

Lia Quartapelle

Serve ancora una Partnership Africa-Unione europea? (*)

Introduzione

Il 29 e 30 novembre prossimo si terrà a Sirte, in Libia, il **terzo Summit Africa-Ue**, dal titolo "Growth, Investments and Job Creation". Dopo il primo appuntamento al Cairo, nel 2000, e il secondo a Lisbona nel 2007 (ritardato per vicende contingenti, legate anche a presenze sgradite), questo terzo incontro sarà l'occasione per **valutare lo stato dell'arte dei rapporti tra l'Unione europea e l'Africa** e in particolare per constatare quanto della **Joint Africa-European Union Strategy** è stato realizzato dal suo varo a Lisbona e per **approvare il secondo Piano strategico** per il triennio 2011-2013.

In vista del vertice di Sirte, questa Analysis intende analizzare i **successi e i limiti** dei primi tre anni della Joint Africa-European Union Partnership, prendendo in considerazione i **due principali elementi di novità** emersi sullo scenario internazionale dal 2007 a oggi: da un lato, gli effetti della **crisi finanziaria**, che hanno condizionato i rapporti tra l'Unione europea e le altre regioni del mondo, e dall'altro il delinearsi in modo sempre più compiuto dell'**influenza di potenze non tradizionali interessate all'Africa**. In questo senso, l'Analysis intende valutare se e quanto serva ancora una Partnership tra i due continenti.

I risultati del primo triennio della Partnership

Il Summit di Sirte avrà come obiettivo principale la valutazione dei risultati della Joint Africa-EU Strategy (Jaes), ovvero della parte operativa della Partnership tra il continente africano e l'Europa a 27. Nata con l'obiettivo di unificare gradualmente gli accordi di cooperazione dell'Unione europea in atto con il continente africano¹ e di dare un quadro di visione continentale ai

¹ Per ragioni di carattere storico e geo-strategico, la relazione tra Unione europea e Africa è stata frammentata tra vari accordi e politiche settoriali: l'Accordo di Cotonou, la Politica Europea di Vicinato, l'Accordo di Cooperazione su commercio e sviluppo con il Sudafrica. L'Africa-Eu Partnership e la Jaes nascono anche con l'obiettivo di unificare la prospettiva europea nelle relazioni con l'Africa, ECDPM, *The EU-Africa Partnership in Historical Perspective*, Issue Paper I, ECDPM, Maastricht 2006.

No. 32 – NOVEMBER 2010

Abstract

The Africa-European Union summit to be held in Sirte on 29th-30th November will be a key test for the state of the art of the relationship between Africa and the European Union. This analysis intends to evaluate the results of the first three years of implementation of the strategy. It also intends to assess how the emergence of new powers (such as China, India, Brazil and the Arab countries) can impact on the relationship between Africa and the European countries.

Lia Quartapelle is the Research Assistant for the Africa Programme at ISPI.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

vari strumenti di finanziamento esistenti², la Jaes riflette le priorità dell'Unione europea nelle sue relazioni con l'Africa. È strutturata in **8 capitoli tematici**: a fianco di aree di chiaro interesse europeo, come *Pace e sicurezza*; *Governance, democrazia e diritti umani*; *Energia*, vi sono aree di interesse mutuo, come *Commercio, integrazione regionale e infrastrutture*; *Migrazione, mobilità e occupazione*; *Cambiamento climatico* e aree d'interesse soprattutto dei paesi africani, come gli *Obiettivi di sviluppo del Millennio* e il capitolo su *Scienza, società dell'informazione e spazio*.

I risultati dei primi tre anni della Joint Africa-EU Strategy possono essere pesati prendendo in considerazione **quanto è stato fatto, in termini di azioni, dialogo politico e finanziamenti**. Da questo punto di vista, i primi tre anni della Jaes sono stati **deludenti**³: i risultati raggiunti riguardano solo i capitoli interessanti dal punto di vista europeo. Nello specifico si può così sintetizzare quanto raggiunto nei vari capitoli⁴:

- **Pace e sicurezza.** Questo capitolo aveva come obiettivi il rafforzamento del dialogo politico tra Europa e Africa in caso di conflitti; la messa in opera dell'African Peace and Security Architecture (Apsa); la messa a disposizione di fondi prevedibili per operazioni di *peace-keeping* a guida africana. È il capitolo dove si sono ottenuti più risultati. L'Unione europea ha finanziato con 1 miliardo di euro varie attività dell'Apsa e si è impegnata nei fora multilaterali a cercare una soluzione condivisa per le missioni di pace a guida africana. In alcune crisi continentali (Mauritania, Guinea, Guinea-Bissau), anche se non sono questi i casi più rilevanti da un punto di vista strategico⁵, il consolidamento del dialogo politico ha permesso l'avvio di una soluzione.
- **Governance, democrazia e diritti umani.** Una delle priorità era quella di rafforzare il dialogo politico relativamente a governance, democrazia e diritti umani, oltre a sostenere l'African Peer Review Mechanism e la Carta africana su democrazia, elezioni e governance e migliorare la collaborazione nell'ambito dei beni culturali. Al di là di impegni che vanno nella direzione di quanto stipulato a Lisbona, ma che non dipendono dall'esistenza della Jaes⁶, pochissimo di concreto è stato realizzato (l'individuazione di alcune aree di collaborazione nei fora internazionali, alcuni incontri di confronto sui temi di quest'area), e ancora meno è stato finanziato: l'Unione europea ha contribuito con 2 milioni di euro al segretariato dell'African Peer Review Mechanism e con 1 milione di euro all'AU's Electoral Assistance Fund.
- **Commercio, integrazione regionale e infrastrutture.** Per quanto riguarda l'aspetto di commercio e integrazione regionale, si tratta di uno degli ambiti di maggiore divergenza tra le aspettative e gli interessi europei e quelli africani. Per l'Unione europea, infatti, la collaborazione in quest'area implicava il raggiungimento di un accordo in tema di regime commerciale che avrebbe sostituito il regime preferenziale previsto dall'Accordo di Cotonou con una specie di libero scambio. La forte opposizione africana, motivata dalle preoccupazioni relative agli effetti di una liberalizzazione commerciale troppo spinta, ha di fatto portato al naufragio di questa parte

² L'Unione europea usa vari strumenti per finanziare i propri interventi in Africa, tra cui i più rilevanti in termini di volumi o specificità continentale sono l'European Development Fund, il Trust Fund per le infrastrutture in Africa, l'African Peace Facility, i finanziamenti per il capacity building dell'Unione africana e per le missioni dell'Unione africana-Onu.

³ Il giudizio di alcuni commentatori è più duro. Per Oladiran Bello, ad esempio, la Jaes «has so far failed to deliver on its key promises to fundamentally transform development and political cooperation between the continents», O. BELLO, *The EU-Africa Partnership: at a strategic cross-roads*, Policy Brief n. 47, FRIDE, Madrid, 2010.

⁴ I riferimenti usati per questa valutazione sono AFRICA-UE PARTNERSHIP, *European Union-Africa Strategy Action Plan*, Lisbon 2007; IDEM, *First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership*; IDEM, *Assessment Report*, 2009; IDEM, *Key Deliverables of the Joint Africa-EU Strategy*, 2010.

⁵ In questi casi è prevalsa la logica della mediazione portata avanti dai paesi europei più direttamente interessati.

⁶ Come, ad esempio, la Governance Incentive Tranche di 2,7 miliardi di euro finanziata all'interno degli esistenti programmi di cooperazione dell'Unione europea.

dell'agenda⁷. I soli accordi raggiunti hanno un'impostazione bilaterale. Alcuni risultati sono stati ottenuti nell'ambito del rafforzamento delle capacità dei paesi africani nella statistica e nell'area della regolamentazione, degli standard e dei controlli di qualità. Nell'ambito delle infrastrutture, invece, l'impegno della Commissione europea e di 13 stati membri è ingente: 165 milioni di euro, a cui si aggiungono 200 milioni di euro finanziati attraverso i fondi intra-Acp. Queste sono risorse messe a disposizione attraverso un Trust Fund per le Infrastrutture la cui nascita però precede il Summit di Lisbona. Ancora una volta nei risultati della Jaes i paesi europei fanno convergere impegni che non originano da essa: la strategia, più che un documento guida, diventa un contenitore di iniziative già assunte.

- **Obiettivi di sviluppo del Millennio.** Anche in questo caso, la Commissione europea e i paesi membri hanno messo a disposizione generose quantità di risorse per finanziare il raggiungimento dei tre ambiti degli Obiettivi di sviluppo del Millennio giudicati più importanti (sicurezza alimentare, salute ed educazione). Si tratta però di risorse il cui stanziamento non dipende in alcun modo dall'approvazione della Jaes ma bensì da impegni precedenti, a partire dalla Dichiarazione del Millennio. L'adozione della Jaes ha aperto lo spazio per alcuni programmi di collaborazione in aree marginali⁸.
- **Energia.** Questo capitolo era stato inserito a causa delle preoccupazioni dell'Europa relativamente alla propria sicurezza energetica, e delle richieste dell'Africa relativamente alle infrastrutture energetiche nei propri paesi. In quest'ambito pochissimo di concreto è stato raggiunto: la valutazione in merito non riporta neanche uno stanziamento effettuato in quest'ambito⁹.
- **Climate change.** In quest'area la cooperazione tra Unione europea e Africa è stata vivace, soprattutto in preparazione della Conferenza di Copenhagen. Gli stati africani hanno fatto fronte comune in quest'occasione, affermando con inusitato vigore una posizione continentale unitaria e severa. Forse anche per questa ragione, l'ultimo documento di lavoro disponibile¹⁰, relativo alla Strategia 2011-2013, non riporta nessuna proposta per il prossimo triennio, forse segno di una difficoltà a raggiungere un'intesa almeno di principio.
- **Migrazione, mobilità e impiego.** Anche questa è un'area di grande tensione potenziale tra la visione dell'Unione europea e quella dei paesi africani. I flussi migratori rappresentano un fattore d'instabilità per i paesi di destinazione, e un'opportunità di sviluppo (oltre che un fattore d'impoverimento) per i paesi di origine. Una seria collaborazione tra Africa e Ue in quest'ambito porterebbe benefici indubbi per entrambe le parti. Nella realtà, il tema è di difficile trattazione se non accompagnato da una precisa volontà politica, e i risultati della Jaes lo testimoniano: in tre anni sono stati stanziati 1,7 milioni di euro per l'Istituto per le rimesse e 1,5 milioni di euro per il Network della diaspora africana in Europa. Non ci sono stati passi avanti degni di nota invece per quanto riguarda politiche o iniziative di sostegno all'occupazione nei paesi africani.
- **Scienza, società dell'informazione e spazio.** La collaborazione in quest'ambito consiste in iniziative di gruppi di paesi membri o di singoli stati. Le iniziative più importanti avrebbero dovuto essere lanciate nel 2010-2011.

⁷ Solo nel caso dell'Ecowas si è arrivati a una mediazione, ovvero l'Unione europea si è impegnata a contribuire con 6,5 miliardi di euro in 5 anni a un Epa Development Programme che ha l'obiettivo di compensare gli effetti sociali e di benessere di un programma di liberalizzazioni che colpirebbe duramente i paesi africani coinvolti.

⁸ Ad esempio, la collaborazione con Sadc e Comesa nell'ambito della qualità della gestione educativa.

⁹ AFRICA-UE PARTNERSHIP, *Key Deliverables...*, cit.

¹⁰ AFRICA-UE PARTNERSHIP, *Report of the 11th Meeting of the Joint AUC-EC Task Force*, Addis Ababa, 20-21 October 2010, p. 35.

- Infine, la Jaes prevedeva un aspetto di **collaborazione inter-istituzionale tra Commissione europea e Commissione dell'Unione africana**, particolarmente significativa in quanto la Partnership Africa-Unione europea si basa su una stretta collaborazione tra le due Commissioni, e la debolezza in termini di capacità istituzionali dell'Unione africana è uno degli elementi che ha minato questi primi tre anni. I programmi di cooperazione istituzionale sono stati criticati in quanto vanno a incidere su una struttura, quella della Commissione dell'Ua, già fragile e priva di un adeguato numero di personale.

Quale visione globale

Se si vuole considerare invece il successo della Partnership in modo più globale, si può analizzare quanto essa sia **servita a rafforzare lo standing dell'Unione europea come potenza globale**. La Partnership è nata, dopo le altre partnership bilaterali, per consolidare le relazioni tra l'Unione europea come attore singolo e gli attori emergenti del mondo multipolare e, nello specifico caso dell'Africa, per ridurre la frammentarietà dell'approccio europeo al continente. Per quanto riguarda questo secondo obiettivo, la percezione è che la Partnership Ue-Africa sia percepita a Bruxelles come uno **strumento di relazioni solo** con la parte **sub-sahariana**¹¹, benché dell'Ua facciano parte a parità di condizioni anche i paesi arabi. In generale, nonostante le Partnership dell'Ue con paesi terzi (e con l'Ua) possano effettivamente aiutare a rinforzare il profilo globale dell'Unione europea, esse fino a oggi sono state **più elementi di stile e di processo** che di sostanza¹².

Ci si può anche chiedere se effettivamente la Partnership Africa-Unione europea sia servita a **passare da una logica di rapporti tra donatori e beneficiari a quella di una relazione tra partner**, spezzando così anche il monopolio dei rapporti tra paese colonizzato ed ex-madrepatria, che in seno all'Unione europea segnava moltissimo il *modus operandi* delle relazioni con l'Africa. Sicuramente, l'affermazione di una narrativa di partnership è stata molto importante per **riorientare il tono** della documentazione ufficiale¹³ e dei rapporti diplomatici. Al tempo stesso, **l'asimmetria**, in termini di capacità, risorse umane e finanziarie, e **le difficoltà incontrate nel processo d'integrazione** sia dall'Unione europea che dall'Unione africana, complicano la creazione di una partnership reale.

Tuttavia, l'impatto positivo in termini di **innovazione** delle relazioni Africa-Ue non va sottovalutato. Infatti, secondo alcuni analisti che hanno seguito la genesi della Jaes¹⁴, questa ha avuto come risultato positivo il **rafforzamento del dialogo politico** tra i due continenti – che prima del 2007 non esisteva in modo formalizzato nonché **l'espansione dell'orizzonte delle relazioni Africa-Ue** a nuovi ambiti e il **consolidamento dell'approccio collettivo** dell'Ue all'Unione africana. Le questioni all'ordine del giorno dell'agenda internazionale (dalla crisi finanziaria ai negoziati sul clima) spingono perché questo tipo di innovazione nelle relazioni tra continenti diventi un modo di procedere sempre più consueto.

Una valutazione più globale della riuscita della Joint Africa-European Union Strategy non può però prescindere dal riconoscere che esiste **una tensione tra aspetti politici e tecnici**: far funzionare la Partnership non è solo una questione di quante azioni si intraprendono o di quanti finanziamenti vengano erogati. La mancanza di una presa d'atto, nei documenti ufficiali, di difficoltà di carattere

¹¹ C. BARRIOS, *EU Cooperation with the African Union: Problems and Potential*, Policy Brief n. 51, FRIDE, Madrid, 2010.

¹² S. ISLAM, *"Strategic Partnership": the European Union's Quest for Global Clout*, SAIIA Occasional Paper n. 33, South Africa Institute of International Relations, Johannesburg, 2009.

¹³ C. BARRIOS, *EU Cooperation with the African Union...*, cit., p. 5.

¹⁴ J. BOSSUYT – A. SHERIFF, *What next for the Joint Africa-EU Strategy? A Scoping Paper*, Discussion Paper n. 94, ECPDM, Maastricht, 2010.

politico sulle questioni più spinose (commercio, migrazione) rischia di non assistere in modo positivo il processo politico, che di per sé non è disposto a misurarsi con questi temi¹⁵.

Potenze emergenti e potenze tradizionali: a che serve una Partnership Africa-Ue?

Un'altra questione sovrastrutturale che la Partnership Africa-Ue non affronta direttamente è quella legata all'espandersi in Africa dell'influenza di **potenze emergenti**, che **sfidano l'assetto consolidato** di relazioni con le potenze tradizionali. Seppure la Partnership nasca anche dall'esigenza di reinventare la relazione tra i due continenti a tutti i livelli – istituzionale, politico e culturale – data l'emergenza di attori come **Cina, India, Brasile e i paesi arabi** sulla scena africana¹⁶, essa non affronta direttamente questa questione, né la questione verrà affrontata al Vertice di Sirte.

Il ritrovato interesse¹⁷ delle potenze emergenti per l'Africa ha modificato – se non **marginalizzato** – la **presenza europea** nel continente. **Dal punto di vista commerciale**, il fatto che tra il 1990 e il 2008 le potenze emergenti dell'Asia, del Medio Oriente e del Sud America abbiano più che raddoppiato la loro quota di scambi con l'Africa, passando dal 18% dell'interscambio commerciale con l'Africa al 39%, ha quasi dimezzato la quota dell'interscambio commerciale tra Africa ed Europa (passato dal 51% del totale al 28%). L'Europa mantiene comunque il primo posto tra i partner dell'Africa. Nonostante la crisi, tra il 2006 e il 2008, Cina, India e Brasile hanno raddoppiato esportazioni e importazioni dall'Africa¹⁸. L'afflusso record di **Investimenti Diretti Esteri** registrato dall'Africa tra il 2006 e il 2008 (da 57 a 88 miliardi di dollari) è dovuto in parte consistente all'interesse delle potenze emergenti¹⁹.

Le potenze emergenti sono sbarcate in Africa anche nella veste di **donatori**. Mentre negli anni Settanta gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna erogavano il 75% del totale mondiale degli aiuti, oggi essi vi contribuiscono solo per il 40%. Sebbene vi siano **stime molto divergenti**²⁰ relativamente al contributo delle potenze emergenti come donatori, non si può non tenere conto delle risorse messe a disposizione da questi attori, anche perché **la diversità di approccio**²¹ di questi rispetto ai donatori tradizionali sta modificando profondamente l'ambiente degli aiuti.

In particolare, i donatori emergenti sono diversi perché hanno **una prospettiva storica e ideologica** che è **più vicina** a quella dei paesi beneficiari, perché operano con strumenti non condizionali e non coordinati (offrono aiuti **“without strings attached”**), perché hanno **concentrazioni settoriali e geografiche** specifiche e si basano su **strutture istituzionali ibride**²².

L'affermarsi di attori tanto vivaci quanto diversi dall'Unione europea pone a essa una serie di problematiche non rinviabili. La velocità con cui Cina, India, Brasile e le altre potenze emergenti costruiscono **relazioni diplomatiche, economiche e commerciali bilaterali** con i paesi africani fa dubitare dell'efficacia di un meccanismo che invece è di **natura continentale. Le condizionalità**

¹⁵ Questo è quanto accadrà al Vertice di Sirte, dove le questioni politiche e di attualità (tra cui, ad esempio, il prossimo referendum per l'indipendenza del Sud Sudan) non sono inserite nell'agenda dei lavori.

¹⁶ R. CHEVALLIER, *The EU-Africa Summit: Strategy and Partnership*, Comment, FRIDE, Madrid, 2007, p. 5.

¹⁷ Per alcune potenze, come Cina e India, l'interesse per l'Africa non è nuovo, ma ha radici storiche remote, che risalgono non solo al periodo della prima indipendenza, ma anche ai periodi precedenti, vedi, ad esempio, R. MANNING, *Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?*, in «Development Policy Review», vol. 24, n. 4, 2006, p. 372.

¹⁸ La quota d'interscambio commerciale con il Nord America è rimasta sostanzialmente fissa intorno al 15%. THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, *Sviluppare le regioni dell'Africa e dell'Europa. Urbanizzazione: Sfide e opportunità*, 4 ed., Ricerca realizzata per la Fondazione Banco di Sicilia, Palermo, 2010, p. 197.

¹⁹ *Ibidem*, p. 193.

²⁰ N. WOODS, *Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*, in «International Affairs», vol. 84, n. 6, 2008, pp. 1-17.

²¹ La distanza è tale che l'aiuto proveniente da alcuni donatori non tradizionali è stato definito *rogue aid*, M. NAIM, *Rogue Aid*, in «Foreign Policy», n. 159, 2007, pp. 95-96.

²² D. ROWLANDS, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, IDRC, 2008.

alla base di molti interventi dell'Unione europea sono **minate** dalla disponibilità di risorse senza condizioni messe a disposizione dagli emergenti. La **retorica della partnership** è oscurata dalla realtà di un rapporto che si basa moltissimo sul finanziamento europeo di richieste africane e che in sintesi è molto meno alla pari di quello costruito tra paesi che sentono una **comune appartenenza al Terzo mondo**.

Conclusione

Il Vertice di Sirte del 29-30 novembre riuscirà in quanto saprà partire da una presa d'atto realistica della Partnership Africa-Ue per trovare possibili vie d'uscita. Un rilancio è tanto più necessario, tenendo conto del semi-fallimento dell'Unione per il Mediterraneo. Una prima valutazione relativa alle **iniziative intraprese** e alle risorse messe a disposizione evidenzia come ci sia spazio per poter rendere più concreta questa partnership. Se si vuole estendere la valutazione a un ambito più strategico e di lungo periodo, si può affermare che il tentativo di riformare le basi delle relazioni Africa-Unione europea sul concetto di **partnership** è **un'innovazione importante**, ma più sul piano delle intenzioni che delle realizzazioni. La **manca di un'attenzione costante alla dimensione politica** di questa relazione rischia di rendere il processo farraginoso e inconcludente.

La sempre più manifesta importanza di **potenze non tradizionali** in Africa tende a **marginalizzare l'Unione europea** nei suoi rapporti con il continente. La Partnership Africa-Ue dovrebbe invece approfittare del confronto offerto dalla presenza di potenze emergenti, per riflettere sui vantaggi e gli svantaggi dell'approccio della Partnership, e per individuare **complementarietà e azioni comuni** da sviluppare in un rapporto triangolare tra Africa, Unione europea e potenze emergenti²³.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

© ISPI 2010

²³ C. HACKENESCH, *China and the EU's Engagement in Africa: Setting the Stage for Cooperation, Competition or Conflict*, Discussion Paper n. 16, DIE, Bonn, 2009.

