



Policy Brief 1 2017

Quale futuro per il Fondo italiano per l’Africa?

Di Andrea Stocchiero, policy officer FOCSIV

Quale futuro per il Fondo italiano per l’Africa?

Di Andrea Stocchiero, policy officer FOCSIV

Principali messaggi

Grazie alla recente disponibilità di informazioni FOCSIV ha potuto analizzare l’uso del fondo speciale per l’Africa.

Analisi. Solo il 5% dei 140 milioni di euro finora impegnati fino a Settembre 2017 è andato alla cooperazione allo sviluppo, il 17% alla protezione e altrettanto ai ritorni, ben il 61% al controllo delle frontiere e alla governance delle migrazioni. **Il 77% dei finanziamenti si è concentrato su Niger e Libia**, laddove è più forte l’interesse a fermare i flussi irregolari. Preoccupa in particolare come messo in rilievo da ASGI, che circa 15 milioni di euro siano per **spese di carattere militare**.

Il 35% sostiene il Governo nigerino, seguono OIM (23%) e Ministero dell’interno italiano (17%), in gran parte attraverso finanziamenti che il governo italiano ha trasferito dal Fondo Africa al fondo fiduciario dell’Unione europea per l’emergenza in Africa. Le organizzazioni della società civile sono completamente assenti dall’attribuzione di finanziamenti.

Raccomandazioni. Sulla base di questi dati è importante **riprendere l’ambizione originaria** di una politica italiana con l’Africa più strutturale, con un rifinanziamento del Fondo centrato **di più sulla protezione e la cooperazione con le comunità locali e migranti**. Perché occorre una profonda revisione della politica in modo che non sia di corto respiro sul controllo delle frontiere, per puntare di più su misure di **gestione regolare dei flussi** che siano realmente alternative al traffico degli esseri umani. Altrimenti non si produrranno che maggiori rischi.

La grande sfida è ridurre l’insicurezza umana in Africa: sostenendo reti locali di sicurezza sociale ed economica, poli di crescita locali contrastando lo sfruttamento delle risorse operato da imprese e governi rapaci; proponendo canali regolari e corridoi umanitari; riconoscendo alla **società civile** e alle diaspore un ruolo di contributori allo sviluppo locale e per la gestione umana delle migrazioni.

L’esperienza del Fondo mostra la rilevanza del peso italiano nelle istituzioni europee e nei suoi strumenti. Questa carta è da giocare in modo deciso per la **riforma del regolamento di Dublino** e la creazione di un vero sistema comunitario di asilo.

Infine è necessario che vi sia più **trasparenza** e possibilità di **tracciare** la spesa effettiva dei finanziamenti per una informazione e valutazione democratica.

Quale futuro per il Fondo italiano per l’Africa?

Il Parlamento nel 2016 ha deciso di creare un Fondo straordinario per l’Africa. Le motivazioni di questo Fondo si devono a riflessioni importanti sul rapporto dell’Italia, e dell’Europa, con il continente “nero”. Rapporto che determinerà in modo strutturale il nostro futuro.

Opportunità economiche verso paesi in forte crescita, dove rimangono risorse naturali strategiche per lo sviluppo internazionale, risorse contese da paesi ricchi ed emergenti, molte volte a danno delle popolazioni locali. Preoccupazioni sulla crescita demografica che impone la creazione di lavoro per centinaia di milioni di giovani, e quindi nuovi piani Marshall per sostenere l’industrializzazione di quei paesi, pena scenari immaginati come apocalittici di invasioni migratorie. Opportunità e presunte minacce che hanno bisogno di istituzioni democratiche capaci di guidare percorsi inevitabilmente incerti e turbolenti, riducendo le derive oligarchiche e corrotte che caratterizzano purtroppo da decenni alcune élite dei paesi africani (in collusione con interessi dei paesi ricchi ed emergenti).

Di qui l’importanza crescente della cooperazione internazionale in una politica estera coerente, capace di mediare interessi nazionali, ed europei, in un partenariato più paritario con i paesi africani, fondato su principi ineludibili quali il rispetto dei diritti umani. Tutto ciò avendo come quadro di riferimento gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile e piani per la realizzazione dell’Agenda 2030 (lotta alla povertà, alla fame, alle disuguaglianze, affrontando il cambiamento climatico).

Se questo è stato, ed è tuttora, il dibattito politico sull’importanza del rapporto tra Italia ed Africa, nella introduzione alla legge di bilancio del 2016 si orientava la creazione del Fondo alla questione migratoria, giudicata prioritaria nel breve termine, essendo finanziamenti straordinari da giocare nel 2017. Si è operata quindi una riduzione dell’ambizione politica per affrontare un problema concepito come emergenziale: la forte crescita degli sbarchi irregolari provenienti dalla Libia.

Si noti che negli stessi mesi di fine 2016 si orientavano i fondi europei del Fondo Fiduciario di emergenza per l’Africa (EUTF) per la gestione dei flussi migratori lungo il corridoio del Mediterraneo centrale. L’operazione italiana si caratterizzava quindi per essere in stretta relazione con la politica dell’UE, come si vedrà nell’attribuzione dei fondi.

Il Parlamento ha quindi approvato la creazione del Fondo Africa, un fondo speciale di 200 milioni di euro da impegnare nel 2017. Il decreto di indirizzo emanato nel Febbraio del 2017, stabilisce **“un fondo ... per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani d’importanza prioritaria per le rotte migratorie”**, affidandolo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Il Fondo è messo in relazione con il nuovo quadro di partenariato dell’UE con i paesi di origine e transito delle rotte migratorie. Sono indicati i paesi prioritari: **“l’eccezionale rilevanza di Libia, Niger e Tunisia”**, le principali origini dei flussi da Costa D’Avorio, Eritrea, Guinea, Somalia e Sudan; l’importanza nelle rotte di Egitto, Etiopia, Ghana, Nigeria e Senegal.

Il primo articolo del decreto indica che il Fondo sosterrà misure **“volte al contrasto all’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani ... in cooperazione con i paesi di origine e di transito ... in una visione integrata di politica estera che valorizza la centralità del continente**

africano.” Il terzo articolo definisce il tipo di interventi finanziabili che possiamo raggruppare in due ampie categorie: 1) quelli di **cooperazione allo sviluppo e umanitaria** di protezione dei più vulnerabili, di accoglienza e assistenza a migranti e rifugiati, sensibilizzazione sui rischi dei canali irregolari, assistenza a ritorni volontari, sostegno alle comunità locali; e 2) quelli di aiuto al **rafforzamento istituzionale dei paesi partner nel campo delle politiche migratorie**: programmi di formazione di autorità di frontiera e giudiziarie, fornitura di strumenti contro il traffico di esseri umani, digitalizzazione registri stato civile.

Si stabilisce che tutto dovrà avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali e con il coinvolgimento anche della società civile e delle diaspore secondo la legge sulla cooperazione allo sviluppo. Il quarto articolo specifica **gli enti attuatori**: l’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e altre amministrazioni pubbliche dell’UE e delle Nazioni Unite, e anche il sostegno diretto ai bilanci dei paesi africani. L’attribuzione dei finanziamenti è a capo della Direzione Generale per le politiche migratorie del Ministero degli Affari Esteri.

Chi realizza gli interventi deve riferire almeno ogni tre mesi alla Direzione, che a sua volta riferisce al Ministro. Nel decreto non veniva quindi indicato l’impegno a comunicare al Parlamento e in generale all’opinione pubblica l’andamento della spesa, ancorché vi siano norme per la trasparenza dell’amministrazione pubblica. In effetti in questi mesi vi sono state **informazioni sporadiche sull’attuazione del Fondo**. E’ stato grazie ad una interrogazione parlamentare, presentata dall’onorevole Quartapelle in Settembre, che si è potuta avere dal Ministero Affari Esteri una breve relazione sull’attuazione del Fondo e sull’intenzione di renderlo strutturale.

La risposta scritta del Ministero ci ha consentito di redigere una tabella che qui alleghiamo e un’analisi grafica, da cui è possibile proporre alcune riflessioni. Innanzitutto, a Settembre 2017 risultavano impegnati 140 milioni di euro sui 200 disponibili. Rimangono ancora risorse da allocare in questi ultimi mesi del 2017, pur nelle more di possibili decurtazioni del Fondo. Questa attribuzione potrebbe in parte bilanciare un impegno che finora è stato caratterizzato in gran parte da una **focalizzazione sulla governance dei flussi migratori, lotta al traffico, controllo alle frontiere**, secondo un approccio securitario verso le migrazioni irregolari e in misura minore rivolto alle cause profonde delle migrazioni.

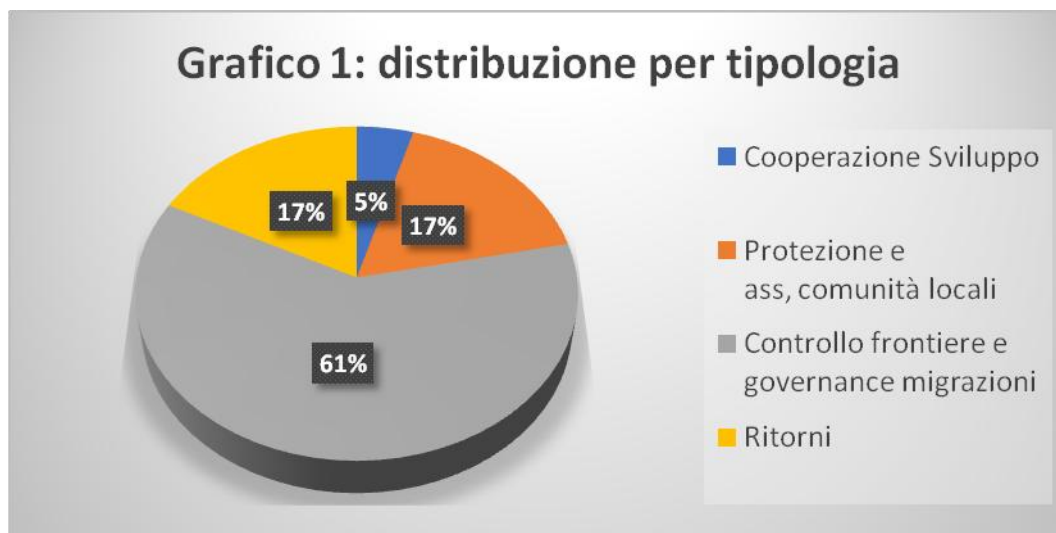
Il grafico 1 nella pagina seguente, lo evidenzia: solo il 5% dei finanziamenti è andato alla cooperazione allo sviluppo, il 17% alla protezione e altrettanto ai ritorni, ben il 61% al controllo delle frontiere e alla governance delle migrazioni. E in effetti **il 77% dei finanziamenti si è concentrato su Niger e Libia**, laddove è più forte l’interesse a fermare i flussi irregolari. Preoccupa in particolare, come messo in rilievo da ASGI¹, che circa 15 milioni di euro vadano a **spese di carattere militare**: 2,5 milioni alla Libia per la rimessa in efficienza di motovedette e la formazione della guardia costiera, e 12 milioni alle autorità tunisine sempre per motovedette, formazione ed equipaggiamenti della guardia di frontiera; spese queste che non rientrano nella definizione di aiuto pubblico allo sviluppo; mentre il finanziamento al Niger prevede, tra le diverse cose, il sostegno ad unità specializzate per il controllo delle frontiere.

Sono scarse invece, a nostro giudizio, le misure che propongono alternative al traffico di esseri umani attraverso canali regolari, eventualmente realizzate da UNHCR in Libia (si presume 5.000

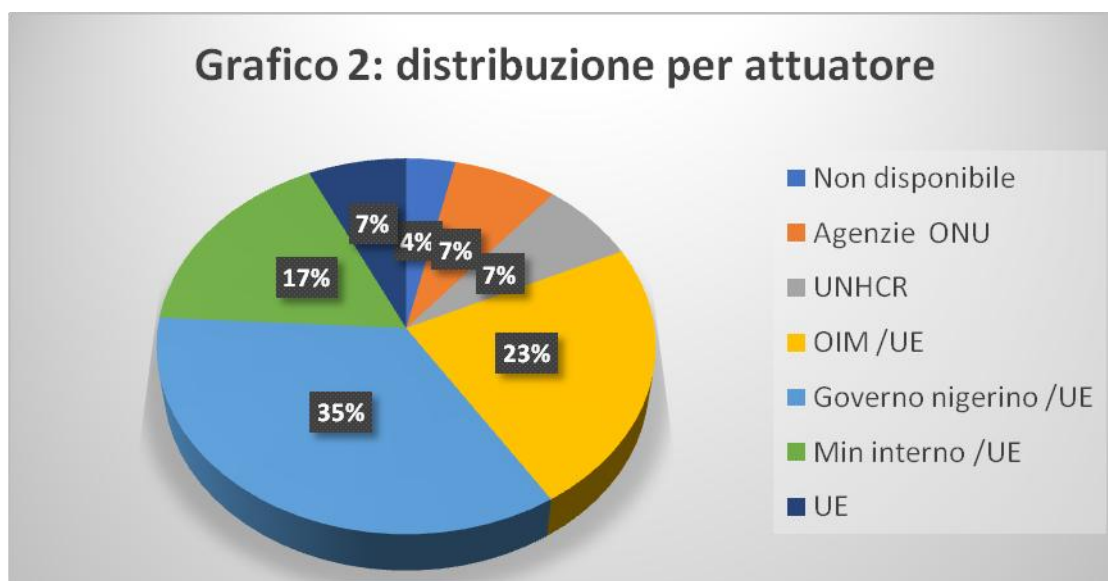
¹<https://www.osservatoriodiritti.it/2017/10/24/cooperazione-internazionale-sviluppo-italia/>

Quale futuro per il Fondo italiano per l'Africa?

persone) con le operazioni di reinsediamento, e corridoi umanitari. Attualmente la realizzazione di corridoi umanitari si deve solamente all'impegno concreto e autofinanziato delle chiese. Il governo italiano li rende possibili grazie alla concessione dei visti per motivi umanitari, ma non investe nulla.



La parte del leone nell'assorbimento dei finanziamenti, si veda il grafico 2, è del **Governo nigerino** (35%) grazie ad un aiuto al bilancio condotto dall'Unione Europea (attraverso il EUTF), seguono **OIM** (23%) e **Ministero dell'Interno** italiano (17%), anche in questi casi attraverso il EUTF. Il governo italiano è infatti oggi il primo contribuente (ha superato la Germania) nel sostegno allo strumento europeo. Le organizzazioni della società civile sono completamente assenti, mentre è previsto il finanziamento di un progetto per le diaspore tunisine proposto da AICS con OIM.



Nella risposta all'interrogazione viene infine indicato **l'auspicio di un rifinanziamento del Fondo** nella prossima legge di bilancio, da valorizzare nel quadro dell'impegno europeo e delle Nazioni Unite, coniugando sicurezza con solidarietà.

A tal proposito appare importante **riprendere l'ambizione originaria** riguardo una politica italiana con l'Africa più strutturale e comprensiva. L'esperienza del Fondo mostra la rilevanza del peso italiano nelle istituzioni europee e nei suoi strumenti. Carta da giocare per la riforma del regolamento di Dublino e la creazione di un vero sistema comunitario di asilo. E' dunque da rafforzare l'impegno di rifinanziamento per contribuire a migliorare il governo dei flussi con lo sviluppo delle comunità locali, e per la sua rilevanza nell'orientare la politica europea, che conta molto di più in termini di impatto. Il Fondo Africa consente all'Italia di pesare di più nel consesso europeo ed internazionale. L'esperienza di quest'anno lo dimostra.

D'altra parte è necessario che vi sia più **trasparenza** e possibilità di **tracciare** la spesa effettiva dei finanziamenti. Si rileva la necessità di passare ad **un approccio più strutturale**, come richiede il fenomeno migratorio, e di **investire di più nella protezione e per la cooperazione con le comunità locali e migranti**. Perché occorre una profonda revisione della politica migratoria e di cooperazione in modo che non sia appiattita al ribasso sul controllo delle frontiere, pur necessario ma che deve essere attento al rispetto dei diritti umani e alle esigenze locali e regionali di mobilità, puntando in modo più deciso su misure di gestione dei flussi che siano realmente alternative all'irregolarità e al traffico degli esseri umani. Altrimenti non si produrranno che maggiori rischi.

La grande sfida è **ridurre l'insicurezza umana in Africa**: sostenendo reti locali di sicurezza sociale ed economica, poli di crescita locali contrastando lo sfruttamento delle risorse operato da imprese e governi rapaci; proponendo canali regolari e corridoi umanitari; e infine riconoscendo alla società civile e alle diaspore un ruolo di contributori allo sviluppo locale e per la gestione umana delle migrazioni.

Quale futuro per il Fondo italiano per l'Africa?

Tabella finanziamenti del Fondo Africa a Settembre 2017

Tipologia progetto	Descrizione	Paese	Entità	Ammontare milioni euro
Cooperazione allo sviluppo	intervento in ambito agricolo nelle zone a rischio elevato socio-economico (Zarese)	Niger	Informazione non disponibile	3
Cooperazione allo sviluppo	creazione di occupazione nel settore tessile	Etiopia	UNIDO	3,5
Protezione	protezione dei minori	Regionale Africa occidentale	Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)	3,5
Protezione	protezione dei minori	Sudan	UNICEF	1
Protezione	assistenza a 4 campi di rifugiati	Etiopia	Informazione non disponibile	2
Protezione	assistenza ai rifugiati e ai migranti; miglioramento delle condizioni nei centri di detenzione; sostegno alle comunità locali.	Libia	UNHCR	10
Rimpatri e assistenza	assistenza ai migranti e realizzazione di rimpatri volontari assistiti dei migranti in transito	Sahel – Niger	Trust Fund UE – OIM	15
Rimpatri e assistenza	rimpatri volontari assistiti; informazione e assistenza ai migranti in difficoltà; sostegno alle comunità locali	Libia	OIM	18
Governance migrazioni e controllo frontiere	Sostegno alla giustizia, permettere alle unità di polizia e di sicurezza di garantire un più capillare controllo del vasto territorio desertico; sostegno autorità di frontiera e assistenza migranti trafficati	Niger	Trust Fund UE – Governo nigerino	50
Controllo frontiere	sistema di gestione integrata delle frontiere	Libia	Trust Fund UE – Min. Interni – autorità libiche	10 + 2,5
Controllo frontiere	sostenere riforme in materia di sicurezza e rafforzare le capacità di gestione delle frontiere	Ciad	Trust Fund UE	10
Controllo frontiere	Manutenzione motovedette, rimpatri celeri e polizia più efficiente	Tunisia	Min. Interno e autorità tunisine	12
Cooperazione giudiziaria ai fini contrasto migrazioni irregolari	cooperazione giudiziaria in Africa Occidentale e Africa Orientale, come contributo al Global Programme Against the Smuggling of Migrants	Africa occ. e orientale	UNODC	2,7