



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le vulnerabilità politiche della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel: una prospettiva comparata

n. 133 - giugno 2017

Approfondimenti

a cura del CeSI (Centro Studi Internazionali)

LE VULNERABILITÀ POLITICHE DELLA COOPERAZIONE EUROPEA IN NORD AFRICA E SAHEL: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Di Marco Di Liddo e Lorenzo Marinone

GIUGNO 2017

Ce.S.I. - Centro Studi Internazionali
Via Nomentana, 251- 00161 Rome (Italy)
Tel.: +39 06 85 35 63 96
Web: www.cesi-italia.org
Email: info@cesi-italia.org

Executive Summary

Lo scopo del presente lavoro è analizzare la politica di cooperazione e assistenza europea nel Mediterraneo meridionale allargato, paragonandola con l'approccio e i programmi rivolti all'Europa orientale e concentrandosi sugli aspetti politici dell'utilizzo degli strumenti finanziari messi in campo.

Gli accordi di cooperazione ed assistenza tecnica ricoprono tradizionalmente un ruolo centrale nella politica estera e nella proiezione di influenza dell'Unione Europea e delle sue precedenti incarnazioni. Con la caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, Bruxelles ha incrementato e sistematizzato il suo impegno sia verso est che verso sud.

Tuttavia, il nuovo slancio non è stato condotto in modo omogeneo. Fin dal principio, la priorità accordata alla stabilizzazione dei Paesi ex comunisti ha messo in secondo piano l'azione rivolta alla sponda sud del Mediterraneo. Ciò trova riscontro ancora oggi, se si guarda l'ammontare dei fondi mobilitati per il periodo 2014-2020: l'UE ha stanziato 52,9 miliardi di euro per i Paesi di Africa, Caraibi e regione del Pacifico; 12,7 miliardi per i Balcani e la politica di vicinato orientale; 3,2 miliardi per la politica di vicinato meridionale (Maghreb). In questo senso, l'enorme differenza di fondi destinati all'Europa balcanica ed orientale rispetto al Maghreb permette di comprendere quali siano le priorità di Bruxelles.

Al di là del peso degli strumenti di finanziamento, esistono delle criticità insite nell'approccio stesso della politica di cooperazione europea. Infatti, le politiche di vicinato orientale sono presto divenute il modello di riferimento per la cooperazione extra-europea, risultando inevitabilmente meno applicabili in scenari profondamente diversi come quelli africani.

In questo senso, l'approccio rivolto verso sud manca della necessaria flessibilità per differenziare da Paese a Paese, subordina nettamente lo sviluppo politico e sociale a quello economico e ha tradizionalmente lasciato in secondo piano il tema della sicurezza. Tale vulnerabilità è accentuata dal panorama estremamente eterogeneo che compone la regione nordafricana e subsahariana.

Inoltre, in un contesto in cui la trans-regionalità è l'essenza stessa della vita socio-economico-politica, ciò si traduce nella scarsa proattività del ventaglio di programmi finanziati, che non appaiono strutturati per comunicare tra loro all'interno di una cornice unitaria e non favoriscono azioni congiunte tra diversi Stati.

In ultima istanza, l'eccessiva compartimentazione adoperata rischia di determinare sprechi, diminuire l'efficacia degli sforzi compiuti e offuscare quella visione di insieme necessaria per fronteggiare le molteplici sfide poste oggi dal Mediterraneo allargato all'Unione Europea.

Sommario

Introduzione	7
La strategia e programmi di assistenza della cooperazione europea verso l'Europa orientale, l'ex URSS ed i Balcani.....	9
Le linee evolutive e la strategia della cooperazione europea verso il Nord Africa.....	13
Prima fase (1995-2010).....	15
Seconda fase (2011-2014).....	17
Terza fase (2015-oggi)	18
La strategia e programmi di assistenza della cooperazione europea verso il Sahel.....	19
Conclusioni: le vulnerabilità della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel	23

Introduzione

Gli accordi di cooperazione ed assistenza tecnica hanno ricoperto un ruolo centrale nella politica estera della Comunità Economica Europea, della Comunità Europea e dell'Unione Europea sin dai suoi esordi negli Anni '50. Storicamente, i primi beneficiari dei fondi per lo sviluppo di Bruxelles sono state le ex colonie, a cui è stato garantito un sostanzioso sostegno finanziario e politico grazie all'*European Development Fund* (EDF), nato nel 1957 e divenuto attivo due anni più tardi. In quell'epoca di grande speranza ed impegno alla ricostruzione tipica dello spirito del secondo dopoguerra, i Paesi dell'Europa Occidentale intendevano accompagnare il miglioramento dello standard di vita, la complessità dei sistemi produttivi e commerciali e la progressiva democratizzazione di quello che allora veniva definito come *Terzo Mondo*. Tuttavia, a causa di alcuni errori di programmazione e strategici, l'Europa unita non era riuscita nei suoi obiettivi, limitandosi a somministrare un aiuto materiale che né incentivava la crescita o lo sviluppo né tantomeno fungeva da volano alla democratizzazione delle società e all'incremento qualitativo della governance. In questo senso, gli anni della decolonizzazione sono stati caratterizzati dall'ascesa di quei dittatori le cui leadership si sono trascinate fino alle soglie della contemporaneità, senza che l'Europa nel suo complesso o nelle sue individualità potesse far nulla, talvolta per incapacità, talvolta per colpevole connivenza.

Una vera e propria rivoluzione copernicana per la politica estera europea e per i suoi strumenti di *soft power* è giunta con la fine della Guerra Fredda, quando la caduta della Cortina di Ferro e il crollo dei sistemi comunisti dell'Europa orientale e della Russia ha aperto la stagione dell'allargamento ad Est dell'allora Comunità. Infatti, a partire dagli Anni '90, Bruxelles ha subordinato i propri obiettivi di politica estera nella sponda Sud del Mediterraneo e nella regione africana all'inclusione degli ex membri del Patto di Varsavia. Tuttavia, per la prima volta nella storia, i pacchetti di assistenza e i programmi di cooperazione non erano semplicemente tesi alla modernizzazione di quelli che sarebbero diventati futuri partner politici ed economici, bensì si erano trasformati in tasselli funzionali al loro processo di adesione. Le esigenze di stabilizzazione, transizione alla democrazia ed approdo al libero mercato hanno dettato l'azione europea verso oriente ed hanno modellato le tipologie standard di accordi da sottoporre ai Paesi parte sia dell'estero vicino che di teatri più distanti. La volontà di creare un paradigma di cooperazione e assistenza riproducibile e altamente burocratizzato è nato dalla necessità sia di trovare formule facilmente replicabili sia dalla bontà dei risultati ottenuti lungo la frontiera ad est. Inoltre, non bisogna sottoestimare la centralità dell'elemento dettato dalla volontà politica di Berlino, già allora

elemento cardine dell'europeismo, di allargare l'Unione lungo il vettore orientale per garantire alle proprie banche, industrie e società di servizi nuovi mercati praticamente vergini.

La lunga pausa dell'azione europea verso il Mediterraneo allargato è stata bruscamente interrotta con il 2011, quando le cosiddette Primavera Arabe e le loro conseguenze politiche, economiche, sociali e securitarie hanno posto un numero elevatissimo di sfide per Bruxelles arrivando, in alcuni casi, a minarne addirittura l'unità. Nello specifico, basti pensare al dossier sul terrorismo jihadista e sulla gestione dell'emergenza umanitaria legata al flusso migratorio proveniente dal Medio Oriente e dall'Africa, due criticità che, ancora oggi, dividono profondamente le Cancellerie europee.

Purtroppo, nell'utilizzare gli strumenti di *soft power* verso il Nord Africa e il Sahel, l'UE non ha dimostrato la necessaria flessibilità, pensando di poter replicare a grandi linee quanto fatto con le ex Repubbliche Popolari di stampo socialista. L'ovvia conseguenza di un simile approccio è che, oggi, la politica di cooperazione ed assistenza dell'UE verso il Maghreb e il Sahel risulta non del tutto efficace, oltre a lamentare alcuni drammatici ritardi storici.

In base a queste considerazioni, lo scopo del presente lavoro è analizzare la politica di cooperazione e assistenza europea nel Mediterraneo meridionale allargato, cercando di evidenziare i punti di criticità e vulnerabilità nonché indicando qualche possibile correttivo. Tale analisi intende altresì paragonare l'approccio e i programmi parte della politica di vicinato orientale con quelli di vicinato meridionale e africano, cercando di indagare l'effettività dell'apporto materiale alle due grandi regioni al confine europeo nell'ottica degli obiettivi prefissati dall'Unione.

Data la molteplicità di strumenti finanziari, lo studio non intende entrare nel dettaglio degli stessi, quando concentrarsi sugli aspetti politici del loro utilizzo. Complessivamente, per il periodo 2014-2020, l'Unione ha mobilitato circa 66,8 miliardi di euro per i programmi di cooperazione e assistenza tecnica. Tali fondi, alcuni dei quali amministrati all'interno del budget UE e alcuni in maniera indipendente (come l'EDF), provengono dal complesso delle entrate unioniste. Queste si basano sostanzialmente sul contributo dei Paesi membri (0,7% del PIL e 0,3% del gettito IVA) e sui dazi d'importazione sui Paesi extra UE. I 66,8 miliardi sono distribuiti come segue: 52,9 per i Paesi di Africa, Caraibi e regione del Pacifico; 12,7 per i Balcani e la politica di vicinato orientale; 3,2 miliardi per la politica di vicinato meridionale (Maghreb). In questo senso, l'enorme differenza di fondi destinati all'Europa balcanica ed orientale rispetto al Maghreb permette di comprendere quali siano le priorità di Bruxelles. Tuttavia, la scelta di simili priorità rischia di essere contraddetta dalle dinamiche che caratterizzano l'attuale contesto geopolitico nell'ex URSS e nel Maghreb-Sahel. Infatti, se si osservano le criticità politiche, economiche e securitarie sia della sponda sud del Mediterraneo allargato che delle regioni orientali, appare possibile affermare che le prime, ad oggi,

costituiscono una minaccia diretta e più consistente all'integrità e agli interessi dell'UE. Inoltre, lascia perlomeno qualche interrogativo il fatto che i fondi destinati allo spazio ex-sovietico e balcanico siano circa tre volte superiori a quelli destinati al Maghreb, nonostante i Paesi che fanno parte del primo gruppo, per quanto necessitino interventi strutturali e politiche volte a prevenire la degenerazione del quadro securitario (come i Balcani occidentali rispetto alla minaccia jihadista), siano ben più stabili e sviluppati del Maghreb.

La strategia e programmi di assistenza della cooperazione europea verso l'Europa orientale, l'ex URSS ed i Balcani.

L'analisi e la conseguente comprensione della strategia di cooperazione europea sia verso i Paesi del Patto di Varsavia / COMECON (*Sovet Ekonomicheskoy Vzaimopomoshchi*, Consiglio di Mutua Assistenza Economica) sia verso i Paesi dell'ex Unione Sovietica non può prescindere da due irrinunciabili fattori.

Il primo, di tipo contingente, attiene all'imprevedibilità e alla repentinità del crollo del sistema sovietico, elemento che ha spinto i governi dei Paesi membri dell'allora Comunità Economica Europea (CEE) e le stesse istituzioni comunitarie a dover elaborare velocemente e in maniera prioritaria un piano di ri-organizzazione degli equilibri politici, economici, sociali e securitari del continente, ponendo in secondo piano gli altri dossier di politica estera. Infatti, nel periodo compreso tra il 1989, anno della caduta del Muro di Berlino, e il 1991, anno della dissoluzione dell'URSS, la priorità di Bruxelles e delle Cancellerie europee è stata quella di elaborare un programma olistico che accompagnasse l'Europa orientale nel suo percorso di transizione verso l'economia di mercato e la democrazia rappresentativa e che, al contempo, impedisse sia la dissoluzione del tessuto socio-economico delle ormai ex democrazie popolari di stampo sovietico, sia la conseguente proliferazione dei traffici illeciti e della criminalità trans-nazionale, dell'economia sommersa e del flusso incontrollato di migranti lungo la direttrice est-ovest. In quegli anni, la classe dirigente europea occidentale è stata lungimirante nel comprendere i rischi potenzialmente provenienti dall'Europa orientale ed è intervenuta alla radice dei possibili problemi, disinnescandoli nella loro fase iniziale.

Il secondo fattore, di tipo strutturale, attiene alla centralità del ruolo tedesco sia nella CEE che nelle successive manifestazioni istituzionali del progetto europeista, fino all'Unione Europea. Infatti, con il sollevamento della Cortina di Ferro, la priorità di Berlino, già allora il motore economico e politico del continente, è stata quella di riprendere, sotto nuove forme diplomatiche, la sua tradizionale *Drang nach Osten* (spinta verso oriente). Tale vettore di politica estera si è manifestato innanzitutto con la celerità della riunificazione tra Repubblica Federale Tedesca e Repubblica

Democrazia Tedesca, momento culmine della *Ostpolitik* inaugurata dal Cancelliere Willy Brandt, e successivamente con il sostegno incondizionato e la promozione delle politiche di allargamento verso l'Europa Orientale e i Balcani. In definitiva, il progetto tedesco prevedeva che la pacificazione, la democratizzazione e la liberalizzazione economica dell'ex blocco comunista fosse funzionale al suo futuro ingresso nelle strutture europee, fondamentale per la penetrazione economica e la proiezione di influenza politica di Berlino.

La vittima principale di questa improvvisa accelerazione verso oriente è stata la politica europea nel Mediterraneo, già a lungo impantanata negli scarsi risultati raggiunti dalla *Global Mediterranean Policy* (GMP, 1972–1992) e dalla *Renovated Mediterranean Policy* (RMP, 1992–1995). In questo senso, il tentativo di rinvigorire il dialogo euro-mediterraneo attraverso il Processo di Barcellona (1995–2008) è stato destinato, sin dal principio, a scontrarsi e a concorrere con i contemporanei processi di allargamento dell'Unione ad Est, le cui ondate più importanti sono avvenute nel 2004 (Slovenia, Polonia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta) e nel 2007 (Bulgaria, Romania).

Lo schema di sostegno finanziario e di cooperazione europea con i Paesi ex comunisti ha seguito un protocollo fortemente burocratizzato e ciclico, talvolta a tappe forzate, basato sul principio di condizionalità, ossia la concessione di prestiti e la sottoscrizione di accordi commerciali subordinata al raggiungimento di precisi obiettivi politici e di governance. Nella fattispecie, questi obiettivi erano racchiusi nei cosiddetti “Criteri di Copenhagen” (1993) e attengono all'armonizzazione delle legislazioni nazionali all'*acquis* comunitario, alla costruzione di sistemi politici pienamente democratici, alla pari dignità di ogni persona di fronte alla legge, tutelandola da qualsiasi forma di arbitrio che ne possa ledere i diritti fondamentali (*rule of law*), all'inalienabilità dei diritti umani e alla protezione delle minoranze. Senza il loro pieno e maturo rispetto, qualsiasi procedura di allargamento o associazione all'UE o di elargizione di fondi comunitari subiva sostanziali rallentamenti o veniva addirittura sospesa.

Subito dopo la fase preliminare della seconda metà degli Anni '80, quando la *perestrojka* e la *glasnost* di Gorbachev avevano funto da volano alla prima sottoscrizione di accordi commerciali tra CEE e Repubbliche Popolari di Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia, Germania Orientale, Bulgaria e Unione Sovietica, durante il decennio successivo Bruxelles ha moltiplicato i programmi di assistenza politica ed economica ai membri dell'ex Patto di Varsavia. Di questi, i più importanti sono stati, inizialmente, il *Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe* (PHARE), rivolto ai Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Lettonia, Slovenia, Bulgaria, Romania), e il programma *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS), rivolto agli ex componenti

dell'URSS (Russia, Ucraina, Bielorussia, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan).

Il programma PHARE è stato strutturato in due cicli (1990–1999 e 2000–2006) e si è presto trasformato in uno strumento finanziario propedeutico al processo di adesione dei Paesi beneficiari all'Unione Europea. Infatti, subito dopo la sua erogazione, tra il 1991 e il 1995 gli Stati in questione hanno tutti sottoscritto accordi di associazione funzionali al futuro ingresso nelle istituzioni comunitarie. Gli obiettivi principali del PHARE sono stati aiutare le amministrazioni dei Paesi candidati ad acquisire la capacità di attuare l'*acquis* comunitario e familiarizzare con gli scopi e le procedure comunitarie, elevare lo standard qualitativo delle proprie industrie e infrastrutture di base al livello previsto dalle norme comunitarie, soprattutto in materia di ambiente, qualità dei prodotti e condizioni di lavoro, migliorare l'attuazione del bilancio di Stato secondo i parametri comunitari e, infine, continuare il processo di decentramento amministrativo ai rispettivi organi locali. Inoltre, a partire dal 2000, il PHARE è stato affiancato dai programmi *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (ISPA), dedicato al rinnovamento della rete infrastrutturale, e *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (SAPARD), focalizzato sullo sviluppo rurale e del settore primario. Tra il 1990 e il 1999, il budget del PHARE è stato di circa 11 miliardi di ECU (*European Currency Unit*), mentre nel ciclo successivo del 2000-2006 il programma ha allocato circa 10 miliardi di euro. Al contempo, l'ISPA e il SAPARD hanno garantito ai Paesi candidati rispettivamente 11,6 miliardi e 560 milioni di euro.

Il TACIS, che a differenza del PHARE non è stato uno strumento finanziario di pre-adesione bensì di semplice assistenza tecnica e cooperazione, ha avuto lo scopo sia di promuovere la transizione dei Paesi ex sovietici all'economia di mercato e alla democrazia sia di incoraggiare lo sviluppo della piccola e media impresa locale, il miglioramento degli standard dei servizi pubblici e il sostegno a progetti di interesse comune nel settore della tutela ambientale e della sicurezza nucleare. Proprio come il PHARE, anch'esso è stato diviso in due cicli (1991–1999 e 2000–2006), ciascuno dei quali caratterizzato da una copertura finanziaria rispettiva di 850 milioni di ECU e di 3,14 miliardi di euro.

Dall'osservazione dei dati, appare evidente come il secondo ciclo sia del PHARE, affiancato dall'ISPA e dal SAPARD, che del TACIS siano stati finanziariamente più sostanziosi in linea con il maggior coinvolgimento politico dell'Unione e con l'accelerazione del processo di integrazione dei Paesi candidati. Infatti, non è un caso che i programmi nell'arco temporale 2000-2006 siano coincisi con le due maggiori ondate di allargamento dell'UE ad Est, vale a dire quelle del 2004 e del 2007. Inoltre, appare opportuno sottolineare come, parallelamente al secondo ciclo del PHARE e del TACIS, Bruxelles abbia avviato il programma *Community Assistance for Reconstruction*,

Development and Stabilisation (CARDS), destinato ai Paesi candidati dei Balcani occidentali (Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia, Kosovo e Albania). Il CARDS, i cui obiettivi sono stati in linea con quanto previsto dal PHARE e dal TACIS, ossia ricostruzione, stabilizzazione democratica, riconciliazione e ritorno dei rifugiati, sviluppo istituzionale e legislativo, sostegno alla democrazia e allo Stato di diritto, creazione di un sistema economico libero e trasparente, è stato uno strumento di pre-adesione e non di assistenza tecnica e cooperazione. Il suo budget è stato di circa 5,13 miliardi di euro. Anche nel caso del CARDS, oltre alla necessità contingente di accelerare la stabilizzazione e la ripresa economica dei Paesi sconvolti dalla Guerra Civile Jugoslava, l'Unione Europea si era fatta portavoce delle istanze della Germania, desiderosa di replicare lo schema adottato verso l'Europa orientale anche nella penisola balcanica.

In ogni caso, la strategia di assistenza all'Europa orientale è proseguita anche dopo il 2007, puntando all'integrazione dei Paesi balcanici e al miglioramento della cooperazione con il Caucaso e con alcuni dei Paesi dell'ex Unione Sovietica. Nel periodo 2007-2013, l'impegno finanziario dell'UE verso Est ha conosciuto un profondo rinnovamento. Nello specifico, PHARE, ISPA, SAPARD e CARDS sono stati rimpiazzati dall'*Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA), mentre al TACIS è subentrato lo *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI). Entrambi i programmi sono stati somministrati parallelamente a quegli Accordi di Associazione funzionali alla liberalizzazione dei visti e alla creazione di zone di libero scambio tra l'UE e i Paesi candidati. Infatti, oltre al sostegno finanziario *stricto sensu*, non bisogna dimenticare che la soppressione dei dazi doganali e il libero movimento di merci e capitali rappresenta un enorme incentivo allo sviluppo socio-economico dei Paesi sia candidati che confinanti con l'UE.

L'IPA, strumento di pre-adesione destinato ai Paesi desiderosi di entrare nell'Unione e con un avanzato stato di trattative in merito, è rivolto agli Stati della Penisola Balcanica e alla Turchia, nonostante i negoziati tra Bruxelles ed Ankara abbiano subito un profondo rallentamento dopo il 2005 e la leadership politica del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (AKP) turco abbia intrapreso una condotta di politica interna incompatibile con gli interessi e i valori unionisti. Nello specifico, oltre alla Turchia, i destinatari dell'IPA sono Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia, con riferimento ad obiettivi riguardanti lo sviluppo di un sistema economico sostenibile, il *rule of law*, la riforma della pubblica amministrazione, la promozione della società civile e l'ammodernamento del settore agricolo e rurale. Tra il 2007 e il 2013, l'IPA ha allocato risorse per 11,5 miliardi di dollari, mentre il piano per il 2014-2020, denominato IPA II, dedicherà ai progetti finanziati circa 11,7 miliardi di euro.

Al contrario, l'ENPI, al pari del TACIS, è rimasto uno strumento di assistenza tecnica e di cooperazione nel contesto della *European Neighbourhood Policy* (ENP), finalizzato a promuovere

le riforme e lo sviluppo economico e politico nei Paesi dell'estero vicino. Nello specifico, i beneficiari di tale strumento sono stati sia i Paesi del bacino del Mediterraneo sia i Paesi ex sovietici, europei e caucasici. In questo senso, i programmi sostenuti dall'ENPI hanno rappresentato il braccio operativo della *Eastern Partnership*, un'iniziativa, lanciata nel 2009, avente lo scopo di migliorare le relazioni e la cooperazione con Armenia, Azerbaijan, Ucraina, Georgia, Bielorussia e Moldova. Nel periodo 2007-2013, ben 2,8 miliardi di euro sono stati indirizzati alle iniziative nel contesto della *Eastern Partnership*. I Paesi menzionati saranno beneficiari dell'aiuto europeo anche per il periodo 2014-2020 grazie al programma *European Neighbourhood Instrument* (ENI), erede e successore dell'ENPI. Tra le priorità del nuovo piano di assistenza, figurano la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto, l'innalzamento dello standard di governance, l'integrazione progressiva nel mercato interno dell'UE, il miglioramento della cooperazione sub-regionale, regionale e transfrontaliera. Le risorse indicativamente allocate per i Paesi dell'Europa orientale e del Caucaso sono comprese tra i 741 e i 906 milioni di euro. Oltre a questi fondi, occorre sottolineare come l'UE abbia impegnato altri 12,8 miliardi di euro per sostenere il processo di riforme in Ucraina dopo la "Rivoluzione della Dignità" del febbraio 2014.

Le linee evolutive e la strategia della cooperazione europea verso il Nord Africa

Nel contesto del lungo processo di rafforzamento delle istituzioni comunitarie e unioniste europee e dell'elaborazione di politiche di vicinato, i Paesi del bacino del Mediterraneo hanno rappresentato un obiettivo secondario rispetto allo spazio post-sovietico e ai Balcani. In parte ciò è dipeso dai già menzionati fattori legati alla rapida dissoluzione dell'URSS, alla rinnovata spinta a Est guidata dalla Germania riunificata e dalla prospettiva dell'allargamento dell'Unione. Non va però sottovalutato il crescente peso nella definizione degli equilibri comunitari acquisito dai Paesi del Nord Europa con gli allargamenti del 1973 (Danimarca, Irlanda e Regno Unito) e del 1995 (Austria, Finlandia e Svezia), poco inclini a mettere in cima all'agenda tematiche e criticità legate strettamente al Mediterraneo.

Tutto ciò ha contribuito a depotenziare le iniziative comunitarie verso sud nell'ambito della *Global Mediterranean Policy* (GMP, 1972–1992) e della *Renovated Mediterranean Policy* (RMP, 1992-1995). La concorrenza con le priorità dettate dall'allargamento a Est ha determinato difficoltà simili anche nella fase successiva, contrassegnata dall'*Euro-Mediterranean Partnership* (EMP, 1995-2008), meglio conosciuta come Processo di Barcellona, e dalla successiva *Union for the Mediterranean* (UfM, 2008-oggi). Ad ogni modo, fin dalla metà degli Anni '90 l'evoluzione degli accordi euro-mediterranei è stata abbinata alla ridefinizione delle linee di finanziamento previste, la rimodulazione periodica dell'ammontare complessivo degli stanziamenti e una lenta e difficoltosa

revisione delle priorità di policy. Al centro della cooperazione europea sono stati posti i programmi MEDA I (1995-1999) e MEDA II (2000-2006), lo *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI, 2007-2013) e lo *European Neighbourhood Instrument* (ENI, 2014-2020).

Da un punto di vista generale e meramente quantitativo, fino a tempi recenti Bruxelles ha dimostrato un interesse e un coinvolgimento crescenti rispetto ai Paesi nordafricani. Infatti, in termini di stanziamenti previsti si passa dai 1,9 miliardi di euro di MEDA I ai 2,4 di MEDA II, con un incremento ancora più sensibile nel periodo operativo dell'ENPI (3,6 miliardi). Il trend sembra però invertirsi a partire dal 2014 con gli stanziamenti (il cui ammontare non può tuttavia considerarsi definitivo) previsti sotto l'ENI che sono compresi in una forbice di 2,6-3,2 miliardi. Ciò acquisisce un carattere ancora più significativo se si considera che la diminuzione di fondi per i Paesi nordafricani avviene in un contesto in cui il budget complessivo di questi due strumenti passa da 11,2 a 15,4 miliardi di euro, mentre la platea di Paesi beneficiari¹ resta invariata.

Di contro, si registrano alcuni progressi nell'erogazione effettiva dei fondi stanziati, aspetto tutt'altro che scontato in un contesto complesso e instabile come quello nordafricano e, più in generale, dei Paesi affacciati sul bacino del Mediterraneo. Se durante MEDA I i fondi erogati per il Nord Africa sono ammontati a appena 482 milioni di euro (il 24,9% degli stanziamenti), tale divario si è notevolmente ridotto già a partire da MEDA II (2,2 miliardi di euro erogati, pari al 92,4% di quelli stanziati). Benché non siano disponibili statistiche definitive riguardo all'ENPI e all'ENI (i cui programmi sono nella maggior parte dei casi ancora in corso), la costante rimodulazione dei meccanismi di revisione della spesa e di supervisione della fase progettuale, avviata già dalla fine degli Anni '90, dovrebbe verosimilmente garantire tassi altrettanto alti. Tuttavia, va sottolineato che questi progressi non si sono sviluppati in maniera omogenea. Infatti, soprattutto nel periodo precedente all'elaborazione della *European Neighbourhood Policy* (ENP), si osservano notevoli differenze da Paese a Paese. Basti ricordare che se nel caso del Marocco il tasso di fondi erogati sul totale stanziato è passato dal 19 al 94% tra MEDA I e MEDA II, per l'Algeria l'aumento è significativamente più contenuto (dal 18 al 42%), nonostante all'indomani della guerra civile fossero presenti condizioni certamente più propizie per fornire nuovo slancio alla cooperazione UE nel Paese.

Tra le ragioni di risultati effettivi delle politiche di cooperazione europee così distanti da Paese a Paese figurano fattori che potrebbero essere definiti "strutturali" e complessi, come le difficoltà di raggiungere un qualche tipo di accordo stabile con leadership particolarmente restie a farsi

¹ Oltre a Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia, ENPI e ENI, in quanto strumenti di cooperazione concepiti nell'ambito della *European Neighbourhood Policy*, sono diretti sia a altri Paesi della sponda sud (Israele, Giordania, Libano, Siria, Cisgiordania e Striscia di Gaza), sia al vicinato orientale (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina).

coinvolgere da iniziative di Bruxelles, quando non additate dalla Comunità Internazionale alla stregua di Paesi paria, come nel caso della Libia guidata da Muḥammad Gheddafi. Al di là di elementi come quelli appena menzionati, tuttavia, non si può ignorare che sull'efficacia degli sforzi dell'UE insistano anche fattori di origine diversa, per così dire "endogeni", dipendenti in larga misura dalla strutturazione degli strumenti di cooperazione implementati.

Infatti, i meccanismi su cui poggiano (e quindi la logica loro sottesa) sono modellati più sulle specificità dei Paesi dell'Est Europa che sulle peculiarità storiche, politiche, economiche e sociali della regione nordafricana. A tal proposito si pensi all'efficacia del principio di condizionalità, che innerva la cooperazione verso Sud tanto quanto quella verso Est, che risulta fortemente ridotta in assenza della prospettiva di un'eventuale ingresso del Paese nell'Unione.

Nell'analisi dell'evoluzione della cooperazione europea verso il Nord Africa è quindi possibile stabilire una scansione temporale basata non sul succedersi degli strumenti di finanziamento, ma sulle evoluzioni degli indirizzi di policy e delle modalità con cui essi emergono attraverso la gestione concreta dei fondi resi disponibili. In questo modo è possibile evidenziare in maniera più nitida la reciproca influenza tra lo sviluppo della cooperazione e i profondi mutamenti politici, economici e sociali che hanno caratterizzato la regione negli ultimi decenni.

Sulla base di queste coordinate analitiche, si può proporre una suddivisione in tre fasi. Il primo periodo si estende, senza soluzione di continuità, dal 1995 al 2010, ovvero dall'avvio del programma MEDA fino all'esplosione delle cosiddette Primavera Arabe. La seconda fase va dalla revisione della ENP compiuta tra marzo e maggio 2011, e la conseguente rimodulazione dell'ENPI, fino alla fine del 2014, quando l'ENI era già avviato e aveva incorporato le *lesson learned* degli anni precedenti. Infine, l'inizio della terza fase può essere fatta coincidere con l'ulteriore revisione di policy, avviata nel 2015 sulla base delle nuove sfide per l'UE rappresentate dal decorso altalenante e contraddittorio delle rivolte del 2011 e dal perdurare di situazioni di crisi e instabilità, talora drammatiche, nella regione.

Prima fase (1995-2010)

Le priorità e i canali preferenziali individuati dall'evoluzione e dal rafforzamento del quadro economico comune europeo (Trattato di Maastricht, 1992) e istituzionale (Trattato di Lisbona, 2007), hanno fortemente e fin dal principio plasmato la gestione degli strumenti di cooperazione. Tanto nella fase precedente all'istituzione dell'Unione Europea, quanto in quella di sviluppo della ENP, l'approccio comunitario ha sempre assegnato il ruolo di motore dell'integrazione e della stabilizzazione alla creazione di un'economia di mercato e all'approfondimento dei legami economici tra Paesi. Di contro, gli sforzi di Bruxelles non hanno dato il via a paralleli progressi in

campo politico e sociale poiché privi degli adeguati incentivi per ingenerare un cambiamento all'interno di leadership come quelle dei Paesi nordafricani. Infatti, oltre a essere tradizionalmente caratterizzate da spiccate tendenze autoritarie, esse sono state fautrici di un atteggiamento sostanzialmente conservatore in materia di progresso politico e sociale, in quanto ossessionate dalla necessità di conservazione del potere nelle mani di una ristretta élite. Di conseguenza, a fronte di più stretti rapporti commerciali con l'Europa e di aiuti per il rilancio dell'economia, tali Paesi hanno presentato un'agenda di riforme priva di reale sostanza. In questo senso, nonostante il vincolo dettato dal principio di condizionalità, l'azione della cooperazione europea non ha saputo abbinare i progressi in termini di Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e sviluppo della governance, a quelli realizzati in campo economico.

Nel periodo in oggetto, l'allocazione delle risorse della cooperazione è assolutamente orientata allo sviluppo di un'area di libero mercato, prevista tra gli obiettivi del Processo di Barcellona con un orizzonte temporale al 2010. Di conseguenza, dei tre macro-indirizzi di priorità individuati a partire dal 1995 (*Political and Security Basket*; *Economic and Financial Basket*; *Social, Cultural and Human Basket*), l'ambito che più ha beneficiato dei fondi della cooperazione UE è senz'altro quello economico. Nel periodo relativo ai programmi MEDA il secondo basket ha raccolto circa il 40% dei fondi stanziati, il doppio di quanto riservato a ciascuno dei restanti indirizzi. In linea di massima, tale scenario permane immutato anche nel 2007-2010 sotto l'ENPI. Nel caso di Egitto, Tunisia e Algeria una quota compresa tra il 44 e il 54% dei fondi è stato stanziato per la crescita economica e l'aumento della competitività sui mercati internazionali. Parziale eccezione è il Marocco, dove il secondo basket risulta più contenuto benché raccolga comunque oltre un terzo degli stanziamenti. La stessa tipologia di ripartizione è stata concepita anche per quanto riguarda i fondi destinati alla cooperazione regionale e ai progetti transnazionali. Tra il 2007 e il 2010 questo capitolo ha visto finire ben il 57% delle risorse a favore della promozione dello sviluppo economico sostenibile. Il rovescio della medaglia è, giocoforza, un'azione eccessivamente blanda e non commisurata alla dimensione di criticità regionali quali i temi della sicurezza e delle migrazioni, cui è stato riservato un mero 11,4%.

Un secondo dato che caratterizza l'approccio europeo è la sperequazione tra i fondi complessivi destinati ai singoli Paesi. Nel decennio 1995-2005 gli stanziamenti hanno riguardato soprattutto il Marocco (18,4%), seguito poi a distanza da Egitto (11,3%), Tunisia (9,1%) e Algeria (5,7%). La differenza diventa più lampante se si considera che all'Algeria, Paese di 35 milioni di abitanti, è finito meno di un terzo dei fondi destinati al Marocco, che ha una popolazione di 31 milioni di persone, e poco più della metà di quelli destinati alla Tunisia (10 milioni di abitanti).

Ciò si spiega principalmente con la natura stessa dell'approccio UE e, nello specifico, con il meccanismo sotteso all'elargizione dei finanziamenti tanto nei programmi MEDA quanto nell'ENPI. Ci si riferisce al già citato principio di condizionalità, ovvero l'erogazione di fondi della cooperazione in modo condizionato ai progressi compiuti dal singolo Paese in termini di riforme, governance e rafforzamento dello Stato di diritto². I dati appena menzionati indicano che risultano più efficaci e, di conseguenza, vengono preferiti, i canali di cooperazione con quei Paesi che presentano precise caratteristiche: quelli che già intrattengono stretti rapporti commerciali con l'Europa (più di metà dell'export di Tunisia, Egitto e Marocco è diretto verso Paesi europei); quelli già interessati a approfondire l'integrazione a prescindere dagli incentivi di altra natura (Rabat avanzò la richiesta di ingresso nella CEE nel 1987 e ha un significativo numero di importanti accordi bilaterali con diversi Paesi europei); quelli che non dispongono di abbondanti risorse idrocarburiche, dunque più propensi a approfondire i rapporti con l'Europa in un'ottica di diversificazione (come indicano le difficoltà incontrate nell'avviare progetti di cooperazione con l'Algeria).

Seconda fase (2011-2014)

L'irruzione delle Primavere Arabe ha comportato una rapida revisione degli indirizzi e delle priorità della cooperazione europea. Ciò ha portato Bruxelles, già dai primi mesi del 2011, a stanziare circa 1,2 miliardi di euro aggiuntivi rispetto a quelli preventivati per l'ENPI. Grosso modo metà di tali risorse aggiuntive (540 milioni) è stata distribuita attraverso il programma SPRING (*Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth*) varato nel settembre del 2011. Pensato per supportare la transizione democratica dei Paesi mediterranei, incentivare il proseguimento lungo la strada delle riforme, rafforzare il rispetto dei diritti e il ruolo della società civile³, lo SPRING è stato concepito secondo la medesima logica sottesa agli strumenti di cooperazione precedenti. Infatti, l'erogazione di fondi è modulata dal principio del "more for more", ovvero più un Paese progredisce nella riforma dell'apparato democratico e nel rafforzamento dell'architettura istituzionale, più aiuti può aspettarsi da parte dell'UE.

² Bruxelles ha messo a disposizione anche per i Paesi mediterranei alcuni strumenti concepiti principalmente nell'ottica dell'allargamento a est dell'Unione, volti a migliorare sotto diversi aspetti la governance e la tenuta istituzionale. Tramite questi strumenti l'UE fornisce assistenza tecnica per promuovere la collaborazione tra le pubbliche amministrazioni (TWINNING), l'adeguamento delle legislazioni nazionali al diritto consolidato dell'Unione (TAIEX), l'efficacia della lotta alla corruzione, delle riforme amministrative e la supervisione dei meccanismi di controllo di spesa (SIGMA). Tuttavia, nel caso della sponda Sud tali strumenti hanno tradizionalmente giocato un ruolo marginale sia in confronto al complesso degli aiuti della cooperazione UE ai Paesi mediterranei, sia in paragone all'importanza capitale che questi temi rivestono per Paesi dell'Est Europa, per i quali la prospettiva di fare ingresso nell'Unione è reale e, di conseguenza, risulta desiderabile nel suo complesso il modello europeo.

³ Alla società civile è dedicato un apposito sotto-programma, il *Southern Neighbourhood Civil Society Facility*, che ha la possibilità di erogare 11 milioni di euro l'anno in supporto di organizzazioni impegnate in advocacy e monitoraggio delle riforme.

A dispetto dell'accento posto sulla necessità di fornire un supporto concreto alle trasformazioni politiche in atto e alle soluzioni per quelle criticità sociali che le hanno innescate, il vero motore della cooperazione ha continuato a essere l'ambito economico. Per fare un solo esempio, nel caso della Tunisia quasi il 56% dei fondi stanziati tra 2011 e 2013 è stato destinato a migliorare la competitività delle imprese, mentre circa l'80% dei fondi SPRING sono stati assegnati allo sviluppo economico e il restante 20% a misure di *institution building*. Per aumentare l'appetibilità degli aiuti e delle condizioni cui sono legati, l'UE ha poi puntato in modo quasi esclusivo sulla leva economica. Infatti, dal momento che, a differenza di quanto successo nell'Europa dell'Est, per i Paesi del Nord Africa Bruxelles non intende proporre un'eventuale ingresso nell'Unione, a fungere da incentivo è stata la sola proposta di un *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA), basato sui precedenti Accordi di Associazione già siglati con tutti i Paesi nordafricani tra il 1998 e il 2005, ad eccezione della Libia.

Va evidenziato che tale approccio non permette ai Paesi esportatori di idrocarburi e più distanti storicamente dal processo di integrazione europea e dalla cooperazione bi- e multilaterale, come appunto la Libia, di trovare una concreta convenienza nell'impegno verso la democratizzazione. Inoltre, in ossequio al principio di condizionalità, proprio perché all'indomani della caduta di Gheddafi la situazione nel Paese restava drammaticamente frammentata e precaria, i fondi stanziati dall'UE non si sono discostati troppo dall'ammontare registrato negli anni precedenti. Nello specifico, nel periodo 2011-2013, per la Libia sono stati stanziati appena 65 milioni di euro, di cui 5 relativi allo SPRING. Per fare un paragone, nello stesso lasso di tempo al Marocco sono stati destinati 708 milioni di euro.

Terza fase (2015-oggi)

Relativamente al periodo in oggetto non esistono ancora dati definitivi riguardo l'effettiva erogazione di fondi dal momento che la programmazione dell'ENI si estende dal 2014 al 2020. Tuttavia, vale la pena considerare i nuovi indirizzi che emergono dalla revisione della ENP avviata nel 2015⁴, che si riverbereranno nella parallela revisione di medio termine dell'ENI prevista entro fine 2017. Infatti, il processo di revisione non potrà non costituire un bilancio della risposta europea alla Primavera Araba, anche alla luce di criticità emergenti negli ultimi anni quali l'alto grado di instabilità nell'intera regione del Nord Africa e del Sahel, l'impetuoso aumento dei flussi migratori lungo la direttrice Sud-Nord e le incertezze legate al deterioramento delle condizioni di sicurezza.

⁴ Si veda *Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions*, JOIN(2015) 50 final, del 18/11/2015: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

Come è lecito attendersi, dunque, nei documenti preparatori alla revisione di policy l'accento viene posto sulla promozione della stabilità e sul rafforzamento della sicurezza. Tra le priorità elencate figurano la prevenzione dei conflitti, le attività di contro-terrorismo, le politiche di anti-radicalizzazione, la gestione dei flussi migratori e il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani. In modo significativo, viene dedicato un passaggio critico rispetto al modello del “*more for more*”, riconoscendo che tale approccio funziona solo laddove esiste già una volontà politica autonoma di perseguire determinati obiettivi. Posizioni che trovano riscontro nella più recente bozza di valutazione dell'ENI di gennaio 2017⁵, dove si sottolinea che lo strumento di cooperazione UE mostra delle carenze nell'ottica di prevenzione delle crisi e che sussistono fondati dubbi sull'efficacia dell'approccio *incentive-based*, fulcro del principio di condizionalità.

La strategia e programmi di assistenza della cooperazione europea verso il Sahel

In linea generale, una autentica e specifica strategia di assistenza e cooperazione europea verso la regione del Sahel è andata sviluppata in tempi relativamente recenti, ossia a partire dal 2011, anno in cui la fascia a cavallo tra l'Africa mediterranea e sub-sahariana ha cominciato a subire gli effetti dell'onda di destabilizzazione proveniente da Nord e provocata dalle “Primavere Arabe” e dalla disintegrazione del regime di Gheddafi in Libia. Infatti, a partire da quel momento, si è assistito ad una repentina crescita delle attività dei gruppi jihadisti, ad una ripresa dell'insorgenza armata da parte di milizie e movimenti etnici e all'aumento del flusso dei traffici illeciti di armi, droga ed esseri umani. Non è un caso che il collasso dei regimi autocratici nel Maghreb e, in alcuni casi, il crollo dei sistemi politici e securitari di Tunisia e Libia abbia incentivato le migrazioni illegali dall'Africa sub-sahariana verso l'Europa. Infatti, venuta meno l'architettura securitaria e i meccanismi di controllo delle rotte migratorie trans-africane, il flusso di migranti irregolari ha potuto più agevolmente raggiungere le coste mediterranee e provare ad approdare in Europa. L'indebolimento del controllo statale sul territorio ha favorito il corrispettivo potenziamento delle reti di trafficanti di esseri umani che hanno potuto oltremodo sfruttare un significativo peggioramento delle condizioni di vita in molti Paesi della fascia saheliana e sub-sahariana (Repubblica Centrafricana, Nigeria, Ciad, Niger, Mali, Somalia, Etiopia, Eritrea), elemento che incentivato ulteriormente lo spostamento di centinaia di migliaia di persone.

Inoltre, la definizione di una strategia dedicata per il Sahel è derivata dalla necessità di sostenere la stabilizzazione e la ricostruzione di Paesi afflitti dalla guerra civile, come il Mali e la Nigeria (negli Stati settentrionali prospicienti il Lago Ciad) nonché dalla consapevolezza della permeabilità geopolitica del Nord Africa e della regione sahariana. Infatti, le reti criminali e terroristiche del

⁵ Si veda *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/draft-eval-eni-report_en.pdf

Maghreb hanno dimostrato di avere propri *hub* logistici nel deserto e di trarre la propria forza e le proprie risorse dal controllo esercitato su lembi di territorio non sottoposti alla reale autorità dello Stato. L'esempio migliore di questa interconnessa dualità tra regioni costiere ed entroterra desertico è pienamente rappresentato, seppur in maniera estrema, dal conflitto libico. Dunque, in questo senso, la stabilizzazione del Sahel è apparsa indispensabile sia per la stabilizzazione nel Nord Africa che per tutelare gli interessi politici, economici e securitari europei nella regione e all'interno dei propri confini.

La complessità delle sfide politiche, umanitarie, economiche e securitarie della regione ha spinto l'Unione Europea ad adottare numerosi strumenti di policy regionale nel contesto della *Joint Africa-EU Strategy* (JAES, 2007) dell'*European External Action Service*, ossia il "Ministero degli Affari Esteri" di Bruxelles. Tali strumenti si sviluppano all'interno delle cornici degli Accordi di Cotonou (2000), ultimi eredi delle Convenzioni di Yaoundé (1964 – 1969, 1971 – 1975) e Lomé (1975, 1980, 1985, 1990, 1995), che regolamentano il complesso delle partnership politiche, economiche e di cooperazione allo sviluppo con i Paesi ACP (*African, Caribbean and Pacific*), della *Common Security and Defence Policy* (CSDP), che si occupa della cooperazione militare e di sicurezza, e, infine, delle strategie di regolamentazione e gestione del flusso migratorio, vale a dire la *European Agenda on Migration* (2015), il *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) e il *Partnership Migration Framework* (2016).

Nel complesso, gli obiettivi della JAES e delle sue cornici legali di applicazione sono quelli di favorire un sostenibile sviluppo umano ed economico dell'Africa Sub-Sahariana, attraverso la promozione dei diritti umani, della democrazia e della buona governance (Stato di diritto, parità di genere, gestione del settore pubblico, lotta alla corruzione, trasparenza), mediante la creazione di infrastrutture e servizi di elevata qualità nei settori della salute, dell'istruzione, della protezione sociale, dell'agricoltura sostenibile, della sicurezza alimentare e nutrizionale, tramite il rafforzamento della resilienza sociale ed ambientale ed infine per mezzo della costruzione di un efficiente sistema di sicurezza e prevenzione dei conflitti.

Quest'ultimo aspetto si manifesta attraverso due principali modalità: il sostegno finanziario alle missioni di stabilizzazione sotto l'egida dell'Unione Africana, che avviene soprattutto grazie al canale della *African Peace Facility* (APF), e la somministrazione di pacchetti di addestramento alle Forze Armate e di Polizia nazionali. Lo scopo delle attività di training, advising e mentoring dell'Unione Europea è quello di incrementare il bagaglio capacitivo degli eserciti e delle agenzie di pubblica sicurezza africane al fine di farne migliorare l'efficienza e la professionalità e per permettere loro di affrontare in maniera diretta ed autonoma le minacce alla stabilità dei rispettivi Paesi.

Infine, per quanto riguarda il fenomeno del flusso migratorio, i programmi europei hanno un duplice spettro di azione. Il primo, di breve periodo, intende preservare le vite dei migranti, evitando, per quanto possibile, il susseguirsi di stragi dovute all'affondamento delle imbarcazioni durante la traversata mediterranea, e aumentare il tasso di ritorno nei Paesi di origine e di transito. Il secondo, di lungo periodo, vuole affrontare le cause all'origine del flusso migratorio (povertà, conflitti, alienazione politica) e garantire alle popolazioni locali condizioni di vita dignitose. Inoltre, la strategia europea in materia migratoria è modellata su misura per ogni Paese partner (Migration Compact) e prevede forme di assistenza specifiche per la lotta al crimine trans-nazionale e al traffico di esseri umani. Queste ultime trovano applicazioni specifiche attraverso l'implementazione dei piani previsti dal Processo di Rabat, che si riferisce alle rotte migratorie dell'Africa Occidentale, e dal Processo di Khartoum, che invece si occupa delle rotte migratorie dell'Africa Orientale.

Sotto il profilo finanziario, i numerosi programmi e progetti di assistenza e cooperazione sono sostenuti da tre strumenti cardine: l'*EU Emergency Trust Fund for Africa* (EU – ETFA), il *Development Cooperation Instrument* (DCI) e, infine, l'*European Development Fund* (EDF). Nato nel 2015 a margine del Summit euro-africano di Valletta, l'EU – ETFA è mirato ad offrire una risposta rapida a situazioni di emergenza contingente nel settore umanitario, economico e sociale. La sua creazione è avvenuta in risposta al momento più drammatico della crisi dei rifugiati che ha colpito l'Europa nell'ultimo triennio ed è rivolto ai Paesi del Corno d'Africa, del Sahel, della regione del Lago Ciad e del Maghreb. In totale, il fondo in questione ammonta a circa 2,8 miliardi di euro ed i suoi obiettivi sono rivolti a promuovere programmi economici (lotta alla disoccupazione e creazione di piccole e medie imprese), resilienza sociale (sostenere i servizi di base per le popolazioni locali, nonché per profughi e sfollati), misure per la gestione del flusso migratorio (contenere e prevenire le migrazioni irregolari, combattere la tratta di esseri umani, migliorare le sinergie tra migrazione e sviluppo), ed infine stabilità e governance (prevenzione dei conflitti, abusi dei diritti umani, contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo). Di contro, il DCI può essere considerato uno strumento strategico per la programmazione ciclica e di breve e medio periodo, il cui scopo attiene principalmente alla lotta alla povertà e al sottosviluppo. Per il periodo 2014-2020, il DCI dispone di circa 19,6 miliardi di euro. Infine, l'EDF è il più importante strumento di assistenza e cooperazione per i Paesi ACP, poiché finanzia la maggior parte dei progetti e di programmi in materia di sviluppo sostenibile, crescita economica e sociale, educazione, sanità e sicurezza. Nato nel 1957 con i Trattati di Roma e separato dal budget dell'UE, oggi l'EDF è giunto alla sua 11^a programmazione ciclica. Per il periodo 2014 – 2020 dispone di risorse pari a 30,5 miliardi di euro.

Il coordinamento sia delle diverse azioni della JAES, della CDSP e delle agende programmatiche in materia di migrazioni sia dei progetti e dei programmi finanziati dall'EU – ETFA, dal DCI e dall'EDF avviene attraverso la definizione di policy e *Action Plan* regionali, che si occupano di specifiche aree del continente africano e dei gruppi di Paesi ivi compresi.

Per quanto riguarda il Sahel, sin dal 2011 l'UE ha elaborato la *Sahel Strategy*, un documento programmatico avente lo scopo di sostenere Ciad, Mali, Mauritania, Niger e, dal 2014, Burkina Faso, in settori di interesse comune come la sicurezza, le migrazioni, il terrorismo, la resilienza sociale e lo sviluppo a lungo termine.

Nel 2015, la *Sahel Strategy* si è evoluta in un vero e proprio *Regional Action Plan* (RAP) le cui priorità sono la prevenzione e il contrasto alla radicalizzazione, la creazione di adeguate opportunità educative e lavorative per la popolazione giovanile, il contrasto all'immigrazione clandestina, il miglioramento nel monitoraggio e nel controllo delle frontiere e la lotta ai traffici illeciti e alla criminalità trans-regionale. Inoltre, per favorire il coordinamento e il dialogo politico tra i Paesi della regione e le istituzioni unioniste, Bruxelles ha disposto la creazione di un Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Sahel.

Oltre alle misure politiche, sociali ed economiche, l'azione europea nel Sahel si caratterizza per un marcato impegno in termini securitari, esplicitato dalle missioni CSDP EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali ed EUTM (European Union Training Mission) Mali. Mentre EUCAP Niger ed EUCAP Mali hanno l'obiettivo di sostenere i Paesi in questione nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata attraverso la consulenza e la formazione di Polizia, Gendarmeria e Guardia Nazionale, EUTM Mali ha il compito di addestrare le Forze Armate maliane, in particolare per quanto riguarda il comando e il controllo, la logistica, le risorse umane e il diritto umanitario internazionale. Inoltre, in coordinamento con la missione ONU MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), EUTM Mali partecipa al processo di disarmo, smobilitazione e reintegrazione delle milizie tuareg ribelli nel quadro dall'Accordo di Pace del 2013.

Nel solco di questo sforzo, l'UE, lo scorso 5 giugno, ha altresì ufficializzato l'erogazione di un contributo finanziario di 50 milioni di euro per i Paesi membri del gruppo G5-Sahel (Mauritania, Mali, Ciad, Niger, Burkina Faso) destinato a supportare la formazione e le attività della G5-Sahel Joint Force (G5-SJF), un contingente formato da membri delle Forze Armate, delle Forze di Polizia e delle organizzazioni della società civile provenienti dai Paesi del gruppo per un totale di circa 10.000 unità. Tra gli obiettivi della G5-SJF, modellata sulla Multinational Joint Task Force (MJTF) attiva nella regione del Lago Ciad e specializzata nel contrasto a Boko Haram, ci saranno attività

anti e contro-terrorismo nonché contrasto ai traffici illeciti di armi, droga ed esseri umani nella regione. In virtù di questo, la forza congiunta multinazionale agirà prevalentemente lungo i confini tra i Paesi, lungo le rotte carovaniere utilizzate dai trafficanti e in quelle aree dove è maggiore la presenza dei molteplici network jihadisti saheliani (al-Qaeda nel Maghreb Islamico, Fronte di Liberazione del Macina, al-Mourabitun, Ansar al-Din), oggi riuniti sotto l'ombrello di Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (Gruppo per il Supporto all'Islam e ai Musulmani).

Nel complesso, il contributo stanziato dall'UE per il sostegno e l'attuazione di tutte le attività descritte sinora per la regione saheliana, per il periodo 2014-2020, è pari a circa 8 miliardi di euro. A questi, occorre sommare il contributo straordinario della Commissione Europea per combattere la malnutrizione, ammontante a circa 179,2 milioni di euro soltanto nel 2016.

Conclusioni: le vulnerabilità della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel

L'analisi politica della cooperazione europea permette di effettuare due ordini di considerazioni: il primo attiene al sensibile contributo alla sviluppo che questi hanno offerto a contesti economicamente depressi, socialmente frammentati e politicamente poco inclusivi, aiutandoli nel processo di maturazione verso sistemi più liberali, democratici e trasparenti. Tale positività nei risultati è riscontrabile evidentemente nel caso dei Paesi dell'Europa orientale e dell'ex URSS, accompagnati nel processo di transizione alla democrazia e al libero mercato e, nella maggior parte dei casi, integrati con successo all'interno dell'Unione.

Il secondo, al contrario, riguarda il complesso delle contraddizioni e delle vulnerabilità riscontrabili a più livelli nell'utilizzo degli strumenti di cooperazione ed assistenza. Molte di queste contraddizioni e vulnerabilità sono riscontrabili nel caso dell'Africa settentrionale e della regione del Sahel, dove i risultati dell'azione europea sono stati meno brillanti rispetto all'ex Patto di Varsavia.

Sulla base di questi presupposti, è possibile indicare tre gruppi le criticità emerse dall'analisi delle linee di azione della cooperazione europea.

Il primo gruppo di vulnerabilità attiene al peso preponderante accordato all'Europa dell'Est nell'elaborazione della strategia e degli strumenti di assistenza della cooperazione europea. Il modello messo in campo dalle istituzioni comunitarie e unioniste è stato formulato sulle necessità, sulle peculiarità, sulle caratteristiche socio-economiche e politiche di quei Paesi e sugli obiettivi che Bruxelles intendeva raggiungere. Infatti, per quanto vessati da oltre 40 anni di socialismo reale, i sistemi politico-sociali ex-comunisti erano fortemente burocratizzati, scevri da condizionamenti etnici (ad eccezione dei Balcani), in cui la collettività riconosceva il principio di autorità formale e

asettica delle istituzioni, anche se in mancanza di un chiaro ed evidente principio di legittimità. Inoltre, seppur fortemente arretrati, i Paesi ex comunisti avevano sistemi economici di stampo industriale e post-industriale. Al contrario, nei sistemi socio-politici africani il livello di burocratizzazione è inferiore, le istituzioni sono dominate da clan, l'efficienza dello Stato è inferiore, la frattura tra società e organi statali è maggiore, l'elemento etnico-religioso è un fattore trainante della narrativa privata e pubblica dell'individuo e della collettività.

Tuttavia, nonostante queste diversità, l'Unione Europea, in quanto organizzazione altrettanto fortemente burocratizzata, ha basato la creazione dei suoi piani di cooperazione e assistenza in Africa, dopo la caduta del Muro di Berlino, sulla *lesson learned* dell'Europa orientale. Dunque, in questo senso, le politiche di vicinato orientale sono presto divenute il modello di riferimento per la cooperazione extra-europea, risultando inevitabilmente meno applicabili in scenari profondamente diversi come quelli africani.

Questo "peccato originale" della cooperazione europea non ha poi trovato una compensazione, per quanto parziale, in un'applicazione plastica e resiliente degli strumenti di assistenza. Infatti, l'architettura dei programmi finanziati non appare dotata di adeguata flessibilità e capacità di differenziare l'approccio da Paese a Paese. Questo secondo profilo di vulnerabilità è stato accentuato dal panorama estremamente eterogeneo che compone la regione nordafricana e subsahariana. Il principio di condizionalità che informa l'intera impalcatura della cooperazione europea risulta avere poco o nullo mordente rispetto a Stati la cui economia poggia su un'elevata rendita idrocarburica, mentre mostra maggiore efficacia nel coinvolgere quei Paesi che intrattengono stretti rapporti economici con il continente europeo. Così facendo, l'azione di Bruxelles è stata costantemente esposta al rischio di sostenere economie semi-familistiche e schemi di sviluppo che hanno avvantaggiato burocrazie semi-patrimonialiste nonché piramidi di potere rigide, autoreferenziali e autoritarie. In sintesi, in alcuni casi i programmi hanno favorito l'alimentazione e l'auto-sopravvivenza di regimi che non hanno mai compiuto significative concessioni in termini di diritti umani né hanno migliorato la propria governance. Così facendo, le cause all'origine dei fenomeni di insorgenza, radicalizzazione ed emigrazione verso l'Europa sono state affrontate soltanto parzialmente e non risolte del tutto. In questo senso, l'intero spettro della cooperazione e dell'assistenza in Africa risulta inquinato da tale contraddizione. Di conseguenza, o il meccanismo di condizionalità andrebbe rivisto, oppure l'UE dovrebbe introdurre un sistema per migliorare il controllo di gestione dei fondi, premiare i Paesi virtuosi e sanzionare quelli inadempienti.

Ad ogni modo, l'eccessiva rigidità dell'approccio, che subordina nettamente lo sviluppo politico e sociale a quello economico e ha tradizionalmente lasciato in secondo piano il tema della sicurezza, ha rivelato una scarsa proattività del ventaglio di programmi finanziati.

Qui si innesta la terza vulnerabilità dell'approccio della cooperazione europea. Nonostante la molteplicità di programmi e direttrici di finanziamento, questi non appaiono strutturati per comunicare tra loro all'interno di una cornice unitaria e non favoriscono azioni congiunte tra diversi Stati, elemento la cui gravità risulta amplificata dal contesto antropologico e geografico del Nord Africa e del Sahel, dove il confine propriamente detto esiste soltanto sulle mappe e dove la trans-regionalità è l'essenza stessa della vita socio-economico-politica, legale e non. Di conseguenza, fenomeni per loro natura trans-frontalieri e di portata almeno regionale, quali ad esempio i flussi migratori, le attività delle organizzazioni criminali internazionali e il radicamento di gruppi terroristici, sfuggono con eccessiva facilità a un tentativo di contrastarli o regolarli così frammentato e a maglia larga.

Tuttavia, è bene sottolineare come la difficoltà di interazione tra diversi programmi e fondi rappresenti soltanto l'espressione operativa di una contraddizione strategica ben più ampia. L'analisi geopolitica, economica e securitaria del Nord Africa e del Sahel permette di comprendere l'estrema inter-dipendenza tra queste due regioni. Inoltre, lo studio delle criticità politiche, economiche securitarie provenienti dal Continente Africano e rivolte contro gli interessi europei si sviluppano in area estesa, che include il Maghreb, il Corno d'Africa, il Sahel, la regione del Lago Ciad e l'Africa Occidentale. Al contrario, la politica estera europea, nella evidente e marcata compartimentazione, nel relazionarsi con le regioni indicate utilizza due strumenti / strategie differenti: la politica di vicinato per il Nord Africa, gli Accordi di Cotonou e il complesso dei rapporti con i Paesi ACP per il Corno d'Africa, il Sahel, il lago Ciad e l'Africa Occidentale. Dunque, quello che la geografia e la geopolitica hanno unito, il modus operandi UE ha separato, creando sprechi, scarso coordinamento e comunicazione tra fondi e programmi convergenti e un'inevitabile perdita di visione d'insieme. Di conseguenza, per un'ottimizzazione dei processi politici, di cooperazione e di assistenza lungo la sponda Sud del Mediterraneo, risulterebbe positivo superare l'attuale divisione e riformare gli strumenti di politica estera includendo, nella politica di vicinato, anche il Sahel, il Corno d'Africa, la regione del lago Ciad e l'Africa Occidentale.

La costellazione di criticità fin qui delineata conduce, infine, a considerare quello che potrebbe essere definito come un esito paradossale degli sforzi della cooperazione europea. Benché l'UE rientri tra i principali erogatori di fondi per lo sviluppo a livello globale, il consolidato della sua proiezione di influenza nel continente africano non è assolutamente comparabile agli sforzi sostenuti, bensì appare nettamente sottodimensionato. Uno dei fattori più rilevanti capaci di

spiegare un simile dato di fatto è senz'altro l'assenza di una forte e unitaria politica estera comune, in grado di organizzare e mettere a sistema le energie profuse nelle relazioni con i Paesi del vicinato, di sviluppare una strategia complessiva per le macro-regioni in cui tali Paesi sono inseriti e di elaborare indirizzi di policy all'interno di un orizzonte temporale di ampio respiro. Infatti, nonostante si parli di politica estera e di difesa comune e di azione esterna dell'Unione Europea, la diplomazia bilaterale continua ad essere ben più influente, decisiva ed incisiva. Pur non contraddicendo i principi ispiratori della strategia di Bruxelles, la politica estera dei singoli Stati membri segue inevitabilmente una logica nazionale. Di conseguenza, il rischio maggiore è che i fondi di cooperazione e assistenza unionisti o diventino strumenti eterodiretti della diplomazia dei singoli Stati o, nella peggiore delle ipotesi, perdano di efficacia nel momento in cui gli stessi Stati sottoscrivano accordi differenti con le controparti.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 117 Criticità nell'architettura istituzionale a protezione dello spazio cibernetico nazionale (IAI - marzo 2016)
- n. 118 Prospettive del dialogo euro-asiatico (T.wai - aprile 2016)
- n. 119 Le correnti dell'Islam in Egitto (ISPI - aprile 2016)
- n. 120 La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione (IAI - giugno 2016)
- n. 121 L'Italia e il vertice NATO di Varsavia (IAI - giugno 2016)
- n. 122 Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana (ISPI - agosto 2016)
- n. 123 L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze (IAI - nov. 2016)
- n. 124 Competizione tra Stati e corsa alle risorse: la geopolitica dell'Artico (CeSI - gennaio 2017)
- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI - febbraio 2017)
- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI - febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI - marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh - COP 22 (CeSPI - marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI - maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI - maggio 2017)
- n. 131 I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo (IAI - maggio 2017)
- n. 132 Cina - Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta (T.wai - maggio 2017)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura del:*