

Pubblicazione quadrimestrale
numero 1-2 / 2018

afriche e orienti

www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti

rivista di studi ai confini tra africa mediterraneo e medio oriente

anno XX numero 1-2 / 2018

L'Africa tra vecchie e nuove potenze

a cura di
Arrigo Pallotti e Maria Stella Rognoni

AIEP EDITORE



Crisi e futuro del partenariato Africa-UE

Arrigo Pallotti

Nell'arco di un paio di anni la cooperazione tra l'Unione Europea (UE) e i Paesi africani è destinata a entrare in una nuova fase. Sul finire del 2018 prenderanno, infatti, avvio i negoziati per la definizione di un nuovo strumento di cooperazione che dovrà sostituire l'Accordo di Partenariato di Cotonou, in scadenza nel febbraio del 2020.

Come già in precedenti occasioni, sono state le istituzioni europee ad avviare il dibattito sugli obiettivi, le priorità e gli strumenti del nuovo accordo di cooperazione. Nel novembre del 2016 la Commissione Europea (European Commission - EC) e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (High Representative - HR) hanno pubblicato una Comunicazione congiunta dal titolo *Un partenariato rinnovato con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico*, in cui hanno proposto di concludere un accordo generale con i 79 Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico che costituiscono il "gruppo ACP" e tre accordi separati a livello regionale con i Governi di Africa, Caraibi e Pacifico rispettivamente (Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza 2016: 27-28). Secondo la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante, la cooperazione tra l'UE e i Paesi africani, che hanno sempre esercitato

per il loro numero e l'entità della loro popolazione un ruolo predominante all'interno del gruppo ACP, dovrebbe avere in futuro come suoi obiettivi il rafforzamento della sicurezza, il consolidamento delle istituzioni democratiche, la promozione della crescita economica e dello sviluppo umano e, infine, una più efficace gestione dei flussi migratori (*ibidem*: 19-20).

Se è evidentemente troppo presto per delineare un quadro preciso di quale sarà il contenuto del futuro accordo tra l'UE e i Governi africani, una rilettura critica dell'evoluzione storica della cooperazione allo sviluppo tra UE e Africa, dei suoi obiettivi e assunti ideologici e dei risultati conseguiti dalla fine degli anni '50, quando tale cooperazione prese avvio, può aiutare a meglio comprendere i nodi politici che i negoziati dovranno affrontare e a valutare l'accordo che da essi emergerà.

Recentemente, la letteratura sulle relazioni tra l'UE e i Paesi africani si è soffermata ad analizzare l'evoluzione del processo di liberalizzazione del commercio avviato dall'Accordo di Cotonou (Khonert 2015), o il sostegno dell'UE al rafforzamento della democrazia e della sicurezza in Africa (Olsen 2012). Questo saggio vuole offrire un contributo originale all'analisi dei rapporti tra UE e Africa mettendo in luce il sempre più stretto legame tra sviluppo, democrazia e sicurezza nei documenti ufficiali e nelle pratiche del partenariato Africa-UE e il suo impatto problematico sull'efficacia di quest'ultimo.

Mentre durante la Guerra Fredda i rapporti tra la Comunità Economica Europea (CEE) e le ex colonie africane dei suoi Stati membri miravano a sostenere le strategie di modernizzazione economica intraprese da queste ultime e a consolidare i loro legami con i Paesi del blocco occidentale, dagli anni '90 la cooperazione allo sviluppo tra UE e Africa vide l'introduzione di un numero crescente di condizionalità politiche ed economiche, al cui soddisfacimento era legato l'esborso dell'assistenza finanziaria europea. L'imposizione di tali condizionalità rappresentava una risposta sia alla crescente attenzione internazionale al rafforzamento della democrazia e del rispetto dei diritti umani all'interno dei Paesi in via di sviluppo dopo la fine della Guerra Fredda, sia all'emergere tra i principali donatori bilaterali e multilaterali di nuovi modelli teorici di promozione dello sviluppo di forte impronta neoliberista (il Washington Consensus durante gli anni '80 e poi, senza una reale soluzione di continuità, il post-Washington Consensus dalla fine degli anni '90; Stiglitz 2008). Infine, negli ultimi due decenni la promozione della sicurezza e il controllo dei flussi migratori sono diventati obiettivi centrali all'interno del partenariato Africa-UE.

Tuttavia, se da una parte l'introduzione di condizionalità politiche ed economiche e la subordinazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo al perseguimento di obiettivi politici e di sicurezza hanno condotto a una sempre più esplicita politicizzazione del partenariato Africa-UE, dall'altra la nozione di sviluppo posta alla base di quest'ultimo è rimasta vagamente definita ed è stata, paradossalmente, sempre più "depolicizzata". Poiché, infatti, la promozione dello sviluppo è concepita come la realizzazione di

una serie di riforme politicamente neutrali finalizzate al rafforzamento della crescita economica, lo spazio per la discussione "democratica" di tali misure e delle possibili alternative è stato fortemente ristretto tanto a livello nazionale, quanto all'interno degli organismi internazionali (O'Laughlin 2016: 704). Così, come ha osservato James Ferguson, se da una parte «riducendo interamente la povertà a un problema tecnico, e promettendo soluzioni tecniche alle sofferenze delle popolazioni senza potere e oppresse, la problematica dominante dello "sviluppo" è [divenuta] lo strumento principale attraverso cui la questione della povertà viene depoliticizzata nel mondo contemporaneo», dall'altra tramite «un progetto di "sviluppo" [si possono] realizzare operazioni politicamente molto delicate [...] sotto forma di interventi neutrali, tecnici, nei confronti dei quali nessuno può muovere obiezioni» (Ferguson 1994: 256).

Mentre la letteratura ha teso a individuare la causa delle difficoltà che il partenariato Africa-UE ha incontrato nel promuovere sviluppo e sicurezza in Africa dopo la fine della Guerra Fredda nella mancanza di coerenza tra le politiche perseguite dai differenti attori europei (Carbone 2008; Bagayoko, Gibert 2009), questo saggio mostra come i due processi di depoliticizzazione del concetto di sviluppo e, parallelamente, di politicizzazione delle attività e dei programmi di cooperazione allo sviluppo abbiano ostacolato il conseguimento degli obiettivi economici e di sicurezza del partenariato Africa-UE.

106

Nonostante lo sviluppo sia considerato strumentale alla riduzione della povertà e al rafforzamento della stabilità politica e della sicurezza in Africa, negli ultimi due decenni i documenti ufficiali del partenariato Africa-UE hanno posto costantemente l'enfasi su una visione di sviluppo apparentemente neutrale, limitandosi a insistere sulla necessità per i Paesi africani di integrarsi «nell'economia mondiale» per ottenere «la crescita e uno sviluppo economico e sociale sostenibile» (EC 2000: 5-6). Questa visione ideologica dello sviluppo non ha prestato sufficiente attenzione ai contraddittori effetti politici dei programmi di riforma economica sulle società e gli Stati africani, né ha problematizzato le modalità di inserimento dei Paesi del continente nell'economia globale, contribuendo a rendere più difficile la realizzazione degli obiettivi economici, politici e di sicurezza dello stesso partenariato Africa-UE.

Dalla Convenzione di Lomé al sostegno all'aggiustamento strutturale

La cooperazione allo sviluppo tra la CEE e l'Africa prese avvio con la firma del Trattato di Roma nel 1957, che prevedeva che le colonie dei sei Paesi membri della CEE venissero "associate" a quest'ultima e, in particolare, godessero dei benefici del processo di liberalizzazione degli scambi tra i Paesi CEE e dell'assistenza finanziaria che sarebbe stata loro fornita tramite il Fondo Europeo di Sviluppo (FES). Il conseguimento dell'indipendenza da parte dei territori africani condusse nel 1963 alla firma della Convenzione di Yaoundé, che venne rinnovata nel 1969 e le cui disposizioni si limitavano sostanzialmente a confermare quanto già previsto dal Trattato di Roma.

L'adozione della Convenzione di Lomé nel 1975 rappresentò una svolta nei rapporti tra la CEE e i Paesi africani. In primo luogo, con Lomé il raggio di azione della politica di cooperazione della CEE venne esteso alle ex colonie britanniche in Africa e ai Paesi del Pacifico e dei Caraibi. In secondo luogo, la convenzione di Lomé segnò, sulla carta, una rottura politica con le precedenti Convenzioni di Yaoundé, percepite da gran parte della letteratura come funzionali al consolidamento di relazioni di natura "neocoloniale" tra Africa e CEE (Asante 1986). Per quanto anche la Convenzione di Lomé mirasse a rafforzare l'influenza politica della CEE sugli Stati africani nel contesto della Guerra Fredda, lo shock petrolifero del 1973 e la dipendenza dall'importazione di materie prime dei Paesi europei spinsero questi ultimi a proporre ai Governi ACP un modello innovativo di cooperazione allo sviluppo, che aveva tra i suoi obiettivi quello di contribuire a una ridefinizione dei rapporti tra i Paesi del Nord e quelli del Sud del mondo (Pallotti 1999). Tuttavia, nonostante la concessione da parte della CEE di preferenze commerciali non reciproche ai Paesi ACP, la creazione dello STABEX, un meccanismo finanziario che mirava a stabilizzare i proventi ricavati dai Paesi ACP tramite l'esportazione nel mercato comunitario di un elenco ben definito di prodotti agricoli, e la predisposizione di un sistema di aiuti «più favorevole, sia in termini finanziari sia per le condizioni generali, di quello offerto dagli altri donatori e dalle istituzioni finanziarie internazionali» (Hewitt 1993: 306), durante gli anni '80 la Convenzione di Lomé (rinnovata nel 1979 e nel 1984) non fu in grado di offrire soluzioni efficaci alla sempre più grave crisi economica dei Paesi africani (Grilli 1993: 122).

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 una serie di trasformazioni politiche a livello internazionale (la fine della Guerra Fredda) e regionale (il processo di allargamento dell'UE) ridimensionarono l'interesse europeo per l'Africa e portarono a una graduale ridefinizione delle priorità e degli strumenti della cooperazione UE-ACP in linea con il Washington Consensus, l'ormai predominante visione dello sviluppo, che nel decennio precedente aveva condotto la Banca Mondiale (BM) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) a vincolare l'erogazione dei prestiti ai Paesi in via di sviluppo gravemente indebitati all'attuazione delle riforme economiche neoliberiste contenute nei programmi di aggiustamento strutturale.

Dopo una prima allocazione nel 1987 di 550 milioni di ECU del bilancio comunitario a sostegno dell'attuazione dei programmi di aggiustamento strutturale in Africa, la necessità indicata dalle istituzioni europee di «una maggiore convergenza tra gli approcci e le posizioni» dei donatori internazionali che operavano nel continente (Council of the European Communities 1988[1989]: 102-104) si tradusse in un più marcato allineamento della Quarta Convenzione di Lomé (1989-2000) alla visione neoliberista del Washington Consensus. Il nuovo accordo prevedeva, infatti, che il 10% degli aiuti forniti dall'UE nel quinquennio 1990-1995 sarebbe stato usato per finanziare le riforme di aggiustamento strutturale all'interno dei Paesi ACP. Questi ultimi avrebbero potuto inoltre destinare una quota ulteriore dell'assistenza finanziaria loro fornita dall'UE al sostegno di tali programmi di riforma.

A metà degli anni '90 venne quindi stabilito che anche i trasferimenti STABEX avrebbero potuto essere usati per sostenere l'attuazione dei programmi di aggiustamento strutturale "già in via di realizzazione" all'interno dei Paesi ACP (Lomé IV Convention 1995: art. 209). Un nuovo sistema per l'allocazione degli aiuti fu inoltre introdotto nel frangente del processo di revisione della Quarta Convenzione di Lomé, con l'obiettivo di garantire un utilizzo più efficiente delle risorse del FES. Come in passato, a ciascun Paese ACP sarebbe stato allocato un certo ammontare di risorse finanziarie dell'ottavo FES e una prima tranche di aiuti sarebbe stata subito erogata. L'esborso della seconda tranche non sarebbe tuttavia più stato automatico, ma condizionato a una valutazione positiva da parte della Commissione Europea dell'utilizzo della prima tranche. In caso di valutazione negativa, le risorse già assegnate ad uno Stato sarebbero state destinate a sostenere programmi di sviluppo in un altro Paese considerato più "virtuoso" (art. 282). Nonostante la Commissione Europea avesse inizialmente chiarito che il sostegno alle riforme di aggiustamento strutturale non avrebbe in alcun modo scalfito «l'autonomia di giudizio» dell'UE e che «la neutralità ideologica delle politiche di Lomé esclude la possibilità che la Comunità applichi dottrine neolibériste o di altra natura» (CEC 1992: 16, 22), l'evidenza a disposizione mostra che le risorse del FES vennero utilizzate per finanziare l'attuazione di alcune riforme previste nei programmi di aggiustamento strutturale già negoziati dai Governi ACP con la BM e il FMI e che, di conseguenza, le istituzioni europee non svolsero alcun ruolo attivo nella definizione (o ridefinizione) di tali programmi (Pallotti 1998; Brown 2001). In questo modo, l'erogazione di una parte crescente delle risorse finanziarie fornite dall'UE ai Paesi ACP attraverso la Convenzione di Lomé venne vincolata a condizionalità economiche ispirate al Washington Consensus e «l'enfasi del FES si spostò dalla concessione di prestiti di lungo periodo per lo sviluppo alla fornitura di aiuti di breve periodo» (Parfitt 1996: 59).

Nei primi anni '90, la svolta nella cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP in direzione del nuovo consenso internazionale sullo sviluppo si accompagnò a una nuova attenzione per i temi della democrazia e del rispetto dei diritti umani. Come la maggioranza dei donatori multilaterali e bilaterali, anche l'UE mirava, infatti, a promuovere simultaneamente l'attuazione di politiche di apertura dei mercati e le transizioni alla democrazia in Africa, sulla base dell'assunto che liberalizzazione economica e democratizzazione si sarebbero inevitabilmente rafforzate a vicenda (Abrahamsen 2016: 27).

Nel novembre del 1991 il Consiglio Europeo adottò una *Risoluzione sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo* che sottolineava «la necessità di un approccio coerente [da parte dell'UE] alla promozione dei diritti umani, della democrazia e dello sviluppo nelle relazioni con i Paesi in via di sviluppo», e conferiva alla Comunità e ai suoi Stati membri la facoltà di sospendere unilateralmente la cooperazione allo sviluppo con quei Paesi ACP in cui si fossero registrate gravi violazioni dei diritti umani o delle procedure democratiche (European Council 1991).

Successivamente, durante il processo di revisione della Quarta Convenzione di Lomé,

i negoziatori europei insistettero per l'inserimento di una clausola sui diritti umani e la democrazia nel testo dell'accordo. L'articolo 5 della Convenzione fu dunque modificato e il rispetto dei diritti umani e quello «dei principi democratici e dello Stato di diritto» divennero «elementi essenziali» dell'accordo: una loro violazione avrebbe di conseguenza potuto condurre al congelamento degli aiuti europei (Lomé IV Convention 1995: art. 366a).

Dal Washington al post-Washington Consensus: l'Accordo di Cotonou

Dall'inizio degli anni '90 studiosi e osservatori iniziarono a interrogarsi sulle cause dei sempre più evidenti segnali di insuccesso dei programmi di aggiustamento strutturale in Africa (Engberg-Pedersen *et al.* 1996). Sul finire del decennio un nuovo consenso internazionale sullo sviluppo era ormai emerso. A differenza del Washington Consensus, il nuovo post-Washington Consensus, che continuava a insistere sulla necessità di aprire le economie dei Paesi in via di sviluppo alla competizione internazionale, poneva enfasi sulla promozione della *good governance*, sulla necessità che fossero i Governi dei Paesi in via di sviluppo, e non più i donatori internazionali, a redigere i programmi di riforma economica, e sulla priorità della lotta alla povertà.

Il nuovo paradigma, sul quale si registrò una convergenza tra voci critiche del Washington Consensus e posizioni più favorevoli a quest'ultimo (Thérien 2002: 460), rafforzò la tendenza in atto verso la depoliticizzazione della cooperazione allo sviluppo, a causa della sua «incapacità o riluttanza ad affrontare questioni rilevanti che riguardano il potere e la sua distribuzione a livello nazionale e internazionale» (Öni, 2005: 285). Così, secondo alcuni studiosi, l'obiettivo del rafforzamento della *good governance* perseguito dai programmi di sviluppo ha promosso una visione cloroformizzata della democrazia, poiché la riforma delle istituzioni dello Stato è stata per lo più concepita come funzionale alla realizzazione di un modello di crescita guidata dal settore privato, e non a un rafforzamento degli strumenti della partecipazione politica popolare (Abrahamsen 2000; World Bank 2002: 99). La priorità della lotta alla povertà è, invece, rimasta vagamente definita, al punto che i donatori hanno impiegato espressioni come "riduzione della povertà", "eliminazione della povertà" e "attenuazione della povertà" come interscambiabili tra loro (Toye 2007), trascurando di sottoporre a esame critico gli assunti neoliberalisti del Washington Consensus (Van Waeyenberge 2006). Così, dal momento che (anche) il post-Washington Consensus considera sostanzialmente la riduzione della povertà un effetto automatico della crescita economica, «l'enfasi in gran parte delle Strategie di Riduzione della Povertà è limitata all'aumento della spesa pubblica nell'ambito della sanità di base e dell'istruzione primaria. Per quanto questi interventi sociali siano importanti, il loro impatto sull'eliminazione della povertà è, nel migliore dei casi, marginale, a meno che non vengano parallelamente realizzate misure incisive volte a stimolare l'occupazione e la produttività» (Gould 2005: 142).

Con l'adozione dell'Accordo di Cotonou nel 2000, la cooperazione tra UE e Paesi ACP

abbracciò pienamente la visione e le priorità del post-Washington Consensus. All'interno del nuovo accordo, l'obiettivo della lotta alla povertà e quello della promozione della democrazia, della *good governance* e del rispetto dei diritti umani si accompagnavano a una forte enfasi sulla liberalizzazione del commercio come motore della crescita economica degli Stati ACP.

Fu proprio nell'ambito dei rapporti commerciali tra questi ultimi e l'UE che si registrarono i principali cambiamenti rispetto a Lomé. Il nuovo accordo prevedeva, infatti, l'eliminazione nel 2008 delle preferenze commerciali non reciproche a favore dei Paesi ACP nel mercato comunitario e l'entrata in vigore di nuovi Accordi di Partenariato Economico (APE) tra l'UE e alcuni sottogruppi di Stati ACP, finalizzati alla creazione di aree di libero scambio. Per facilitare il passaggio al nuovo regime commerciale, che, diversamente dal passato, imponeva ai Governi ACP di aprire i propri mercati alle esportazioni europee in cambio del mantenimento di condizioni preferenziali di accesso nell'UE per i propri prodotti, l'Accordo di Cotonou prevedeva un processo di liberalizzazione asimmetrica a favore dei Paesi ACP. Così, questi ultimi avrebbero iniziato a eliminare dazi e tariffe sulle esportazioni europee solo dopo che l'UE avesse già sostanzialmente liberalizzato il regime di accesso dei prodotti ACP nel mercato europeo.

Nel Libro Verde sul futuro della cooperazione UE-ACP, pubblicato nel 1996, la Commissione Europea si era già espressa a favore della creazione di aree di libero scambio tra l'UE e sottogruppi di Paesi ACP, sottolineando come questi ultimi non avessero tratto vantaggi significativi dalle preferenze commerciali non reciproche di cui avevano goduto per più di due decenni nel mercato comunitario. Secondo la Commissione Europea, infatti, «i risultati dei Paesi ACP in materia di esportazioni e la capacità di attrarre investimenti diretti stranieri sono diminuiti nel corso del periodo in cui hanno beneficiato maggiormente di queste preferenze». Ad aggravare ulteriormente il quadro contribuiva anche il fatto che «i Paesi ACP non sono riusciti ad aumentare né a conservare la loro quota di mercato nell'Unione Europea, mentre gli esportatori che non fruivano di preferenze sono riusciti ad aumentare la loro quota di mercato» (CEC 1996: 17). Poiché anche gli aiuti finanziari forniti ai Paesi ACP avevano «avuto probabilmente un impatto positivo ma scarso sulla crescita» (*ibidem*: 11), la Commissione insisté sulla necessità di imprimere una svolta radicale alla cooperazione tra UE e Paesi ACP, in linea con il nuovo consenso internazionale sullo sviluppo che stava emergendo l'enfasi di quest'ultimo su «stabilità macroeconomica, istituzioni sane» e apertura al commercio internazionale (*ibidem*: 18).

Così, l'insistenza della Commissione Europea durante i negoziati che condussero alla firma dell'Accordo di Cotonou sulla necessità di istituire aree di libero scambio tra l'UE e alcuni sottogruppi di Paesi ACP affondava le radici nell'assunto ideologico che la liberalizzazione del commercio avrebbe necessariamente stimolato la crescita economica degli Stati ACP. Come aveva, infatti, affermato la Commissione Europea nel

Libro Verde, la creazione di aree di libero scambio avrebbe aumentato «la sicurezza e la prevedibilità delle preferenze [commerciali] e, aprendo e delimitando il regime delle importazioni dei Paesi ACP, [avrebbe fornito] credibilità alle loro politiche commerciali agli occhi degli investitori nazionali e stranieri». Di conseguenza, si potevano prevedere «una maggiore attrazione per gli investimenti diretti stranieri nonché una buona reazione da parte degli investitori nazionali» (*ibidem* 68). Successivamente, la stessa Commissione Europea ha più volte ribadito l'urgenza di accelerare l'inserimento dei Paesi ACP nel mercato globale attraverso un'aggressiva strategia di rimozione delle barriere commerciali, sostenendo che «nessun Paese ha avuto successo nello sviluppo voltando le spalle al commercio internazionale» (European Commission 2002: 9-10). Per sgombrare definitivamente il campo da ogni ipotesi di continuazione del regime commerciale di Lomé, la Commissione Europea si dichiarò anche convinta che, a differenza di quanto avvenuto in passato, l'Organizzazione Mondiale del Commercio non avrebbe più concesso alcuna deroga al regime commerciale discriminatorio previsto da Lomé a favore dei Paesi ACP. In realtà, preoccupazioni di natura politica più che considerazioni di tipo giuridico si celavano dietro questa presa di posizione dell'UE. Tra i Paesi che, all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, si opponevano alla concessione di una deroga al regime commerciale di Lomé vi erano, infatti, alcune potenze emergenti, come Brasile, Cina e India. Di conseguenza, come hanno osservato Faber e Orbie, la difesa delle preferenze commerciali non reciproche a favore dei Paesi ACP «avrebbe indubbiamente comportato dei costi per l'UE, mentre la [loro] erosione [poteva] solo giovare alle relazioni dell'Europa con partner commerciali più importanti in Asia e America Latina» (Faber, Orbie 2009a: 56).

Frammentazione commerciale

Per quanto nel frangente della firma dell'Accordo di Cotonou i Governi ACP avessero accettato l'abolizione delle preferenze commerciali non reciproche e la creazione di aree di libero scambio, i negoziati per la definizione di queste ultime si rivelarono fin da subito molto più accidentati di quanto inizialmente previsto dall'UE. A causa del protrarsi dei negoziati, sul finire del 2007 la Commissione Europea offrì ai Governi ACP la possibilità di concludere degli accordi commerciali *ad interim* e di continuare le trattative. I Paesi ACP che avessero siglato tali accordi avrebbero provvisoriamente mantenuto un trattamento commerciale preferenziale nel mercato dell'UE, mentre alle esportazioni dei Paesi che avessero rifiutato sarebbe stato applicato il Sistema di Preferenze Generalizzate.

Due fattori hanno ostacolato in particolare i negoziati sugli APE. In primo luogo, per facilitare l'adozione dell'Accordo di Cotonou, l'UE si impegnò a garantire ai Paesi ACP meno sviluppati che avessero deciso di non entrare a far parte di alcuna area di libero scambio un regime commerciale "equivalente" a quello in vigore nella fase precedente alla firma dell'accordo (EC 2003: paragrafo 37.6). Questa clausola finì inevitabilmente

per dividere i Paesi ACP. Mentre quelli di essi classificati come meno sviluppati persero ogni interesse a siglare un APE con l'UE (Faber, Orbie 2009b: 781), gli altri Stati ACP si trovarono esposti a una forte pressione, poiché, rifiutandosi di sottoscrivere un nuovo accordo commerciale con l'UE, avrebbero perso ogni privilegio commerciale nel mercato europeo.

In secondo luogo, il fatto che la Direzione Generale Commercio della Commissione Europea «approcciò i negoziati per gli APE come se si trattasse di "tradizionali" trattative per la liberalizzazione del commercio» (Elgström 2009: 25) si rivelò del tutto controproducente. I Governi ACP, infatti, affermarono che gli APE avrebbero rappresentato un ostacolo al loro sviluppo e si rifiutarono di sottoscrivere i nuovi accordi finché l'UE non avesse messo a loro disposizione ulteriori aiuti finanziari per attutire i contraccolpi sulle loro economie della rimozione di dazi e tariffe sulle importazioni europee. A dispetto del tentativo tardivo dell'UE di presentare gli APE come strumenti di promozione dello sviluppo a 360 gradi, l'analisi degli APE fino ad oggi conclusi mostra che tali accordi contengono solo una dettagliata disciplina del processo di liberalizzazione del commercio tra l'UE e i Paesi africani coinvolti. I pochi articoli contenuti negli accordi dedicati al tema dello sviluppo costituiscono delle dichiarazioni di intenti vaghe e generiche. Inoltre, gli accordi non contengono alcun impegno concreto da parte dell'UE a concedere ulteriori aiuti finanziari ai Paesi ACP (Official Journal of the European Union 2012, 2016).¹ D'altro canto, il "*pro-poor aid for trade*" fornito durante l'ultimo decennio dall'UE ai Governi ACP non si è «tradotto in una politica organica e ha mancato di conseguire risultati [concreti]» (Holden 2015: 99).

112

L'approccio fortemente ideologico al nesso commercio-sviluppo prevalente all'interno della Commissione europea ha dunque fatto sì che gli APE non prestassero sufficiente attenzione ai potenziali effetti negativi della liberalizzazione del commercio sul tessuto economico dei Paesi africani. L'aumento delle esportazioni dall'UE in seguito alla rimozione di dazi e tariffe pone infatti il rischio sia di una accelerazione del processo di deindustrializzazione, sia un aggravamento della crisi del settore agricolo all'interno dei Paesi ACP. Inoltre, la contrazione del gettito fiscale causata dalla liberalizzazione del commercio potrebbe ripercuotersi negativamente sugli stanziamenti di bilancio a favore dei settori sociali. Così, come osservato da Langan e Price, a dispetto dell'enfasi sulla lotta alla povertà nell'Accordo di Cotonou, l'attuazione degli APE rischia di tradursi in «un restringimento dello spazio a disposizione per l'articolazione di politiche a sostegno di un modello di crescita economica vantaggiosa per i poveri» (Langan, Price 2015: 274). Infine, l'eccessiva enfasi del post-Washington Consensus sulla realizzazione di «riforme interne a scapito di quelle sistemiche o globali» (Öni, 2005: 278) si è tradotta nell'assenza all'interno degli APE di un'attenzione specifica per i problemi inerenti alle modalità di inserimento dei Paesi africani nel sistema economico internazionale. Così, la rimozione delle barriere commerciali con l'UE rischia di aggravare la dipendenza di questi ultimi dall'esportazione di materie prime e la loro vulnerabilità alle fluttuazioni dei prezzi di tali prodotti nei mercati internazionali.

Una volta considerati questi fattori, non può stupire che i negoziati per gli APE tra l'UE e i Governi africani non solo si siano stancamente trascinati fino ad oggi, ma abbiano anche creato ulteriori difficoltà alla realizzazione dei programmi di integrazione economica perseguiti dai raggruppamenti regionali africani. Infatti, mano a mano che i Paesi membri di ciascuna delle organizzazioni economiche regionali africane concluderanno differenti accordi commerciali con l'UE, aumenteranno gli ostacoli alla loro trasformazione in blocchi commerciali coesi (Stevens 2006).

Dei sei APE inizialmente previsti, solo quello tra l'UE e i Paesi dei Caraibi è stato concluso nel settembre del 2008 ed è poi stato ratificato, mentre due vengono attualmente applicati in maniera provvisoria. In Africa occidentale, accordi bilaterali con l'UE sono stati firmati da Costa d'Avorio (2008) e Ghana (2016). Parallelamente, un APE che raggruppa i Paesi membri dell'Economic Community of West African States e quelli dell'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine è stato concluso nel 2014, ma non tutti i Governi coinvolti hanno ancora firmato il testo dell'accordo. In Africa centrale solo il Camerun ha siglato un EPA *ad interim* nel 2007. Le esportazioni provenienti da tutti gli altri Paesi della regione (ad eccezione di Gabon e Congo Brazzaville) entrano attualmente nel mercato europeo beneficiando del regime commerciale istituito dall'UE nel 2001 attraverso l'iniziativa Everything but Arms (EBA). A differenza delle preferenze commerciali di Lomé, questo regime non è negoziato tra l'UE e i Paesi beneficiari, ma concesso dalla prima ai secondi e, quindi, unilateralmente modificabile dall'UE. In Africa australe, considerazioni politiche e di opportunità economica hanno spinto i Paesi membri della Southern African Development Community (SADC) a optare per soluzioni diverse. Mentre Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibia, Mozambico e Sudafrica hanno concluso un APE con l'UE (ora applicato in maniera provvisoria) sotto l'ombrello della SADC, Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe hanno aderito all'APE tra l'UE e il gruppo East and Southern Africa, una configurazione regionale del tutto nuova, creata al solo scopo di negoziare un accordo commerciale con l'UE. Angola, Repubblica Democratica del Congo, Malawi e Zambia hanno invece deciso di non entrare in alcuna area di libero scambio con l'UE e le loro esportazioni beneficiano del regime EBA all'interno del mercato europeo. La Tanzania, infine, ha scelto inizialmente di aderire all'APE tra l'UE e l'East African Community, l'unico raggruppamento regionale africano ad affrontare compatto i negoziati con Bruxelles. Tuttavia, a oggi solo i Governi di Kenya e Rwanda hanno sottoscritto l'accordo concluso nel 2014, mentre dopo il referendum a favore dell'uscita della Gran Bretagna dall'UE la Tanzania ha annunciato l'intenzione di ritirarsi dall'accordo.

Nonostante il deludente bilancio degli APE un decennio dopo l'avvio dei negoziati tra i Governi ACP e l'UE, in futuro quest'ultima prevede di rinnovare gli sforzi per la creazione di aree di libero scambio con i Paesi africani, così da rafforzare «una crescita inclusiva attraverso la loro partecipazione al commercio mondiale» (Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione Europea 2017: paragrafo 106).

Conflitti e sicurezza

Sotto la spinta dell'UE, che ha ripetutamente sottolineato la necessità che la cooperazione allo sviluppo svolga un ruolo di primo piano nel prevenire e risolvere i conflitti armati e nel limitare le migrazioni dai Paesi africani (*ibidem*: paragrafo 65), durante gli ultimi due decenni la promozione della sicurezza in Africa e il controllo dei flussi migratori verso l'UE sono divenute questioni centrali all'interno del partenariato Africa-UE. Il perseguimento di queste due priorità ha contribuito in maniera rilevante alla politicizzazione della cooperazione tra l'UE e i Paesi africani e, in parallelo, alla depoliticizzazione del modello di promozione dello sviluppo che essa mira a perseguire. Dalla metà degli anni '90, l'aspirazione a giocare un ruolo politicamente più rilevante a livello mondiale e la necessità di assicurare la sostenibilità nel lungo periodo dei suoi programmi di cooperazione allo sviluppo hanno spinto l'UE a rivolgere un'attenzione crescente alla prevenzione e risoluzione dei conflitti in Africa, con una forte enfasi sulla ricerca di «soluzioni africane ai problemi [di sicurezza] africani» (CEC 1996: 9; EC 2001: 5). Così, l'articolo 11 dell'Accordo di Cotonou, che prevedeva che le parti si sarebbero impegnate a prevenire lo scoppio di conflitti armati in Africa e a rafforzare le capacità regionali e continentali africane di gestione della sicurezza (EC 2003: art. 11), servì a legittimare nel 2003 la decisione dell'UE di creare l'African Peace Facility (APF), il cui obiettivo era quello di sostenere le attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti dell'Unione Africana (UA) e delle organizzazioni regionali africane. Dalla sua creazione, l'APF ha supportato finanziariamente non solo le operazioni di peacekeeping intraprese dall'UA in Paesi quali Somalia, Mali, Guinea Bissau e nella regione sudanese del Darfur, ma anche la Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Movement, e missioni di pace regionali come l'intervento dell'Economic Community of the Central African States nella Repubblica Centrafricana (European Commission 2017). Se con la creazione dell'APF la cooperazione tra UE e Africa si allineò al consenso internazionale (emerso dopo il fallimento dell'operazione di pace in Somalia nei primi anni '90 e il genocidio in Rwanda nel 1994) sulla necessità di consolidare le capacità africane di prevenzione e risoluzione dei conflitti (NEPAD 2001: paragrafo 49),² la decisione dell'UE di finanziare l'APF tramite le risorse finanziarie del FES sollevò non poche perplessità. Se da una parte l'UE insisteva sul fatto che «senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile» (EC 2006a: 24-25), dall'altra alcuni osservatori sottolinearono il rischio che l'inclusione della sicurezza tra le priorità del partenariato Africa-UE si traducesse nella subordinazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo all'obiettivo del mantenimento della sicurezza, con esiti imprevedibili e contraddittori (Hadfield 2007).

La crescente attenzione per il tema della sicurezza nell'ambito della cooperazione allo sviluppo tra UE e Africa ha condotto più di una volta alla riformulazione dell'articolo 11 dell'Accordo di Cotonou. Nel corso del processo di revisione del 2005, l'articolo

11 venne sostanzialmente modificato. Le parti si impegnarono, infatti, a contrastare il terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa (EC 2006b: articoli 11a e 11b). Successivamente, nel 2010 la cooperazione nell'ambito della sicurezza venne estesa alla lotta contro la pirateria, il crimine organizzato e il traffico di esseri umani. In particolare, venne previsto che «le attività intraprese per contrastare le nuove o crescenti minacce alla sicurezza debbano, tra l'altro, sostenere l'applicazione del diritto, inclusa la cooperazione sui controlli alle frontiere» (EC 2014: art.11).

La creazione dell'APF e l'introduzione di clausole sulla cooperazione nel settore della sicurezza nel testo dell'Accordo di Cotonou rientravano in quel processo di "securizzazione dello sviluppo" che, in seguito all'attacco terroristico agli Stati Uniti del settembre del 2001, ha coinvolto un numero sempre maggiore di programmi bilaterali e multilaterali di cooperazione allo sviluppo, con il rischio non solo, paradossalmente, di minare il consolidamento delle istituzioni democratiche e il rafforzamento della sicurezza all'interno dei Paesi africani (Fisher, Anderson 2015), ma anche di disarticolare la realizzazione dell'agenda dello sviluppo (Châtaigner 2004: 48).

Dato l'assunto ideologico di una relazione sempre virtuosa tra liberalizzazione del commercio, riduzione della povertà e prevenzione dei conflitti armati (EC 2001: 8), il partenariato Africa-UE ha trascurato di considerare i limiti e le contraddizioni del modello di sviluppo economico perseguito dai Governi africani nel corso degli ultimi due decenni, e il suo impatto sulle istituzioni politiche e il tessuto sociale dei Paesi del continente. A dispetto degli alti tassi di crescita economica registrati in Africa dalla fine degli anni '90, la povertà è stata solo marginalmente ridotta in gran parte dei Paesi africani (Beegle *et al.* 2016: 57-81). Insieme all'approfondirsi delle disuguaglianze (*ibidem*: 117-145), il permanere di alti tassi di povertà ha in molti casi alimentato lo scontento popolare, contribuendo a indebolire la legittimità politica dei Governi agli occhi delle popolazioni locali (Ndjio 2008; Pallotti 2013, 2017).

Per quanto la riduzione della povertà costituisca un obiettivo centrale sia dell'Accordo di Cotonou, sia del Partenariato Strategico UE-Africa adottato nel 2007, l'efficacia del contributo dell'UE alla lotta contro la povertà in Africa rimane incerta. Se da una parte la Commissione Europea ha recentemente affermato che «l'Accordo di Cotonou ha positivamente contribuito alla riduzione della povertà, in particolare attraverso la sua efficiente modalità di erogazione degli aiuti diretti al bilancio» (EC, HR 2016: 93), dall'altra alcune analisi hanno mostrato che la riduzione della povertà non ha mai costituito un obiettivo centrale degli aiuti forniti dall'UE ai bilanci dei Governi africani. Al contrario, l'erogazione di tali aiuti è stata subordinata all'attuazione di misure di liberalizzazione del commercio (Langan 2014). Inoltre, la ripartizione tra settori delle risorse del nono (2000-2007) e del decimo (2008-2013) FES, che ha privilegiato lo sviluppo delle reti di trasporto e gli aiuti diretti al bilancio (EC, HR 2016: 21), solleva seri dubbi sull'impatto esercitato dagli aiuti allo sviluppo dell'UE sulla riduzione della povertà in Africa. Tali dubbi sembrano confermati da una recente valutazione dell'assistenza

allo sviluppo erogata dall'UE nel periodo 2000-2015, secondo la quale «in generale l'Accordo di Partenariato di Cotonou, per difficoltà obiettive e probabilmente anche per la sua natura di accordo inter-governativo, raramente considera le implicazioni politiche ed economiche del sostegno che viene fornito e la necessità di realizzare politiche di distribuzione della crescita basate sull'accesso non solo ai servizi, ma anche alle risorse da parte dei poveri» (EC, HR 2016: 93-94).³

Il controllo dei flussi migratori

Il controllo e la gestione dei flussi migratori verso l'UE, dopo essere stati per lungo tempo competenza della Direzione Generale Migrazione e Affari Interni (in precedenza, Direzione Generale Giustizia, Libertà e Affari Interni) e degli Stati membri, dai primi anni 2000 sono diventati una priorità anche del Servizio Europeo per l'Azione Esterna e della Direzione Generale Cooperazione Internazionale e Sviluppo (Lavenex, Kunz 2007: 444).

L'articolo 13 dell'Accordo di Cotonou introdusse la questione delle migrazioni all'interno del partenariato Africa-UE. Le parti si impegnarono infatti ad assicurare «un trattamento privo di qualsiasi discriminazione» ai cittadini provenienti da altri Paesi firmatari che lavoravano legalmente all'interno dei loro territori, ad attuare «strategie volte a ridurre la povertà, migliorare le condizioni di vita e di lavoro [e] creare occupazione» all'interno dei Paesi ACP, e a prevenire i flussi migratori di natura illegale. In particolare, ciascuno Stato ACP aveva il dovere di accettare «il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea». Inoltre, l'articolo 13 prevedeva la possibilità di concludere accordi bilaterali che avrebbero potuto obbligare i Governi ACP a riammettere all'interno del loro territorio cittadini di Paesi terzi espulsi dall'UE (EC 2003: art. 13).

La necessità di una maggiore attenzione al rapporto tra migrazioni e sviluppo emerse in occasione della (prima) Conferenza Ministeriale Euro-Africana su Migrazioni e Sviluppo che ebbe luogo a Rabat nel luglio del 2006 e della successiva Conferenza Ministeriale UE-Africa su Migrazioni e Sviluppo che si svolse a Tripoli nel novembre dello stesso anno. In risposta alle pressioni africane perché i flussi migratori non venissero considerati solo ed esclusivamente come una minaccia alla sicurezza, ma anche come un'opportunità di sviluppo,⁴ la Dichiarazione di Tripoli riconosceva che le migrazioni dall'Africa avevano molteplici cause (tra cui la povertà, la crescita demografica, «i termini di scambio disuguali» e «l'impatto squilibrato della globalizzazione»), e affermava che «i flussi migratori illegali o irregolari non possono essere affrontati solo attraverso considerazioni legate alla sicurezza, ma [soluzioni efficaci] dovrebbero essere formulate nel contesto di più vaste elaborazioni sullo sviluppo» (African Union, European Union 2006).

Questo apparente cambiamento in quello che fino ad allora era stato «l'approccio securitario alle migrazioni» dell'UE si rivelò subito «più retorico che reale» (Lavenex, Kunz 2007: 446, 551). Mentre il Partenariato Strategico UE-Africa aveva posto l'accento

sulla necessità di promuovere lo sviluppo e, in particolare, «le migrazioni circolari» – un sistema migratorio selettivo, temporaneo e precario (Hansen, Jonsson 2011: 267) –, al fine di contribuire ad una gestione più efficace dei flussi migratori e a ridurre le migrazioni illegali dall'Africa (AU, EU 2007: 64–70), successivamente la riflessione sul ruolo dello sviluppo nel contesto della cooperazione sulle migrazioni tornò ad essere relegata a un ruolo marginale nel contesto delle politiche migratorie dell'UE. Così, la Dichiarazione UE-Africa sulle migrazioni e la mobilità adottata nell'aprile del 2014 in occasione del Quarto Vertice UE-Africa poneva enfasi pressoché esclusivamente sulla lotta alle migrazioni illegali e sul controllo delle frontiere (EU-Africa Summit 2014). Negli ultimi anni si è quindi assistito a una sempre più esplicita subordinazione degli aiuti concessi dall'UE ai Governi africani ad un impegno esplicito e concreto da parte di questi ultimi al controllo delle frontiere (Crush 2015). Non può dunque stupire che il Fondo Fiduciario per l'Africa, istituito nel 2015 con l'obiettivo di affrontare le cause profonde delle migrazioni dall'Africa verso l'UE, non solo finanzia progetti di sviluppo "tradizionali" e azioni finalizzate al controllo delle frontiere per mezzo di risorse del FES (e quindi al di fuori della supervisione del Parlamento Europeo), ma condizioni anche apertamente l'erogazione degli aiuti ai Governi africani alla lotta contro le migrazioni illegali (Castillejo 2016).

L'UE non ha nascosto il suo scontento per le difficoltà incontrate nella cooperazione con i Governi africani nella gestione dei flussi migratori dall'Africa. Nella valutazione dell'Accordo di Cotonou pubblicata nel 2016, la Commissione Europea ha affermato che: «migrazioni e mobilità possono arrecare benefici importanti all'UE e ai Paesi partner, se gestite in maniera appropriata. L'Accordo di Cotonou non è stato in grado di fornire risposte sufficientemente rapide, né azioni risolutive rispetto a questa sfida chiave. L'obbligo di riammettere i cittadini che si trovano in una situazione di irregolarità all'interno del territorio di un'altra parte contraente è rimasto largamente inattuato» (EC, HR 2016: 11).

Per questa ragione la Commissione Europea ha inserito il controllo dei flussi migratori nell'elenco delle priorità che intende perseguire in futuro nell'ambito della cooperazione con i Paesi africani. Poiché, secondo la Commissione Europea, è urgente «ristabilire l'ordine nei flussi migratori», l'accordo di cooperazione che verrà negoziato nei prossimi mesi dovrebbe rafforzare il dialogo politico con i Governi africani sul tema delle migrazioni, al fine di contrastare i flussi illegali di persone, affrontare la sfida dei rimpatri e promuovere un modello circolare di migrazioni tra Africa e UE (EC, HR 2016: 12).

Così, mentre le istituzioni europee sembrano determinate a vincolare sempre più l'erogazione di aiuti allo sviluppo ai Paesi africani a un controllo efficace delle frontiere, le ragioni del perché la cooperazione nell'ambito delle migrazioni abbia faticato a conseguire i risultati attesi rimane oggetto di dibattito. Se per l'UE la causa va evidentemente cercata nell'insufficiente contributo dei Governi ACP, alcuni studiosi hanno individuato nella «mancanza di coerenza tra le diverse aree di competenza»

delle istituzioni europee la causa delle difficoltà che il partenariato UE-Africa ha incontrato nel contribuire attivamente alla gestione dei flussi migratori (Van Criekinge 2009: 174). Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, la Direzione Generale Cooperazione Internazionale e Sviluppo e la Direzione Generale Migrazione e Affari Interni hanno visioni politiche e istituzionali diverse e seguono approcci differenti nei confronti del fenomeno migratorio. Questa frammentazione avrebbe dunque impedito l'emergere di un consenso all'interno dell'UE sul ruolo che la cooperazione allo sviluppo deve svolgere nel quadro di una risposta organica alla sfida posta dall'intensificarsi dei flussi migratori. Al contrario, un approccio securitario alle migrazioni ha finito per prevalere nel contesto dei rapporti tra l'UE e i Governi africani. Altri studiosi hanno invece posto l'accento sulla necessità di mantenere le azioni di promozione dello sviluppo separate da considerazioni legate alla sicurezza all'interno del partenariato Africa-UE (Lavenex, Kunz 2007), o sull'esigenza di intensificare gli sforzi che mirano a ridurre la povertà in Africa (Koeb, Hohmeister 2010: 8).

Come nel caso del nesso tra sicurezza e sviluppo, anche il dibattito sui limiti della cooperazione tra UE e Governi africani nel campo delle migrazioni trascura di considerare le possibili contraddizioni tra le politiche di sviluppo di stampo neoliberista promosse nell'ambito del partenariato tra UE e Africa e i fattori alla base dell'intensificazione dei flussi migratori dall'Africa. Come de Haas ha osservato: «se la crescita economica, stimolata dagli aiuti, dal commercio e dalle rimesse, si accompagna ad un approfondirsi delle disuguaglianze di reddito, la deprivazione in termini relativi può far ulteriormente crescere gli incentivi per gli individui a migrare all'estero, anche se i redditi in termini assoluti aumentano» (de Haas 2007: 836).

Poiché è considerato uno strumento politicamente neutrale, utile a bloccare o limitare i flussi migratori dall'Africa verso l'UE, lo sviluppo viene vagamente definito nei documenti ufficiali dell'UE dedicati al tema delle migrazioni (EC 2015), e gli effetti contraddittori delle riforme economiche e, in particolare, del processo di «liberalizzazione graduale del commercio in beni e servizi [...] finalizzato a promuovere l'integrazione [dell'Africa] nell'economia globale» (EC 2010a: 15) non sono sufficientemente presi in considerazione. Tuttavia, poiché, come sopra osservato, nella migliore delle ipotesi il partenariato Africa-UE ha solo marginalmente contribuito ad attutire gli effetti negativi sulle popolazioni africane delle trasformazioni economiche in atto, è difficile comprendere come, in assenza di una più articolata riflessione sugli effetti contraddittori delle riforme economiche in Africa, la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE in Africa potrà in futuro svolgere un ruolo più efficace nell'affrontare le cause profonde delle migrazioni nel continente.

Conclusioni

Per quanto l'UE si autodefinisca come «il più importante alleato politico e il più affidabile partner commerciale e dello sviluppo dell'Africa» (EC 2010b: 2) e rappresenti,

insieme ai suoi Stati membri, il principale donatore dell'Africa nel suo complesso, le istituzioni europee non hanno nascosto il loro disappunto per i deludenti risultati della cooperazione allo sviluppo con i Paesi africani. Mentre il dialogo politico rimane poco incisivo, l'efficacia dell'assistenza finanziaria è, nella migliore delle ipotesi, limitata, e i negoziati per gli APE si sono trascinati durante gli ultimi 15 anni senza grande successo. Questo saggio ha messo in luce come la ricerca delle cause dei deludenti risultati della cooperazione allo sviluppo tra l'UE e i Paesi africani negli ultimi decenni non possa prescindere dal considerare le contraddizioni insite nel duplice processo di depoliticizzazione della visione di sviluppo alla base della cooperazione tra l'UE e i Paesi africani e di politicizzazione dei suoi strumenti e obiettivi. Tale processo prese avvio all'inizio degli anni '90, quando la cooperazione allo sviluppo tra UE e Africa si allineò politicamente ai dettami prima del Washington Consensus e, successivamente, del post-Washington Consensus.

L'attenzione insufficiente per le contraddizioni tra la promozione delle riforme economiche neoliberiste e il sostegno ai diritti umani, alla democrazia e alla sicurezza in Africa ha contribuito a frammentare l'agenda della cooperazione tra l'UE e i Paesi africani e a minarne l'efficacia.

Ridotta a una gamma di soluzioni apparentemente "neutre", la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE in Africa ha solo marginalmente contribuito alla risoluzione dei problemi economici e sociali dei Paesi del continente. Storicamente, la cooperazione tra l'UE e l'Africa non è stata in grado di promuovere la diversificazione delle economie africane. Così, mentre queste ultime rimangono per lo più dipendenti dall'esportazione di materie prime ed esposte alle fluttuazioni dei loro prezzi sui mercati internazionali, le istituzioni democratiche dei Paesi africani si trovano sempre più sotto pressione, poiché incapaci di offrire soluzioni efficaci alle aspirazioni economiche e sociali dei loro cittadini.

I documenti recentemente pubblicati dall'UE sul futuro accordo di cooperazione con gli Stati ACP trascurano di considerare queste contraddizioni al cuore del partenariato tra l'UE e i Paesi africani e rischiano così non solo di minare gravemente l'efficacia della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE, ma anche di aggravare povertà e sottosviluppo in Africa.

Arrigo Pallotti è professore associato di Storia e Istituzioni dell'Africa presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna (sede di Forlì).

NOTE:

- 1 - European Union, East African Community, *Economic Partnership Agreement between the East African Community Partner States, of the one part, and the European Union and its member states of the other part*, "European Commission", 16 ottobre 2014: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153845.compressed.pdf.
- 2 - Africa Union, European Union, *Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, December 2007, pp. 30-35: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf.
- 3 - European Commission, *Review of Strategic Evaluations Managed by DEVCO (2000-2015)*, Final report, April 2016: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/consensus_review_full_report_0.pdf.
- 4 - Executive Council of the African Union, *African Common Position on Migration and Development*, Ninth Ordinary Session, Banjul, The Gambia, "United Nations", 25-29 June 2006: http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_migrationanddev_2006.pdf.

Riferimenti bibliografici

- Abrahamsen R. (2000), *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, London
- Abrahamsen R. (2016), "Discourses of Democracy, Practices of Autocracy: Shifting Meanings of Democracy in the Aid-Authoritarianism Nexus", in T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa*, Zed Books, London, pp. 21-43
- Asante S. K. B. (1986), "Africa and Europe: Collective Dependence or Interdependence?", in A. Sesay (ed.), *Africa and Europe: From Partition to Interdependence or Dependence?*, Croom Helm, London, pp. 183-221
- African Union, European Union (2006), *Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development*, Tripoli, 22-23 November: https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4._the_joint_africa_eu_declaration_on-migration_and_development_2006.pdf
- Bagayoko N., M. Gibert (2009), *The Linkage between Security, Governance and Development from An Institutional Perspective: The European Union in Africa*, in «Journal of Development Studies», vol. 45, n. 5
- Beegle K., L. Christiaensen, A. Dabalen, I. Gaddis (2016), *Poverty in a Rising Africa*, World Bank, Washington D.C.
- Brown W. (2001), *The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations*, I.B. Tauris, London
- Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, in «Journal of European Integration», vol. 30, n. 3
- Castillejo C. (2016), *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*, Discussion Paper 22/2016, German Development Institute, Bonn
- Châtaigner J.-M. (2004), *Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité: l'improbable rencontre du Dr Jekyll et de Mr Hyde*, in «Afrique Contemporaine», n. 209, pp. 39-49
- Commission of the European Communities – CEC (1992), *The Role of the Commission in Supporting Structural Adjustment in ACP States*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Commission of the European Communities – CEC (1996), *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond*, SEC(96)332 final, 6 March, Brussels
- Commissione delle Comunità Europee (1996), *Libro Verde sulle relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi ACP all'alba del XXI secolo. Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*, COM(96)570 final, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles
- Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (2016), *Un partenariato rinnovato con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico*, JOIN(2016)52 final, 22 novembre, Strasburgo
- Council of the European Communities (1988 [1989]), *Council Resolution of 31 May 1988 on the Economic Situation and Adjustment Process in Sub-Saharan Africa*, in *Compilation of Texts Adopted by the Council (Ministers for Development Cooperation)*, 1 January 1981-31 December 1988, Brussels
- Crush J. (2015), *The EU-ACP Migration and Development Relationship*, in «Migration and Development», vol. 4, n. 1
- de Haas H. (2007), *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*, in «Development and Change», vol. 38, n. 5
- Elgström O. (2009), "From Cotonou to EPA light. A Troubled Negotiating Process", in G. Faber, J. Orbie (eds), *Beyond Market Access for Economic Development. EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, London, pp. 21-37

- Engberg-Pedersen P., P. Gibbon, P. Raikes, L. Udsholt (eds.) (1996), *Limits of Adjustment in Africa: The Effects of Economic Liberalization, 1986-94*, James Currey, London
- EU-Africa Summit (2014), *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility*, General Secretariat of the Council – Press Office, Brussels
- European Commission – EC (2000), *The European Community's Development Policy. Statement by the Council and the Commission*, Brussels, 10 November 2000, DE 105, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC (2001), *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM(2001)211 final, 11 aprile, Brussels
- EC (2002), *Trade and Development. Assisting Developing Countries to Benefit from Trade*, COM(2002)513 final, 18 settembre, Brussels
- EC (2003), *ACP-EU Partnership Agreement Signed in Cotonou on 23 June 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC (2006a), *The European Consensus on Development*, DE 129, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC (2006b), *Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005*, DE 132, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC (2010a), *Green Paper: EU Development Policy in Support of Inclusive Growth and Sustainable Development. Increasing the Impact of EU Development Policy*, COM(2010) 629 final, 10 novembre, Brussels
- EC (2010b), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Consolidation of EU Africa Relations. 1.5 Billion People, 80 Countries, Two Continents, One Future*, COM(2010) 634 final, 10 novembre, Brussels
- EC (2014), *Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005, Revised in Ouagadougou on 22 June 2010, and Multiannual Financial Framework 2014-2020*, Publication Office of the European Union, Luxembourg
- EC (2015), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions: European Agenda on Migration 2015*, COM(2015) 240 final, 13 maggio, Brussels
- EC (2017), *African Peace Facility Annual Report 2016*, Publication Office of the European Union, Luxembourg
- EC, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – HR (2016), *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, SWD(2016)250 final, 15 luglio, Brussels
- European Council (1991), *Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on human rights, democracy and development adopted on 28 November 1991*, in Bulletin of the European Communities n. 11/1991, pp. 122-123
- Faber G., J. Orbie (2009a), "The EU's Insistence on Reciprocal Trade with the ACP Group", in G. Faber, J. Orbie (eds.), *Beyond Market Access for Economic Development. EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, London, pp. 38-63
- Faber G., J. Orbie (2009b), *Everything but Arms: Much More that Appears at First Sight*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 47, n. 4
- Ferguson J. (1994), *The Anti-Politics Machine. "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- Fisher J., D. Anderson (2015), *Authoritarianism and the Securitization of Development in Africa*, in «International Affairs», vol. 91, n. 1
- Gould J. (2005), "Conclusion: The Politics of Consultation", in J. Gould (ed.), *The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies*, Zed Books, London, pp. 135-151
- Grilli E. (1993), *The European Union and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge
- Hadfield A. (2007), *Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership Agreement*, in «European Foreign Affairs Review», vol. 12, n. 1
- Hansen P., S. Jonsonn (2011), *Demographic Colonialism: EU-African Migration Management and the Legacy of Eurafrica*, in «Globalizations», vol. 8, n. 3
- Holden P. (2015), "Tensions in the Discourse and Practice of the European Union's Aid for Trade", in M. Carbone, J. Orbie (eds), *The Trade-Development Nexus in the European Union: Differentiation, Coherence and Norms*, Routledge, London 90-102
- Koeb E., H. Hohmeister (2010), *The Revision of Article 13 on Migration of the Cotonou Partnership Agreement: What's at stake for the ACP?*, European Centre for Development Policy Management, Maastricht
- Khonert D. (2015), *Horse-trading on EU-African Economic Partnership Agreements*, in «Review of African Political Economy», vol. 42, n. 143
- Langan M. (2014), *Budget Support and Africa-European Union Relations: Free Market Reform and Neo-colonialism?*, in «European Journal of International Relations», vol. 21, n. 1

- Langan M., S. Price (2015), *Extraversion and the West African EPA Development Programme: Realising the Development Dimension of ACP-EU Trade?*, in «Journal of Modern African Studies», vol. 53, n. 3
- Lavenex S., R. Kunz (2007), *The Migration-Development Nexus in EU External Relations*, in «Journal of European Integration», vol. 30, n. 3
- Lomé IV Convention as Revised by the Agreement Signed in Mauritius on 4 November 1995*, in «The Courier», no. 155, January-February, 1996
- Ndjiu B. (2008), *Millennium Democracy and Spectral Reality in Post-colonial Africa*, in «African Journal of International Affairs», vol. 11, n. 2
- NEPAD (2001), *New Partnership for Africa's Development*, October, Abuja
- Official Journal of the European Union (2012), *Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part*, L 111, 24 aprile
- Official Journal of the European Union (2016), *Economic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part*, L 250, 16 settembre
- Olsen G. R. (2012), "Sub-Saharan Africa: A Priority Region for EU Conflict Management", in R. Whitman, S. Wolff (eds), *The European Union as A Global Conflict Manager*, Routledge, London, pp. 66-79.
- O'Laughlin, B. (2016), *Pragmatism, Structural Reforms and the Politics of Inequality in Global Public Health*, in «Development and Change», vol. 47, n. 4
- Öni Z., F. enses F. (2005), *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus*, in «Development and Change», vol. 36, n. 2
- Pallotti A. (1998), *L'evoluzione dello Stabex: dalla stabilizzazione all'aggiustamento strutturale*, in «Relazioni Internazionali», n. 46, pp. 88-100
- Pallotti A. (1999), "La cooperazione UE-ACP tra regionalismo e sviluppo", in A. Pallotti (a cura di), *L'Europa e il sud del mondo. Quali prospettive per il post-Lomé?*, AIEP, San Marino, pp. 17-31
- Pallotti A. (2013), *Alla ricerca della democrazia. L'Africa sub-sahariana tra autoritarismo e sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Pallotti A. (2017), *Lost in Transition? CCM and Tanzania's Faltering Democratisation Process*, in «Journal of Contemporary African Studies», vol. 48, n. 1
- Parfitt T. (1996), *The Decline of Eurafica? Lomé's Mid-Term Review*, in «Review of African Political Economy», vol. 23, n. 67
- Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione Europea (2017), *Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo. Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 210, 30 giugno
- Stevens C. (2006), *The EU, Africa and Economic Partnership Agreements: Unintended Consequences of Policy Leverage*, in «Journal of Modern African Studies», vol. 44, n. 3
- Stiglitz J. (2008), "Is There a Post-Washington Consensus Consensus?", in N. Serra, J. Stiglitz (eds), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards A New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 41-56
- Thérien J.-P. (2002), *Debating Foreign Aid: Left versus Right*, in «Third World Quarterly», vol. 23, n. 3
- Toye J. (2007), *Poverty Reduction*, in «Development in Practice», vol. 17, n. 4/5
- Van Criekinge T. (2009), "The Integration of Migration Issues in EPAs", in G. Faber, J. Orbie (eds.), *Beyond Market Access for Economic Development. EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, London, pp. 173-195.
- Van Waeyenberge E. (2006), "From Washington to Post-Washington Consensus. Illusions of Development", in K. Jome, B. Fine (eds), *New Development Economics. After the Washington Consensus*, Zed Books, London, pp. 21-45.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, Oxford

ISBN 978-8860861511



9 788860 861511

ISSN 1592-6753

€ 13,00

Numeri pubblicati

- 1/99 Esili e memoria
2/99 I conflitti in Africa
3/99 La transizione in Sudafrica
4/99 Elezioni e transizioni politiche in Africa
1/00 Comunicazione, immagini, linguaggi
2/00 Processi di pace e conflitti in Sudan
3-4/00 Emigrare, immigrare, transmigrare
1/01 Informalità, illegalità e politiche pubbliche in Africa
2/01 Cultura popolare, sviluppo e democrazia
3-4/01 Sguardi antropologici sul turismo
1/02 La crisi in Afghanistan e Asia centrale
2/02 Migrazioni e xenofobia in Africa australe
3/02 Quale politica dell'Italia in Africa e nel Mediterraneo?
4/02 Idee di islam
Speciale 2003 USA-Iraq le ragioni di un conflitto
1/03 Culture coloniali e letterature dell'Africa sub-sahariana
2/03 La crisi in Zimbabwe
3-4/03 Economia e politiche dell'acqua
Speciale 2004 Voci di donne nel cinema dell'Africa e del Mediterraneo
1-2/04 Conflitto e transizione in Congo
3/04 Movimenti e conflitti sociali in Africa
4/2004 - 1/2005 Scritture dei conflitti
2/05 Ambiente e sviluppo sostenibile in Africa australe
3/05 Migranti africani in Italia: etnografie
4/05 Parole parlate. Comunicazione orale fra tradizione e modernità
Speciale I 2006 Stato-nazione e movimenti nazionalisti nell'Africa australe post-coloniale
Speciale II 2006 Occidente e Africa. Democrazia e nazionalismo dalla prima alla seconda transizione
1-2/06 Sudan 1956-2006: cinquant'anni di indipendenza
3-4/06 Trasformazioni democratiche in Africa
1/07 Il ritorno della memoria coloniale
Speciale 2007 Terra e risorse naturali in Africa. Quali diritti?
2/07 Narrative di migrazione, diaspore ed esili
3-4/07 Fondamentalismi nell'Africa del XXI secolo
1/08 Mondo arabo. Cittadini e welfare sociale
Speciale I 2008 Africa australe. Comunità rurali, sistemi di autorità e politiche di decentramento
Speciale II 2008 Decentralising Power and Resource Control in sub-Saharan Africa
2/08 La Cina in Africa
3-4/08 Donne e diritti sociali in Africa
Speciale I 2009 AIDS, povertà e democrazia in Africa
1-2/09 Africa in Europa: strategie e forme associative
Speciale II 2009 La povertà in Africa sub-sahariana: approcci e politiche
3-4/09 La schiavitù dalle colonie degli imperi alle trasmissioni postcoloniali
1/10 Il calcio in Sudafrica: identità, politica ed economia
Speciale 2010 Controllare la natura. Politiche di tutela ambientale in Africa sub-sahariana
2/10 Transnazionalismo dei saperi e ONG islamiche nell'Africa occidentale
3-4/10 La crisi afghana e il contesto regionale
1-2/11 Unione Europea e Africa
Speciale I 2011 Sviluppo rurale e riduzione della povertà in Etiopia
3-4/11 Cittadinanza e politiche dell'appartenenza in Africa sub-sahariana
Speciale II 2011 L'Africa sub-sahariana negli anni '70
1-2/12 Percorsi della democrazia in Africa
Speciale AIDS 2012 HIV/AIDS e comunità rurali in Africa australe: sudditi o cittadini?
3-4/12 Giovani in Africa. Prospettive antropologiche
1-2/13 Linee di conflitto: il mondo arabo in trasformazione
3-4/13 Fronti della guerra fredda in Africa sub-sahariana
1-2/14 Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente
3/14 Il Rwanda a vent'anni dal genocidio
Speciale 2014 La questione della terra in Mozambico fra diritti delle comunità e investimenti
Speciale 2015 Rural Development and Poverty Reduction in Southern Africa: Experiences from Zambia and Malawi
1-2/15 Stato e società in Egitto e Tunisia: involuzioni ed evoluzioni
3/15 The New Harvest. Agrarian Policies and Rural Transformation in Southern Africa
1/16 I movimenti delle donne in Nord Africa e Medio Oriente: percorsi e generazioni "femministe" a confronto
2-3/16 Le pratiche dello Stato in Africa: spazi sociali e politici contestati
1/17 Storie dell'Africa e fonti nell'era della "rivoluzione digitale"
2/17 Frontiere, confini e zone di frontiera nella regione MENA
3/17 International Solidarities and the Liberation of the Portuguese Colonies