

Europa e Africa, partner per lo sviluppo. Raccogliere insieme le sfide globali

DI STEFANO MANSERVISI

13 chilometri. È la lunghezza dello stretto di Gibilterra, è la distanza che separa l'Europa e l'Africa. Legate dalla loro prossimità geografica, ma anche storica e culturale, l'Unione Europea e l'Africa condividono un destino comune. L'Unione Europea è il primo donatore con il 56% dell'aiuto mondiale allo sviluppo. Un aiuto costante, storico, che dura da più di 50 anni e che affonda le sue radici nel Trattato di Roma (1957). Un aiuto attribuito in modo prioritario all'Africa: in totale (Commissione Europea e stati membri), la UE distribuisce approssimativamente 25 miliardi di euro l'anno in Africa e circa il 90% dell'aumento dell'aiuto all'Africa proviene dalla UE. A livello della Commissione Europea, più del 50% dell'aiuto è destinato ai paesi dell'Africa subsahariana. Inoltre l'Europa è il primo partner commerciale dell'Africa e il 68% degli investimenti diretti in Africa viene dall'Europa.

L'Europa è dunque l'alleato naturale dell'Africa. Le sfide che dobbiamo affrontare, come i flussi migratori, le epidemie o ancora il cambiamento climatico, sono per loro natura transfrontaliere e non è che insieme, Africa ed Europa, che possiamo farvi fronte. È proprio un dialogo da continente a continente che può permettere di rispondere ai problemi globali di questo secolo.

L'Africa è anche, e probabilmente soprattutto, un'immensa promessa di speranza. Che si pensi alla sua gioventù, alle sue risorse naturali, al suo potenziale economico, alla sua biodiversità, l'Africa ha un potenziale straordinario che ormai nessuno più ignora: la Cina, gli Stati Uniti o ancora il Brasile s'interessano e investono sempre di più in Africa.

Un partenariato rinnovato e orientato all'azione

Per meglio preparare insieme questo destino condiviso, le relazioni UE-Africa sono state rinnovate. Le nostre storie, legate l'una all'altra, hanno vissuto l'epoca difficile

della colonizzazione. È tempo di mettere chiaramente dietro di noi alcune delle idee che ci siamo portati dietro da quel periodo, come il moralismo e il paternalismo, per avanzare insieme in un partenariato ben ancorato al ventunesimo secolo, un partenariato fondato in particolare sull'appropriazione dello sviluppo da parte dei suoi beneficiari e sull'integrazione regionale.

Il nostro partenariato necessario, la nostra "indispensabile alleanza" è stata dunque rifondata in occasione del Summit UE-Africa dell'8-9 dicembre 2007 a Lisbona. Il Summit di Lisbona è stato un momento chiave, decisivo e storico nelle relazioni tra l'Unione Europea e l'Africa. Passato lo schema anacronistico e riduttivo "donatore-beneficiario", i capi di stato e di governo della UE e dei paesi africani hanno adottato una strategia comune Africa-UE, che costituisce una rottura fondamentale con il passato. Questa strategia stabilisce il quadro globale di un partenariato nuovo, equilibrato; un quadro d'azione ambizioso e di lungo termine che conferma la nostra volontà comune di approfondire le relazioni politiche e raccogliere insieme le sfide mondiali. È un nuovo rapporto di reciprocità, di diritti e doveri reciproci per promuovere e difendere interessi comuni.

Tale approccio da continente a continente è un'occasione unica che permette all'Europa e all'Africa di lavorare in stretta associazione in un gran numero di campi che vanno al di là della cooperazione tradizionale allo sviluppo e che includono le preoccupazioni politiche e gli interessi comuni. In effetti, un piano d'azione per il periodo 2008-2010 completa la strategia comune e si articola attorno a otto partenariati settoriali nei seguenti settori:

- pace e sicurezza;
- *governance* democratica e diritti;
- commercio, integrazione regionale e infrastrutture;
- obiettivi di sviluppo del millennio;
- energia;
- cambiamento climatico;
- migrazioni, mobilità e occupazione;
- scienza, tecnologie dell'informazione e della comunicazione e spazio.

Tale partenariato strategico ha rinforzato le relazioni tra l'Unione Europea e l'Unione Africana. Il primo ottobre 2008 l'insieme dei commissari delle due istituzioni si è riunito e ha potuto fare un primo bilancio dei progressi in ciascuno dei partenariati settoriali.

Il rafforzamento della cooperazione, il lancio di nuove iniziative, la concretizzazione progressiva di un'agenda ambiziosa e operativa dei partenariati tematici mostrano che una nuova era è aperta verso un partenariato efficace, equilibrato, da pari a pari.

Un'alleanza più che mai indispensabile nel contesto di molteplici crisi

Le recenti crisi, alimentare, energetica e finanziaria, rinforzano la necessità di un partenariato equilibrato e solido. Queste aggravano la prima delle crisi mondiali ovvero la povertà, che colpisce 1 miliardo e 400 milioni di persone nel mondo (la maggior parte in Africa) che dispongono di meno di 1,25 dollari al giorno. Sarebbe vano e irresponsabile pensare di poter risolvere queste crisi senza preoccuparci dell'avvenire dei nostri partner.

Crisi alimentare

I paesi più poveri sono i più duramente toccati dalle crisi. La crisi alimentare innanzitutto: l'infiammata dei prezzi degli alimenti ha colpito duramente i paesi in via di sviluppo.

La sicurezza alimentare delle popolazioni povere di questi paesi è seriamente compromessa. Nel quadro delle nostre relazioni con l'Africa, il partenariato tematico per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) è cruciale. Il primo di questi otto obiettivi definiti durante il Summit delle Nazioni Unite del settembre 2000 mira, in effetti, a sradicare la povertà estrema e la fame.

L'Unione Europea ha reagito sbloccando dei fondi per rispondere a un'urgenza che è in definitiva umanitaria e sociale. In un primo tempo, per il 2008-2009, 800 milioni di euro sono stati sbloccati su questa base. Inoltre la Commissione ha proposto la creazione di uno strumento finanziario di risposta rapida per accrescere le capacità di risposta europea alla crisi alimentare. Tale strumento mira ad appoggiare principalmente gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo al fine di produrre un maggior numero di colture alimentari. In effetti, un aumento della produzione agricola in questi paesi avrà un effetto positivo sulla sicurezza alimentare e sugli introiti delle popolazioni rurali, spesso le più povere.

Questo sistema permetterà di facilitare l'accesso a sementi, fertilizzanti, strumenti e servizi agricoli. Potrà ugualmente permettere l'attivazione di misure di natura sociale, come "le reti di sicurezza" che mirano a preservare e migliorare le capacità di produzione agricola e a soddisfare i bisogni alimentari di base delle popolazioni più vulnerabili. Inoltre, azioni più strutturate che si pongono il fine di contribuire a una transizione verso una politica agricola sostenibile sono previste in questi paesi (per esempio attraverso il finanziamento a piccole strutture, il microcredito ecc.).

Lo strumento sarà dotato di un miliardo di euro per il periodo 2008-2010. Nello stesso modo potrebbero essere sostenuti i progetti condotti attraverso le organizzazioni internazionali, come il programma della Banca Mondiale per il sostegno alle importazioni e alla distribuzione degli ingressi di natura agricola (sementi e fertilizzanti) in Etiopia, o ancora il programma del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (FISA) in collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ali-

mentazione e l'Agricoltura (FAO) per aumentare la produttività e la resa delle colture alimentari. Altre azioni sono finanziate via le ONG, le agenzie degli stati membri o direttamente via le istituzioni dei paesi beneficiari.

Questa proposta sarà prossimamente adottata dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione Europea. Sarà allora fondamentale lavorare congiuntamente al rafforzamento della coerenza tra la proposta UE di uno strumento finanziario per il sostegno alla produzione alimentare, il programma tematico consacrato alla sicurezza alimentare e il quadro africano per la sicurezza alimentare annunciato nel programma globale di sviluppo dell'agricoltura in Africa.

Crisi finanziaria

L'Africa rischia di essere duramente colpita dalla crisi finanziaria mondiale, che potrebbe seriamente danneggiare gli sforzi nella lotta contro la povertà, con un impatto sulla crescita economica nei paesi fragili.

Le economie dei paesi in via di sviluppo potrebbero risentire pesantemente del rallentamento della crescita mondiale: accesso più difficile e più costoso ai mercati di capitali, ribasso dei ricavi delle esportazioni, calo degli investimenti diretti, perdita di posti di lavoro... i rischi sono numerosi e pesanti per paesi con economie fragili e già aggravate dalla crisi alimentare.

Per ben misurare l'ampiezza delle potenziali conseguenze della crisi, citerei una cifra: il 2% della crescita in Africa equivale a più di tutto l'aiuto internazionale allo sviluppo. Gli stati più ricchi hanno dunque una responsabilità storica e devono mantenere i loro impegni in materia di aiuto allo sviluppo.

In occasione delle Giornate europee dello sviluppo che si sono tenute a Strasburgo (15-17 novembre 2008) il Presidente della Commissione Europea ha ricordato che l'Europa non si sarebbe dimenticata, nel contesto della crisi finanziaria e dei summit sul tema, "dei più poveri tra i più poveri". Il Commissario responsabile per lo sviluppo e l'aiuto umanitario, Louis Michel, ha ugualmente ricordato che l'Unione Europea deve mantenere le sue promesse.

La conferenza di Doha sul finanziamento dell'aiuto allo sviluppo (29 novembre - 2 dicembre 2008) è stata l'occasione per rinnovare gli impegni a livello internazionale. L'Unione Europea si è impegnata a portare il volume del suo aiuto allo 0,56% del PIL nel 2010 e allo 0,7% nel 2015.

Cambiamento climatico

Se i media evocano oggi in larga misura la crisi finanziaria, il cambiamento climatico resta un problema di grande importanza, forse la più grande sfida alla quale dobbiamo far fronte. Le conseguenze del riscaldamento del pianeta sono numerose, di un'ampiezza che si annuncia preoccupante. La riduzione dei raccolti, il problema dell'accesso all'acqua, l'estinzione di specie e la scomparsa di ecosistemi, la desertifi-

cazione aprono potenzialmente la porta a epidemie, a conflitti per l'accesso all'acqua e a rischi per milioni di persone di diventare rifugiati climatici. Il professor Norman Myers dell'Università di Oxford stima che il pianeta potrebbe contare circa 50 milioni di rifugiati climatici nel 2010 e 200 milioni da qui al 2050.

Le ragioni della crisi sono conosciute: si tratta delle emissioni di gas a effetto serra, che dovrebbero essere urgentemente ridotte. Anche in questo caso i paesi in via di sviluppo, sebbene siano i meno responsabili delle emissioni e consumino meno ener-



gia, pagheranno le conseguenze più pesanti del cambiamento climatico. Le stime del costo dell'inazione in materia sono conosciute. Nel 2006, il rapporto Stern aveva tradotto in cifre il costo del surriscaldamento attorno a 5.500 miliardi di euro per l'economia mondiale negli anni a venire. Numerosi studi indicano che gli ecosistemi forniscono servizi "gratuiti" all'uomo stimabili tra i 2.900 e i 38.000 miliardi di dollari e la squadra dell'economista Robert Costanza, Direttore del Gund Institute for Ecological Economics all'Università del Vermont, ritiene perfino che 33.000 miliardi di dollari annui siano una stima minimale. È interessante rapportare queste cifre al PIL mondiale che per il 2008 è stato calcolato intorno ai 56.777 miliardi di dollari. Sulla base appena di qualche cifra, appare chiaro che viviamo tutti sotto una specie di spada di Damocle climatica.

L'Unione Europea ha preso degli impegni forti per ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra nel quadro del Protocollo di Kyoto. Ha proposto una riduzione delle sue emissioni di CO₂ del 20% da qui al 2020 (in rapporto ai livelli del 1990) e potrebbe portare lo sforzo fino al 30% in caso di accordo mondiale. Tappe cruciali sono a questo proposito la conferenza internazionale di Poznan (1-12 dicembre 2008) e le negoziazioni che si svolgeranno l'anno prossimo a Copenhagen per preparare il dopo-Kyoto.

La strategia congiunta UE-Africa prevede un partenariato per il cambiamento climatico. Tale partenariato include due azioni prioritarie e interdipendenti: l'elaborazione di un programma comune sulle politiche e la cooperazione in materia di cambiamento climatico e la lotta contro il degrado del suolo e l'aridità crescente.

La prima azione prioritaria include i paesi africani che fanno parte dell'Alleanza Mondiale contro il Cambiamento Climatico (AMCC). Lanciata nel settembre 2007 dalla Commissione Europea, l'AMCC tra l'Unione Europea e i paesi in via di sviluppo che saranno i più colpiti dal cambiamento climatico, in particolare i paesi meno avanzati e i piccoli stati insulari in via di sviluppo, risponde a una richiesta legittima di questi paesi: che il cambiamento climatico non metta in pericolo i loro sforzi di sviluppo e di lotta contro la povertà.

Quattro paesi pilota sono stati identificati per iniziare le attività dell'AMCC, con dei fondi addizionali specifici (10 milioni di euro nel 2008, 50 milioni per il 2009-2010). Si tratta di Vanuatu, le Maldive, la Cambogia e la Tanzania. Dialoghi e consultazioni sono cominciati con il Bangladesh, il Belize, la Guyana, la Giamaica, il Mali, il Madagascar, le Mauritius, il Mozambico, il Ruanda, il Senegal e le Seychelles. Questa lista non è esaustiva e altri paesi nel seno del gruppo AMCC sono pronti ad aggiungersi in funzione della disponibilità di risorse. Certi stati membri hanno manifestato un interesse a contribuire all'Alleanza. La Svezia, per esempio, ha già concretizzato il suo interesse con 5,5 milioni di euro e la Repubblica Ceca ha appena deciso di fornire un apporto finanziario.

L'AMCC costituisce un canale privilegiato per sviluppare una visione condivisa euro-africana riguardo il cambiamento climatico e il necessario adattamento. Tale

azione prioritaria di partenariato include ugualmente il programma *ClimDev Afrique*, che si focalizza sulle informazioni climatiche per i bisogni dello sviluppo in Africa. Il programma è strettamente legato alla riduzione dei rischi di catastrofi, uno dei campi prioritari dell'AMCC.

La seconda azione prioritaria riguarda la lotta al degrado del suolo in Africa. L'iniziativa *Grande Muraglia verde per il Sahara e il Sahel* è in questo senso esemplare. Tale iniziativa, lanciata dal presidente della Nigeria Obasanja e sostenuta dall'Unione Africana, mira a preservare gli ecosistemi e a invertire il processo di desertificazione nelle regioni del Sahara e del Sahel. Comprende un insieme di azioni e di interventi multisettoriali di conservazione e di protezione delle risorse naturali con fini di lotta alla povertà: la questione dell'acqua, del suolo, delle foreste, dei pascoli e dello sviluppo rurale sono al cuore dell'iniziativa.

Nel quadro di questo partenariato sul surriscaldamento globale il dialogo è fondamentale. Il partenariato Africa-UE ha permesso di istituzionalizzare un dialogo allargato tra l'Unione Europea e l'Unione Africana sull'ambiente, che comprende anche l'attivazione di accordi multilaterali sull'ambiente, la riduzione dei rischi di catastrofi, l'integrazione di politiche ambientali nello sviluppo e il coordinamento con i differenti partner.

Potrei ugualmente menzionare l'importanza della lotta contro la deforestazione, responsabile del 20% delle emissioni mondiali di biossido di carbonio. Numerose iniziative della Commissione Europea sono state lanciate per preservare le foreste, come per esempio il programma Ecofac per valorizzare gli ecosistemi forestali dell'Africa centrale o ancora l'iniziativa FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*). In questo modo in Ghana, grazie a FLEGT, un accordo di partenariato volontario firmato il 3 settembre 2008 permetterà di controllare meglio la gestione delle risorse di legno nel paese.

Infine credo sia importante menzionare la proposta, in corso di discussione, di creare un fondo globale per accrescere le risorse per lottare contro il cambiamento climatico, che permetterà di portare le risorse addizionali a un livello di 5 miliardi di euro sui mercati finanziari. Il fondo potrà essere in seguito alimentato dagli stati europei sui ricavi attesi dalla vendita dei diritti di emissione di CO₂ a partire dal 2012.

Una risposta africana

Se dunque l'Unione Europea è giustamente chiamata a onorare i suoi impegni, l'Africa è chiamata a prendere in mano la rotta del suo sviluppo: c'è un assoluto e urgente bisogno che gli stati africani, l'Unione Africana, le organizzazioni, la società civile, le imprese, i media e tutti gli altri attori coinvolti nello sviluppo diano prova di coraggiosa responsabilità e di capacità di iniziativa nell'affrontare le sfide regionali e globali. Esistono segnali positivi in questo senso: l'Unione Africana, che è succeduta

nel 2002 all'Organizzazione dell'Unità Africana, ha un quadro istituzionale forte e integrato. L'agenda di questa organizzazione non si occupa solo dei problemi interni al continente ma anche delle grandi sfide globali, come il cambiamento climatico, l'energia o la rivoluzione tecnologica.

L'Unione Africana ha anche introdotto il sistema *African Peer Review Mechanism* che mira allo sviluppo di un meccanismo di autovalutazione dei progressi sul piano della gestione pubblica nei paesi africani.

Anche a livello di *governance* statale, vi sono nuovi impulsi. I dati diffusi dalla Mo Ibrahim Foundation mostrano che due terzi dell'Africa subsahariana ha migliorato le *performance* di *governance* e ha accresciuto le opportunità nell'educazione, con esempi molto positivi come la Liberia, il Botswana, il Ruanda e le Mauritius. D'altra parte, bisogna anche dire che i dati relativi al Corno d'Africa indicano invece un peggioramento, anche se vi è determinazione da parte sia africana sia europea a dare una risposta forte alla situazione di tutte le regioni in crisi.

L'Unione Europea incoraggia tali sviluppi attraverso un sistema di incentivi per gli stati che si sono dimostrati efficaci nella lotta alla corruzione e nel rafforzare la propria gestione pubblica (secondo il nuovo principio di addizionalità – dare di più a chi fa progressi reali – che ha sostituito la vecchia pratica della condizionalità criticata da più parti).

Di fatto le soluzioni ai problemi africani non possono che essere trovate attraverso uno sforzo politico che sia frutto di una vera leadership africana; per questo è cruciale che la società civile (movimenti, organizzazioni non governative, media *ecc.*) si possa sviluppare per far vivere il dialogo democratico, allargare la partecipazione e trovare un consenso largamente condiviso.

Sono sicuro che l'Africa e l'Europa insieme possono essere vettori di una trasformazione positiva. L'Unione Europea, infatti, è e resta all'avanguardia non solo nel sostegno alla società africana ma anche nella lotta contro il cambiamento climatico, la crisi alimentare e più recentemente la crisi finanziaria. L'Africa e l'Europa sono alleati che devono mantenere le loro promesse e far fronte alle sfide di questo inizio secolo. Tali impegni sono al centro dei valori di solidarietà, di prosperità condivisa e di democrazia. ♦