



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Olimpia Fontana e Andrea Cofelice

**La “nuova alleanza tra Africa ed Europa”:
istituzioni, commercio, infrastrutture**

Marzo 2019 - n. 39





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

La “nuova alleanza tra Africa ed Europa”: istituzioni, commercio, infrastrutture

Olimpia Fontana e Andrea Cofelice

1. Introduzione

In un contesto globale in rapida evoluzione, l'Unione Europea (UE) sta guardando con sempre maggiore attenzione alle sue relazioni con l'Africa, in sinergia con i recenti sviluppi nel processo di integrazione regionale africana. Un passo importante verso la creazione di un'Unione economica e monetaria pan-africana è rappresentato dall'accordo per istituire un'area di libero scambio intra-continentale africana (*African Continental Free Trade Area, AfCFTA*), adottato il 21 marzo 2018 e attualmente firmato da 49 paesi africani.

Dall'accordo ci si aspetta possano scaturire benefici in termini di sviluppo economico e di posizionamento nelle relazioni commerciali globali, ma anche potenziali rischi¹. Un ulteriore contributo potrà venire dall'esistenza di programmi complementari all'AfCFTA. L'UE dimostra un interesse strategico verso rapporti di reciproca collaborazione con l'Africa, come espresso nella “Nuova alleanza tra Africa e Europa” lanciata dalla Commissione a settembre 2018, in cui l'attenzione è volta alla creazione di investimenti e posti

di lavoro sostenibili. Al centro dell'azione si collocano un approfondimento delle relazioni commerciali e il nuovo Piano di investimenti esterno (*External Investment Plan*, EIP).

In questo paper approfondiremo potenzialità e aspetti critici delle due azioni intraprese dalla Commissione, dopo aver delineato i possibili tratti del futuro assetto istituzionale che potrebbe fornire l'ossatura di un più stretto legame tra i due continenti in relazione alla scadenza della Convenzione di Cotonou, che attualmente regola i rapporti tra l'UE e i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) – cui faremo riferimento come “Partenariato ACP-UE”.

2. Le opportunità del post-Cotonou

Nel dibattito in corso, uno degli aspetti generalmente meno esplorati riguarda la definizione di un adeguato quadro istituzionale che possa garantire un assetto stabile e coerente alla Nuova alleanza tra Africa e Europa. Tale mancanza di attenzione non è di poco conto, se si considera il ruolo fondamentale delle istituzioni nel trasformare principi, valori e obiettivi condivisi in politiche concrete e resistenti alla prova del tempo (“nulla dura senza le istituzioni”, ricordava Jean Monnet).

La ricerca di valide soluzioni istituzionali che possano dare sostanza all'alleanza dovrebbe essere perseguita alla luce di due principi. Il primo è il principio di *non duplicazione*: esistono già varie forme di partenariato tra UE e paesi africani, ciascuno dotato di una propria struttura istituzionale. Oltre al Partenariato ACP-UE, possono essere menzionati la Strategia congiunta Africa-UE e l'Unione per il Mediterraneo (quest'ultima limitata ai paesi africani del Mediterraneo). Si

tratta di razionalizzare il quadro esistente di *governance*, senza aggiungere ulteriori elementi di complessità a una situazione già definita come *spaghetti bowl*.

In secondo luogo, la Nuova alleanza dovrebbe ispirarsi a una forma di *partenariato per lo sviluppo*, che consiste, secondo la definizione che ne danno le Nazioni Unite², nella promozione di un sistema economico e commerciale aperto, prevedibile, basato su regole e non discriminatorio, che, attraverso la mobilitazione di risorse pubbliche e private e la collaborazione tra istituzioni pubbliche, società civile e settore privato, persegua obiettivi di cooperazione, sviluppo del commercio, riduzione del debito e migliore accesso ai farmaci essenziali e alle nuove tecnologie.

In coerenza con tali principi, la struttura del Partenariato ACP-UE, opportunamente riformata, può rappresentare il *framework* di riferimento più adeguato per avviare una riflessione su un plausibile assetto istituzionale per la Nuova alleanza.

Diversamente dalle altre forme di cooperazione attualmente esistenti, che si fondano su dichiarazioni politiche e impegni volontari, il Partenariato ACP-UE è infatti l'unico ad essere regolato da uno strumento giuridicamente vincolante (la Convenzione di Cotonou, sottoscritta nel 2000 e rivista nel 2005 e 2010) e finanziato da un fondo *ad hoc*, lo *European Development Fund* (EDF).

Inoltre, la struttura istituzionale del Partenariato è la più sviluppata e consolidata, ed è spesso stata utilizzata come modello per plasmare le relazioni tra l'UE ed altre regioni o gruppi di paesi.

Vi è infine una finestra di opportunità da non sottovalutare. Nel febbraio 2020 la Convenzione di Cotonou giungerà a scadenza: in considerazione delle nuove priorità politiche degli attori in campo, del mutato contesto internazionale e delle lezioni apprese dall'attuazione della Convenzione, un rinnovo *sic et simpliciter* del Partenariato non rappresenta un'opzione praticabile. Nel settembre 2018 sono stati ufficialmente avviati i negoziati tra l'UE ed i paesi ACP sulle reciproche relazioni per il post-Cotonou. Tali negoziati rappresentano un prezioso interstizio per affrontare il tema della compatibilità tra la futura struttura del Partenariato e gli obiettivi definiti nella Nuova alleanza tra Africa e Europa.

2.1 Avvantaggiarsi delle convergenze sul post-Cotonou

Nella fase attuale dei negoziati³ stanno emergendo alcuni fattori di convergenza, relativi ai principi generali delle future relazioni ACP-UE, che sarebbero perfettamente funzionali a un rafforzamento dell'integrazione tra Africa ed Europa.

Innanzitutto, i rappresentanti europei e dei paesi ACP hanno espresso la comune volontà di mantenere inalterato il carattere giuridicamente vincolante del Partenariato. Dal punto di vista europeo, infatti, lo strumento giuridico consentirebbe di preservare l'*acquis* di Cotonou a vari livelli, dal dialogo politico su diritti umani, democrazia e stato di diritto, al rafforzamento delle liberalizzazioni e delle relazioni commerciali. È vero che i risultati del Partenariato non sono sempre stati in linea con le aspettative⁴; tuttavia, qualora la sua natura giuridica dovesse essere abbandonata, tali impegni sarebbero ulteriormente indeboliti – conseguenza

più che mai indesiderabile, data la crescente “concorrenza” in Africa di paesi che non necessariamente condividono questi valori e principi⁵. Per i paesi ACP, il carattere vincolante dell'accordo rappresenta la miglior garanzia di un trasferimento stabile di risorse attraverso gli strumenti europei di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, qualsiasi altra forma di partenariato verrebbe interpretata, anche da un punto di vista simbolico, come un significativo declassamento delle relazioni con l'UE.

Il secondo fattore di convergenza riguarda la struttura stessa del futuro trattato ACP-UE. L'intento delle parti è quello di elaborare un accordo strutturato in due componenti principali: un *fondamento* comune a tutti gli attori del Partenariato, contenente gli obiettivi ed i principi generali, le priorità strategiche e gli elementi essenziali dell'accordo in materia di dialogo politico, commercio e cooperazione internazionale; e tre distinti *compact* regionali, sotto forma di protocolli allegati alla parte generale dell'accordo, che regoleranno le relazioni tra UE e, rispettivamente, Africa, Caraibi e Pacifico, con obiettivi specifici per ciascun gruppo regionale. Tali *compact* rappresenteranno il nuovo “centro di gravità” operativo del Partenariato.

È infine emersa l'esigenza comune di aprire il futuro accordo all'adesione di quei paesi che, seppur attualmente non membri del gruppo ACP, possano svolgere un ruolo chiave nel raggiungimento degli obiettivi strategici del trattato. Si tratta di un tema particolarmente rilevante per le relazioni UE-Africa. L'attuale suddivisione tra paesi dell'Africa sub-sahariana (membri del gruppo ACP) e paesi mediterranei del Nord Africa (che rientrano nella sfera

operativa della Politica europea di vicinato) appare infatti artificiosa, anacronistica e controproducente. Da un lato, è in contraddizione con la più recente aspirazione, da parte degli attori africani, di perseguire politiche di sviluppo pan-africane, sia sul piano politico (attraverso il rafforzamento dell'Unione Africana, UA) sia su quello economico-commerciale (attraverso la creazione dell'AfCFTA e le opportunità dell'EIP estese a tutto il continente). Dall'altro, l'adozione di un approccio differenziato ha fatto sì che per lungo tempo l'UE non abbia colto il carattere interdipendente di molti dei fenomeni destabilizzanti che si riverberano nel Mediterraneo (incluso quello migratorio), spesso limitandosi a contenere gli *effetti* ai propri confini meridionali, senza curarsi di affrontarne le *cause* che trovano origine ben più a sud.

Per garantire un partenariato coerente con l'Africa nel suo insieme (cd. approccio *Africa as one*) è necessario dunque associare pienamente i paesi del Nord Africa al nuovo trattato, senza tuttavia pregiudicare gli accordi di associazione sottoscritti nell'ambito della Politica europea di vicinato (che, in ottica di coerenza, potrebbero essere resi compatibili con gli *Economic Partnership Agreements* - EPAs siglati nell'ambito del Partenariato ACP-UE):

2.2 Rafforzare il quadro istituzionale ACP-UE e gli EPAs

Se da un lato l'attuale sistema basato su istituzioni congiunte⁶ si è dimostrato adatto a promuovere il dialogo politico e a condividere esperienze e buone pratiche, dall'altro si è rivelato ampiamente inefficace in termini di *decision-making* e operatività.

Il Partenariato continuerà ad aver bisogno di un quadro istituzionale congiunto, che fornisca il necessario orientamento politico e strategico, assicuri un approccio globale coerente e verifichi il rispetto dei principi generali sanciti nel fondamento comune. Questa funzione istituzionale può essere garantita dalle riunioni periodiche dei Capi di Stato e di Governo e da un Segretariato generale ACP-UE. Allo stesso tempo, sarà necessario trasferire la responsabilità del processo decisionale e di attuazione verso i *compact* regionali.

Per quel che riguarda il Partenariato UE-Africa, il sistema attuale di Cotonou, che individua negli stati africani i principali interlocutori dell'UE, dovrebbe essere gradualmente trasformato in un partenariato tra organizzazioni regionali, la cui *governance* sia affidata alle istituzioni europee, alle istituzioni dell'Unione Africana (per quel che riguarda il dialogo politico) e a quelle, in via di formazione, dell'AfCFTA (per le materie economico-commerciali).

Nel sistema auspicato, il partenariato regionale potrebbe essere governato da un Consiglio ministeriale UE-Africa, composto dai rappresentanti del Consiglio dei Ministri (per l'UE) e del Consiglio esecutivo (per UA e AfCFTA) responsabili per materia, incaricato di condurre il dialogo politico e di prendere ogni decisione formale relativa all'attuazione o alla revisione del protocollo di partenariato regionale.

La maggior parte delle funzioni di implementazione dell'accordo dovrebbero comunque essere delegate a dei Comitati esecutivi, composti dai membri delle rispettive Commissioni (europea e africana), nonché del futuro

Segretariato dell'AfCFTA (se sarà dotato di funzioni esecutive e non meramente amministrative).

Tali istituzioni dovrebbero essere affiancate da un'Assemblea parlamentare UE-Africa, che sarà composta da rappresentanti del Parlamento europeo e del Parlamento pan-africano. Nell'immediato, l'Assemblea parlamentare dovrebbe poter svolgere perlomeno funzioni *consultive* (nei confronti sia delle istituzioni del partenariato, con risoluzioni, opinioni e raccomandazioni, sia dei parlamenti nazionali, attraverso l'adozione dei cosiddetti *model legislative acts*, al fine di promuovere l'armonizzazione delle legislazioni nazionali con gli obiettivi dell'accordo di partenariato), di *monitoraggio* (anche attraverso missioni di *fact-finding*, *capacity building* e osservazione elettorale) e di *rappresentanza* (favorendo la partecipazione di società civile, settore privato ed enti locali, anche attraverso la costituzione di forum permanenti di dialogo e specifici status consultivi).

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, anche le Comunità economiche regionali africane⁷ dovrebbero essere pienamente coinvolte nel Partenariato UE-Africa, soprattutto nell'ambito della *governance* degli EPAs. Tali accordi, infatti, dovranno essere profondamente riformati, in relazione sia al contenuto sia agli attori coinvolti.

In merito al contenuto, gli EPAs dovrebbero fondarsi su due pilastri. Riconoscendo che il commercio rappresenta uno dei fattori catalizzatori dello sviluppo, la dimensione economico-commerciale non dovrebbe limitarsi a perseguire i c.d. *self-regarding interests* dell'UE, ma dovrebbe svilupparsi in modo funzionale al processo di creazione

dell'AfCFTA, facendone propri gli obiettivi e le aree di intervento. Allo stesso tempo, gli EPAs dovrebbero essere trasformati in strumenti privilegiati per la realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), adottati dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030. Per entrambe queste dimensioni sarà opportuno istituire un sistema adeguato di monitoraggio e valutazione dei progressi realizzati: mentre per gli SDGs sarà possibile attingere agli indicatori già esistenti, per le misure di liberalizzazione del commercio bisognerà svilupparne di nuovi, poiché in oltre cinque decenni di cooperazione UE-ACP non si registrano tentativi significativi in tal senso⁸.

Sempre con l'intento di accompagnare e facilitare la creazione dell'AfCFTA, l'UE dovrebbe negoziare gli EPAs con ciascuna delle singole Comunità economiche regionali, che rappresentano, nei fatti, gli elementi costitutivi del processo di integrazione continentale. Per coerenza, anche in questo caso spetterebbe alle organizzazioni (sub-)regionali, più che ai singoli stati membri, la titolarità dei negoziati con l'UE.

2.3 Un policy hub per la cooperazione UE-Africa

In generale, la cooperazione tra l'UE e i propri partner africani si sostanzia in una serie di politiche, strategie e accordi settoriali che toccano ogni ambito politico: dallo sviluppo (EIP) al commercio (EPAs), dalla cooperazione in ambito migratorio (Dichiarazione e Piano d'azione di Valletta e processi di Rabat e Khartoum) a quelle in ambito sicurezza (*African Peace Facility*), ambiente (*Partnership on Climate Change and the Environment*), diritti umani (*Partnership on Democratic Governance and Human Rights*) ecc.

Il quadro complessivo risulta piuttosto frastagliato e dispersivo: ad oggi, manca una cabina di regia che possa dare unicità e coerenza alla programmazione, implementazione e monitoraggio di tali politiche. Tale funzione di *policy hub* potrebbe essere assunta dal quadro istituzionale del nuovo Partenariato Europa-Africa, chiamato a trasformare le varie strategie attualmente esistenti in una serie coordinata di “piani d’azione”, da realizzare a livello nazionale, (sub-)regionale e continentale, dotati di adeguati strumenti di monitoraggio per garantire che i risultati siano in linea con gli obiettivi prefissati.

Un primo passo in tal senso potrebbe essere rappresentato dall’incorporazione dell’EDF, il principale strumento di finanziamento del Partenariato ACP-UE, all’interno del budget generale dell’UE (cd. processo di *budgetizzazione* dell’EDF). La stessa Commissione europea ha recentemente formalizzato tale proposta⁹. Si tratterebbe di un cambiamento radicale rispetto all’approccio utilizzato sin dal 1957: il fondo destinato al Partenariato è stato infatti istituito da un trattato separato e finanziato direttamente dagli Stati membri, piuttosto che tramite il bilancio generale dell’UE, venendo così sottratto al controllo di legittimità da parte del Parlamento europeo. Inoltre, la Commissione ha proposto la fusione dell’attuale EDF con lo Strumento di cooperazione allo sviluppo e lo Strumento europeo di vicinato (che finanziano la cooperazione europea, rispettivamente, con i paesi in via di sviluppo non ACP e con i paesi del vicinato orientale e meridionale) in un unico strumento di finanziamento denominato “Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale” (*NDIC Instrument*). Questo comporterebbe due vantaggi immediati: l’armonizzazione e la possibilità di

un’unica programmazione pluriennale dei vari regolamenti finanziari; una maggiore “legittimità democratica” di tali fondi, grazie al coinvolgimento del Parlamento europeo (e quindi, indirettamente, anche della futura Assemblea parlamentare congiunta UE-Africa) nel sistema di monitoraggio relativo agli stanziamenti allo sviluppo da parte dell’UE.

Dopo aver delineato, seppur a grandi linee, l’orizzonte politico-istituzionale all’interno del quale promuovere una più ampia riflessione sulla Nuova alleanza Africa-Europa, l’analisi verterà ora su potenzialità e aspetti critici delle due azioni in ambito economico che la Commissione intende portare avanti: commercio e investimenti.

3. Più strette relazioni commerciali Europa-Africa

Con la Nuova alleanza la Commissione intende arrivare nel lungo periodo a un accordo intercontinentale di libero scambio tra l’Ue e l’Africa. Sebbene i rapporti commerciali tra le due parti siano rilevanti, essi restano ancora limitati e sempre più sono soggetti alla concorrenza proveniente dall’iniziativa cinese. La via da intraprendere però, deve passare attraverso una maggiore integrazione intra-continentale dell’Africa, a cui l’AfCFTA dovrà dare un forte impulso.

3.1a - Commercio extra-africano: tra amici vecchi e nuovi

L’Europa resta il primo partner commerciale del continente: nel 2017 il 37% delle esportazioni e il 35% delle importazioni africane (per un valore totale di 243 miliardi di euro) vedevano l’Ue come controparte. Si rilevano tuttavia segnali di cambiamento nel peso relativo dei partner: negli ultimi anni il trend delle relazioni commerciali con l’Europa,

considerata l'*old friend* del continente, è diminuito, mentre crescono gli scambi con i *new partners*, ovvero i Brics e in particolare la Cina, che dal 2017 è ormai diventata il *new friend* del continente, subito dopo l'UE, con un volume totale di 170 miliardi di dollari¹⁰. Restano invece stabili, a livelli più bassi, le relazioni tra i paesi africani stessi, ritenuti *good partners*, essendo il commercio interno meno vulnerabile rispetto a shock esterni¹¹.

3.1b - Commercio intra-africano

Gli scambi intra-africani risultano ancora relativamente poco sviluppati, con una quota di circa il 19% del commercio totale del continente. Una delle ragioni riguarda la dipendenza dell'economia nazionale dei vari paesi dalla produzione di materie prime, con una specializzazione limitata a uno o pochi prodotti. Una struttura di questo tipo non facilita i rapporti commerciali interni, a causa di un basso livello di complementarità tra le economie, e soprattutto non consente la creazione di catene del valore interne, che permetterebbero una maggiore diversificazione della produzione. Al contrario, la bassa diversificazione espone le economie domestiche all'impatto di fluttuazioni di prezzo e, in particolare per i prodotti agricoli, delle calamità naturali.

Altri ostacoli limitano lo sviluppo degli scambi intra-africani. Per esempio, una politica commerciale protezionistica tra gli stessi paesi africani, in contrasto rispetto a una maggiore apertura da parte dell'Europa verso le importazioni, contribuisce a creare uno sbilanciamento dei rapporti commerciali verso l'esterno. Infine, la libera circolazione di persone all'interno del continente risulta difficile. La crea-

zione di un passaporto africano, fondamentale per la libera circolazione delle persone, è tra i temi in discussione in seno all'Unione Africana.

3.2 Politiche complementari nell'integrazione intra-africana

3.2a - Unione economico-monetaria...

Un ingrediente importante nel percorso di integrazione economica africana è costituito dall'introduzione di una moneta comune. Il Trattato di Abuja ha istituito l'*African Economic Community* e prevede la creazione dell'*African Central Bank* entro il 2025 e di una nuova moneta unica, l'afro, a cui si arriverà attraverso la creazione di unioni monetarie regionali, ciascuna con l'adozione di valute diverse, legate a euro, sterlina e dollaro. Con l'aumentare dei rapporti commerciali grazie all'AfCFTA e la necessità di attirare investimenti per le infrastrutture, potrebbe essere utile ricorrere alla creazione di un'Unione dei pagamenti, simile a quella attivata in Europa nel 1950 con lo *European Recovery Programme* (il Piano Marshall). Secondo questo schema, le posizioni debitorie e quelle creditorie dei paesi africani nei loro scambi interni si compenserebbero tra di loro in modo multilaterale. In fase iniziale, l'unità di conto scelta come valuta contabile potrebbe essere l'SDR (*Special Drawing Rights*), evitando in questo modo il ricorso a valute di singoli Stati o aree monetarie.

Arrivare a una moneta unica africana rappresenterebbe un importante risultato politico: l'afro diverrebbe un

simbolo di unità africana, oltre a produrre benefici in termini di maggiore integrazione commerciale. Tuttavia, non andrebbero sottovalutati i costi, come la perdita delle leve di politica monetaria per rispondere agli shock. Un'unione monetaria ha bisogno di coordinamento delle politiche fiscali dei paesi membri, ma i vari paesi, con le loro differenze strutturali, possono avere necessità di stabilizzazione fiscale diverse in momenti diversi. Un *trade off* che potrebbe essere risolto attraverso un meccanismo di trasferimenti verso paesi membri in caso di shock negativo. Tuttavia, il tortuoso percorso di completamento della *governance* dell'eurozona dimostra la difficoltà politica a costruire uno strumento di stabilizzazione simile.

3.2b ...e strumenti di compensazione

In parallelo all'apertura verso il commercio internazionale servirebbero strumenti che compensino i rischi cui sono esposti i soggetti economici più vulnerabili alla competizione. L'integrazione economica attraverso la liberalizzazione commerciale ha bisogno di creare complementarità tra i paesi che ne fanno parte e per questo richiede misure che correggano gli squilibri regionali che possono sorgere dall'integrazione. Misure di questo tipo potrebbero essere forme di supporto alla creazione di *employability*, quali capacità tecniche, imprenditoriali o anche di mera alfabetizzazione di base: istruzione, formazione e supporto ai soggetti di piccole e micro-imprese per adattarsi a nuove condizioni strutturali del mercato.

In Africa, oltre alla disoccupazione, esiste il problema del disallineamento delle competenze (noto come *skills*

mismatch), ovvero una discrepanza tra ciò che si apprende a scuola rispetto a quanto richiesto del mercato del lavoro. Contro questa tendenza, l'UE ha messo a disposizione nel periodo 2014-2020 attraverso il *Pan-African Programme* circa 230 milioni di euro, per fornire ai giovani competenze orientate al mercato, modernizzare l'istruzione superiore, migliorare la mobilità all'interno del continente e con l'Europa, sostenere l'innovazione tecnologica.

Una delle proposte per il bilancio pluriennale 2021-2027 è quella di aumentare la dotazione di risorse per l'azione esterna dell'UE e apportare maggiore flessibilità¹². Così, sulla base di un clima di emergenza, nel 2015 è stato creato l'*EU African Trust Fund*, che spende soprattutto alla voce "gestione e controllo della migrazione", a scapito di obiettivi di sviluppo e riduzione della povertà¹³. Questo esempio serve a porre l'attenzione sul fatto che l'azione esterna dell'UE non dovrebbe trascurare politiche di più lungo respiro, come l'investimento in capitale umano: una condizione necessaria per permettere lo sviluppo stesso del continente e porlo nelle condizioni di portare avanti "relazioni alla pari" con i partner, come la stessa Commissione auspica.

3.4 Come far procedere l'integrazione Africa-Europa

Nell'intento di approdare a un mercato unico UE-Africa, va prima di tutto riconosciuto il ruolo fondante delle comunità economiche regionali nel processo di integrazione del continente africano. Esistono differenze nel livello di avanzamento sia tra le singole comunità, tra progetti più o meno progrediti, sia all'interno di ciascuna comunità, con

stati che mostrano atteggiamenti ostili rispetto al processo d'integrazione. Tensioni analoghe esistono poi all'interno delle stesse Comunità economiche regionali per le mancate ratifiche di alcuni stati rispetto agli EPAs.

Anche se esistono ostacoli reali a una maggiore integrazione Africa-Europa nel lungo periodo l'orizzonte strategico europeo potrebbe collocarsi a Sud, portando avanti una maggiore integrazione con il continente africano, in un'ottica di rapporto alla pari, ispirato al principio del “*trade, not aid*”. Un'idea simile viene suggerita dall'iniziativa “*La Verticale*”, per la creazione di una regione integrata tra Africa, Mediterraneo e Europa¹⁴. Con la crisi del multilateralismo e il dominio sulla scena geopolitica del G2 (Stati Uniti e Cina) l'Europa ha interesse a puntare a un regionalismo con l'Africa, sia per questioni di prossimità territoriale, sia per le sinergie che potrebbero derivarne.

Rapporti economici più stretti dovrebbero basarsi su un approccio mutato, che metta alla base dei rapporti la “coproduzione”. Questo significa anzitutto supportare per i paesi africani un modello concentrato non sulla sola esportazione delle materie prime, bensì sulla loro lavorazione in loco, favorendo un trasferimento di tecnologia nei paesi di estrazione e lavorazione, che potrebbero in questo modo allinearsi agli standard qualitativi europei, e la creazione di catene del valore regionali.

Non solo. Il commercio internazionale oggi ha un significato diverso rispetto al passato: non si tratta più di produrre qualcosa in un paese e venderlo in un altro, bensì riguarda la cooperazione attraverso i confini, per minimizzare i costi di produzione ed estendere la copertura del mercato. Il

modello delle “catene del valore” – la serie di attività che vanno dalla produzione al consumatore, passando dal processo produttivo alla distribuzione – ha assunto una dimensione globale, in cui le fasi intermedie si possono svolgere in paesi diversi. L'obiettivo dell'integrazione tra i due continenti dovrebbe portare le economie africane, anche quelle meno sviluppate, a fare parte delle catene del valore tra i due continenti. Ciò significa adottare una visione di lungo termine, basata sugli investimenti infrastrutturali, che si concentri sulla complementarità tra le due regioni.

4. La creazione di infrastrutture

La creazione di nuove infrastrutture è vitale per lo sviluppo e per una maggiore integrazione economica tra paesi. Lo stato attuale delle reti, sia materiali che immateriali, in Africa è carente: secondo una media delle stime del gap finanziario (la differenza tra il fabbisogno finanziario e l'ammontare effettivamente investito) per infrastrutture, in Africa servirebbero ogni anno tra i 60 e 100 miliardi di dollari. In prospettiva, si tratta di una piccola frazione del volume totale di attività finanziarie gestite dagli investitori istituzionali, che detengono oltre 100 trilioni di dollari.

4.1 Infrastrutture in Africa: finanziamenti e criticità

Nel 2017 il finanziamento totale delle infrastrutture in Africa ammontava a 81,6 miliardi¹⁵. Un ruolo importante è svolto dagli investimenti pubblici dei governi dagli stessi paesi africani (42% del totale), mentre il finanziamento estero proviene principalmente dalla Cina (23%), dalle banche multilaterali per lo sviluppo (15%). Dall'Europa proviene circa il

6,5% del totale, sia in forma comunitaria sia a livello di paesi membri, mentre il settore privato gioca ancora un ruolo marginale (2,8%). A livello settoriale si registra la presenza di un gap finanziario ancora elevato nei settori dell'acqua (stimato nella misura dell'84%) o dell'ICT (50%), mentre nei trasporti il fabbisogno (8%) è stato quasi eliminato.

La carenza di infrastrutture rappresenta un forte ostacolo allo sviluppo economico. Per esempio, una politica dei visti restrittiva potrebbe essere compensata da uno sviluppo delle comunicazioni digitali per favorire relazioni a distanza tra le persone nonché piattaforme per il commercio *online*. Tuttavia, solo un africano su cinque ha accesso regolare alla rete. Altri problemi riguardano il costo dell'elettricità, quattro volte quello sostenuto dalle aziende nel resto del mondo, oppure i tempi di percorrenza sui principali corridoi, che possono essere tre volte più elevati di quelli in Asia.

4.2 Forme alternative di finanziamento: la finanza blending

Il finanziamento estero dello sviluppo fa affidamento su una varietà di fonti, di natura sia pubblica, come gli aiuti di tipo governativo, sia privata, come gli investimenti diretti esteri¹⁶. Gli aiuti allo sviluppo in Africa sono circa il 25% dell'afflusso di capitali; per alcuni paesi rappresentano una fonte di finanziamento importante, che indica una forte dipendenza verso gli aiuti esteri. Rispetto al settore privato, l'Africa attira investimenti nella misura di meno del 5% del totale a livello globale. I motivi di una scarsa attrattiva sono legati a situazioni di corruzione, mancanza di uno stato di diritto e di un potere legislativo indipendente.

Da alcuni anni si assiste al passaggio dai tradizionali aiuti, che alimentano una visione assistenzialistica verso i paesi beneficiari, a meccanismi di finanza *blending*, ovvero combinazioni di finanziamento pubblico e privato, a cui in genere si ricorre per meglio disporre di scarse risorse pubbliche e attrarre finanziamenti dal settore privato. Con esso si favorisce inoltre uno scambio di conoscenze tra operatori privati, titolari di capacità imprenditoriali, ma poco esperti del tessuto locale in cui si realizza il progetto, e le istituzioni pubbliche, che possono fornire le informazioni mancanti.

Nel 2007 l'UE ha creato uno strumento di *blending*, l'*EU-Africa Infrastructure Trust Fund* poi diventato l'*Africa Investment Facility* (AIF): nel corso degli anni sono stati realizzati investimenti totali per 57 miliardi di euro, sulla base di un contributo pubblico di 3,4 miliardi di euro in settori quali energia, trasporto, acqua e servizi igienici, sviluppo del settore privato¹⁷.

4.3 Il Piano di investimenti estero e la garanzia Efsd

Nel 2017 è stato lanciato l'EIP, rivolto ai paesi africani e del vicinato, che prevede l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (*European Fund for Sustainable Development*, EFSD). Esso si compone di preesistenti meccanismi di *blending* (2,6 miliardi di euro) e di un nuovo strumento di garanzia (1,5 miliardi di euro), per un totale di 4,1 miliardi¹⁸ di euro, con cui, se dovessero poi aggiungersi contributi nazionali, si potrebbero realizzare investimenti effettivi per 88 miliardi di euro. Finora, però, solo tre paesi membri hanno contribuito all'EFSD (Germania, Repubblica Ceca ed Estonia), per un totale di 2,4 milioni di euro¹⁹.

La dotazione totale dell'EFSD consiste di risorse non nuove, bensì derivanti da una loro riclassificazione. Nel 2017 sono stati approvati 5,6 miliardi di euro in progetti di *blending* in Africa, la maggior parte nel settore dei trasporti e dell'energia, in linea quindi con quanto succedeva prima di introdurre l'EFSD²⁰.

La garanzia EFSD è l'elemento di novità ed è soprattutto con essa che si cercherà di supportare investimenti nei contesti più difficili, come paesi colpiti da conflitti e i *least-developed countries*. Uno dei punti critici degli aiuti tradizionali è infatti l'allocazione di risorse sbilanciata verso i paesi *middle-income* e verso determinati settori, trascurando gli obiettivi di riduzione della povertà e aumentando invece le differenze tra regioni. L'EFSD dovrebbe invece generare investimenti nelle aree rurali e in piccole/micro realtà imprenditoriali.

Le aree d'intervento sotto l'ombrello della garanzia sono predeterminate. Finora sono state approvate dalla Commissione un ammontare complessivo di garanzie per 1.580 milioni di euro, nei seguenti ambiti: sostenibile e connettività (39%), finanziamento alle micro-piccole-medie imprese e all'agricoltura (33%), digitalizzazione (14%), città sostenibili (11%). L'attenzione maggiore è quindi rivolta alla produzione di energia rinnovabile in aree urbane e rurali e al supporto ad attività imprenditoriali, anche di piccolissime dimensioni e in contesti fragili. Le garanzie dovrebbero generare investimenti reali di 17,5 miliardi di euro nell'arco di tre anni, anche se molto dipenderà da quanto e dove gli investitori privati decideranno di investire.

Un ruolo importante rivestono le cosiddette *soft infrastructure*, ovvero iniziative collaterali che vanno dell'assistenza tecnica al supporto alle riforme per migliorare il contesto imprenditoriale, nello stimolare capitali privati. Per questo nell'EIP compaiono altri due pilastri, oltre all'EFSD: uno riguarda l'assistenza tecnica da parte delle istituzioni finanziarie, quali la Banca europea per gli investimenti, necessaria a formulare e pubblicizzare progetti appetibili; l'altro prevede la promozione di un contesto politico, normativo e imprenditoriale più favorevole agli investimenti, attraverso il dialogo con i governi, gli imprenditori e la società civile dei paesi beneficiari.

4.4 Aspetti critici dell'EIP: il nesso sviluppo-migrazione

Uno degli obiettivi che si pone l'EIP è quello di fornire una risposta alla "crisi migratoria" del 2015, attraverso una strategia di lungo termine per contenere le pressioni migratorie. Tuttavia, risultati in termini di riduzione delle migrazioni potrebbero non verificarsi molto presto, anche alla luce della transizione demografica che sta vivendo l'Africa.

È stato osservato in letteratura che una volta innescata la crescita economica in un paese si pone la questione della pressione che essa può avere sulla decisione di emigrare, definita in letteratura "*migration hump*": l'aumento del reddito pro-capite si accompagna a un aumento del livello d'istruzione, cui però non corrispondono immediate opportunità lavorative adeguate nel contesto locale²¹. L'immigrazione si riduce solo quando si raggiungono certi livelli di benessere socio-economico, che per la maggior parte dei

paesi sub-sahariani africani, dove oggi ha origine la maggior parte delle migrazioni (soprattutto irregolari) verso l'Europa, può avvenire solo nell'arco di decine di anni.

Finanziare gli investimenti è un modo per creare sviluppo locale e contenere le migrazioni nel lunghissimo periodo, ma richiede una complementare gestione del fenomeno migratorio che tenga in considerazione un prevedibile aumento, anziché una riduzione, delle migrazioni nei prossimi decenni. Le stesse proiezioni demografiche di Europa e Africa suggeriscono un'asimmetria tra i due continenti, in cui le migrazioni potrebbero giocare un ruolo importante. Secondo le previsioni, nel 2100 la popolazione africana arriverà a 4,2 miliardi di persone con un'età mediana di 35 anni, mentre la popolazione in Europa non è destinata a cambiare di molto, mantenendosi intorno ai 600 milioni di persone, con anzi una tendenza a diminuire.

In quest'ottica, l'attuale politica migratoria basata sulla chiusura dei confini e l'esternalizzazione della gestione in contropartita degli aiuti economici dovrebbe lasciare spazio a misure per aumentare le possibilità di migrazione legale, associandola a un'idea di mobilità all'interno di una continuità geografica ampia, tra Africa ed Europa. L'obiettivo 10.7 dei SDG delle Nazioni Unite punta a "facilitare un'ordinata, sicura, regolare e responsabile migrazione e mobilità delle persone anche attraverso l'applicazione di politiche migratorie organizzate e ben gestite". Esempi in tal senso potrebbero essere programmi comunitari per impiegare regolarmente manodopera poco qualificata, magari in forma di lavoratori stagionali, solitamente impiegata in nero.

4.5 La presenza della Cina: un approccio diverso?

La Cina è diventata un importante finanziatore di grandi opere infrastrutturali: tra il 2000 e il 2014 ha concesso circa 86 miliardi di dollari di prestiti ai paesi africani. Questo impegno si è poi rafforzato, attraverso i periodici *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC): a entrambi gli ultimi FOCAC del 2015 e 2018 il presidente Xi Jinping ha stanziato 60 miliardi di dollari a favore del continente. Si registra quindi un aumento da 6 miliardi di dollari l'anno nel periodo 2000-2014 a 20 miliardi di dollari annui nella fase attuale. L'approccio con cui sta portando avanti i propri interessi in Africa, presenta alcuni tratti rilevanti.

Primo, la Cina nel suo programma infrastrutturale legato alla *Belt and Road Initiative* opera principalmente attraverso la concessione di prestiti ai governi nazionali, dando origine in alcuni casi a problemi di eccessivo debito estero. All'ultimo FOCAC il governo cinese ha indicato che dei 60 miliardi di dollari promessi una parte minore sarà in forma di prestito mentre aumenteranno i finanziamenti in forma di donazioni e prestiti a tassi agevolati, dando segnali di voler correggere la deriva del debito. Inoltre, il presidente Xi ha incoraggiato la partecipazione delle società private cinesi al programma di finanziamento, ricorrendo così a forme di *blending finance*, sebbene limitate a capitali domestici.

Secondo, il modo in cui la Cina realizza investimenti infrastrutturali all'estero si differenzia da quello dei *donors* tradizionali per due aspetti. Oltre a concludere le opere in tempi molto brevi, è disposta a finanziare progetti in prossimità di città rurali e villaggi, in genere poco toccati dalla

finanza allo sviluppo. Sebbene questo approccio produca effetti positivi in termini di riduzione di disuguaglianze tra le regioni, può portare a conseguenze negative, come la distrazione degli aiuti cinesi da parte dei leader di governo dei paesi riceventi a beneficio delle regioni di loro origine ed etnia, oppure casi di degrado ambientale causati dalla mancanza di analisi preliminari dell'impatto sociale e ambientale di un progetto²².

Terzo, al FOCAC 2018 è stata annunciata la “*capacity building initiative*”, che prevede maggiori opportunità di formazione professionale per gli Africani in Cina, con workshop, borse di studio, scambi tra studenti, mirati ad accrescere la presenza di studenti africani in università cinesi. Inoltre, è stato lanciato un fondo per promuovere la cooperazione negli ambiti della pace e sicurezza, ordine pubblico e lotta al terrorismo. Come nel EIP, il tema delle infrastrutture si colloca quindi all'interno di un'ampia e multidisciplinare strategia, che prevede non solo opportunità economiche reciproche, ma la fornitura di quelle *soft infrastructures* necessarie a ridurre il rischio e favorire la comparsa di maggiori investimenti privati.

5. Conclusioni

L'auspicio è che la Nuova alleanza tra Africa e Europa possa nascere all'interno del quadro riformato del Partenariato ACP-UE. Gli elementi di convergenza che stanno effettivamente emergendo nei negoziati sul post-Cotonou, qualora trovasse conferma nel futuro accordo, costituirebbero l'ossatura di questa Nuova alleanza, che potrebbe quindi materializzarsi nell'ambito di un trattato giuridicamente vin-

colante (dunque con garanzie di certezza e prevedibilità), nel rispetto dei processi di regionalismo emergenti in Africa ed in linea con l'approccio *Africa as one*. Tuttavia, per realizzare appieno una regione integrata tra Africa ed Europa, il futuro Partenariato ACP-UE avrebbe bisogno di ulteriori e più ampie riforme, a partire dalla natura della cooperazione inter-istituzionale (non più “stato-centrica”, ma tra blocchi e istituzioni regionali) e da un nuovo approccio agli EPAs.

L'iniziativa intesa a una maggiore integrazione tra le due parti e di supporto all'apparato infrastrutturale ed economico africano può fornire all'UE prospettive di crescita, ma essa deve passare attraverso il difficile processo di integrazione regionale africana e fare i conti con la crescente concorrenza cinese. Infine, particolare attenzione dovrà essere data a politiche complementari rispetto alla mera iniziativa economica, come la promozione di misure di compensazione a tutela dei soggetti più esposti all'apertura commerciale, nonché politiche nell'ambito della gestione delle migrazioni, in risposta a un previsto futuro di sviluppo economico e demografico africano.

Note

- Le risorse online sono state consultate al più tardi l'8 marzo 2019.
- 1 Cofelice A. (2018), "Area africana di libero scambio: opportunità e sfide", *CSF Policy Paper 37*, http://www.csfederalismo.it/images/policy_paper/PP37_Cofelice_AfCFTA_Luglio2018.pdf
 - 2 Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione del Millennio*, A/RES/55/2, New York, 20 Settembre 2000.
 - 3 Informazioni sull'andamento dei negoziati sono reperibili all'indirizzo www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/
 - 4 Per un'analisi dei risultati raggiunti dal Partenariato ACP-UE, nonché del suo livello di "democratizzazione", si rinvia a Cofelice A. (2014), "ACP-EU Partnership", in Levi L., Finizio G. and Vallinoto N. (eds.), *The Democratization of International Institutions: First International Democracy Report*, Routledge, p. 377-390.
 - 5 Per un'analisi più ampia del negoziato, con particolare riferimento alle variabili "migrazioni" e "Cina", si rinvia a Barana L. (2018), *Negotiating a New EU-Africa Agenda: Playing the Migration and Chinese Cards?*, IAI Commentaries 18/67.
 - 6 Si tratta de: il Consiglio dei ministri, il Comitato di ambasciatori, l'Assemblea parlamentare e, più di recente, gli incontri dei Capi di Stato e di Governo ed il Segretariato.
 - 7 L'Unione Africana riconosce otto Comunità economiche regionali: Unione del Maghreb arabo (AMU); Mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA); Comunità degli Stati del Sahel e del Sahara (CEN-SAD); Comunità dell'Africa orientale (EAC); Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS); Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS); Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD); Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC).
 - 8 Si segnalano solo due eccezioni: uno studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2008 sull'impatto in termini di sviluppo dell'unico EPA regionale fin qui pienamente funzionante, ovvero quello con la regione dei Caraibi; una risoluzione dell'Assemblea parlamentare ACP-UE, adottata nel 2002 a Città del Capo, sul tema "Dichiarazione sui futuri negoziati ACP-UE in vista di nuovi accordi commerciali", in cui vengono specificati 31 *benchmarks* in relazione a obiettivi, principi e temi da affrontare nell'ambito dei negoziati sugli EPAs. Tuttavia, il gran numero e la natura estremamente generale degli indicatori proposti ne hanno fortemente limitato l'uso.
 - 9 European Commission (2018), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, Brussels, 2 May 2018, COM(2018) 321 final, p. 79-83. Non si tratta, tuttavia, della prima proposta in tal senso: la Commissione aveva già raccomandato la *budgetizzazione* dell'EDF nel 1973, 1979, 2003 e 2005, senza successo.
 - 10 Dati del Ministero del Commercio cinese, <http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/AsiaAfrica/201803/20180302719613.shtml>
 - 11 Sandrey R. (2015), *The African trading relationship: new, old and good friends*, in Tralac ebook, <https://www.tralac.org/publications/article/8223-africa-s-trade-relations-old-friends-good-friends-and-new-friends.html>

- 12 Proposta della Commissione (cfr. nota 9). Come è stato osservato, la proposta della Commissione di un nuovo più ampio programma “Neighbourhood and the world” manca di dettagli espliciti su come intenda contribuire al raggiungimento degli SDG, ovvero gli standard stabiliti dall'ONU per la cooperazione allo sviluppo. (Jones A. et al (2018), *Aiming high or falling short?*, ECDPM Briefing note 104, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2018-BN-104-Analysis-Proposed-Future-EU-Budget-External-Action.pdf>)
- 13 Barana L. (2017), *The EuTFA and the perils of a securitized migration policy*, IAI Commentaries 17, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1731.pdf>
- 14 Ipemed (2015), *La Verticale. Pour un avenir commun*, http://www.ipemed.coop/adminIpemed/media/fich_article/1455616432_la-verticale-tome-1-dec2015enbd.pdf
- 15 ICA (2018), *Infrastructure financing trends in Africa 2017*, https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/IFT2017.pdf
- 16 La fetta più grande (31%) del finanziamento estero è dato dalle rimesse degli immigrati africani che vivono e lavorano all'estero, di cui 9 milioni in Europa.
- 17 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eu-external-investment-plan_en.pdf
- 18 I fondi per la garanzia provengono per metà da risorse del bilancio comunitario (350 milioni di euro) e dall'EDF (400), per metà sono passività potenziali in caso di necessità (750); gli strumenti di *blending* derivano da preesistenti strumenti regionali: l'AIF e il *Neighbourhood Investment Facility*.
- 19 https://ec.europa.eu/commission/news/eu-member-states-pledge-extra-funds-external-investment-plan-eip-2018-jun-18_en

- 20 https://ec.europa.eu/europeaid/european-fund-sustainable-development-2017-operational-report_en
- 21 Angenendt S. et al. (2017), *More Development, More Migration?*, SWP Comment 2017/C 40, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C40_adt_etal.pdf. Il legame sviluppo-migrazione è tuttavia complesso e risente di altri fattori, quali l'aumento della popolazione, la disuguaglianza, l'effetto emulazione, la presenza o meno di ostacoli alla migrazione, le restrizioni creditizie.
- 22 Bluhm R. et al. (2018), *Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries*, AidData Working Paper n. 64, http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS64_Connective_Financing_Chinese_Infrastructure_Projects_and_the_Diffusion_of_Economic_Activity_in_Developing_Countries.pdf

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it