiche per favorire una crescita globale

La crescita economica è essenziale per la riduzione della povertà rurale. Tuttavia, gli introiti della crescita sono distribuiti in modo disomogeneo e i poveri delle campagne non ne beneficiano sempre. Di conseguenza, la CE incoraggerà i governi ad introdurre misure politiche finalizzate a due obiettivi essenziali: i) favorire la crescita economica rurale, ii) garantire che i poveri delle campagne partecipino ai benefici della crescita. Qui di seguito vengono discusse le principali questioni politiche d'importanza strategica, suddivisibili in due categorie principali: le politiche riguardanti l'intera economia e le politiche settoriali:

7.1.1. Politiche riguardanti l'intera economia

La CE fornirà sostegno a misure politiche nei seguenti settori:

- **Gestione macroeconomica**

I paesi che hanno raggiunto la stabilità macroeconomica (bassi tassi di interesse, inflazione limitata e tassi di cambio relativamente stabili) in generale hanno registrato una crescita e una riduzione della povertà maggiormente accentuate.

Eliminazione delle distorsioni dei prezzi e di altre politiche cadute in discredito

Le zone rurali hanno sofferto per gli effetti dei tassi di cambio sopravvalutati, dei controlli sui prezzi e dell'elevata imposizione fiscale degli *input* e delle esportazioni agricoli. Molti paesi hanno compiuto progressi nell'eliminazione delle politiche non più considerate valide, ma le riforme sono ancora incomplete.

- **Liberalizzazione del commercio**

Il progresso compiuto dai paesi in via di sviluppo nell'aprire i mercati al commercio globale in generale ha avuto effetti positivi nelle zone rurali, che beneficiano di forti incentivi alle esportazioni e di prezzi degli *input* più bassi. Numerosi produttori rurali, particolarmente nei paesi meno sviluppati, non sono stati in grado di competere con successo sul mercato globale. Di conseguenza, la CE fornirà sostegno allo sviluppo del commercio e agli interventi volti a migliorare la competitività delle economie rurali. Ciò includerà lo sviluppo delle infrastrutture, la fornitura di informazioni di mercato, miglioramenti del quadro normativo e sviluppo delle competenze nei servizi connessi al commercio e all'amministrazione, tanto a livello nazionale quanto regionale. Allo stesso tempo, la CE è intervenuta per migliorare l'accesso ai mercati dell'UE dei prodotti che hanno origine nei paesi in via di sviluppo e nei paesi meno sviluppati in particolare.

- **Privatizzazione e liberalizzazione del mercato**

La CE sosterrà ulteriori riforme di privatizzazione e di liberalizzazione dei mercati nei paesi in via di sviluppo allo scopo di migliorare l'efficienza della fornitura dei servizi, di incoraggiare lo sviluppo trainato dal settore privato e di risparmiare risorse pubbliche per funzioni essenziali connesse alla fornitura di beni pubblici e alla riduzione della povertà. La CE riconosce che le riforme di privatizzazione e di liberalizzazione richiedono una nuova definizione del ruolo statale (cfr. allegato 2) e devono essere gestite e programmate con attenzione al fine di minimizzare le conseguenze negative. In particolare, la liberalizzazione dev'essere accompagnata da interventi intesi a creare le condizioni per uno sviluppo trainato dal mercato, equo e sostenibile dal punto di vista dell'ambiente. In questo contesto è particolarmente importante mettere a disposizione infrastrutture rurali.

- **Assegnazione delle risorse di bilancio**

La CE stabilirà un dialogo sui bilanci governativi nel contesto dei documenti strategici di riduzione della povertà (PRSP) e degli approcci settoriali. L'obiettivo è quello di rivedere le priorità della spesa pubblica – tenendo in debito conto le problematiche dello sviluppo rurale – allo scopo di garantire che le risorse siano assegnate ad attività che siano più che pertinenti per la riduzione della povertà e la fornitura di beni pubblici. La CE sosterrà altresì gli interventi volti a rafforzare la gestione della spesa pubblica e la trasparenza delle finanze pubbliche.

7.1.2. *Politiche settoriali*

Un requisito essenziale per la riduzione della povertà rurale è quello di incrementare la produttività dei settori legati alle risorse naturali. Un aumento sostenibile della produttività è essenziale per promuovere i redditi rurali, per consentire ulteriori incrementi della produzione (considerando che le risorse naturali sono vicine al loro limite di sfruttamento) e per fornire spazio per la diversificazione. Oltre a migliorare la produttività agricola, la CE promuoverà la diversificazione dei redditi rurali sostenendo la crescita del settore non agricolo.

- **Politiche relative al settore agricolo**

La politica e la strategia della CE per il settore agricolo si concentra sul miglioramento dell'ambiente politico per l'agricoltura, su un maggiore accesso al mercato, sul sostegno alle associazioni dei produttori e sul rafforzamento dei servizi di sostegno alla produzione, incluse la ricerca e la consulenza, la fornitura degli *input*, l'irrigazione, la lavorazione dei prodotti successiva al raccolto, il *marketing* e la finanza rurale. In generale, la CE sosterrà i governi a fornire servizi con carattere di beni pubblici e promuoverà lo sviluppo dei fornitori di servizi del settore privato e, laddove opportuno, l'introduzione graduale del recupero dei costi.

La CE porrà particolare enfasi sul sostegno alla ricerca agricola e ai servizi di consulenza poiché, dove questi funzionano in modo efficace, hanno dimostrato di elevare la produttività agricola, di conservare le risorse naturali e di affrontare la povertà rurale. Dato che la tecnologia agricola migliorata è un bene pubblico globale, la CE sosterrà la ricerca ai livelli internazionale, regionale e nazionale. La CE concentrerà la propria assistenza nel sostenere la ricerca agricola orientata alla domanda che sia pertinente ai fabbisogni dei poveri delle campagne, aumentando la partecipazione degli agricoltori in tutte le fasi del processo di ricerca e di divulgazione e rafforzando i legami tra organismi di ricerca nazionali, regionali e internazionali.

Gli investimenti agricoli hanno avuto la tendenza a concentrarsi sui settori con alte potenzialità allo scopo di massimizzare gli utili quanto possibile. Tuttavia, esistono ottime ragioni per intensificare gli investimenti (con un livello ragionevole di utili) nelle zone con minori potenzialità dove la pressione demografica sta crescendo e l'incidenza della povertà e il degrado ambientale sono generalmente più marcati. In pratica, l'equilibrio appropriato tra investimenti nelle zone ad alte potenzialità e nelle zone a basse potenzialità dipende molto da fattori specifici nazionali.

- **Politiche relative al settore dell'allevamento**

L'allevamento rappresenta una risorsa di particolare rilievo per i poveri delle campagne in quanto esso significa reddito e sicurezza, nonché forza di traino e fonte di fertilizzanti. La domanda per i prodotti derivanti dall'allevamento sta salendo rapidamente nel mondo in via di sviluppo in seguito ai redditi e all'urbanizzazione crescenti. Sul fronte politico, la sfida principale sarà quella di garantire che tale crescita benefici i poveri e che possa avere luogo in modo sostenibile dal punto di vista ambientale. La politica e la strategia della CE per il settore dell'allevamento si incentrano sul miglioramento di servizi all'allevamento che favoriscano i poveri, sul miglioramento dell'accesso al mercato, sul rafforzamento delle associazioni dei produttori, sulla fornitura di una ricerca orientata al mercato, sulla lotta contro le patologie animali, sull'attenzione alle questioni ambientale e di sicurezza alimentare e sulla gestione sostenibile delle terre da pascolo.

- **Politiche relative al settore della pesca**

Si stima che un miliardo di persone dipendano dalla pesca per la propria sicurezza alimentare e quale fonte primaria di proteine. Ciò nonostante, la maggior parte delle zone di pesca del mondo (sia marine sia di acqua dolce) sono eccessivamente sfruttate oppure sono giunte ai limiti dello sfruttamento. Una gestione sostenibile, equa e partecipativa degli *stock* basata su una valutazione approfondita è, pertanto, una priorità politica. Inoltre, la CE assisterà i poveri affinché partecipino allo sviluppo sostenibile dell'acquicoltura, che rappresenta un'integrazione alla pesca di cattura. La recente comunicazione sulla pesca e la riduzione della povertà⁴ definisce la politica comunitaria in questo contesto.

- **Politiche relative al settore della silvicoltura**

Le foreste rappresentano una fonte di vita per il poveri delle campagne, fornendo reddito, riparo, cibo, legno combustibile e foraggio. Le priorità della politica e della strategia della CE per il settore della silvicoltura consistono nel migliorare il contesto politico e normativo, nel promuovere pratiche sostenibili di gestione forestale e nel migliorare la partecipazione comunitaria alla gestione e alla conservazione delle foreste. La CE è sempre più impegnata a favore delle questioni commerciali, prestando particolare attenzione ai disboscamenti illegali e all'applicazione delle leggi in materia di silvicoltura.

- **Sostenere il settore non agricolo**

La CE darà sostegno allo sviluppo del settore rurale non agricolo, che è una fonte di reddito sempre più importante per i poveri delle campagne. Il sostegno comunitario si concentrerà sullo sviluppo di un ambiente economico favorevole, sul rafforzamento delle associazioni di produttori e sulla promozione dello sviluppo dell'imprenditoria rurale attraverso l'erogazione di crediti, di formazione e di consulenza per lo sviluppo economico. Lo sviluppo delle città rurali riceverà sostegno con la finalità di creare poli di crescita per il settore non agricolo e di fornire un centro che possa offrire occupazione, mercati e servizi. Il sostegno comunitario alle infrastrutture rurali (in particolare a trasporti, energia e risorse idriche) e ai servizi di istruzione rurale riguarda altresì lo sviluppo del settore rurale non agricolo.

7.2. Garantire un accesso più equo ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi

Gli effetti della crescita rurale sulla povertà saranno maggiori laddove vi siano minori iniquità nell'accesso ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi. In questo contesto, il decentramento svolge un ruolo fondamentale. La CE interverrà allo scopo di affrontare le disuguaglianze in diversi settori, in particolare in riferimento alla politica relativa alla terra, alla finanza rurale e alle infrastrutture rurali.

- **Questioni relative alle terre**

Le questioni relative alla proprietà fondiaria e all'accesso alla terra sono strettamente legate alla povertà rurale e alla gestione delle risorse naturali. I poveri necessitano di avere accesso alla terra nonché di avere diritti relativi alla terra che siano sicuri, ben definiti e applicati allo scopo di gestire le risorse naturali in maniera sostenibile e di investire per il miglioramento del settore fondiario. La terra, inoltre, fornisce ai poveri la garanzia collaterale spesso necessaria per avere accesso al credito. In molte società, uno squilibrio nella proprietà fondiaria e la mancanza di accesso alla terra per i poveri costituisce una delle principali cause di conflitto sociale e di instabilità. Nelle società in cui esistono i sistemi tradizionali di proprietà fondiaria, spesso questi sono sufficientemente sicuri e flessibili da soddisfare il fabbisogno di mezzi di sussistenza. In particolare, gli ordinamenti fondiari tradizionali sono in grado di garantire diritti derivati riguardanti quelle terre da cui le persone più vulnerabili

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su pesca e riduzione della povertà, COM(2000)724, 8 novembre 2000

spesso dipendono. In alcuni paesi, tuttavia, la proprietà fondiaria è ancora un forte ostacolo agli investimenti, alla gestione sostenibile delle risorse naturali e allo sviluppo economico.

La CE offrirà assistenza nell'elaborazione e nell'attuazione delle riforme della politica fondiaria a condizione che tali processi siano partecipativi, basati su un consenso sociale ampio da parte dei principali soggetti interessati e che sostengano politiche che (i) siano esplicitamente orientate a migliorare e ad assicurare l'accesso ai poveri delle campagne, (ii) rispettino i diritti esistenti, (iii) siano onnicomprensive (ovvero affrontino la questione della sicurezza della proprietà sia nelle zone rurali sia in quelle urbane), e (iv) forniscano un contesto per la coesistenza di sistemi di proprietà differenti nonché una graduale evoluzione verso una crescente sicurezza.

Il sostegno della CE si concentrerà i) sullo sviluppo della politica fondiaria e sulle modifiche legislative, ii) sul rafforzamento istituzionale per l'amministrazione fondiaria, iii) sulla demarcazione delle terre e sull'attribuzione dei diritti di proprietà fondiaria, iv) sul rafforzamento di contesti per la gestione delle risorse di proprietà comune, e (iv) sull'acquisto di terre per fini di redistribuzione fornendo risorse di bilancio a questo scopo. Sarà prestata particolare attenzione ai problemi particolari incontrati dalle donne, dai gruppi indigeni e dalle popolazioni non stanziali nell'assicurarsi l'accesso alla terra.

Nei paesi in cui evidenti disuguaglianze nella proprietà fondiaria costituiscono un importante ostacolo alla riduzione della povertà rurale, la CE può sostenere programmi per una redistribuzione delle terre equa e con un buon rapporto costo/efficacia, in condizioni in cui essi siano attuati in maniera partecipativa e senza ricorrere a confisci.

- **Finanza rurale**

I poveri delle campagne hanno bisogno di accesso al risparmio e al credito per poter trarre vantaggio delle opportunità di *marketing* e di investimento, rendere meno irregolari i consumi e gestire il rischio. Ciò nonostante, i poveri delle campagne non hanno goduto di una buona prestazione di servizi finanziari a causa degli elevati costi operativi e di transazione nelle zone rurali, dell'assenza di garanzie collaterali, dell'alta esposizione al rischio e delle politiche governative inadeguate, come i tassi di interesse agevolati. Nell'ultimo decennio sono stati fatti notevoli progressi nella prestazione di servizi finanziari ai poveri delle campagne attraverso lo sviluppo di istituzioni di microfinanza. La CE sosterrà l'espansione di tali servizi e porrà particolare enfasi sul potenziamento delle competenze istituzionali e sulla solidità finanziaria degli operatori di microfinanza.

- **Infrastrutture rurali, economiche e sociali**

Le comunità rurali isolate hanno scarso accesso ai mercati, ai servizi, alle informazioni, alle istituzioni e al potere politico. La fornitura di infrastrutture rurali (tra cui strade rurali, fornitura idrica e impianti di irrigazione, energia rurale, telecomunicazioni, scuole e strutture sanitarie) è, pertanto, un requisito essenziale per la riduzione della povertà rurale. La CE contribuirà al finanziamento delle infrastrutture rurali laddove questo possa essere un metodo economicamente efficace per ridurre la povertà rurale. Tra le principali priorità sarà necessario sviluppare soluzioni di infrastrutture a basso costo per le comunità rurali remote, garantire funzionamento e manutenzione efficaci delle infrastrutture e migliorare la partecipazione della comunità locale alla progettazione, elaborazione, gestione e manutenzione dei progetti di infrastrutture.

L'accesso ai servizi energetici è di particolare rilevanza per lo sviluppo rurale sostenibile, tanto per le necessità dell'economia rurale (sviluppo della produzione e della lavorazione agricole, nonché dei trasporti e dell'imprenditoria) quanto dei fabbisogni delle famiglie rurali (fondamentalmente relativamente alla cucina e al riscaldamento). Il sostegno della CE si incentrerà sullo sviluppo di politiche adeguate, intese a dare accesso ai servizi energetici, basata sull'intera gamma delle opzioni (efficienza energetica, servizi energetici moderni sia da combustibili fossili sia da energia rinnovabile) nonché sulla gestione e sull'uso migliorati della biomassa.

7.3. Investire nel capitale umano

Il miglioramento delle condizioni della sanità, dell'istruzione e della nutrizione delle popolazioni rurali è un passo essenziale per la riduzione della povertà rurale. Si rendono necessari investimenti consistenti allo scopo di migliorare la copertura, la qualità e l'abbordabilità dei servizi sanitari e dell'istruzione.

Nel settore dell'istruzione, il sostegno della CE si incentrerà sul rafforzamento della gestione e dell'erogazione dei servizi relativi all'istruzione, sulla mobilitazione di risorse e sull'ammodernamento degli edifici scolastici nelle zone rurali remote, sulla formazione del personale, sull'espansione dei *curricula* e sulle misure volte a incoraggiare le bambine, le minoranze etniche e altri gruppi svantaggiati a iscriversi a scuola e a ultimare i corsi.

Nel settore della sanità, il sostegno alla CE si incentrerà sul rafforzamento dei sistemi della sanità pubblica allo scopo di fornire accesso universale ad un pacchetto di servizi essenziali. E' probabile che gli interventi per combattere le principali malattie trasmissibili (HIV/AIDS, malaria e TBC), per migliorare la nutrizione e per affrontare il problema della mortalità materna e infantile portino particolari vantaggi ai poveri delle campagne⁵. Inoltre, la CE promuoverà la prestazione di servizi nel campo della sanità della riproduzione nonché informazioni riguardanti la pianificazione familiare al fine di consentire alle famiglie rurali di operare scelte informate circa il numero e la differenza di età tra i figli. Un'importante priorità sarà anche quella di migliorare l'accesso all'acqua potabile sicura e agli impianti fognario al fine di combattere le patologie connesse all'acqua che sono una causa importante di malattie e di mortalità nelle zone rurali⁶.

7.4. Promuovere una gestione più sostenibile delle risorse naturali

In vista degli stretti legami tra povertà rurale e degrado ambientale (cfr. allegato 1), la gestione sostenibile delle risorse naturali sarà parte integrante della politica e dell'approccio CE in materia di riduzione della povertà rurale. L'obiettivo sarà quello di individuare e promuovere soluzioni vincenti (*win-win*) che vanno a beneficio sia dei poveri delle campagne sia dell'ambiente, nonché di minimizzare compromessi tra protezione ambientale e riduzione della povertà rurale. La CE concentrerà l'attenzione su questioni politiche di importanza strategica e trasversali, sulla riforma istituzionale nonché sullo sviluppo e divulgazione di tecnologie adeguate tramite le seguenti azioni:

- promuovere un quadro politico che favorisca la gestione sostenibile delle risorse naturali. Ciò comprende (i) la valutazione dell'impatto ambientale delle politiche settoriali (per es. trasporti, industria estrattiva, agricoltura, pesca e industria), (ii) la sospensione delle sovvenzioni che provocano distorsioni e dumping dei prezzi delle risorse naturali (per es. attraverso sovvenzioni concesse all'energia) e (iii) la creazione di un quadro giuridico efficace, regolamentando l'estrazione delle risorse naturali e le questioni connesse all'inquinamento, e (iv) il contributo alla valutazione e al controllo delle risorse naturali minacciate da uno sfruttamento eccessivo.
- rafforzare le agenzie responsabili della gestione delle risorse naturali e affrontare le questioni legate al buongoverno e alla corruzione,
- integrare la valutazione delle problematiche ambientali nelle strategie di sviluppo nazionali, nei documenti strategici di riduzione della povertà (PRSP) e nei documenti di strategia nazionale (CSP),

⁵ Comunicazione al Consiglio e al Parlamento su sanità e povertà (imminente). Cfr., inoltre, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'Azione accelerata di lotta contro le principali malattie trasmissibili, COM(2000) 585, 20 settembre 2000

⁶ Comunicazione della Commissione relativa alla gestione delle risorse idriche nei paesi in via di sviluppo (imminente).

- promuovere le tecnologie a favore dei poveri e rispettose dell'ambiente in settori come la conservazione della terra e dell'acqua, la lotta contro i parassiti e l'energia,
- affrontare le questioni inerenti alla proprietà fondiaria.
Gli ordinamenti fondiari devono concedere adeguati incentivi alla gestione sostenibile delle risorse naturali nonché investimenti per migliorare il settore fondiario,
- rafforzare le istituzioni basate sulle comunità locali affinché possano gestire le risorse naturali. *Le istituzioni basate sulle comunità locali e sui gruppi di utenti delle risorse stesse svolgono un ruolo essenziale nella gestione delle risorse di proprietà comune,*
- conservare la biodiversità
La creazione di riserve faunistiche protette contribuisce allo sforzo complessivo di conservare la biodiversità, tuttavia essa può finire per imporre costi significativi sugli utenti di queste regioni. E' essenziale condividere i costi della protezione ambientale in maniera equa compensando le comunità locali e sviluppando mezzi di sussistenza alternativi. Le zone protette possono anche offrire opportunità valide per la diversificazione dei mezzi di sussistenza,
- affrontare i problemi ambientali a livello mondiale
La CE sostiene attivamente le iniziative internazionali volte ad affrontare le problematiche ambientali a livello mondiale, come il riscaldamento globale, che costituisce una seria minaccia per i sistemi produttivi rurali e per i poveri delle campagne.

7.5. Gestire i rischi e fornire reti di sicurezza sociali

I poveri delle campagne sono esposti a numerosi rischi connessi al clima, alle malattie, ai mercati e ai conflitti. La loro capacità di fare fronte alle crisi economiche è particolarmente limitata poiché esistono poche reti di sicurezza sociali e poche riserve da cui attingere. Allo scopo di sopravvivere alle crisi, le famiglie rurali sono spesso costrette a consumare i propri beni, ad accumulare debiti e a ridurre gli investimenti, il che provoca il degrado a lungo termine delle condizioni di vita.

La CE offrirà sostegno a diversi tipi di intervento allo scopo di gestire i rischi e di ridurre gli effetti delle crisi economiche:

• Interventi volti a ridurre i rischi

Per esempio, interventi come la fornitura di assistenza sanitaria di prevenzione, di acqua potabile sicura, misure per la prevenzione delle inondazioni, la lotta contro i parassiti e la fornitura di varietà di colture resistenti alla siccità.

• Interventi volti ad attenuare i rischi

Per esempio, la diversificazione delle colture e del reddito, il rafforzamento degli istituti di risparmio e di credito, la creazione di banche del grano, la promozione dei mercati assicurativi e il sostegno alle istituzioni basate sulle comunità locali per lo svolgimento delle funzioni di protezione sociale.

• Reti di sicurezza sociale

Sono necessarie reti di sicurezza sociale che possano fungere da cuscinetto contro le crisi ogniqualvolta vengano meno i meccanismi di adattamento delle comunità locali. La CE fornirà assistenza finanziaria mirata (attraverso il bilancio del governo laddove esistano le condizioni necessarie) nonché aiuti alimentari dove questi rappresentino la risposta adeguata al problema (in alcune circostanze, per salvare vite umane, proteggere mezzi di sussistenza e conservare risorse). Gli aiuti alimentari non sono soltanto un elemento essenziale delle strategie delle reti di sicurezza per

segmenti particolarmente vulnerabili della popolazione, ma possono essere altresì utilizzati (i) in complementarità con ECHO o successivamente a questo, (ii) come contributo alle riserve strategiche e (iii) per fare da collante tra le operazioni di aiuto, riabilitazione e sviluppo. La CE attribuisce priorità agli acquisti locali e regionali al fine di evitare distorsioni di mercato e di preservare le abitudini al consumo.

- **Razionalizzazione e miglioramento dei sistemi di allarme rapido**

Se si considera l'importanza di un'informazione ottenuta in modo rapido e accurato, pur riconoscendo al contempo l'esistenza di un numero eccessivo di sistemi spesso in competizione tra loro, non è sufficiente migliorare i sistemi di allarme rapido al momento di applicare le tecnologie più recenti. La CE fornirà assistenza per razionalizzare i sistemi esistenti e per concentrare il sostegno sulle istituzioni e sulle organizzazioni che offrono il miglior vantaggio comparativo.

7.6. Costruire istituzioni più efficaci, responsabili, decentrate e partecipative

La copertura delle zone rurali è garantita da una vasta gamma di istituzioni che operano nei settori pubblico, privato e non governativo, nonché a livello di comunità locale. Se da un lato queste istituzioni sono essenziali per la riduzione della povertà e per la gestione sostenibile delle risorse naturali, dall'altro esistono forti carenze in termini di copertura, efficacia e trasparenza. La CE offrirà sostegno allo sviluppo istituzionale attraverso interventi da effettuare nei seguenti settori:

- **Decentramento**

La CE ritiene che il decentramento costituisca uno degli elementi più essenziali dello sviluppo rurale per la promozione del dialogo e di un'intesa tra i livelli centrale, regionale e locale allo scopo di garantire un maggiore coinvolgimento nelle politiche e nelle strategie e per promuovere i processi democratici a livello di base. In linea di principio, il governo locale è nella migliore posizione per rispondere alle necessità locali, per lavorare insieme alle comunità locali, per pianificare attività di sviluppo a livello locale e per coordinare interventi in diversi settori, per attuare i programmi di sviluppo e per erogare i servizi locali in maniera efficiente. In pratica, il successo del decentramento dipende dall'esistenza di competenze locali, la forza della democrazia e della responsabilità locali nonché da collegamenti opportuni con il livello centrale. In particolare, la CE darà sostegno a vere politiche di decentramento volte a trasferire potere politico, competenze e risorse di bilancio (oppure la possibilità di riscuotere imposte) ai livelli più bassi dell'amministrazione e della società civile.

- **Istituzioni del settore pubblico**

Le principali priorità per il sostegno CE saranno quelle di rafforzare la capacità governativa di elaborare e attuare programmi per lo sviluppo nonché di riorientare la prestazione di servizi sui beni pubblici e sulla riduzione della povertà. Allo scopo di prestare servizi ai poveri con il migliore rapporto costo/efficacia, la CE incoraggerà i governi a collaborare in partenariati con le ONG, le imprese private e altri fornitori di servizi.

La CE incoraggerà le agenzie pubbliche ad orientarsi maggiormente alla domanda, nonché ad essere responsabili e reattive alle necessità dei poveri. A questo fine, occorrerà sostenere la riforma istituzionale (ivi inclusa la riforma del servizio civile), lo sviluppo delle risorse umane, una maggiore apertura delle prassi di lavoro con i relativi cambiamenti, in particolare l'introduzione di metodi di lavoro più partecipativi.

- **Istituzioni del settore privato**

La CE sosterrà misure volte a incoraggiare la crescita dei fornitori di servizi del settore privato. Ciò richiede un quadro legislativo e normativo adeguato, nonché la fornitura di beni pubblici fondamentali, come infrastrutture, informazioni sul mercato e controlli di qualità. La CE fornirà sostegno ad azioni volte a sviluppare le competenze delle organizzazioni del settore privato, come le

associazioni di produttori e di operatori di *marketing*, che svolgono un ruolo essenziale nell'ambito dello sviluppo rurale. La CE stimolerà i partenariati tra il settore pubblico e il settore privato nella prestazione di servizi, per esempio nel settore della ricerca e della divulgazione in materia agricola.

- **Istituzioni basate sulle comunità locali**

Le istituzioni basate sulle comunità locali hanno un ruolo di rilievo nel processo decisionale locale nonché nella gestione delle attività di sviluppo locali e delle risorse di proprietà comune. Il sostegno erogato dalla CE sarà incentrato sul rafforzamento delle competenze delle istituzioni basate sulle comunità locali e sul potenziamento del loro ruolo nella pianificazione e attuazione delle attività di sviluppo. La CE esplorerà, inoltre, le opportunità esistenti per mettere a punto strumenti finanziari orientati alle comunità locali, come i fondi per i villaggi e i fondi sociali.

- **Organizzazioni della società civile**

Le organizzazioni non governative e altre organizzazioni della società civile hanno una provata esperienza nella prestazione di servizi ai poveri e svolgono un ruolo importante nel lavoro a favore dello sviluppo delle comunità locali. Inoltre, le organizzazioni della società civile sono protagonisti importanti nel contesto del dibattito politico nazionale nonché nei sistemi amministrativi decentrati. Inoltre, essi svolgono un ruolo centrale nel sostenere le comunità locali ad esprimere le proprie esigenze alle amministrazioni locali nonché nel monitorare l'utilizzo delle risorse finanziarie. Alla luce del loro ruolo imprescindibile, le organizzazioni della società civile continueranno ad essere partner essenziali nelle strategie CE di sviluppo rurale.

8. La strategia CE di riduzione della povertà rurale

La strategia della CE di riduzione della povertà rurale sarà incentrata sui sei obiettivi politici illustrati alle sezioni 6 e 7 che precedono. Essa affronterà questioni politiche di importanza strategica e questioni istituzionali, promuoverà gli investimenti nello spazio rurale e interverrà su tre livelli: nazionale, regionale e internazionale. A ciascuno di questi livelli la CE concentrerà il proprio sostegno su azioni che possano produrre un valore aggiunto e laddove possa ottenere effetti duraturi sulla povertà con un buon rapporto tra costi ed efficacia. Le priorità della CE terranno debito conto dei mutevoli problemi e degli obiettivi specifici che caratterizzano le diverse regioni del mondo (cfr. allegato 4).

Il tema di fondo della strategia CE proposta di riduzione della povertà rurale consiste nel garantire che le problematiche connesse allo sviluppo rurale siano adeguatamente affrontate all'interno dell'analisi nazionale sulla povertà, come primo passo verso la formulazione di una strategia di sviluppo nazionale onnicomprensiva. In una fase successiva del processo, le istanze connesse allo sviluppo rurale dovranno essere integrate nel quadro macroeconomico nonché in tutte le politiche e le strategie pertinenti al settore. Infine, le problematiche e le priorità relative allo sviluppo rurale dovranno trovare posto anche nel bilancio statale (con l'inclusione del sostegno dei donatori) e nei servizi erogati dal settore pubblico. In questo contesto, i processi di decentramento svolgono un fondamentale ruolo facilitatore e catalizzatore.

8.1. Principi guida

Tutte le azioni che saranno intraprese dalla CE a sostegno della riduzione della povertà rurale si ispireranno ai seguenti principi:

(A) Impatto sulla povertà

Tutti gli interventi saranno valutati *ex ante* in base ai loro effetti sulla povertà. Tale valutazione considererà la natura multidimensionale della povertà rurale e, in particolare, i sei aspetti della povertà individuati nella sezione 3. Sarà prestata particolare attenzione al problema della insicurezza alimentare laddove essa rappresenti la necessità più urgente delle popolazioni rurali.

Allo scopo di migliorare l'impatto degli aiuti CE sulla povertà rurale, la CE baserà la propria programmazione per ciascun paese su un'analisi dettagliata della situazione di povertà del paese preso in esame (prestando la dovuta attenzione alle zone rurali) fornendo informazioni sufficienti circa la distribuzione e le specificità geografiche nonché sulle cause soggiacenti della povertà. La CE intensificherà i propri sforzi al fine di valutare il rendimento del programma attraverso l'uso sistematico di indicatori della povertà nelle attività di controllo e valutazione.

(B) Parità tra uomini e donne

Gli interventi della CE affronteranno le situazioni di particolare svantaggio in cui si trovano le donne nelle comunità rurali. Tra questi vi saranno interventi finalizzati a migliorare l'accesso delle donne alle risorse e ai servizi, a rafforzare le opportunità economiche delle donne e a responsabilizzare i gruppi di donne nei processi decisionali. Inoltre, la CE integrerà trasversalmente la parità tra i generi in tutti i settori della politica e della programmazione.

(C) Integrazione del tema dell'ambiente

La CE introdurrà un sistema di valutazioni ambientali in svariati aspetti della politica e della programmazione per lo sviluppo come indicato dal recente documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo⁷.

(D) Approccio a lungo termine

La CE riconosce che la povertà rurale è un fenomeno profondamente radicato che può essere affrontato soltanto garantendo sforzi e sostegno a lungo termine. Di conseguenza, il sostegno CE si concentrerà sulle strategie a lungo termine per la riduzione della povertà rurale. La CE continuerà a fornire aiuto a breve termine durante le emergenze umanitarie, tuttavia ciò si ricollegherà sempre ad una strategia di più lungo termine per la riabilitazione e lo sviluppo.

(E) Sostenibilità finanziaria

Molti interventi finanziati da donatori nelle zone rurali non si sono dimostrati sostenibili una volta concluso il periodo di finanziamento. Al fine di affrontare questo problema critico, la CE sottolineerà l'importanza di rafforzare le competenze istituzionali locali e di introdurre modalità di finanziamento sostenibili (inclusa la possibilità di riscuotere imposte a livello locale). La CE eviterà interventi di finanziamento laddove vi siano scarse prospettive di sostenibilità.

(F) Sostegno alle strategie nazionali di riduzione della povertà rurale

La CE abbandonerà progressivamente i finanziamenti concessi a progetti individuali per privilegiare un approccio più generalizzato basato su programmi pansettoriali e su strategie nazionali per lo sviluppo oppure su strategie di riduzione della povertà.

(G) Sussidiarietà in materia di pianificazione e attuazione

La CE incoraggerà il decentramento della pianificazione, dell'amministrazione, della distribuzione delle risorse e della prestazione dei servizi trasferendo tali funzioni al livello amministrativo più basso che sia in grado di svolgerle.

⁷

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale su Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo "Elementi di una strategia globale" COM (2000)264, 18 maggio 2000

(H) Partecipazione dei soggetti interessati

La CE darà impulso a favore di un'ampia partecipazione dei soggetti interessati alla progettazione, attuazione, controllo e valutazione delle politiche e dei programmi per lo sviluppo.

8.2. Programmazione nazionale

La CE offrirà sostegno agli interventi volti a ridurre la povertà rurale come parte delle proprie strategie nazionali più ampie, secondo quanto descritto nei documenti di strategia nazionale (CSP). Tali strategie richiedono informazioni reperibili attraverso un'analisi dettagliata della situazione della povertà del paese in esame, con particolare attenzione alle zone rurali nonché alle politiche e alle strategie governative. E' fondamentale che tale analisi prenda in esame le cause prime dell'insicurezza alimentare e che includa nella strategia di riduzione della povertà questioni come la disponibilità di cibo e l'accesso a quest'ultimo, le risposte alla scarsità di cibo e i problemi nutrizionali.

Infine, occorre includere anche la gestione delle risorse naturali e le istanze ambientali se si aspira a (i) individuare ed evitare gli effetti dannosi sull'ambiente, sia diretti che indiretti, dei programmi di cooperazione, che possano mettere a repentaglio la sostenibilità nonché controbatterli raggiungendo gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e (ii) riconoscere cogliere le opportunità che consentono di migliorare le condizioni ambientali, portando così benefici ancora più numerosi allo sviluppo e alle attività economiche e facendo progredire questioni ambientali prioritarie per la CE.

L'allegato 3 presenta una metodologia utile per guidare il processo di analisi del paese allo scopo di informare le strategie nazionali di riduzione della povertà, le strategie nazionali della CE e, ove opportuno, le strategie nazionali di sviluppo rurale.

I processi e gli approcci di seguito indicati saranno utilizzati e finanziati, applicando l'intera gamma degli strumenti finanziari della CE, incluse le linee di bilancio geografiche e tematiche.

• Strategie nazionali di sviluppo /Strategie di riduzione della povertà

La CE si impegnerà sempre più nel dare sostegno alla formulazione e all'attuazione delle strategie nazionali di sviluppo o delle strategie di riduzione della povertà attraverso il dialogo politico, la fornitura di assistenza tecnica e i finanziamenti. La CE provvederà affinché si adottino misure per combattere la povertà rurale, la sicurezza alimentare e le problematiche ambientali e stimolerà un ampio dibattito sull'intera gamma di questioni politiche, istituzionali e di spesa pubblica che siano pertinenti alla riduzione della povertà rurale come descritto alla sezione 7 che precede.

• Strategie di sviluppo rurale

In assenza di strategie generali di sviluppo nazionale e in paesi la cui dipendenza dall'economia rurale per lo sviluppo sociale ed economico è notevole, è auspicabile la formulazione di una strategia di sviluppo rurale che fornisca un quadro strategico coerente per interventi efficaci e coordinati nello spazio rurale (cfr. allegato 3).

• Approcci pansettoriali (SWAP)

La CE fornirà in misura sempre maggiore la propria assistenza allo sviluppo in aiuto ai programmi pansettoriali attraverso il sostegno al bilancio. Allo scopo di garantire l'efficacia di questa forma di assistenza nell'affrontare la povertà rurale, la CE presterà particolare attenzione all'analisi delle politiche settoriali, alla politica dei settori principali e alle riforme istituzionali, alla gestione della spesa pubblica e al controllo del rendimento dei programmi settoriali.

La CE riconosce che debbano essere soddisfatte alcune condizioni prelieve prima che sia possibile introdurre programmi settoriali e sostegno al bilancio. Tale impostazione potrà avere successo soltanto laddove esista una forte collaborazione tra governo e donatori basata sulla responsabilità del paese

beneficiario, sull'ampia partecipazione dei soggetti interessati, sulla partecipazione nella definizione delle priorità, sugli standard adeguati di trasparenza pubblica e su una sufficiente capacità amministrativa per formulare, attuare e coordinare i programmi pansettoriali. Di conseguenza, gli approcci pansettoriali saranno adottati gradualmente quando le condizioni lo consentano. Nel frattempo, la CE si attiverà per promuovere la creazione del necessario ambiente giuridico, istituzionale, finanziario e di bilancio.

Al fine di rispondere ai fabbisogni dei beneficiari e di affrontare in maniera efficace la povertà, le SWAP devono prevedere un ruolo attivo per il governo e le comunità locali. Le comunità locali devono essere coinvolte nella pianificazione e nel controllo dell'uso delle risorse, mentre le amministrazioni locali devono poter coordinare il sostegno finanziario proveniente da diversi programmi settoriali a livello locale.

- **Approccio basato sui progetti**

La CE continuerà a finanziare progetti di sviluppo laddove gli approcci pansettoriali non siano fattibili o siano allo stato embrionale. Probabilmente, i progetti per lo sviluppo rurale saranno principalmente orientati i) alle infrastrutture a favore dei poveri e alla fornitura di servizi, ii) alla riforma istituzionale e politica, iii) al potenziamento delle competenze istituzionali, e iv) ai programmi governativi locali. Ciò nonostante, anche laddove venga mantenuta un approccio basato su progetti, la CE perseguirà attivamente il coordinamento settoriale con il governo e con altri donatori al fine di elaborare gradualmente approcci comuni e procedure di attuazione.

- **Sostegno alle organizzazioni della società civile**

La CE sosterrà direttamente le organizzazioni della società civile che lavorano con i poveri delle zone rurali, incluse le ONG, le associazioni di produttori, le associazioni dei commercianti e le organizzazioni basate sulle comunità locali. Tali organizzazioni svolgono un ruolo importante nel sostenere iniziative per lo sviluppo gestite dalla comunità locale e nel creare istituzioni a livello di comunità al fine di responsabilizzare i poveri delle campagne. In molte zone le organizzazioni della società civile sono gli unici fornitori di servizi in grado di raggiungere i poveri delle campagne. Oltre a finanziare le organizzazioni della società civile direttamente, la CE incoraggerà altresì la loro partecipazione ai progetti e ai programmi pansettoriali di iniziativa del governo.

8.3. Interventi a livello regionale

L'espansione del commercio regionale e della cooperazione economica rappresenta un passo importante per incrementare la crescita economica e la competitività internazionale ottenendo un impatto diretto sull'economia rurale dei paesi in via di sviluppo. Ciò contribuisce a creare le condizioni necessarie per affrontare i problemi critici della regione nel suo complesso come l'occupazione, la generazione di reddito, lo sviluppo umano e pertanto la riduzione della povertà, a condizione che ciò vada a beneficio della maggioranza della popolazione, del settore non regolamentato e delle popolazioni rurali.

La Comunità europea ha notevole esperienza da offrire nonché assistenza finanziaria disponibile da poter incoraggiare l'integrazione regionale e aiutare i paesi ad affrontare problematiche transfrontaliere. I Fondi regionali della CE saranno utilizzati per sostenere le seguenti priorità nel settore della riduzione della povertà rurale:

- (1) maggiore integrazione economica e creazione di zone di libero scambio, come gli accordi di partenariato economico previsti ai sensi dell'accordo di Cotonou;
- (2) armonizzazione regionale della sicurezza alimentare e delle politiche agricole;
- (3) iniziative regionali di ricerca in materia di agricoltura e sviluppo di centri di eccellenza regionali;

- (4) infrastrutture regionali;
- (5) misure di polizia sanitaria e di controllo delle malattie animali;
- (6) gestione delle risorse naturali condivise e dei problemi ambientali transfrontalieri, incluse le questioni di degrado delle terre e della prevenzione delle catastrofi;
- (7) gestione della migrazione internazionale;
- (8) Potenziamento delle competenze, creazioni di reti e scambi.

8.4. Interventi a livello internazionale

A livello internazionale, la CE continuerà a promuovere e a facilitare processi a favore di uno sviluppo economico e sociale più equo. In particolare, concederà sostegno alla fornitura di beni pubblici mondiali connessi alla riduzione della povertà rurale:

- (1) ricerca globale in materia di agricoltura con particolare attenzione per la raccolta, conservazione, gestione e miglioramento delle risorse genetiche nonché ricerca nel settore delle politiche;
- (2) sistemi efficaci ed equi per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale nell'ambito dell'accordo TRIPS;
- (3) interventi volti a combattere le principali malattie trasmissibili;⁸
- (4) attuazione degli accordi ambientali multilaterali integrando le problematiche e gli obiettivi globali nelle strategie nazionali di sviluppo / strategie settoriali e aiutando i paesi in via di sviluppo a far fronte ai propri impegni;
- (5) promozione di accordi internazionali sui prodotti di base come strumento per arrivare al dialogo e al coordinamento tra i principali *partner* di mercato (produttori/esportatori e importatori/consumatori);
- (6) condivisione della conoscenza relativa alla riduzione della povertà rurale e collegamenti tra povertà e ambiente.

9. Coerenza e complementarità delle politiche

9.1. Coerenza politica

Oltre alla cooperazione allo sviluppo, molti altri settori della politica dell'Unione europea riguardano la riduzione della povertà rurale e lo sviluppo sostenibile, tra cui il commercio, l'agricoltura, la pesca, gli aiuti alimentari, lo sviluppo di ricerca e tecnologia, l'ambiente, la prevenzione dei conflitti e la migrazione. E' essenziale garantire che tutte le politiche interne ed esterne dell'Unione europea siano coerenti e sinergiche per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà. A questo scopo, e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg, sarà svolta una valutazione dell'impatto di sostenibilità per tutte le principali proposte di politiche interne ed esterne, che analizzerà le loro conseguenze economiche, sociali e ambientali. Inoltre, verrà fatto proseguire il processo di adeguamento delle principali politiche dell'Unione europea, come la PAC e

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relative all'Azione accelerata di lotta contro le principali malattie trasmissibili nel quadro della riduzione della povertà, COM(2000)585, 20 settembre 2000

la PCP. A continuazione vengono brevemente discusse le principali questioni di coerenza relative allo sviluppo rurale:

Commercio e sviluppo

Numerosi paesi in via di sviluppo continuano a dipendere pesantemente dalla produzione di prodotti primari in conseguenza al loro retaggio storico, al fallimento delle strategie di sviluppo e alle politiche commerciali dei paesi dell'OCSE. Tale dipendenza da un numero limitato di prodotti primari rende i paesi in via di sviluppo altamente vulnerabili alla volatilità dei prezzi e ha condotto a una gestione insostenibile delle risorse naturali. Il declino delle ragioni di scambio per i prodotti primari ha indebolito ulteriormente la posizione già vulnerabile dei paesi in via di sviluppo.

Esiste una serie di settori in cui la cooperazione allo sviluppo continuerà ad aiutare i paesi in via di sviluppo a liberarsi da detta dipendenza. In particolare, la CE intraprenderà le seguenti azioni:

- Promuovere la diversificazione e la lavorazione locale allo scopo di conferire valore aggiunto alla produzione locale;
- Avere un ruolo da protagonisti nei negoziati internazionali intesi a stabilizzare i mercati dei prodotti di base e a mettere a punto meccanismi internazionali per la gestione dei rischi del mercato;
- Migliorare la cooperazione regionale, il commercio e l'integrazione economica allo scopo di ridurre la dipendenza dei paesi in via di sviluppo dai mercati di esportazione dell'OCSE e di migliorare la loro competitività;
- Promuovere politiche e strategie settoriali dei paesi in via di sviluppo che tengano conto delle restrizioni e delle opportunità dei mercati mondiali nonché dell'accesso alle informazioni relative al mercato;
- Sviluppare competenze e fornire assistenza per il miglioramento dei quadri giuridico e normativo dei paesi in via di sviluppo nonché rafforzare la loro capacità di contrattazione nelle sedi internazionali.

Ciò nonostante, affinché gli sforzi di cooperazione allo sviluppo siano efficaci, essi devono essere accompagnati da azioni volte a incrementare la coerenza tra il commercio dell'Unione europea e le politiche di sviluppo. Nonostante il fatto che siano stati compiuti enormi progressi negli ultimi anni (per es. l'iniziativa EBA – “tutto tranne le armi” guidata dalla CE, il sistema generale delle preferenze - GSP, le quote e le preferenze commerciali per i paesi ACP), l'Unione europea rafforzerà ancor più tale coerenza attraverso misure volte ad aumentare le opportunità di esportazione per i paesi in via di sviluppo e per migliorare la loro capacità di integrarsi nel commercio multilaterale. Sarà prestata particolare attenzione a quanto segue:

- Occorre un trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo nella nuova tornata di negoziati della OMC per poter tenere conto delle loro necessità e delle loro limitazioni specifiche;
- Le barriere non tariffarie come gli standard UE per l'igiene e la sicurezza devono essere prevedibili e non discriminatorie, lasciando tempo a disposizione dei paesi in via di sviluppo affinché possano adeguare i propri quadri normativi nonché i propri sistemi di produzione, commercializzazione e controllo di qualità;
- Le norme dell'OMC sulla proprietà intellettuale devono garantire un equilibrio adeguato tra i diritti commerciali e i diritti dei paesi in via di sviluppo e delle comunità vulnerabili con particolare attenzione alle risorse genetiche;

- Accesso da parte dei paesi in via di sviluppo alla gamma di risorse genetiche più ampia possibile nonché equo beneficio derivante dalla condivisione delle proprie risorse genetiche;
- Messa a punto di strumenti giuridici e basati sul mercato al fine di promuovere la gestione sostenibile delle foreste e il commercio dei prodotti della silvicoltura provenienti da foreste gestite in maniera sostenibile.

Politica agricola comune

Le politiche agricole dei paesi dell'OCSE si ripercuotono negativamente sulle economie rurali dei paesi in via di sviluppo fondamentalmente in due modi: (i) limitando l'accesso ai prodotti che hanno origine in paesi in via di sviluppo che competono con la produzione dei paesi dell'OCSE e (ii) concedendo sovvenzioni alle esportazioni, che in un mercato depresso raggiungono i mercati dei paesi in via di sviluppo a costi inferiori rispetto ai costi di produzione locali e che competono direttamente con la produzione locale (latte e prodotti derivati) oppure indirettamente attraverso la sostituzione di generi alimentari prodotti localmente (cereali, carne). Più in generale, il sostegno interno ed esterno a favore dell'agricoltura dei paesi sviluppati, (i) incrementa artificialmente l'offerta sui mercati mondiali, (ii) deprime i prezzi e (iii) aumenta la volatilità dei prezzi dei mercati mondiali.

La CE ha già compiuto notevoli progressi in diversi settori. In particolare, dal 1992 la politica agricola comune (PAC) è stata sottoposta a sostanziali riforme; gli aiuti alimentari sono stati interamente scollegati dall'eliminazione delle eccedenze agricole e sono ora completamente integrati nella politica di sviluppo della CE. Di conseguenza, la quantità di aiuti alimentari comunitari è scesa considerevolmente, rispecchiando lo spostamento dell'attenzione dagli aiuti alimentari alla sicurezza alimentare nonché dagli aiuti alimentari in natura all'assistenza finanziaria. Allo stesso modo, la quantità di sovvenzioni alle esportazioni agricole sta diminuendo progressivamente grazie a una combinazione di minori esportazioni e crescita del tasso di cambio euro/dollaro USA.

La nuova tornata di negoziati dell'OMC dedicata all'agricoltura offrirà nuove opportunità per i paesi in via di sviluppo purché i paesi OCSE siano pronti a fare concessioni, riconoscendo il fatto che un commercio internazionale equo è di vantaggio reciproco per le economie dei paesi sviluppati e in via di sviluppo. A questo scopo, tra altre misure l'Unione europea ha proposto quanto segu⁹:

- L'estensione del libero accesso per tutti i prodotti dei paesi meno avanzati (PMA) (come previsto dall'iniziativa EBA) verso tutti i paesi OCSE;
- I paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo più ricchi dovrebbero mettere in atto preferenze commerciali significative nei confronti dei paesi in via di sviluppo e, in particolare, dei paesi meno avanzati (PMA);
- Le misure di sostegno nazionali volte a salvaguardare i mezzi di sussistenza delle comunità rurali e a migliorare la sicurezza alimentare dei paesi in via di sviluppo come via per ridurre la povertà, dovrebbero, ove opportuno, essere coperte dalla *green box* ed essere quindi esenti da impegni di riduzione;
- Escogitare metodi intesi ad assicurare che le preferenze commerciali diventino stabili e prevedibili in modo da incoraggiare gli investimenti nell'agricoltura dei paesi in via di sviluppo.

La produzione e l'esportazione di una gamma più ampia di prodotti agricoli primari e lavorati dai paesi in via di sviluppo potrebbero essere incoraggiate ulteriormente se il Sistema generale delle preferenze fosse rivisto per dare un accesso più favorevole ai mercati OCSE.

⁹ Negoziati dell'OMC sull'agricoltura: sintesi della proposta globale di negoziato della CE - Progetto di conclusioni del Consiglio "Agricoltura" 13656/00 (20 e 21 novembre 2000)

La cooperazione allo sviluppo può essere d'aiuto in questa transizione assistendo i paesi in via di sviluppo nella ristrutturazione e nell'adeguamento delle politiche e strategie relative al settore agricolo nonché nella revisione delle politiche fiscali e commerciali allo scopo di fornire un quadro coerente e stabile di incentivi affinché i produttori vadano alla ricerca di opportunità di mercato sui mercati locali, regionali e internazionali.

Politica comune della pesca

La comunicazione della Commissione su "Pesca e riduzione della povertà"¹⁰ e le relative conclusioni del Consiglio invitano la Commissione a (i) dare maggior rilievo al settore della pesca nei paesi in via di sviluppo dove le zone di pesca hanno un ruolo importante nel contesto dello sviluppo sociale ed economico (inclusione del settore della pesca nelle strategie di sostegno nazionali e regionali) e (ii) tenere in considerazione obiettivi relativi allo sviluppo sostenibile e alla lotta contro la povertà al momento di attuare gli interventi della politica comune della pesca, che potranno avere effetti sui paesi in via di sviluppo. Ciò offre una solida base per migliorare la coerenza tra gli obiettivi della cooperazione comunitaria allo sviluppo e della dimensione esterna della politica comune della pesca. In particolare, si consentirebbe quanto segue:

- potenziare le politiche di pesca dei paesi in via di sviluppo e la loro gestione delle risorse (sia a livello nazionale che regionale),
- consentire ai paesi in via di sviluppo di utilizzare in maniera adeguata le proprie risorse ittiche e promuovere una loro crescente partecipazione al commercio internazionale;
- garantire che gli accordi di pesca della CE siano coerenti con le politiche di pesca dei paesi in via di sviluppo e con gli obiettivi di gestione delle risorse sostenibili.

Tuttavia, occorre fare altri progressi al fine di:

- stabilire (attraverso negoziati con i paesi in via di sviluppo rivieraschi) norme trasparenti e non discriminatorie volte a garantire un'equa concorrenza in materia di accesso alle risorse in eccedenza tra le flotte di pesca distanti comunitarie e non.
- riformare la Politica comune della pesca (PCP) con l'inclusione dei relativi strumenti finanziari, allo scopo di migliorare la sostenibilità degli obiettivi di pesca al di fuori delle acque comunitarie.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su pesca e riduzione della povertà, COM (2000) 724, 8 novembre 2000

9.2. Complementarità con gli Stati membri dell'Unione europea e con altri principali donatori

Il concetto di complementarità implica un sostegno congiunto dei donatori agli sforzi nazionali al fine di elaborare e attuare un quadro di cooperazione comune a cui possa aderire la maggior parte dei donatori. Come regola generale, la CE promuove l'“approccio del donatore capofila”, secondo il quale un donatore di un dato paese assume il ruolo di coordinatore dei donatori e funge da interlocutore principale dinanzi alle autorità nazionali.

Nei paesi in cui lo sviluppo rurale viene scelto come settore prioritario per la strategia di sostegno nazionale della Commissione, la CE, la CE si dichiara disponibile ad assumere il ruolo di guida nell'assistere il governo durante lo svolgimento del lavoro analitico necessario (profili relativi alla povertà, alla sicurezza alimentare e all'ambiente) e al momento di formulare il quadro nazionale adeguato per garantire un intervento coerente (priorità chiare in termini di riforma politica/istituzionale, investimenti e servizi) all'interno dello spazio sociale. Nel caso delle strategie nazionali di riduzione della povertà, tale ruolo consisterebbe nel garantire che le problematiche rurali venissero affrontate in maniera idonea.

.

ANNEXES

ANNEX 1 – The changing context of rural poverty

1) Changes in the global economy

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

2) Socio-economic changes

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

3) Political trends

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.¹¹ In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

¹¹ World Bank/DfiD/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

The 60's were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

During the 70's considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

During the 80's support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

The proposed Communication to Council and Parliament reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

• National Poverty Reduction Strategies

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming

A methodological guide for country analysis

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

Proposed roadmap

Step 1: Rural poverty/food security profile

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

Step 2: Assessment of rural institutions. This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities. On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty. This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

Step 5: Prioritisation of actions for EC support. The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

Detailed presentation of the EC priorities for rural development.

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001

ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems	
Sub-Saharan Africa • Economic stagnation and rapid population growth • Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties • Inadequate coverage of rural infrastructure • Very poor health and education status of rural populations • Poor coverage of services in rural areas • Weak administrative capacity • Governance problems and corruption • Accelerating land degradation on marginal lands • Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa • Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa) • Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure	South and Southeast Asia • Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness • Rapid population growth • Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas • Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries • Weak management of irrigation schemes in several countries • Corruption • Natural disasters • Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise
Latin America • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters	Mediterranean • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
Eastern Europe and Central Asia • Incomplete transition from state ownership to private enterprise • Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation • Breakdown of social and economic institutions • Corruption and weak governance • Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes) • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure	Caribbean and Pacific • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages