

Relazioni euro-africane e migrazioni: tra contenimento e sviluppo

Incapace di trovare soluzioni “interne” alla crisi dei rifugiati, l’UE si affida sempre più ad azioni “esterne” mirate a evitare che i flussi migratori raggiungano le frontiere dell’Unione, come dimostra il Piano di La Valletta del novembre 2015. In questa prospettiva, l’Africa è il nodo cruciale. Non per la prima volta, la dimensione “euraficana” può diventare strategica: ma richiede una visione ben più ampia delle sfide comuni.

Il destino dell’Unione Europea si gioca oggi, in modo fino a poco fa impensabile, sul terreno delle politiche dell’immigrazione e dell’asilo. In particolare, è determinante la “dimensione esterna” della *governance* migratoria, nelle sue articolazioni con la politica estera e di sicurezza e con la cooperazione allo sviluppo. Questa partita decisiva si gioca su un campo immenso, che va ben al di là del Mediterraneo, abbracciando il Sahel e gran parte dell’Africa subsahariana.

Decenni di retorica politica improntata a fare dello straniero una minaccia hanno trasformato l’immigrazione nel principale tal-

Ferruccio Pastore è direttore di FIERI, Forum internazionale ed europeo di ricerche sull’immigrazione.

243

2016

72

Aspenia

lone d'Achille dell'Europa. La sistematica rappresentazione dei migranti come portatori di tensioni e rischi ha alimentato una cultura della paura che giova alle ali estreme dello spettro politico, indebolendo le società europee nel loro complesso. Solo così si spiega, pur senza sottovalutare l'eccezionale afflusso dell'ultimo anno, l'impatto politico dirompente che esso sta avendo sull'Unione Europea.

In un contesto in cui qualsiasi fenomeno migratorio non strettamente controllato e selezionato è percepito come rischio politico gravissimo da eletti e governanti di tutto il continente, non c'è da stupirsi dell'esito fallimentare di ogni tentativo da parte di Bruxelles e Berlino di imporre maggiore condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e protezione. Una sconcertante conferma viene dalle poche centinaia di richiedenti asilo "ricollocati" sinora dai paesi di primo ingresso verso altri Stati membri, in applicazione delle misure urgenti adottate a settembre 2015 dal Consiglio, che dovrebbero riguardare complessivamente 160.000 persone.

244

PREVENIRE PER NON ACCOGLIERE. Incapace di trovare soluzioni "interne" alla crisi dei rifugiati, l'Unione Europea investe sempre più decisamente su azioni "esterne", mirate a prevenire i flussi o a controllarli e "filtrarli" più efficacemente lungo le frontiere comuni. Questo *volet* esterno della risposta europea alla crisi dei rifugiati si articola su diversi livelli, che corrispondono a sfere concentriche di azione.

Un primo livello è quello delle frontiere esterne dell'Unione, per il quale è allo studio l'innovativa e già duramente contestata proposta della Commissione per la creazione di una "Guardia costiera e di frontiera europea".

Un secondo livello è quello degli Stati di transito e in particolare, in questa fase, della Turchia, con cui procedono faticosamente i negoziati per l'implementazione dell'intesa politica raggiunta nel vertice di capi di Stato e di

governo del 29 novembre 2015, imperniata su una Refugee Facility for Turkey finanziata da UE e Stati membri con 3 miliardi di euro. Un altro strumento – principalmente finalizzato a fornire sostegno agli Stati della regione più direttamente e massicciamente impegnati nell'accoglienza ai rifugiati siriani – è lo “EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis”



245

(noto come “Madad Fund”), creato nel dicembre 2014 su iniziativa della Commissione e del governo italiano e successivamente potenziato (la consistenza a inizio 2016 era di oltre 350 milioni di euro).

In questo articolo, però, mi soffermerò soprattutto sullo “strato” più esterno della strategia multilivello di politica migratoria estera dell’UE, quello che riguarda un bacino di emigrazione attuale e potenziale verso l’Europa che va ben al di là dello spazio euromediterraneo, coprendo il Medio Oriente e gran parte del continente africano. Analizzerò alcuni sviluppi politici recenti su questo terreno, verificando la loro effettiva novità ed esplorandone alcune implicazioni di medio e lungo periodo.

UN PIANO MARSHALL PER GOVERNARE LE MIGRAZIONI? Al World Economic Forum di quest’anno, la crisi dei migranti e dei rifugiati ha catalizzato gran parte dell’attenzione. Tra gli interventi che hanno suscitato maggiore interesse vi è stato quello del ministro delle Finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, sulla necessità di un “piano Marshall” per ridurre i flussi in

arrivo dal Medio Oriente. Gli ha fatto rapidamente eco un altro pezzo da novanta, il primo vicepresidente della Commissione Frans Timmermans, che ha informato di una riflessione in merito già avviata all'interno dell'esecutivo europeo. Sebbene, per ora, si tratti soltanto di proclami generici ed esplorativi, colpiscono l'ampiezza di orizzonti e il livello di ambizione. Sembra farsi strada ai massimi livelli la consapevolezza che dalla crisi in corso si esce solo con strategie di lungo periodo e di vastissima scala, in cui il continente africano dovrà necessariamente rivestire una posizione centrale.

In attesa di futuri piani Marshall (o Schäuble-Timmermans), la nuova centralità strategica che il boom dei "flussi misti" assegna all'Africa si è manifestata concretamente nel Piano d'azione adottato dal Summit sulle migrazioni di La Valletta (11-12 novembre 2015). L'impegnativo documento – la cui credibilità si fonda sul simultaneo varo di un fondo fiduciario ad hoc da 1,8 miliardi di euro¹ – persegue essenzialmente tre ordini di obiettivi.

Il primo – e per i firmatari europei certamente il più pressante (anche se relegato in fondo al documento per ragioni diplomatiche) – è quello di rafforzare la proiezione esterna delle politiche europee di controllo e protezione, per trattenere in Africa la più ampia quota possibile di migranti e richiedenti asilo, evitando che questi giungano alle frontiere esterne dell'UE. In questa chiave vanno lette le misure contenute nelle ultime tre sezioni del Piano d'azione, che vanno dal sostegno al reinserimento degli irregolari espulsi alla lotta al traffico di migranti e alla corruzione che l'accompagna, al rafforzamento delle capacità di protezione dei paesi africani che sono la prima destinazione dei flussi forzati.

Un secondo ordine di obiettivi consiste nella promozione delle migrazioni legali (per lavoro, ma anche per studio) e della mobilità per brevi periodi, sia all'interno del continente africano che in direzione dell'Europa. Per un verso, questa linea di azione si fonda sulla generica convinzione che migra-

zioni ben gestite possano avere un impatto fortemente positivo sullo sviluppo dei paesi di origine come di destinazione. Per un altro verso, però, è evidente che il *volet* “migrazioni legali e mobilità” costituisce la necessaria contropartita diplomatica rispetto all’attesa di una maggiore cooperazione degli Stati africani in materia di controllo e protezione.

LE NOVITÀ DEL PIANO. Fin qui, il Piano di La Valletta – nonostante l’enfasi con cui è stato presentato alle opinioni pubbliche – non contiene sostanziali novità di impostazione rispetto a una serie di iniziative analoghe assunte dall’Unione Europea nel decennio precedente: dall’“Approccio globale in materia di migrazione” del dicembre 2005 all’“Euro-African intergovernmental dialogue on migration and development” lanciato a Rabat nel luglio 2006 (noto come “processo di Rabat”), alla conferenza ministeriale UE-Africa tenutasi a Tripoli nel novembre 2007, fino al più recente “EU-Horn of Africa Migration Route Initiative”, più noto come “processo di Khartoum”, avviato a Roma nel novembre 2014.

Il vizio di fondo di questi precedenti, che ne spiega la scarsa efficacia, è che si fondavano tutti su uno scambio tra maggiore cooperazione sul terreno del controllo dei flussi irregolari e della protezione di quelli forzati, e maggiori opportunità di circolazione legale. Ma quest’ultima, decisiva contropartita non si è mai concretizzata, perché i trattati europei lasciano agli Stati membri pieno potere “di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo”². E gli Stati membri, specialmente in tempi di crisi, non hanno mai voluto mettere sul piatto dei negoziati con i partner africani contingenti significativi di ingressi legali o regole più flessibili in materia di visti.

Veniamo così a quello che, invece, è forse l’aspetto di maggiore interesse del Piano adottato a La Valletta, oltre al *trust fund* da 1,8 miliardi di cui si è

detto: il modo in cui, nella prima parte del documento, viene affrontato il nodo cruciale dei rapporti tra migrazioni e sviluppo. Sebbene questi rapporti siano complessi e tutt'altro che univoci, nelle politiche dell'UE è prevalsa per un certo periodo una visione semplicistica, esclusivamente imperniata sul contrasto alle cause di fondo (*root causes*) delle migrazioni irregolari. Si trascurava così l'enorme quantità di evidenze scientifiche e pratiche del fatto che finché non vengono raggiunti livelli relativamente elevati di benessere socioeconomico, i processi di sviluppo intensificano la mobilità interna e internazionale (e, in una certa misura, la richiedono), non la attenuano. Solo a partire dai primi anni Duemila la Commissione europea si è gradualmente convertita a una visione più realistica dei rapporti tra migrazioni e sviluppo socioeconomico³. È una concezione più articolata ed equilibrata anche quella che ispira il Piano di La Valletta, in cui si opta per un *mainstreaming* ancora più deciso di obiettivi di riduzione della pressione migratoria incontrollata all'interno delle politiche di sviluppo, mentre per un altro verso si promuove un governo delle migrazioni e della mobilità che ne massimizzi la ricaduta positiva in termini di sviluppo (per esempio attraverso un taglio dei costi finanziari delle rimesse e una valorizzazione del ruolo economico delle diaspore). Fin qui la lettera dei programmi; in pratica, si tratterà di coordinare questa nuova priorità strategica accordata al governo delle migrazioni con il quadro complessivo dell'azione esterna dell'Unione. Come rileva correttamente la Strategic Review presentata dall'alto rappresentante per la politica estera UE nell'estate 2015: "la chiave del successo, in Africa, consiste nell'attivare un circolo virtuoso tra sviluppo, sicurezza e migrazioni, tenendo presente le forti connessioni tra Nord Africa e Africa subsahariana". Se e come l'Unione Europea saprà aiutare l'Africa a innescare questo circuito virtuoso si vedrà nei prossimi anni. Se si considerano le prospettive demografiche del continente africano, è certo che si tratterà di una sfida di proporzioni immense⁴.

Tabella 1 • Quadro finanziario pluriennale (EU-28) 2014-2020

Stanziamenti d'impegno	2014 (prezzi 2011)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020 (2011 prezzi)	Totale 2014-2020 (prezzi correnti)
1. Crescita intelligente e inclusiva	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.004	508.921
1a. Competitività per crescita e occupazione	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614	142.130
1b. Coesione economica, sociale e territoriale	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.625	325.149	366.791
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179	420.034
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851	321.735
3. Sicurezza e cittadinanza	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686	17.725
4. Europa globale	7.854	8.083	8.281	8.376	8.553	8.764	8.794	58.704	66.262
5. Amministrazione	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629	69.584
Spese amministrative delle istituzioni	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.796	56.224
6. Compensi	27	0	0	0	0	0	0	27	29
Totale stanziamenti d'impegno Percentuale del RNL	134.318 1,03%	135.328 1,02%	136.056 1,00%	137.100 1,00%	137.866 0,99%	139.078 0,96%	140.242 0,98%	959.988 1,00%	1.082.555 1,00%
Stanziamenti di pagamento Percentuale del RNL	128.030 0,98%	131.095 0,98%	131.046 0,97%	126.777 0,92%	129.778 0,93%	130.893 0,93%	130.781 0,91%	908.400 0,95%	1.023.954 0,95%
Margine disponibile Tetto risorse proprie in percentuale al RNL	0,25% 1,23%	0,25% 1,23%	0,26% 1,23%	0,31% 1,23%	0,30% 1,23%	0,30% 1,23%	0,32% 1,23%	0,28% 1,23%	0,28% 1,23%
<i>Al di fuori del Quadro Finanziario Pluriennale</i>									
Riserva per aiuti d'emergenza	280	280	280	280	280	280	280	1.960	2.209
Fondo europeo per la globalizzazione	150	150	150	150	150	150	150	1.050	1.183
Fondo di solidarietà	500	500	500	500	500	500	500	3.500	3.945
Strumento di flessibilità	471	471	471	471	471	471	471	3.297	3.716
Fondo europeo di sviluppo*	2.951	3.868	3.911	3.963	4.024	4.093	4.174	26.984	30.506

* A soli fini informativi. Il FES non è finanziato con il bilancio UE.

IL RITORNO DELL'IDEA DI EURAFRICA? L'attuale proliferazione di muri e barriere, con la scia di corruzione e morte che li accompagnano, prefigura – per ora su una scala malgrado tutto limitata – uno degli scenari possibili per il futuro dei rapporti tra Europa e Africa. La costruzione di uno scenario alternativo richiederà un enorme e prolungato investimento di risorse intellettuali, morali e materiali. A questo fine, in un contesto internazionale sempre più multipolare – in cui, tra l'altro, il rallentamento economico della Cina sembra ridurre la capacità di investire in Africa – il ruolo dell'Europa è insostituibile e decisivo.

250

Sebbene oggi non se ne abbia quasi memoria, non è la prima volta che, in epoca contemporanea, il destino dell'Europa viene percepito come indissolubilmente legato a quello del continente africano. Nel testo che viene generalmente considerato l'atto politico di avvio del processo di integrazione europea – la cosiddetta Dichiarazione Schuman del 1950 – c'è un passaggio che viene raramente citato e che, per il lettore di oggi, può risultare spiazzante o addirittura incomprensibile. È solo un inciso che però, nella sua brevità, ricorda in maniera inequivocabile il legame, oggi dimenticato ma assai stretto, tra le origini dell'integrazione europea e il continente africano: “Se potrà contare su un rafforzamento dei [suoi] mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano”.

Lo stesso Schuman, qualche anno più tardi, ritornava sul punto in forma più dettagliata e meditata, sostenendo tra l'altro che “l'Eurafrica non consiste solo in un sistema di assistenza [oggi diremmo di cooperazione allo sviluppo], ma nella creazione di un'unione economica, di una vera e propria associazione”⁵. Che il termine “Eurafrica” non fosse soltanto una figura retorica a effetto usata dallo statista francese, ma un concetto chiave nel dibattito di quegli anni, è confermato dal titolo visionario (perlomeno alle nostre orec-

chie di oggi), con cui *Le Monde*, quasi sessant'anni fa, annunciava il raggiungimento dell'accordo politico che spianò la strada alla firma dei trattati di Roma: "Prima tappa verso l'Eurafrica".

Non è questa la sede per rievocare, neanche per sommi capi, la complessa vicenda, culturale e politica, che sta dietro a queste parole altisonanti. Basti dire che, fin dal periodo tra le due guerre mondiali, si era venuta diffondendo in Europa una corrente di pensiero secondo cui solo attraverso una profonda integrazione (economica, demografica e politica, anche se ovviamente non su un piano di parità) con l'Africa, l'Europa avrebbe potuto contrastare un'altrimenti irreversibile perdita di rilevanza geopolitica.

Nel secondo dopoguerra a questa *ratio* strategica se n'era aggiunta una più specifica e pressante: le potenze coloniali europee – Francia e Belgio in particolare – erano a corto di risorse da investire nello sviluppo dei loro possedimenti, specialmente di quelli africani. Ma senza investimenti massicci il rendimento delle colonie continuava a calare, mentre i loro costi economici e politici andavano crescendo. Includere i domini extraeuropei nel Mercato comune apparve come l'unico modo per ovviare alla carenza cronica di investimenti e, nel contempo, per placare la crescente "inquietudine" dei popoli africani, arginando così la spinta verso la decolonizzazione.

Il disegno franco-belga fece infine breccia a Bonn e a Roma, dove le colonie francofone erano viste come importanti sbocchi per capitali e persone (di cui l'Italia era ancora grande esportatore netto) e come strategici serbatoi di materie prime e risorse energetiche. La Comunità economica europea nacque, dunque, con un'immensa appendice africana; nelle parole di Hansen e Jonsen, al termine del loro illuminante *Eurafrica*, "dal punto di vista dei fondatori della CEE, la Comunità era ben più di un'unione doganale tra sei Stati metropolitanici [in quanto distinti dalle loro colonie] europei. Estendendosi dal Baltico al Congo, essa era concepita anche in chiave geopolitica, come

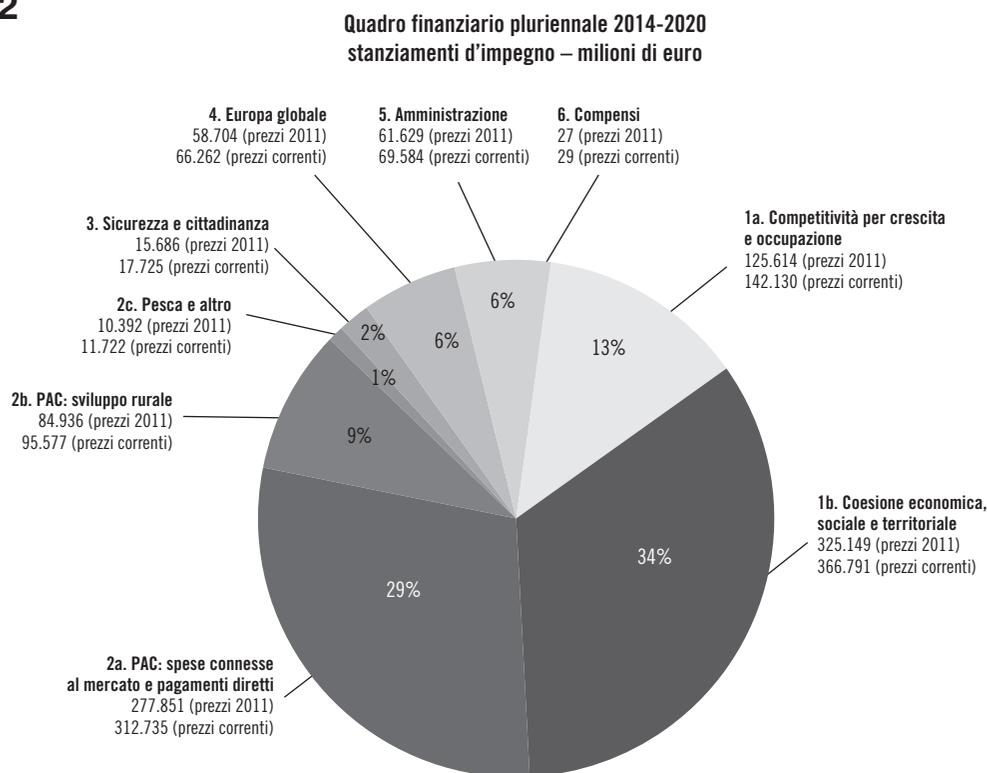
strumento per assicurare la sicurezza dell'Europa occidentale, la sua sostenibilità economica e la sua relativa autonomia tra le due superpotenze”⁶.

La decolonizzazione, però, giunse a cascata molto prima di quanto i fondatori della Comunità economica europea si aspettassero: il 2 giugno 1960 – “l'anno delle indipendenze africane” – il quotidiano tedesco *Die Welt* titolava: “L’Africa sta abbandonando la CEE?”.

L’associazione eurafricana, di fatto, cessò di esistere, non però senza lasciare una traccia nell’architettura politico-istituzionale ed economica dei successivi rapporti tra Comunità europea e Africa (dalle due successive con-

Figura 1 • Le priorità UE in base all’allocazione delle sue risorse, 2014-2020

252



Fonte: Commissione europea, *The multiannual financial framework 2014-2020 - frequently asked questions*, Bruxelles, 19 novembre 2013.

venzioni di Yaoundé, 1964-1969 e 1971-1975, a quella di Lomé, 1975-2000, a quella di Cotonou, firmata nel 2000 e tuttora in vigore).

Perché ricordare questa complessa e dimenticata vicenda storica? Non certo per invocare un ritorno alla mentalità coloniale di allora, ma per dire che forse, anche oggi, la difficoltà delle sfide – in parte comuni – che attendono l'Europa e l'Africa richiederebbe una visione strategica di portata “eurafri-cana”. Se si saprà resistere alla tentazione della “fortezza”, la priorità data oggi al governo delle migrazioni potrebbe contribuire a catalizzare una strategia di questa ampiezza? Bisogna sperarlo; ma se si ritiene che le scelte fondamentali in materia di allocazione delle risorse rappresentino un indicatore importante, uno sguardo al quadro di bilancio europeo per il periodo 2014-2020 non consente molto ottimismo: su una dotazione complessiva di oltre mille miliardi di euro per l'intero settennato, all'azione esterna – secondo una stima fatta dal Consiglio – andrebbero in totale 96,8 miliardi, di cui però solo 344 milioni destinati alle migrazioni. Il *trust fund* creato a La Valletta comincia a cambiare questo quadro, ma non può che essere solo un primo passo.

253

¹ Per maggiori dettagli su questo “Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa”, si veda “A European Agenda on Migration” sul sito della Commissione europea.

² Articolo 79 TUE, commi 1 e 5.

³ Per una ricostruzione di questo cambiamento di paradigma, si veda Ferruccio Pastore, “Europe, migration and development. Critical remarks on an emerging policy field”, *Development*, vol. 50.4, 2007, pp. 56-62.

⁴ Come conciliare le impetuose prospettive demografiche dell'Africa con quelle di sviluppo socio-economico è uno dei dilemmi maggiori del mondo contemporaneo, secondo l'avvincente sintesi proposta da Massimo Livi Bacci nel suo recente *Il pianeta stretto*, Il Mulino, 2015.

⁵ Robert Schuman, “Unité européenne et Eurafrique : politique révolutionnaire”, *Union française et Parlement*, n. 79, gennaio 1957, p. 1-3.

⁶ Peo Hansen e Stefan Jonsson, *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, Bloomsbury Academic 2015, p. 244.