



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4^o Vertice del 2-3 aprile 2014

n. 102 - ottobre 2014

Approfondimenti

a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

***LE RELAZIONI TRA UE E AFRICA
DOPO IL 4° VERTICE DEL 2-3 APRILE 2014***

a cura di Marco Zupi

INDICE

Executive summary.....	5
1. Introduzione	8
2. Il nodo economico-commerciale.....	8
3. Lo stato d'avanzamento degli accordi di partenariato economico EPA.....	11
4. I nodi irrisolti di un dialogo politico mai interrotto	15
5. Pace e sicurezza	19
6. Le migrazioni	23

Executive summary

A sei mesi dallo svolgimento del quarto Vertice tra UE e Africa, svoltosi a Bruxelles il 2-3 aprile 2014, l'Unione Europea e la Presidenza di turno italiana devono fare i conti con una serie di problemi annosi che perdurano e limitano l'efficacia sostanziale del partenariato.

L'agenda del vertice era molto ampia, trattando i diversi temi ricompresi nel titolo "Investire nelle persone, nella prosperità e nella pace".

Un tema particolarmente spinoso è quello relativo agli investimenti e agli scambi commerciali. La politica economico-commerciale disciplinata dall'Accordo di Cotonou, operativo dal 2000 e che resterà in vigore fino al 2020, si è incagliata nelle maglie degli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreements*, EPA). Essi dovevano essere già operativi nei primi anni dell'accordo; la scadenza fissata per la loro entrata in vigore era il 2007.

L'idea sottostante era quella di ritenere la liberalizzazione commerciale come la strada maestra per l'integrazione nell'economia mondiale dei paesi africani, rafforzandone la competitività. Si voleva così adottare una logica di partenariato "tra pari", che superasse il retaggio di tipo assistenziale che aveva relegato i paesi africani al ruolo di beneficiari di concessioni commerciali unilaterali da parte dell'UE. Il nuovo regime di apertura commerciale bilanciata da entrambe le parti, seppure asimmetrica, è stato però criticato fin da subito dai paesi africani; abbattere il protezionismo africano significava anche sottrarre una delle principali fonti di entrate per il bilancio pubblico.

Davanti alle tante difficoltà nel trovare un accordo sugli EPA - e alla contrarietà di molte espressioni della società civile organizzata in Europa a tali accordi in nome della tutela di modi di produzione a livello locale che avrebbero pagato il prezzo più alto della liberalizzazione commerciale - una mediazione è stata quella di siglare e poi ratificare accordi EPA interinali, in preparazione di quelli definitivi.

Il ritardo anche sul fronte degli EPA interinali ha spinto l'UE a fissare un ultimatum: occorre la ratifica di tali EPA entro l'inizio di ottobre 2014, pena l'adozione di un regime commerciale meno favorevole per tutti i paesi che non avessero compiuto tutti i passi necessari. In pratica, per i paesi meno avanzati sarebbe cambiato poco, avendo comunque accesso al mercato europeo a tariffe zero e senza contingentamenti, mentre per gli altri paesi si prospettavano regimi commerciali gravati da dazi. Per questa ragione, dal giugno 2014 diversi paesi africani (*in primis* vari Stati del raggruppamento dell'Africa occidentale e di quello dell'Africa australe) hanno ratificato gli EPA interinali.

Resta però aperta la questione di fondo dell'effettivo impatto che la liberalizzazione commerciale avrà sulle diverse componenti della società e dell'economia africana e la sfida semmai si sposta sul fronte dell'applicazione e del monitoraggio degli effetti indotti sulle produzioni e sui territori.

Le distanze tra Africa ed Europa non si limitano al campo economico-commerciale.

Lo stesso impianto della *Joint Africa-EU Strategy* (JAES), lanciata nel secondo vertice UE-Africa tenutosi a Lisbona nel dicembre 2007, si è rivelato inadeguato, al di là di un'agenda molto ampia che, oltre a commercio, integrazione regionale e infrastrutture, includeva pace e sicurezza,

governance, democrazia e diritti umani, migrazione, mobilità e lavoro, energia, cambiamenti climatici, obiettivi di sviluppo del Millennio, scienza, società dell'informazione e spazio.

Certamente il contesto internazionale, segnato dalla crisi economica dell'Europa e dal protagonismo economico e politico di paesi soprattutto asiatici, un tempo definiti emergenti, non ha giovato alla JAES. Ma la stessa strategia, appesantita burocraticamente, non si è dimostrata capace di innovare, fare i conti con le trasformazioni strutturali e creare una reale unità di intenti tra le parti.

A livello africano si è spesso criticata la scarsa volontà politica europea di investire nel partenariato strategico, come dimostrerebbero le limitate risorse finanziarie messe in campo in relazione ai grandi temi e sfide che si vogliono affrontare. Da parte europea, sul piano finanziario si sottolinea come un maggiore investimento africano, sia politico che economico, sarebbe la vera preconditione per assicurare una reale appropriazione delle politiche di partenariato da parte africana.

Se sul piano dell'architettura istituzionale restano oggi problemi legati all'interlocuzione africana, laddove l'UA non sempre è in grado di armonizzare e fare prevalere una voce unica rispetto a organizzazioni regionali e ad alcuni paesi che si muovono anche autonomamente (Sudafrica e Nigeria *in primis*), resta però l'impressione che i buoni propositi e gli enunciati generali (e generici) delle dichiarazioni del vertice di aprile tra UE e Africa non vogliano affrontare nodi politici irrisolti.

Le posizioni restano, infatti, spesso distanti non solo sul fronte degli EPA, ma anche sul tema della democrazia e dei diritti umani, come dimostra il caso delle relazioni tra Africa e Corte penale internazionale, attorno cui ruotano concettualizzazioni anche molto diverse circa il diritto internazionale, i diritti umani, la *governance*, la democrazia e i continui richiami al principio della *accountability*. In realtà, c'è una distanza molto ampia - il che non è certo una novità - tra il modo africano e quello europeo di intendere il partenariato: le parti africane lo declinano soprattutto in termini di sviluppo, quelle europee in termini di *governance* e democrazia, e questi due poli finiscono col radicalizzarsi.

Il vertice di aprile ha sottolineato l'importanza della pace e della sicurezza come ambito prioritario di cooperazione politica, civile-militare e finanziaria, anche perché si tratta di uno degli ambiti del partenariato tra Africa e UE in cui sono stati raccolti più frutti e conseguiti maggiori risultati.

L'UE è sicuramente un partner strategico prioritario per l'Africa su questo fronte e in particolare per le istituzioni che compongono l'Architettura per la pace e la sicurezza africana (*African Peace and Security Architecture*, APSA). Ma proprio sul fronte delle operazioni di pace e sicurezza è evidente come l'Africa sia ancora fortemente dipendente dalle risorse finanziarie europee, che tendono peraltro a variare anche in relazione alla congiuntura economica. Anche in questo caso si prospetta una tensione finora irrisolta e che persiste a sei mesi dal vertice di aprile: l'Africa reclama maggiore appropriazione dell'APSA (il principio dell'*ownership*), ma il cosiddetto partenariato tra uguali difficilmente si concretizzerà fintanto che l'Africa non sarà in grado di essere meno dipendente dalle risorse finanziarie esterne, raggiungendo un maggiore margine di autosufficienza finanziaria, combinando sforzi continentali e regionali.

Altro tema molto spinoso nell'ambito del dialogo politico tra UE e Africa è quello relativo alle migrazioni. La percezione diffusa in Africa è che la politica europea usi due pesi e due misure, parlando di democrazia e diritti umani con l'Africa ma non facendo altrettanto con altri (a cominciare dai paesi del Golfo). All'Europa viene rimproverata la netta separazione tra politiche "sviluppatiste" che sottolineano il nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, e politiche cosiddette

"securitarie" nei confronti dell'immigrazione in Europa, centrate sulla prevenzione dell'immigrazione clandestina - soprattutto attraverso politiche di controllo delle frontiere più efficaci - e la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

A ridosso del vertice di aprile si parlava di una regia sui flussi migratori africani, ma l'incontro ha avuto un esito molto modesto in proposito riproponendo, nella veste nuova della Dichiarazione finale specifica sulla migrazione e la mobilità, lo stesso approccio che aveva contraddistinto due importanti processi.

I fatti, peraltro, sono impietosi circa la capacità del partenariato Africa-Europa di affrontare il problema e le tragedie delle migrazioni. A un anno di distanza dall'inizio dell'operazione militare e umanitaria *Mare Nostrum* nel Mediterraneo meridionale, avviata il 18 ottobre 2013, la situazione è tutt'altro che risolta. Tra gennaio e ottobre 2014 non si è fermato il flusso di migranti verso le coste italiane, che ha superato quota 35.000. Nonostante i molti programmi messi in campo dall'UE e le risorse finanziarie stanziare, i risultati sono modesti e l'Africa continua a rimproverare all'UE una mancanza di coerenza tra le politiche, che finisce per scaricare sulle migrazioni le conseguenze di politiche commerciali e di internazionalizzazione economica, di sicurezza che ledono gli interessi dei paesi africani.

Occorrerebbe molto maggiore coraggio e capacità di innovare le politiche per dare credibilità al partenariato tra Africa ed Europa e non ridurlo a un simulacro che non incide sulla realtà.

La Presidenza italiana del Consiglio dell'UE ha il difficile compito di cominciare a misurare la volontà politica delle parti di costruire un partenariato efficace tra Africa e UE. In questo quadro, il tema delle migrazioni è stato posto come prioritario dalla Commissione Europea e dalla Presidenza italiana; e il 26-27 novembre a Roma la Presidenza italiana ospiterà la quarta Conferenza ministeriale euro-africana sulla migrazione e lo sviluppo, nell'ambito del processo di Rabat lanciato nel luglio 2006, finora anch'esso molto modesto nei risultati rispetto all'obiettivo originale di sviluppare un programma di cooperazione pluriennale in materia d'emigrazione e di sviluppo imperniato sui tre aspetti dell'emigrazione legale, la lotta contro l'emigrazione irregolare, le sinergie tra emigrazione e sviluppo.

La Presidenza italiana intende altresì promuovere lo sviluppo di un dialogo parallelo a quello di Rabat, che è stato imperniato di fatto sull'asse saheliano del percorso migratorio, concentrandolo invece sulla migrazione dai paesi dell'Africa orientale.

Si tratta di spazi di partenariato strategici, su cui la vera sfida - anche rispetto agli esiti del vertice di aprile - è quella di affrontare con una volontà e una prospettiva politica molto diverse rispetto al passato le difficoltà reali che hanno sin qui reso così poco efficace l'alleanza tra Africa ed UE.

1. Introduzione

A circa sei mesi di distanza dal quarto Vertice tra UE e Africa, svoltosi a Bruxelles il 2-3 aprile 2014, è utile fare il punto sugli sviluppi del partenariato tra i due continenti.

È utile perché il vertice, dedicato ad approfondire il tema “Investire nelle persone, nella prosperità e nella pace”, ha trattato molti temi strategici come investimenti economici, pace e sicurezza, *governance* democratica e diritti umani, cambiamenti climatici e migrazione. Il vertice ha coinvolto le istituzioni ai massimi livelli, ma anche le diverse espressioni della società civile e del mondo imprenditoriale non hanno mancato di farsi sentire, esprimendo i propri punti di vista. Un vertice oramai strutturato, che ha fatto seguito ai tre precedenti incontri svoltisi al Cairo (2000), Lisbona (2007) e Tripoli (2010) e che si basa sulla strategia comune Africa-UE adottata nel 2007, poi integrata dal piano d'azione 2011-2013 concordato dalle due parti in occasione del vertice del 2010. Infine, il vertice del 2014 si è svolto alla vigilia della Presidenza di turno italiana del Consiglio dell'UE, che proprio da quell'incontro doveva prendere le mosse per orientare il dialogo euro-africano.

Questa breve nota d'aggiornamento cade nel mese di ottobre, in coincidenza cioè con il termine ultimo entro cui i paesi partner dell'Africa (come pure dei Caraibi e del Pacifico, cioè i paesi del gruppo ACP firmatari dell'Accordo di Cotonou del 2000 e che hanno raggiunto il numero di 79 nel 2012: 48 paesi dell'Africa sub-sahariana, 16 dei Caraibi e 15 del Pacifico¹) devono aver compiuto tutti i passi necessari per ratificare gli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreements*, EPA).

2. Il nodo economico-commerciale

Un primo tema da approfondire è dunque proprio quello economico-commerciale.

Due le questioni di fondo. Anzitutto, la logica di fondo degli EPA desta - dal momento della sua introduzione nel 2000 (con la firma dell'Accordo di Cotonou) - non poche preoccupazioni, col tempo aumentate anche a seguito degli sviluppi del contesto internazionale. L'eliminazione delle barriere protezionistiche in nome del libero scambio è l'idea di fondo sottesa agli EPA e che solleva molte critiche, a cominciare da tre ordini di ragioni:

- (1) rapporti di forza squilibrati - tra UE e paesi ACP, come anche tra modelli di produzione transnazionale e modelli di piccola scala (come nel caso dell'agricoltura familiare, per esempio) – fanno sì che gli effetti netti negativi della liberalizzazione siano scaricati prevalentemente sulle fasce della popolazione produttiva più debole, che non regge l'urto della concorrenza estera (talvolta sussidiata e con meccanismi perversi di *dumping* che

¹ Dei 79 paesi ACP, Cuba è l'unico membro che non è parte dell'Accordo di Cotonou. Inoltre, il Sudafrica è rappresentato in tutte le istituzioni congiunte UE-ACP previste, ma il sostegno finanziario è iscritto all'interno del bilancio generale e non dal Fondo Europeo di Sviluppo. Il Sudan non ha ratificato l'accordo perché, in occasione della revisione nel 2005, l'Accordo stesso ha riconosciuto la giurisdizione della Corte penale internazionale (*International Criminal Court*, ICC), il cui statuto è entrato in vigore a luglio del 2002, alla ratifica dello Statuto di Roma da parte del sessantesimo stato. È attualmente in corso il processo di ratifica della revisione del 2010, su cui il Parlamento europeo ha dato nel giugno del 2013 il suo consenso, con forti riserve (in particolare per quanto riguarda la mancata introduzione di una clausola sulla "non discriminazione in base all'orientamento sessuale"). L'accordo ha una durata ventennale.

bloccano lo sviluppo di industrie locali), compromettendo equilibri precari tra popolazioni e territori;

- (2) molti paesi africani hanno tradizionalmente considerato il commercio internazionale una fonte preziosa di valuta pregiata e di entrate fiscali, attraverso i proventi dei dazi doganali; l'eliminazione del protezionismo, riducendo il flusso di entrate nette per le amministrazioni statali, rischia di spiazzare la capacità dei governi di finanziare i propri piani di sviluppo e investimento;
- (3) l'adozione di geometrie variabili negli accordi di partenariato, basate sull'identificazione di alcune aggregazioni regionali non coincidenti coi principali processi di integrazione regionale in Africa² e in altri casi su negoziati bilaterali, non semplifica i processi di integrazione regionale nel continente che, talvolta, fanno riferimento ad altri aggregati rispetto a quelli adottati nel partenariato UE-Africa. Allo stesso tempo, l'efficacia e la convenienza delle varie soluzioni di partenariato variano significativamente da paese a paese, oltre ad essere legate molto strettamente alle diverse condizioni regionali.

Le tante resistenze motivate anzitutto dai primi due ordini di problemi indicati sopra contribuiscono a spiegare come mai nei 14 anni trascorsi dall'Accordo di Cotonou non si sia arrivati a concludere gli accordi.

Inizialmente la loro conclusione era prevista entro il 2007, ma proprio allo scadere il Regolamento sull'accesso al mercato (*Market Access Regulation*, MAR) introdotto alla fine del 2007 (MAR n. 1528/2007) concedeva l'applicazione anticipata e provvisoria unilaterale di un accesso a tariffa zero e senza quote ai paesi ACP che avessero concluso negoziati per accordi di partenariato economico interinali entro la fine del 2007.

Il Regolamento era stato concepito come soluzione temporanea in attesa della ratifica degli accordi al fine di evitare interruzioni degli scambi e si fondava sull'esplicito impegno dei paesi interessati a portare avanti il processo di ratifica e di attuazione degli accordi negoziati.

A dicembre del 2007, 18 paesi africani³ negoziarono un EPA interinale preliminare e provvisorio in preparazione di quello definitivo, mentre 28 paesi del continente non avevano ancora siglato alcun accordo pur preliminare, con la prospettiva di essere sottoposti a un regime tariffario differenziato (quello comunque agevolato dell'iniziativa *Everything But Arms* - EBA - indirizzata ai paesi meno avanzati e quello meno agevolato dell'SPG per il resto dei paesi).

In base al nuovo Regolamento 527/2013 di modifica dell'allegato I del regolamento n. 1528/2007 relativo all'esclusione di alcuni paesi dall'elenco delle regioni o degli Stati che hanno concluso negoziati, in assenza dell'evidenza del compimento di tutti i passi necessari per ratificare gli EPA, l'UE avrebbe dovuto cominciare ad escludere dall'applicazione temporanea delle condizioni agevolate di accesso al mercato europeo i paesi "inadempienti" a partire dal mese di ottobre del 2014, cioè quasi sette anni dopo l'entrata in vigore del Regolamento della fine del 2007.

² In Africa sono cinque i partner regionali per l'EPA: la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) più la Mauritania, alcuni stati della Comunità economica e monetaria dell'Africa centrale (*Communauté Économique et Monétaire des États de l'Afrique Centrale*, CEMAC), alcuni stati della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (*Southern African Development Community*, SADC), la Comunità per l'Africa orientale (*East African Community*, EAC), l'Africa orientale e meridionale (*Eastern and Southern Africa*, ESA).

³ Costa d'Avorio e Ghana in Africa occidentale; Camerun in Africa centrale; Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzania e Uganda in Africa orientale; isole Comore, Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe in Africa australe e orientale; Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia e Swaziland in Africa australe.

La logica del nuovo Regolamento del 2013 era chiara: dei 36 beneficiari del MAR, 19 avevano ratificato o applicato i rispettivi accordi, mentre gli altri 17 paesi non avevano invece né ratificato né firmato il rispettivo accordo. Si trattava di una situazione iniqua nei confronti di coloro che avevano ratificato l'accordo, nonché nei confronti di altri paesi in via di sviluppo che non beneficiavano del libero accesso all'UE, pur trovandosi in fasi di sviluppo simili. In pratica, ciò significava per i paesi "inadempienti" (che erano soprattutto africani: solo Madagascar, Mauritius e le isole Seychelles avevano compiuto i passi necessari per ratificare gli EPA interinali, così come avevano fatto 14 paesi caraibici e Papua Nuova Guinea) la reintroduzione da parte dell'Unione europea del regime dell'EBA - sostanzialmente equivalente ai benefici tariffari dell'EPA - per i paesi meno avanzati (Burundi, isole Comore, Mozambico, Lesotho, Ruanda, Tanzania, Uganda e Zambia) e per tutti gli altri del Sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG), che offre riduzioni più blande dei dazi doganali per determinati prodotti importati nel mercato europeo.

Nello specifico dei paesi africani, a sei paesi a reddito medio o basso (Camerun, Costa d'Avorio, Ghana, Kenya, Swaziland e Zimbabwe) si sarebbe applicato il regime SPG, mentre altri due paesi (Botswana e Namibia) non sarebbero risultati eleggibili nemmeno alle condizioni di regime di accesso preferenziale SPG e avrebbero dovuto adottare il sistema tariffario meno vantaggioso della clausola della nazione più favorita (*Most Favoured Nation*, MFN). Si tratta di cambiamenti significativi in termini di impatto diretto sul piano economico: nel caso del Kenya, ad esempio, fiori, ortaggi e legumi - settore strategico delle esportazioni di quel paese⁴ - saranno sottoposti a nuove barriere tariffarie dell'ordine del 5-8% (con l'applicazione del regime SPG) quando non dell'8-12% (regime con normali tariffe dell'UE) sul valore dei beni. Allo stesso tempo, un paese come la Namibia si è fortemente opposta all'obbligo, previsto dall'EPA per la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe, di eliminazione immediata di tutte le restrizioni sulle importazioni, a cominciare dall'uso di licenze di importazione ed esportazione (rilasciate dai competenti Ministeri), perché la Namibia ne ha fatto ampio uso per promuovere - con successo - lo sviluppo della propria produzione agricola e la trasformazione nei settori dell'orticoltura, cereali, allevamento e prodotti caseari, sulla base peraltro di quanto previsto dall'accordo regionale di libero scambio dell'Unione doganale dell'Africa australe⁵ a protezione delle industrie nascenti.

Una seconda questione di fondo è che proprio dal 2008, all'indomani dell'adozione della soluzione "tampono" degli EPA interinali, con la crisi economica internazionale si è accelerato il cambiamento di regime globale, il che ha reso la strategia comune Africa-UE del 2007 inadeguata a confrontarsi coi nuovi scenari. Ne è prova l'accresciuto peso economico-commerciale dell'Asia come partner strategico prioritario dell'Africa, che ha registrato una dinamica di sviluppo non comparabile con quella di nessun'altra regione del mondo, Europa compresa. La crisi economica che ha colpito l'Europa più di altre regioni si è riverberata anche sull'impegno politico - oltre che finanziario - per il partenariato euro-africano. L'insuccesso sin qui degli EPA e l'impreparazione europea dinanzi ai rivolgimenti della cosiddetta Primavera araba sono due indicatori delle difficoltà concrete del partenariato tra Europa e Africa. I limiti europei non riguardano soltanto una questione di risorse finanziarie, ma di sintonia e capacità di costruire insieme le strategie per fronteggiare le nuove sfide.

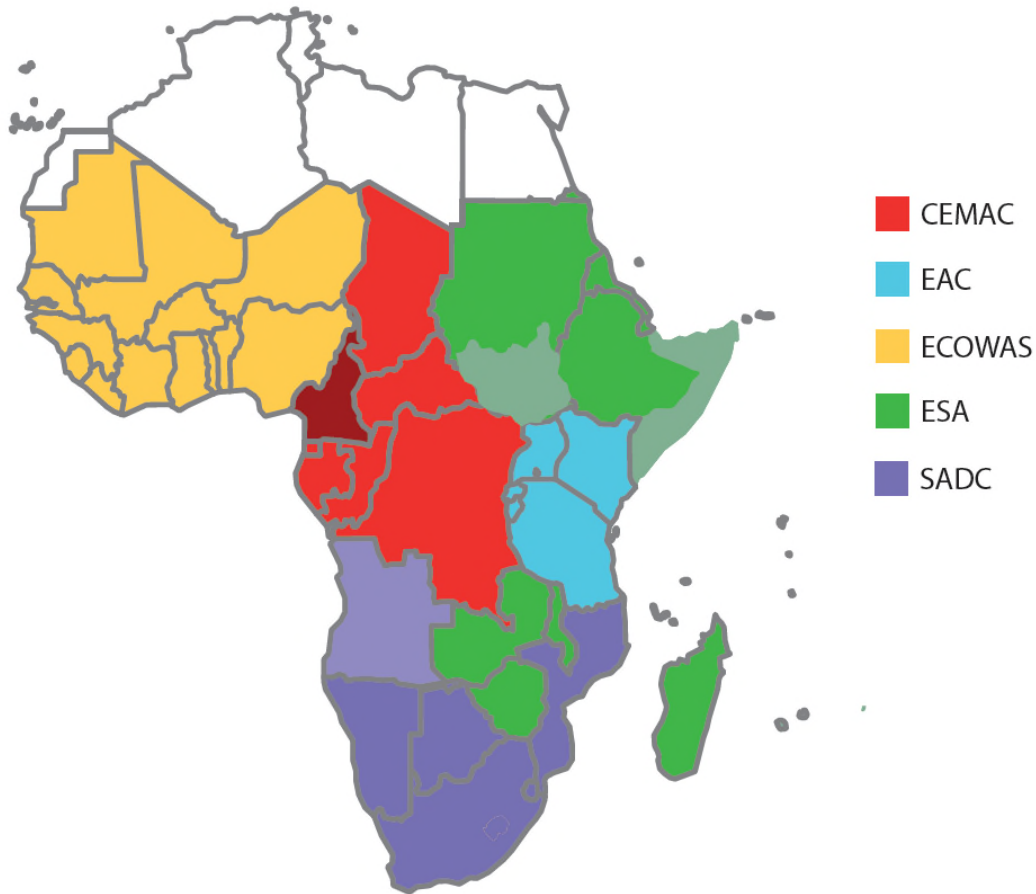
La scadenza fissata a ottobre 2014 ha, tuttavia, impresso un'accelerazione al processo degli EPA.

⁴ In base ai dati raccolti dall'ECDFM, il Kenya esporta annualmente circa 530 milioni di dollari di fiori recisi e oltre 300 milioni di dollari di ortaggi e legumi.

⁵ La *Southern African Customs Union* (SACU) comprende Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica e Swaziland.

3. Lo stato d'avanzamento degli accordi di partenariato economico EPA

Fig. 1 - I cinque raggruppamenti EPA in Africa



- CEMAC (8 paesi): Camerun, Ciad, Congo (Brazzaville), Gabon, Guinea Equatoriale, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, São Tomé e Príncipe. Non sono ricompresi nell'EPA per l'Africa centrale, riferita agli otto paesi indicati, gli altri tre paesi che sono membri della CEMAC (Angola, Burundi e Ruanda), perché associati ad altri EPA.
- EAC (5 paesi): Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzania e Uganda. Questo EPA è stato introdotto nel 2007, in precedenza i cinque paesi erano stati inclusi nell'EPA-ESA.
- ECOWAS (15+1 paesi): Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo. A questi paesi si aggiunge come partner dell'EPA anche la Mauritania. La Liberia è l'unico paese non ancora membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organisation*, WTO), anche se il Ministro del Commercio e dell'Industria ha dichiarato, in occasione del Consiglio generale del WTO a Ginevra il 24 luglio, di essere fiducioso che il paese diventi a tutti gli effetti membro entro il 2015.
- ESA (12 paesi): isole Comore, Madagascar, Mauritius e Seychelles; Eritrea, Etiopia, Gibuti, Somalia e Sudan⁶; Malawi, Zambia e Zimbabwe. Eritrea e Somalia⁷ sono gli unici paesi del gruppo che non sono membri del WTO.

⁶ Nel caso della Repubblica del Sudan meridionale, indipendente dal 2011, la sua richiesta di aderire all'accordo di Cotonou fu approvata il 15 giugno 2012, alla riunione ministeriale congiunta dell'UE e dei paesi ACP a Vanuatu.

- SADC (6+1 paesi): Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia, Sudafrica e Swaziland. Oltre ai sei paesi indicati, è previsto che l'Angola possa associarsi all'accordo in un secondo momento; invece gli altri otto paesi africani che aderiscono alla SADC (Repubblica Democratica del Congo, Madagascar, Malawi, Mauritius, Seychelles, Tanzania, Zambia e Zimbabwe) sono associati ad altri raggruppamenti EPA.

Se nel 2010 non c'era stato alcun avanzamento sul fronte degli EPA interinali rispetto al 2007 - ancora da ratificare e realizzare - e la situazione appariva agli osservatori esterni come bloccata, a ridosso della scadenza di inizio ottobre 2014 si è registrata una forte accelerazione che ha interessato i diversi raggruppamenti regionali. Come ha ricordato San Bilal, a capo del programma sul Commercio e la trasformazione economica del think tank *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM), in pochi mesi si sono registrati alcuni sviluppi significativi: l'EPA-ECOWAS è stato avviato il 30 giugno 2014 e formalmente sottoscritto dai capi di Stato dell'Africa occidentale il 10 luglio; l'EPA-SADC è stato avviato il 15 luglio.

Nel caso dell'Africa occidentale e dell'accordo che interessa alcuni paesi dell'Africa australe membri della SADC, si tratta delle due regioni economicamente più importanti dell'Africa subsahariana, il che rappresenta probabilmente lo sviluppo più concreto della dichiarazione strategica espressa in occasione del Vertice UE-Africa di aprile di voler spostare il perno delle relazioni dagli aiuti al commercio e agli investimenti.

L'Africa occidentale è, tra tutte le regioni ACP, il partner commerciale più importante dell'UE, rappresentando circa il 40% dell'intero interscambio commerciale tra UE e paesi ACP; Costa d'Avorio, Ghana e Nigeria spiegano circa l'80% delle esportazioni verso l'UE, con la Nigeria che esporta soprattutto petrolio, come ora ha iniziato a fare anche il Ghana, tradizionalmente specializzato come la Costa d'Avorio nel cacao (di cui sono i due principali esportatori mondiali) ma anche - con Capo Verde e Senegal - in banane e prodotti ittici trasformati. L'UE esporta verso la regione soprattutto beni industriali, macchinari, attrezzature per trasporto e veicoli, prodotti chimici. L'EPA si concentra sui beni ma, in prospettiva, dovrebbe estendersi anche a servizi.

In base all'EPA, entro 20 anni i paesi dell'Africa occidentale apriranno il 75% dei loro mercati alle importazioni dall'UE, a fronte dell'apertura immediata del 100% dei mercati europei alle loro produzioni. Le maggiori resistenze in proposito sono venute in passato dalla Nigeria e dai paesi meno avanzati, che già avevano accesso senza dazi e quote ai mercati europei, e dalle considerazioni legate alla differente capacità d'offerta e degli standard qualitativi che di fatto limiterebbero i benefici effettivi per le esportazioni africane, mentre di converso la tenuta dei fragili sistemi produttivi locali sarebbe esposta a gravi rischi di sopravvivenza di fronte all'urto dei prodotti europei.

Nella SADC, il Sudafrica è il principale partner commerciale dell'UE nella regione. L'esportazione di diamanti accomuna Sudafrica, Botswana, Lesotho e Namibia, ma il Sudafrica è l'economia più diversificata anche nelle esportazioni (platino, frutta, beni manufatti e vino). Sono presenti prodotti agricoli (come la carne dal Botswana, il pescato dalla Namibia o lo zucchero

Tuttavia, immediatamente dopo, il Sudan meridionale ha mostrato forti dubbi sull'effettiva convenienza ad aderire all'accordo di Cotonou, portando il Parlamento europeo a chiedere al Sudan meridionale di ratificare l'accordo di Cotonou, "onde consentire l'impegno a lungo termine dell'UE a favore dello sviluppo del paese" (Risoluzione del Parlamento europeo del 10 dicembre 2013 sugli sforzi della comunità internazionale in materia di sviluppo e costruzione dello Stato del Sudan del Sud: 2013/2090-INI). Al contempo, come già detto, il Sudan non ha ancora ratificato l'accordo di Cotonou, pur sottoscritto a suo tempo.

⁷ La richiesta della Somalia di aderire all'accordo di Cotonou è stata approvata il 7 giugno 2013, in occasione della riunione ministeriale congiunta dell'UE e dei paesi ACP a Bruxelles.

dallo Swaziland), il petrolio dall'Angola e l'alluminio dal Mozambico. L'UE esporta verso la regione prodotti simili a quelli esportati in Africa occidentale. Nel caso dell'EPA occorre tener presente l'eterogeneità economica dei paesi interessati: Lesotho e Mozambico fanno parte della categoria dei paesi meno avanzati, Namibia e Botswana sono paesi a reddito medio-alto, cinque paesi fanno parte dell'unione doganale *Southern Africa Customs Union* (SACU). La specificità del Sudafrica si traduce nella presenza di un accordo commerciale bilaterale tra UE e Sudafrica, il *Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA) in vigore dal 2004, che è servito di riferimento per allineare il regime delle importazioni anche degli altri paesi membri della SACU, tenendo conto del fatto che il Sudafrica funge da collettore dei dazi per l'intera Unione doganale, essendone il principale punto d'ingresso di beni importati. L'EPA riconosce un accesso al mercato asimmetrico: Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia e Swaziland hanno accesso esente da dazi e quote al mercato dell'UE, mentre il Sudafrica - che ha preferito sempre mantenere un accordo bilaterale e non regionale con l'UE - riceverà condizioni migliorative rispetto all'attuale TDCA, soprattutto per quanto riguarda 32 prodotti agricoli e della pesca (compreso vino, zucchero ed etanolo); l'UE otterrà accesso più ampio al mercato della SACU, in particolare per i prodotti agricoli, a condizione di non fare ricorso a sussidi alle esportazioni, e manterrà un accordo bilaterale col Mozambico.

Un tema strategico che compare nell'EPA-SADC è anche al centro del molto discusso *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) tra UE e Stati Uniti attualmente oggetto di negoziati, oltre che dell'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS) presso il WTO: si tratta della protezione delle indicazioni geografiche (*Geographical indications*, GI) attraverso l'istituzione di un sistema multilaterale di notificazione e registrazione delle indicazioni geografiche dei prodotti. In sostanza, si tratta della tutela delle denominazioni di origine per i prodotti agroalimentari in ambito internazionale. È un tema molto importante per l'Italia che, come ricorda Luca Salvatici dell'Università degli Studi del Molise, ha cominciato a proteggere le denominazioni d'origine nel 1963 e conta oggi 447 vini Docg, Doc e Igt (60% della produzione nazionale), la principale voce dell'esportazione agroalimentare italiano, tenendo altresì conto del fatto che nel mercato statunitense sono falsi una bottiglia di vino su due e nove formaggi su dieci (dati Nomisma).

Sistemi di registrazione a livello internazionale, come nel caso degli accordi regionali EPA, mirano a garantire l'origine e la qualità attraverso dei marchi di certificazione (e non commerciali) utilizzabili da tutti i produttori di una determinata area che rispettino lo standard certificato (ad esempio la provenienza) e non possono essere venduti o trasferiti. In pratica, l'indicazione relativa a una regione geografica specifica serve a designare un prodotto originario di tale area geografica e la cui qualità o rinomanza sono attribuibili in massima parte all'ambiente geografico. Nel caso in oggetto, l'accordo EPA-SADC è uno strumento e un'occasione per cercare di ottenere il consenso di un certo numero di paesi che guardano con interesse alle GI per proteggere le conoscenze tradizionali su un tema molto delicato⁸; in concreto 251 GI dell'UE (prodotti alimentari, vino e alcool) riceveranno protezione in Sudafrica, al pari di 105 GI sudafricani (a cominciare dal famoso infuso di tè rosso Rooibos e diversi tipi di vino, come Stellenbosch and Paarl) che riceveranno tutela in Europa. Quella relativa alle GI è una componente innovativa negli accordi tra UE e Africa, avviata con il Sudafrica e che anche le altre regioni africane potranno in futuro includere.

⁸ Il Negoziato sul registro multilaterale si sarebbe dovuto concludere in occasione della Conferenza di Cancun (2003).

I passi avanti compiuti nel caso dell'EPA-ECOWAS e dell'EPA-SADC dopo anni di stasi non devono far passare in secondo piano la situazione relativa alle altre regioni africane.

L'EPA-EAC è teoricamente facilitato dal fatto che si tratta di una regione geograficamente ed economicamente omogenea, impegnata sul fronte dell'integrazione regionale (l'Unione doganale è stata istituita nel 2005 e dal 2010 vige il regime interno di tariffe zero; è in discussione la costituzione di un'unione monetaria e, in prospettiva, una federazione politica), i cui paesi sono tutti membri del WTO. Tuttavia, il contenzioso si è concentrato sulla richiesta europea, giudicata molto onerosa in termini di livello di progressiva liberalizzazione (in valore, l'82,6% delle importazioni dell'EAC dall'UE sarebbero interessate dall'eliminazione delle barriere protezionistiche nel giro di 25 anni⁹) e sulle preoccupazioni circa il mantenimento dei sussidi europei all'esportazione di prodotti agricoli. In questo caso, a rendere meno urgente la necessità di siglare l'accordo entro ottobre sicuramente concorre la situazione particolare dei paesi della regione EAC, che sono tutti - ad eccezione del Kenya - classificati come paesi meno avanzati. Ciò vuol dire che a partire da ottobre, al venir meno delle agevolazioni associate al regime EPA, per tutti i paesi (escluso il Kenya) si adotta il regime EBA che, in sostanza, assicura lo stesso trattamento preferenziale di accesso al mercato europeo a tariffe zero e senza contingentamenti.

Ciò pone il Kenya in una posizione di particolare vulnerabilità, tenendo conto del fatto che una parte significativa dei prodotti freschi di quel paese - circa il 40% secondo il *Daily Nation*, il 75% secondo l'*East African Business Week* - sono destinati all'Europa. Il nodo dell'accordo, come si diceva, è legato proprio al trattamento riservato ai prodotti agricoli ed è il Kenya *in primis* che vorrebbe escludere diversi prodotti dall'accordo di liberalizzazione, mantenendo la possibilità di tasse specifiche per proteggere certi settori strategici e scoraggiare la vendita di materie prime all'Europa che si tradurrebbe in un ostacolo all'industrializzazione e allo sviluppo in loco del settore della trasformazione agro-industriale. Il Consigliere commerciale dell'UE a Nairobi, Christophe De Vroey, ai primi di ottobre si è detto fiducioso¹⁰, ritenendo che entro la fine del 2014, raggiunto l'accordo, al Kenya potrà essere ripristinato il trattamento preferenziale previsto dall'EPA. L'effetto netto del diverso trattamento ovviamente si fa sentire immediatamente, rendendo le esportazioni kenyote meno competitive rispetto a quelle di paesi come Etiopia e Tanzania che continuano a godere di un regime a tariffa zero, anziché tra il 5 e l'8,5%.

Nel caso dell'EPA-CEMAC sono in corso negoziati per firmare l'EPA complessivo, dopo un interim EPA siglato dal Camerun nel 2007, approvato dal Parlamento Europeo nel giugno del 2013 e ratificato dal Camerun il 25 luglio del 2014. Questo accordo assicura l'accesso a tariffa zero e senza contingentamenti al mercato europeo, a fronte di una progressiva eliminazione di tariffe e quote da parte del Camerun sull'80% delle esportazioni europee. Anche in questo caso la questione nodale sarà la capacità del paese di sfruttare la finestra di opportunità per le sue esportazioni e, al contempo, il rischio di un'esposizione della produzione locale non competitiva all'urto della concorrenza europea. L'accordo prevede una clausola *rendez-vous* per negoziare in futuro temi collegati, come politiche di competitività e diritti di proprietà intellettuale. Il Gabon e il Congo non hanno invece ancora firmato l'accordo EPA, il che implica da ottobre l'adozione del regime SPG per il Congo, non utilizzabile nel caso del Gabon visto che si tratta di un paese a reddito medio-alto. Per i paesi meno avanzati del raggruppamento - Ciad, Guinea Equatoriale, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo e São Tomé - il venir meno del regime preferenziale EPA non comporta variazioni significative, potendo accedere al regime

⁹ L'82,6% del totale delle importazioni dall'UE, di cui però oltre la metà già sottoposte al regime di tariffe zero applicato a tutti i paesi partner.

¹⁰ Ngugi Njoroge (2014), "Kenya EU market hinges on EAC deal", *East African Business Week*, 5 ottobre.

EBA. La situazione nella Repubblica Centrafricana concorre a determinare lo stallo dei negoziati.

Per quanto riguarda l'EPA-ESA, dopo l'*interim* EPA sottoscritto nell'agosto 2009 da Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe, i negoziati in corso per firmare l'EPA complessivo non si sono ancora sbloccati.

In sostanza, l'avvio degli accordi EPA nella seconda metà del 2014 è sicuramente una novità, che non risolve però la questione di fondo legata all'effettivo beneficio che ne riceveranno i paesi africani. Decenni di preferenze commerciali unilaterali accordate dai paesi europei ai partner africani coi precedenti regimi legati alle diverse Convenzioni di Lomé, non sono stati sufficienti a promuovere crescita e diversificazione delle esportazioni. L'ipotesi sottostante i nuovi accordi EPA - che cioè attraverso l'accesso a importazioni a basso costo dall'Europa, assicurato da accordi di concessioni reciproche seppure asimmetriche, si possano ridurre i costi di produzione, i prezzi al consumo nei paesi africani e rafforzare lo sviluppo industriale, la competitività africana e l'integrazione nella catena del valore globale - è tutt'altro che verificata e i dubbi e le proteste non sono affatto venuti meno. La ratifica degli accordi da parte di alcuni paesi africani non risolve le questioni e sposta semmai la sfida sul fronte dell'applicazione e del monitoraggio degli effetti indotti sulle produzioni e sui territori.

4. I nodi irrisolti di un dialogo politico mai interrotto

Il partenariato economico è la posta più delicata delle relazioni euro-africane, ma una riconsiderazione più generale si impone per lo stesso impianto della *Joint Africa-EU Strategy* (JAES), lanciata nel corso del secondo vertice UE-Africa tenutosi a Lisbona nel dicembre 2007, ma presto rivelatasi inadeguata.

I suoi quattro obiettivi principali erano:

- spingersi oltre la cooperazione allo sviluppo e aprire le relazioni Africa-UE a questioni di interesse comune quali l'occupazione e il commercio;
- andare al di là delle questioni prettamente africane, affrontando in maniera efficace le sfide globali come la migrazione, i cambiamenti climatici, la pace e la sicurezza;
- sostenere le aspirazioni dell'Africa volte a promuovere una risposta trans-regionale e continentale a tali importanti sfide;
- adoperarsi a favore di un partenariato incentrato sulle persone, provvedendo a rafforzare la partecipazione dei cittadini africani ed europei.

Si trattava di petizioni di principio molto generali, che peraltro ricorrono anche nel documento conclusivo del vertice dell'aprile 2014, che dovevano trovare una traduzione operativa efficace in termini di assi prioritari di intervento. Gli otto temi prioritari comprendevano:

- Commercio, integrazione regionale e infrastrutture (il tema che si collega più evidentemente agli EPA);
- Pace e sicurezza;
- *Governance*, democrazia e diritti umani;
- Migrazione, mobilità e lavoro;

- Energia;
- Cambiamenti climatici,
- Obiettivi di sviluppo del Millennio,
- Scienza, società dell'informazione e spazio.

Complessivamente un'agenda ambiziosa, un quadro strategico multidimensionale ma con evidenti sovrapposizioni rispetto alle relazioni UE-Africa definite dall'accordo di Cotonou (che pure contiene una dimensione politica, economica e inerente lo sviluppo) e molto criticata per l'appesantimento burocratico che ne ha accompagnato l'attuazione, contribuendo a decretarne il fallimento, riconducibile soprattutto alle spinte esogene derivanti dal protagonismo dei nuovi *global player* e dalla crisi economica internazionale, ma che gli stessi casi ricorrenti di posizioni distanti tra le parti - come nel caso della Corte penale internazionale, delle situazioni di crisi, oltre che degli EPA - lasciavano comunque presagire.

In uno studio commissionato all'ECDPM dalle Commissioni affari esteri e sviluppo del Parlamento Europeo e presentato a inizio marzo 2014¹¹, che cercava di suggerire punti qualificanti e lezioni apprese dall'esperienza della JAES da cui partire per riprendere il discorso del partenariato tra Europa e Africa, sono state suggerite diverse priorità:

- a livello politico:
 - Identificare chiaramente un livello di leadership politica del dialogo tra le parti, formalizzato attraverso incontri regolari ad alto livello e meccanismi di follow-up rispetto agli impegni presi.
 - Assumere nuovi impegni per assicurare iniziative co-finanziate e processi decisionali congiunti sull'uso degli strumenti finanziari esistenti e nuovi, a cominciare dal Programma panafricano (*Pan-African Programme*, PANAF), istituito per finanziare la strategia congiunta e le attività continentali e transcontinentali e per il quale lo strumento di cooperazione allo sviluppo dell'UE (*Development Cooperation Instrument*, DCI), che fa parte del bilancio comune dell'UE, ha stanziato per il periodo 2014-2020 circa 845 milioni di euro.
 - Confermare l'allineamento del partenariato su strategie continentali africane ed europee e globali di lungo periodo, in un numero diversificato di aree di intervento politico a cominciare dalle infrastrutture (col *Programme for Infrastructure Development in Africa*, o PIDA, adottato nel 2006 con l'obiettivo di sviluppare l'interconnessione delle reti in Africa nei settori dei trasporti, dell'energia, delle comunicazioni) e dall'agricoltura (col programma globale di sviluppo agricolo dell'Africa, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, o CAAD, varato dall'Unione Africana e dal Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa, NEPAD, nel 2003).
 - Chiarire con precisione i livelli più pertinenti di intervento (continentale, regionale, nazionale) dell'operatività della JAES, conformemente al principio generale di sussidiarietà (sancito dall'articolo 5 del trattato UE) che mira ad avvicinare le istituzioni sovranazionali ai suoi cittadini garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario.

¹¹ D. Helly et al (2014), *The implementation of the Joint Africa Europe Strategy: rebuilding confidence and commitments*, ECDPM-EU DG for External Policies, Bruxelles, marzo.

- a livello di finanziamento del partenariato Africa-UE:
 - Mettere a disposizione i fondi che ci sono, attraverso fondi fiduciari, co-finanziamenti e *facilities* tematiche per l'Africa, meccanismi di assistenza tecnica, cercando al contempo di assicurare il senso della piena appropriazione da parte di tutti e del carattere congiunto del partenariato.

- a livello di quadri di riferimento per il dialogo e l'operatività:
 - Assicurare legami funzionali e diretti con le varie strutture dei processi decisionali europei, africani e internazionali.
 - Creare lo spazio per un dialogo informale *multi-stakeholder* che contribuisca al rafforzamento delle coalizioni e del reciproco rispetto, attraverso meccanismi flessibili di consultazione di tecnici ed esperti.

- a livello di monitoraggio:
 - Rafforzare i meccanismi di monitoraggio e valutazione dei diversi meccanismi previsti dalla JAES, definendo un ruolo preciso dei parlamenti e dei vari corpi intermedi.

In breve, la JAES aveva il merito di voler impostare le relazioni tra Africa ed Europa su una visione comune e di trasformazione, fondata sul dialogo politico ad ampio spettro e una strategia comune, di partenariato tra pari. Sarebbe stato importante al vertice di aprile dare un segno di forte capacità di innovare e di voler investire - politicamente e finanziariamente - su un partenariato chiamato a confrontarsi con scenari in rapida trasformazione.

La Dichiarazione congiunta finale del Summit rinnova gli stessi propositi della JAES, ma non si è dimostrata in grado di proporre strumenti e metodi realmente innovativi. È vero che l'UE si è impegnata a mettere a disposizione oltre 28 miliardi di dollari aggiuntivi rispetto agli aiuti finanziari bilaterali dei paesi membri, ma ciò non è sufficiente, soprattutto in una logica di maggiore partenariato tra pari. L'equilibrio dei poteri tra i due continenti sta gradualmente spostandosi a favore di un maggiore peso africano; la diversificazione dei partner durante gli ultimi anni dà all'Africa il diritto e il dovere di esercitare un maggior controllo sul proprio futuro e sulle strategie di cooperazione internazionale. Tuttavia, riti e linguaggio del Summit di aprile non hanno riempito di particolari novità il dialogo politico.

Alcuni segnali di cambiamento ci sono, ma non sono ancora di sistema né puntano a trasformare radicalmente le relazioni. L'Unione Africana intende lanciare un nuovo Codice panafricano per gli investimenti (*Pan-African Investment Code*, PAIC) sulla cui base i diversi paesi saranno incoraggiati a dotarsi di politiche coerenti e in grado di attrarre investitori esteri. In più diretta continuità col passato, l'UE sosterrà con 55 milioni di dollari un Programma di sostegno per il rafforzamento delle capacità dei diversi organi dell'Unione Africana, così come continuerà a sostenere sia i principali programmi di infrastrutturazione della NEPAD e della Commissione dell'Unione Africana, sia i Programmi indicativi regionali (*Regional Indicative Programme*, RIP), sia i Programmi indicativi nazionali e le politiche nazionali di bilancio.

I problemi sul fronte del dialogo politico non sono riconducibili unicamente a una parte: le difficoltà che continua ad incontrare l'Africa nel parlare con una sola voce, in ragione della presenza di molti Stati con politiche diverse e interessi non sempre coincidenti, è un problema molto serio, peraltro ben noto anche in Europa.

Allo stesso tempo, le grandi novità e trasformazioni degli ultimi anni, a cominciare dalle nuove relazioni tra Africa ed Asia e dall'elevato tasso di crescita economica registrato dai paesi africani, non sono sufficienti a stravolgere una relazione di strutturale dipendenza dagli aiuti finanziari europei che ancora oggi vincola l'Africa.

Il dialogo politico tra Africa ed Europa è essenziale e non si è mai interrotto, ma le posizioni a distanza di anni restano spesso distanti come approccio di fondo e interessi in gioco. È vero sul fronte degli EPA, dove più marcata è la differenza tra posizioni molto critiche di numerose espressioni della società civile (africana ed europea) ed interessi delle grandi imprese. Ma è altrettanto vero nel caso dello spinoso tema delle relazioni tra Africa e Corte penale internazionale¹², attorno cui ruotano concettualizzazioni anche molto diverse circa il diritto internazionale, i diritti umani, la *governance*, la democrazia e i continui richiami al principio della *accountability*. C'è una distanza molto ampia - il che non è certo una novità - tra il modo africano e quello europeo di intendere il partenariato: le parti africane lo declinano soprattutto in termini di sviluppo, quelle europee in termini di *governance* e democrazia, finendo col radicalizzare questi due poli.

Oggi come ieri sono diffuse percezioni all'insegna della diffidenza reciproca: l'Europa non è considerata totalmente credibile nel suo voler difendere principi e valori fondanti, perché allo stesso tempo persegue obiettivi economici e di sicurezza in nome dei quali sacrifica i primi; all'Africa si continua a rimproverare la mancanza di consequenzialità tra impegni assunti e dichiarazioni di principi e intenti da un lato e concreta applicazione dall'altro, il tutto aggravato dalla debolezza di rappresentatività dell'Unione Africana.

Una preoccupazione serpeggiante, anche se non esplicitamente emersa in seno al vertice di aprile e alle impressioni raccolte nelle settimane immediatamente successive, è che l'enfasi posta sui grandi temi del vertice (pace, prosperità, persone) sia anche un espediente per nascondere e non affrontare una discussione sui temi dirimenti che dividono Africa e Europa.

Almeno sulla carta è fin troppo evidente, come ha detto Geert Laporte, vice direttore dell'ECDPM¹³, che UE e Africa avrebbero tutto l'interesse a condividere una visione di cambiamento con cui poter incidere anche nei negoziati internazionali relativi ad agenda post-2015, cambiamenti climatici, energia, economia verde, pace e sicurezza (temi su cui va peraltro riconosciuto alla JAES il merito di aver offerto la possibilità di sviluppare un dialogo costruttivo): insieme Africa e UE rappresentano un gruppo di oltre 80 paesi che, in seno alle Nazioni Unite, potrebbe pesare molto nel processo decisionale. L'UE è ancora - probabilmente per poco - il principale partner dell'Africa in campo commerciale, di investimenti e aiuti

¹² A partire dalla sua istituzione nel 2002, la Corte penale internazionale ha visto arrivare in dibattimento preliminare (Pre-Trial Chamber) casi che riguardano presunti responsabili dei crimini commessi in Uganda, Repubblica democratica del Congo, Repubblica Centrafricana, Darfur (Sudan), Kenya e Libia, cioè unicamente conflitti violenti in Africa. Parallelamente, l'Africa è il continente con il maggior numero di paesi aderenti allo Statuto di Roma. Al termine di una riunione straordinaria ad Addis Abeba, il 12 e il 13 ottobre 2013, l'Unione Africana ha avanzato la richiesta che il presidente sudanese Omar al Bashir e Uhuru Kenyatta e William Ruto, rispettivamente presidente e vicepresidente kenyani, siano sottratti alla giurisdizione della Corte penale internazionale, di fatto rinnegandone lo Statuto.

¹³ G. Laporte (2014), "The state-of-play of Africa-EU relations and the Joint Africa-EU Strategy (JAES)", Making EU-Africa Relations future-proof Issue, *The Bulletin of Fridays of the Commission Newsletter*, ECDPM-EC-AU, Volume 6, N. 1, giugno, p. 30.

internazionali; ciò non è sufficiente a motivare e cementare una solida alleanza, come non lo è stato ad aprile l'impegno a rafforzare la JAES e a spostare dagli aiuti al commercio prima, e da aiuti e commercio a dialogo politico poi, il perno per contrastare la povertà, ma proprio dalla ricerca delle ragioni e dei contenuti specifici sulla cui base costruire un solido partenariato politico occorrerebbe partire per dare uno slancio effettivo a relazioni tra Africa ed UE davvero orientate al futuro e per uscire dallo stallo di ritualistiche ripetizioni di principi generali sottoscritti dalle parti in nome di un dialogo politico che resta evanescente nella sostanza.

5. Pace e sicurezza

Il tema della sicurezza, come anche quello delle migrazioni irregolari, è diventato sempre più prioritario in Europa nel corso degli ultimi anni e lo spostamento a destra verificatosi nelle elezioni europee del maggio 2014 avrà molto probabilmente l'effetto di accentuare questa tendenza: per i prossimi 5 anni a Bruxelles gli scranni parlamentari saranno occupati per oltre il 30% da rappresentanti dell'estrema destra, che hanno ricevuto il 25% dei voti nazionali in Francia, il 23% in Danimarca, il 20% nel Regno Unito e in Ungheria, il 13% in Finlandia e il 12% in Grecia. L'economia dell'UE è cambiata drammaticamente: alla fine del 2003 i paesi membri erano 15, con un tasso medio di crescita economica del 3,8%; dieci anni dopo erano 28 con un tasso medio di crescita pari a -0,4%. Nel caso dei 7 paesi europei che hanno più virato a destra, il cambiamento è stato ancora più brusco (il tasso medio di crescita economica è passato da +4,2% nel 2000 a -1,2%!); la disoccupazione è aumentata molto, tanto che oggi ci sono circa 25 milioni di disoccupati nell'UE a 28, di cui oltre 18 milioni nell'area dell'Euro a 18 paesi (in Grecia il tasso ha raggiunto il 27% nel giugno 2014). In queste condizioni, lo sguardo di molti parlamentari e cittadini verso il partenariato con l'Africa tende a essere distorto, con maggiori preoccupazioni circa l'immigrazione e minore interesse per l'apertura economica e il lavoro pieno, produttivo e a condizioni dignitose ovunque e per tutti, più influenzato dall'urgenza di contenere le crisi e svolgere operazioni di *peacekeeping* che da un interesse strategico a promuovere processi di sviluppo a lungo termine.

Il vertice di aprile ha sottolineato l'importanza della pace e della sicurezza come ambito prioritario di cooperazione politica, civile-militare e finanziaria, anche perché si tratta di uno degli ambiti del partenariato tra Africa e UE in cui sono stati raccolti più frutti e conseguiti maggiori risultati.

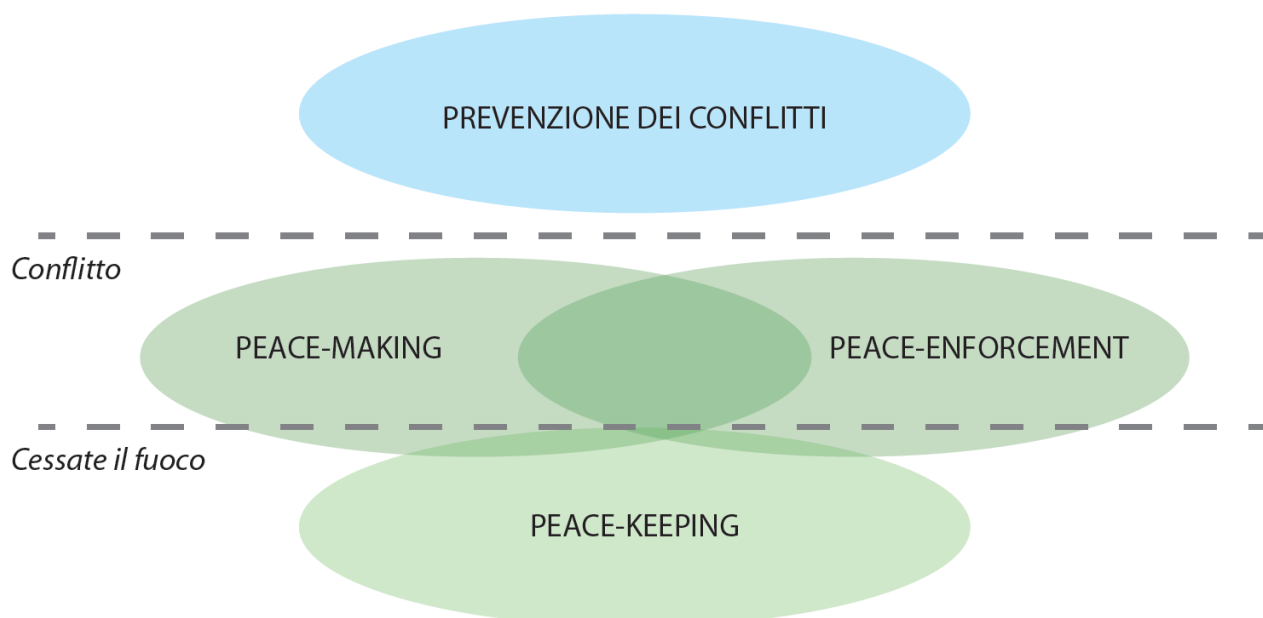
La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), in precedenza definita Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), è parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Si tratta dello strumento della politica estera dell'Unione finalizzato al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale.

Il tema della pace e della sicurezza è prioritario per l'Africa più che per altre regioni. In occasione del meeting del 6 giugno 2014 ad Addis Abeba della Commissione dell'Unione Africana, è stata presentata la Posizione comune africana (*Common African Position, CAP*), esito del lavoro di un anno di una Commissione di alto livello (*High Level Committee, HLC*) istituita dall'UA al fine di identificare le priorità chiave per partecipare ai negoziati per la definizione dell'agenda di sviluppo per il post-2015. Il documento identifica sei pilastri: trasformazione economica strutturale e crescita inclusiva, scienza, tecnologia e innovazioni; sviluppo centrato sulle persone; sostenibilità ambientale; gestione dei disastri e delle risorse naturali; finanza e partenariato; pace e sicurezza.

L'Unione Africana ha cercato negli ultimi anni di istituire e mettere a regime un modo più sistematico di condurre le operazioni di pace, soprattutto in contesti colpiti da conflitti interni, al fine di bilanciare il bisogno di risposta immediata alle crisi con la garanzia di sicurezza, assistenza umanitaria e protezione dei civili, sulla base di considerazioni di lungo periodo per strategie di sviluppo e consolidamento della pace dopo il conflitto. Si tratta di un approccio in linea con quello delle Nazioni Unite¹⁴; e missioni come quella dell'Unione Africana in Somalia (*AU Mission in Somalia*, AMISOM) o quella delle Nazioni Unite in Mali (*UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, MINUSMA) o mandati più ampi come quello delle Nazioni Unite per la Repubblica democratica del Congo (*UN Organization Stabilization Mission in Democratic Republic of the Congo*, MONUSCO) evidenziano (secondo Vasu Gounden fondatore e direttore esecutivo dell'*African Centre for the Constructive Resolution of Disputes - ACCORD*)¹⁵, questo spostamento d'enfasi dal *peacekeeping* attraverso missioni di mantenimento della pace, al cosiddetto *peace enforcement*, che le precede e mira a imporre la pace attraverso missioni attuate da contingenti militari che ricorrono all'uso della forza o minacciano di usarla per portare le parti in conflitto che hanno cessato le ostilità a intavolare trattative per la firma di un trattato di pace.

Affrontare la natura complessa, il contesto e le molteplici determinanti dei conflitti odierni implica la necessità di muoversi su più fronti del *peace enforcement* che, secondo la terminologia corrente, comprende operazioni di contenimento (per limitare l'espansione e l'intensità del conflitto), applicazione di misure coercitive (contro obiettivi circoscritti), protezione delle attività umanitarie (per garantire la sicurezza alla popolazione e ai convogli umanitari), creazione e controllo di aree sicure, separazione forzata dei contendenti e liberazione di territori occupati.

Fig. 2 - Collegamenti e sovrapposizioni tra le attività per la pace e la sicurezza



Fonte: S. Abiola e J. Otte, 2014.

¹⁴ Le relazioni e il coordinamento strategico e operativo sul campo tra Nazioni Unite e Unione Africana sono aumentati a seguito della creazione di un nuovo ufficio delle Nazioni Unite presso l'Unione Africana (*UN Office to the African Union*, UNOAU), aperto ad Addis Abeba nel 2010.

¹⁵ V. Gounden (2014), "Editorial", *Conflict Trends*, Issue 2, giugno.

A venti anni dal genocidio in Ruanda del 1994, la necessità di rispondere rapidamente ai conflitti è di estrema attualità in Africa. L'Unione Africana si è dotata nel 2013, a seguito della crisi in Mali, di una *African Capacity for Immediate Response to Crises* (ACIRC) e l'impegno è certamente aumentato, se non altro in termini numerici: nel 2003 meno di 20 mila operatori di *peacekeeping* africani erano impiegati sul campo nelle missioni delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana, nel 2013 avevano raggiunto le 60 mila unità.

Oltre dieci anni dopo l'istituzione dei diversi dispositivi previsti dall'Architettura per la pace e la sicurezza africana (*African Peace and Security Architecture*, APSA), l'accordo di sicurezza collettiva e di allerta preventiva per facilitare il tempestivo ed efficace intervento in caso di conflitti o situazioni di crisi, persistono numerose sfide da affrontare con impegno, dando una prova tangibile della volontà politica di investire, anche in termini di maggiori risorse finanziarie, per esempio sul meccanismo continentale di allerta preventiva, il *Continental Early Warning System* (CEWS), e sulla forza armata semipermanente dell'*African Standby Force* (ASF)¹⁶.

L'UE è sicuramente un partner strategico prioritario per l'Africa su questo fronte e in particolare per le istituzioni che compongono l'APSA, così come lo sono alcuni paesi membri come Francia, Germania, Regno Unito e i paesi scandinavi. L'UE è stata il principale e più regolare sostenitore finanziario attraverso una linea finanziaria dedicata, l'*African Peace Facility* (APF)¹⁷, che ha messo a disposizione un programma di 40 milioni di euro in tre anni.

Lo staff del Dipartimento per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana è aumentato negli anni, la capacità di assorbimento - un problema tradizionale per l'UA - è molto cresciuta, le cinque brigate a livello regionale dell'ASF hanno capacità di risposta molto eterogenee ma stanno cercando di migliorare la propria operatività. Un caso di emergenza recente come quello del Mali ha evidenziato tutte le difficoltà sul fronte della preparazione delle forze africane, con elevati vincoli logistici e finanziari. Tutto ciò concorre a evidenziare ampi spazi di cooperazione tra UE e Africa, tenuto conto di alcuni ambiti di intervento in cui c'è ancora molto da fare, a cominciare dal coinvolgimento della società civile - finora ai margini di questi processi di intervento per la pace e la sicurezza - e da una più chiara ripartizione di compiti tra livello continentale (Unione Africana) e regionale (i vari processi di integrazione regionale presenti in Africa, a cui fa riferimento la politica commerciale degli EPA).

La prevedibilità e sostenibilità delle risorse finanziarie è un tema di grande importanza in questa cornice. Dal suo inizio nel 2004, l'APF è stata finanziata cinque volte sotto il nono Fondo europeo di sviluppo (periodo di competenza: 2000-2007), attingendo al Programma regionale intra-ACP per un importo complessivo di 190 milioni di euro, e un'altra volta a valere sul decimo Fondo europeo di sviluppo (periodo di competenza: 2008-2013), ricorrendo a fondi non allocati e residui per 126 milioni di euro.

Sul fronte delle operazioni di pace e sicurezza, l'Africa rimane fortemente dipendente dalle risorse finanziarie europee, che tendono a variare. Anche in questo caso si prospetta una tensione finora irrisolta e che persiste anche dopo il vertice di aprile: l'Africa reclama maggiore appropriazione dell'APSA (il principio dell'*ownership*), ma il cosiddetto partenariato tra uguali difficilmente si concretizzerà fintanto che l'Africa non sarà in grado di essere meno dipendente dalle risorse finanziarie esterne, raggiungendo un maggiore margine di autosufficienza finanziaria, combinando sforzi continentali e regionali.

¹⁶ P. D. Williams (2014), "Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture", *African Security*, Vol. 7, N. 3, pp. 147-162.

¹⁷ Si tratta di una linea finanziaria introdotta nel 2004, a rigore perciò prescinde dalla JAES.

Nel 2008 il Rapporto di un panel di esperti promosso da Unione Africana e Nazioni Unite sulle modalità per sostenere le operazioni di *peacekeeping* in Africa, il cosiddetto Rapporto Prodi, proponeva di istituire un fondo per raccogliere contributi sia dei paesi africani che dell'UE¹⁸: si trattò di un'idea accolta positivamente, ma mai concretizzata finora.

In occasione del 7° meeting congiunto di consultazione tra il Consiglio Pace e sicurezza dell'Unione Africana¹⁹ e il Comitato Politico e di sicurezza dell'UE²⁰, tenuto a Bruxelles il 15 maggio 2014, le parti si sono limitate molto ritualmente a esprimere apprezzamento per il rinnovato impegno sottoscritto al vertice di aprile a rafforzare la cooperazione in tema di pace e sicurezza, per poi discutere le crisi attuali:

- Sudan meridionale: le parti hanno espresso apprezzamento per gli accordi raggiunti a maggio sotto gli auspici dell'IGAD per ridurre le tensioni;
- Corno d'Africa: le parti hanno espresso sostegno alle missioni europee EUTM Somalia²¹, EUCAP Nestor²² e EUNAVFOR Atalanta²³ e ribadito la necessità di rafforzare le capacità delle forze di sicurezza e di difesa del governo federale della Somalia;
- Repubblica Centrafricana: le parti hanno sollecitato un maggiore coordinamento tra la missione europea EUFOR-RCA²⁴ e quella africana MISCA²⁵, in attesa che divenga operativa a metà settembre 2014 l'operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite MINUSCA²⁶ in cui confluiranno le operazioni;
- Sahel: le parti hanno rinnovato il proposito di contrastare il terrorismo, il traffico di droga e di esseri umani (agendo su origine, transito e mercati), le migrazioni irregolari (attraverso una migliore gestione e controllo delle frontiere), mentre la parte europea si è impegnata al rafforzamento delle capacità attraverso le missioni EUTM-Mali, EUCAP Sahel Niger²⁷ ed EUCAP Sahel Mali²⁸ e al raccordo con la missione dell'Unione Africana per il Mali e il Sahel (MI-SAHEL)²⁹.

¹⁸ UN (2008), *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union Peacekeeping Operations*, UN, Washington D.C.

¹⁹ L'Unione Africana si è dotata di una propria politica di sicurezza e difesa, strutturata in maniera simile a quella dell'UE, creando sia un Consiglio Africano per la Pace e la Sicurezza, che è costituito da 15 Stati membri, 5 con mandato triennale e 10 con carica biennale, sia un responsabile del Meccanismo di Pace e Sicurezza, costituito a sua volta da un Comitato degli Stati Maggiori Riuniti e da una Forza Permanente di Pace Africana.

²⁰ Il Comitato Politico e di sicurezza dell'UE ha il compito di controllo politico e direzione strategica di tutte le operazioni PESD, militari e civili. Organo permanente del Consiglio dell'UE, è costituito da alti funzionari o ambasciatori degli stati membri e da un rappresentante della Commissione Europea e si riunisce tutte le settimane.

²¹ Missione militare dell'Unione europea per contribuire all'addestramento delle Forze di sicurezza somale, denominata *European Union Training Mission to contribute to the training of Somali National Security Forces* (EUTM Somalia).

²² Missione civile dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa (*Regional Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean*).

²³ Missione diplomatico-militare dell'Unione Europea per prevenire e reprimere gli atti di pirateria marittima lungo le coste dello Stato del Corno d'Africa a sostegno alle risoluzioni ONU (*European Union Naval Force Somalia, Operation Atalanta*).

²⁴ Missione multinazionale di *peacekeeping* europeo con mandato delle Nazioni Unite e sotto il comando francese, avente per area di operazioni tre zone sensibili della capitale Bangui (*European Union Force in RCA*).

²⁵ Missione dell'Unione Africana di *peacekeeping* in Repubblica Centrafricana (*Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africain*, MISCA).

²⁶ Missione di stabilizzazione approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con risoluzione 2149 (2014) e definita *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA).

²⁷ Missione di *capacity building* che, con una dotazione finanziaria di 9,2 milioni di euro, interessa la formazione di circa 3.000 membri delle forze di sicurezza, forze armate e magistratura del Niger, avvalendosi di circa 50 esperti provenienti da 11 paesi membri dell'UE. Nel luglio 2014 la missione è stata prorogata sino al 15 luglio 2016.

6. Le migrazioni

Il tema della democrazia e dei diritti umani è uno più spinosi nell'ambito del dialogo politico tra UE e Africa, come evidenziato dalle posizioni molto distanti sulla Corte penale internazionale. La percezione diffusa in Africa che la politica europea usi due pesi e due misure, parlando di democrazia e diritti umani con l'Africa ma non facendo altrettanto con altri (a cominciare dai paesi del Golfo), investe un terreno molto sensibile politicamente come quello delle migrazioni. All'Europa viene rimproverata la netta separazione tra politiche "sviluppiste" che sottolineano il nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, e politiche cosiddette "securitarie" nei confronti dell'immigrazione in Europa, focalizzate sulla prevenzione dell'immigrazione clandestina - soprattutto attraverso politiche di controllo delle frontiere più efficaci - e la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

A ridosso del vertice di aprile si parlava di una regia sui flussi migratori africani, ma l'esito dell'incontro è stato molto modesto in proposito riproponendo, nella veste nuova della Dichiarazione finale specifica sulla migrazione e la mobilità, lo stesso approccio che aveva contraddistinto due importanti processi. Anzitutto, il partenariato tra Africa ed Europa sul tema, l'*Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment* (MME) avviato nel 2007, rinnovato con il Piano d'azione 2011-2013 su MME e focalizzato su tre pilastri:

- l'organizzazione della migrazione legale,
- la lotta contro la migrazione irregolare,
- il rafforzamento delle sinergie tra migrazione e sviluppo.

In secondo luogo, il cosiddetto Approccio globale (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) istituito nel 2005, riformulato così come indicato nella Comunicazione della Commissione europea del settembre 2011 e che aveva programmaticamente definito quattro pilastri di intervento per affrontare il fenomeno migratorio in "maniera integrata ed equilibrata", in partenariato con i paesi terzi del Mediterraneo e dell'Africa:

- organizzazione e facilitazione della migrazione e mobilità legale,
- prevenzione e riduzione dell'immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani,
- promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo,
- ottimizzare l'impatto positivo in termini di sviluppo di migrazioni e mobilità.

Quanto tali approcci e modelli di politica condivisa dei flussi migratori siano insufficienti lo dimostra purtroppo in modo emblematico la realtà vissuta a Lampedusa. A un anno di distanza dall'inizio dell'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum*, avviata il 18 ottobre 2013 in sinergia con le attività previste da FRONTEX per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto

²⁸ Missione lanciata nel luglio 2014, con l'arrivo a Bamako di 25 esperti europei per rafforzare le capacità delle forze di sicurezza del Mali e che, a regime, prevede circa 70-80 esperti per una durata di 4 anni.

²⁹ La prima iniziativa umanitaria, lanciata il 14 luglio 2014 all'interno della MI-SAHTEL, di distribuzione di cibo alle famiglie più povere, si chiama "Hampers from the Heart" ed è stata realizzata con la collaborazione della Croce Rossa del Mali e il sostegno finanziario statunitense.

all'eccezionale afflusso di migranti, la situazione è tutt'altro che risolta. Tra gennaio e ottobre 2014 non si è fermato il flusso di migranti verso le coste italiane, che ha superato quota 35.000.

Tra il 2007 e il 2013 l'UE ha finanziato con 1,8 miliardi di euro le attività di controllo delle frontiere esterne, potenziando FRONTEX e lanciando a fine 2013 il sistema di sorveglianza delle frontiere Eurosur; tuttavia, il numero dei migranti irregolari che hanno rischiato la vita non è diminuito.

Le immigrazioni irregolari e le morti che si registrano hanno effetti negativi tanto sull'Europa quanto sull'Africa. L'UE ha messo in campo molti programmi di cooperazione allo sviluppo per agire sulle cause che determinano migrazioni irregolari, ma è soprattutto all'Africa che spetta il compito di impegnarsi con un'assunzione di responsabilità piena, dimostrando una volontà politica molto maggiore di quanto non sia avvenuto finora. Non è attraverso meccanismi più o meno compensativi - come lo scambio tra l'Italia e la Libia di Gheddafi in termini di maggiori controlli alle frontiere libiche (anche con centri di detenzione nel paese) a fronte di maggiori investimenti e aiuti italiani - che si assicurerà una piena leadership africana sul tema, invece necessaria. In questo senso, da parte europea più che negoziare coi governi africani compensazioni monetarie per ridurre il flusso migratorio, occorrerebbe una maggiore coerenza delle politiche - altro vessillo del discorso europeo -, anzitutto guardando all'impatto sulla popolazione africana delle politiche economico-commerciali (come gli EPA), della Politica agricola comune e di quella di sicurezza. Un rapporto del *Transnational Institute*³⁰ sottolinea come la politica dell'UE a sostegno degli investimenti diretti esteri sia stata concepita per favorire gli investitori europei senza alcun riguardo per gli interessi delle popolazioni interessate dagli investimenti.

L'incontro che si è tenuto il 4 ottobre proprio a Lampedusa, coinvolgendo le organizzazioni di cooperazione internazionale della piattaforma Concord Italia e rappresentanti delle istituzioni nazionali ed europee, ha messo in rilievo le incoerenze delle politiche europee e nazionali che da un lato offrono aiuti, commercio e armi, mentre da un altro lato chiudono le frontiere al movimento delle persone. Il vertice di aprile ha portato risultati molto modesti, rivelandosi incapace di andare oltre il mantra della ricerca di maggiori sinergie tra migrazione e sviluppo, la riduzione dei costi dell'invio delle rimesse, la valorizzazione del ruolo della diaspora e la necessità di affrontare le cause strutturali e profonde delle migrazioni irregolari. Le raccomandazioni presentate a ottobre dalla piattaforma Concord Italia si spingono coraggiosamente oltre e chiedono che le politiche migratorie si integrino "strettamente con una politica per il co-sviluppo dei paesi al sud e al nord, della persona umana, oltre la divisione delle frontiere"³¹. In concreto occorrerebbe:

- rifondare i Partenariati di mobilità (PdM), uno dei principali impegni politici dell'UE per governare le migrazioni, basandoli su impegni stringenti e vincolanti di rispetto dei diritti umani;
- dare maggiore priorità al sostegno alla mobilità regolare e alla protezione internazionale dei migranti, ponendoli al centro della cooperazione allo sviluppo;
- adottare una visione globale ed equa del co-sviluppo, potenziando le catene migratorie con azioni di informazione e formazione;
- rafforzare le azioni di raccordo tra formazione e lavoro;

³⁰ Transnational Institute (2012), *The European Union and the Global Land Grab*, Washington D.C.

³¹ Concord Italia (2014), *Migrazioni e sviluppo nel Mediterraneo*, Lampedusa, 4 ottobre.

- finanziare azioni reciproche di *capacity building*, coinvolgendo le organizzazioni dei migranti e la società civile.

In pratica, oltre a dare reale concretezza al principio di un approccio fondato sui diritti umani e a quello della coerenza delle politiche, professati dall'UE, ampliare lo spettro degli attori e dare più spazio alle organizzazioni per la difesa dei diritti umani significa anche favorire una "de-securitization" dell'agenda politica migratoria.

Nel secondo semestre del 2014, la Presidenza italiana del Consiglio d'Europa intende fare del tema migratorio una delle principali priorità.

Lo farà, oltre che rafforzando FRONTEX, promuovendo maggiormente il dialogo coi paesi partner di origine e di transito dei flussi migratori. In particolare, due processi di dialogo strutturati a livello regionale saranno un indicatore di quanto realmente efficace e innovativa possa essere questa azione: il 26-27 novembre a Roma la Presidenza italiana ospiterà la quarta Conferenza ministeriale euro-africana sulla migrazione e lo sviluppo, nell'ambito del processo di Rabat lanciato nel luglio 2006 e finora anch'esso molto modesto nei risultati rispetto all'obiettivo originale di sviluppare un programma di cooperazione pluriennale in materia d'emigrazione e di sviluppo imperniato sui tre aspetti dell'emigrazione legale, la lotta contro l'emigrazione irregolare, le sinergie tra emigrazione e sviluppo.

La Presidenza italiana intende promuovere anche lo sviluppo di un dialogo parallelo a quello di Rabat, che è stato imperniato di fatto sull'asse saheliano del percorso migratorio, concentrandolo invece sulla migrazione dai paesi dell'Africa orientale. Due spazi di partenariato molto strategici, su cui la vera sfida - anche rispetto agli esiti del vertice di aprile - è quella di affrontare le difficoltà reali che hanno sin qui impedito la costruzione di un'alleanza efficace tra Africa ed Europa.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)
- n. 89-bis L'unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali (ISPI – dicembre 2013)
- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)
- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI - marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI - maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI - giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CeSPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CeSPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di *governance* economica e finanziaria (ISPI - settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CeSPI - settembre 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>