

**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA
POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA**
Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014

Gruppo di lavoro - Relazioni UE-Africa

Le relazioni UE-Africa

Le [conclusioni](#) della Conferenza interparlamentare per la PESC e la PSDC di Atene nell'aprile del 2014, hanno esaminato il tema della politica di sicurezza e difesa comune in Africa sotto il profilo del primo schieramento franco-tedesco con la bandiera della UE in Mali, del ritardo nel dispiegamento della missione UE nella Repubblica centrafricana e del rilievo della crisi in Sahel e nella regione sub-sahariana per gli interessi e la sicurezza dei cittadini europei.

Sul vertice EU-Africa a Bruxelles, di aprile 2014, le Conclusioni della Conferenza hanno ribadito che la pace e la sicurezza sono essenziali per lo sviluppo e la prosperità nel continente africano e sostenuto con forza le aspirazioni africane e l'impegno per garantire pace, sicurezza stabilità.

1) Accordi di cooperazione allo sviluppo

Le relazioni UE-Africa sono state inizialmente improntate ad una logica prettamente commerciale, con la **convenzione di Yaoundè** (1964-1975) che offriva una serie di vantaggi commerciali e aiuti finanziari e le **convenzioni di Lomè** (1975-2000), basate sul sistema di preferenze generalizzate e l'accesso al mercato europeo della quasi totalità (99,5 per cento) dei beni prodotti dai paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico).

Nel 2000 l'[accordo di Cotonou](#), sostenuto finanziariamente dal Fondo europeo di Sviluppo (FES) per un periodo ventennale, ha introdotto un nuovo approccio alla cooperazione. Con l'obiettivo di estirpare la povertà integrando maggiormente i paesi ACP nell'economia mondiale, l'accordo riserva ampio spazio ad una dimensione politica e assicura la sua attuazione con istituzioni comuni ACP-UE.

2) [La strategia congiunta UE-Africa](#)

Un dialogo politico più strutturato tra l'Unione europea e il continente africano è stato inaugurato nel 2000 con il vertice del Cairo, che ha avviato analoghi incontri periodici tra alti funzionari e Ministri, ed è stato seguito dai vertici di Lisbona nel 2007, Tripoli nel 2010 e Bruxelles nel 2014.

Al vertice di Lisbona è stata adottata la [strategia congiunta UE-Africa](#), un quadro di riferimento politico, non giuridicamente vincolante, che mira a attuare una *partnership* strategica e politica tra i due continenti espandendo anche l'ambito della loro cooperazione.

Le finalità perseguite dalla strategia sono:

- 1) superamento dell'ottica della mera cooperazione allo sviluppo, aprendo le relazioni Africa-UE a ulteriori questioni di interesse comune quali l'occupazione ed il commercio;

- 2) superamento delle questioni prettamente africane, affrontando invece sfide globali;
- 3) sostegno alle aspirazioni dell'Africa a promuovere una risposta trans-regionale e continentale a tali importanti sfide;
- 4) favore per un partenariato incentrato sulle persone, rafforzando la partecipazione di cittadini, africani ed europei.

Le aree di cooperazione individuate sono state otto: pace e sicurezza, *governance* democratica e diritti umani; commercio, integrazione regionale ed infrastrutture; obiettivi di sviluppo del millennio; energia; cambiamenti climatici e ambiente; migrazione, mobilità ed occupazione; scienza, società dell'informazione e spazio.

L'attuazione della strategia ha avuto luogo attraverso due successivi piani di azione: il primo relativo agli anni 2008-2010 ed il secondo invece agli anni [2011-2013](#).

3) L'Unione africana

Nel 2002 l'Unione africana (UA) è succeduta all'Organizzazione dell'Unità Africana come organizzazione internazionale a vocazione regionale che riunisce gli Stati dell'Africa. Si è dotata di una struttura complessa, i cui organi principali sono: l'Assemblea, composta da capi di Stato e di Governo; la Commissione, con funzioni di segretariato; il Consiglio esecutivo, composto da Ministri o dai loro delegati; la Corte per i diritti umani e dei popoli.

La [collaborazione strategica](#)¹ tra l'UE e l'Unione africana ha avuto inizio con il vertice di Lisbona del 2007 e si è sviluppata, negli anni, tra l'altro attraverso:

- 1) incontri al livello ministeriale (o "della troika"), tenuti regolarmente, che riuniscono da un lato rappresentanti dei Ministeri degli esteri dell'Unione africana e della Commissione AU e, dall'altro, dei Ministeri degli esteri UE, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione assieme al Servizio di azione esterna;
- 2) incontri "Commissione a Commissione".

4) [Quarto vertice UE-Africa \(2-3 aprile 2014\)](#)

Il 2-3 aprile 2014 si è svolto a Bruxelles il quarto vertice UE-Africa, dedicato a "Investire nelle persone, nella prosperità e nella pace". Vi hanno partecipato oltre 60 *leader* europei ed africani. Sono state coinvolte le istituzioni ai massimi livelli ma anche la società civile e il mondo imprenditoriale.

Ad esito del *summit* sono stati adottati tre documenti:

- 1) una [dichiarazione politica](#), in cui i capi di Stato e di Governo hanno rinnovato il proprio impegno agli obiettivi della strategia congiunta;
- 2) una [tabella di marcia](#) per il periodo 2014-2017, che dovrebbe accelerare l'attuazione della strategia congiunta. Il documento si focalizza su cinque aree di priorità: pace e sicurezza; democrazia, buona amministrazione e diritti umani; sviluppo umano; sviluppo sostenibile ed inclusivo e crescita ed integrazione continentale; questioni globali emergenti;
- 3) una [dichiarazione e piano di azione sulle migrazioni e la mobilità](#), in cui gli Stati coinvolti si sono impegnati a lottare contro le migrazioni irregolari; combattere il

¹ Si vedano, per maggiori dettagli, il [sito Internet dedicato alla partnership EU-Africa](#) e l'opuscolo "[The Africa-EU partnership: 2 Unions, 1 vision](#)", European Union and African Union.



traffico di esseri umani; rafforzare la protezione internazionale al fine di prevenire ulteriori perdite di vite; far progredire le migrazioni legali e la mobilità; rinforzare il nesso tra migrazioni e mobilità.

Spunti di riflessione

➤ **Si ritiene che gli esiti del 4° vertice UE-Africa siano stati soddisfacenti?**

I risultati del *summit* possono sembrare deludenti rispetto alle aspettative anche se è emerso il consolidato desiderio di stabilire una *partnership* ferma, incentrata sulle questioni economiche e con aspirazioni globali. Questo approccio potrebbe essere utile al fine di superare il modello di relazioni donatore-ricevente. Allo stesso tempo, potrebbe comportare il rischio che questioni controverse siano lasciate a margine a favore del perseguimento di interessi economici immediati².

➤ **Si ritiene che gli accordi di partenariato economico (EPA) possano portare effettivi benefici ai paesi africani che li sottoscriveranno?**

Decenni di preferenze commerciali unilaterali accordate dai paesi europei ai *partner* africani coi precedenti regimi legati alle diverse Convenzioni di Lomè non sarebbero stati sufficienti a promuovere crescita e diversificazione delle esportazioni. I nuovi accordi EPA dovrebbero quindi essere verificati anche sul fronte dell'applicazione e del monitoraggio degli effetti³.

➤ **Su quali priorità dovrebbe focalizzarsi il dialogo politico tra UE e Africa?**

- l'identificazione di un chiaro livello di *leadership* politica tra le parti?
- l'assunzione di nuovi impegni per iniziative co-finanziate e processi decisionali congiunti sull'uso degli strumenti finanziari esistenti e nuovi?
- la conferma dell'allineamento del partenariato su strategie continentali africane e europee e globali di lungo periodo?
- la chiarificazione dei livelli più pertinenti di intervento (continentale, regionale, nazionale) dell'operatività della strategia, conformemente al principio di sussidiarietà?⁴

Il dialogo politico tra Africa ed Europa, pur non essendosi mai interrotto, sarebbe stato caratterizzato da posizioni reciproche spesso distanti come approccio di fondo e interessi in gioco. La distanza sarebbe significativa persino tra la concezione stessa del partenariato: declinabile in termini di *governance* e democrazia per l'Europa, focalizzata sull'elemento dello sviluppo per l'Africa.

² European Parliament, Directorate-general for external policies, "[At a glance. EU-Africa summit: a blueprint for action?](#)", aprile 2014.

³ CeSPI, [Le relazioni tra UE e Africa dopo il 4° vertice del 2-3 aprile 2014](#), ottobre 2014.

⁴ "[The implementation of the Joint Africa-Europe strategy: rebuilding confidence and commitments](#)", Parlamento europeo, 2014.



Queste distanze avrebbero ostacolato la formazione di una solida alleanza tra i due continenti. L'UE e Africa avrebbero ogni interesse a condividere una visione di cambiamento con cui incidere nei negoziati internazionali, rappresentando insieme un gruppo di oltre 80 paesi che, in seno alle Nazioni Unite, potrebbe ancora pesare nel processo decisionale ONU, anche se va tenuta presente la crescente influenza politica ed economica dell'Asia in Africa⁵.

➤ **Come si ritiene debba svilupparsi in futuro il partenariato UE-Africa in materia di pace e sicurezza?**

Il vertice dello scorso aprile a Bruxelles ha sottolineato l'importanza della sicurezza come ambito prioritario di cooperazione politica, civile-militare e finanziaria. Quello della pace e sicurezza è, d'altra parte, uno dei settori in cui sono stati raccolti più frutti e conseguiti maggiori risultati, vista l'estrema attualità di rispondere rapidamente ai conflitti in Africa. L'UE è sicuramente un *partner* strategico prioritario per l'Africa, con risorse finanziarie che tendono a variare anche in relazione alla congiuntura economica. 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 e combinando sforzi continentali e regionali.⁶

➤ **Come si può assicurare maggiore efficacia ed operatività alla cooperazione UE-Africa in materia di migrazioni?**

Nel Mediterraneo meridionale i risultati sono modesti, nonostante i programmi messi in campo dall'UE e dai suoi paesi membri.

Nei due continenti differisce la stessa percezione del fenomeno: in Africa si rimprovera all'Europa la netta separazione tra politiche "sviluppiste", che sottolineano il nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, e "securitarie", centrate sulla prevenzione dell'immigrazione clandestina e la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. La politica europea userebbe due pesi e due misure, parlando di democrazia e diritti umani con l'Africa ma non facendo altrettanto con altri soggetti (a cominciare dai paesi del Golfo). Accanto al processo di Rabat la Presidenza italiana ritiene necessario promuovere lo sviluppo di un dialogo sulla migrazione con i Paesi dell'Africa orientale.

In questo quadro, il tema delle migrazioni è stato posto come prioritario dalla Commissione Europea e dalla Presidenza italiana; il 26-27 novembre a Roma si ospiterà la quarta Conferenza ministeriale euro-africana sulla migrazione e lo sviluppo, nell'ambito del processo di Rabat lanciato nel luglio 2006.

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.

⁵ CeSPI, Op. cit.

⁶ CeSPI, Op. cit.