



IL TRUST FUND UE PER L'AFRICA INTRAPPOLATO TRA DIFESA DELLE FRONTIERE E POLITICHE DI AIUTO

Il 'Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per promuovere la stabilità a lungo termine e contrastare le cause profonde della migrazione irregolare e dei trasferimenti forzati in Africa' (EUTF Africa) è il principale strumento finanziario dell'UE, volto ad integrare la politica estera e la politica migratoria con i partenariati per lo sviluppo. La nostra valutazione di tutte le proposte progettuali finanziate dall'EUTF e delle circostanze in cui sono state adottate, ha rivelato una nuova preoccupante traiettoria dell'aiuto allo sviluppo, sempre più legato alle politiche migratorie dei donatori, incentrate sul contrasto all'immigrazione irregolare. Ciò rischia di minare la capacità degli attori dello sviluppo di contribuire alla riduzione della povertà e della disuguaglianza.

© Oxfam International, gennaio 2020

Questo rapporto è stato redatto da Tuuli Raty e Raphael Shilhav, con il supporto prezioso di Evelien van Roemburg e il contributo di Julie Seghers. L'incontro regionale organizzato da Oxfam in Burkina Faso è stato animato Cristina Fernandez-Duran e Elsa Febles. Il rapporto fa parte di una serie di documenti volti ad alimentare il dibattito pubblico attorno una serie di temi relativi alle politiche umanitarie e di sviluppo.

Traduzione a cura di Francesca Silecchia

Responsabile dell'edizione italiana, Paolo Pezzati.

Per ulteriori informazioni sui temi trattati in questa pubblicazione rivolgersi all'indirizzo e-mail advocacy@oxfaminternational.org

Questa pubblicazione è soggetta a copyright ma il testo può essere usato gratuitamente a fini di attività di sostegno, campagne di opinione, educazione e ricerca, a condizione che venga citata integralmente la fonte. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo gli sia notificato ai fini della valutazione di impatto. Per la copia sotto diverse modalità, il riutilizzo in altre pubblicazioni, la traduzione o l'adattamento deve essere richiesta un'autorizzazione e può essere chiesto un contributo. E-mail: policyandpractice@oxfam.org.uk .

Le informazioni contenute in questa pubblicazione sono corrette al momento della stampa.

Pubblicato da Oxfam GB per Oxfam International con ISBN 978-1-78748-511-2 nel mese di settembre 2019. DOI: 10.21201/2019.5112

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Foto di copertina: Membro di un gruppo di artigiani della regione del Bermo, in Niger. I membri di questo gruppo si formano per generare fonti di reddito supplementari al fine di rafforzare la loro resilienza al cambiamento climatico. Il cambiamento climatico ha forti ripercussioni sulle comunità pastorali della regione. Foto: Tom Saater/Oxfam Novib.

SOMMARIO

A novembre 2015, i capi di Stato e dei governi europei e africani si riunirono a La Valletta, al fine di concordare un approccio condiviso per far fronte alle cause dell'immigrazione. Essendo chiamati a gestire all'interno dei propri paesi un'ondata anti-migratoria, i leader europei giunsero all'incontro con la speranza di poter introdurre misure per arginare l'immigrazione irregolare verso l'Europa. Dall'altra parte, i leader africani speravano di trarre vantaggio dal sentimento d'urgenza europeo per ottenere investimenti utili alle loro priorità nazionali. Nella dichiarazione politica pubblicata a margine del summit, le parti coinvolte annunciarono che "il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per promuovere la stabilità a lungo termine e contrastare le cause profonde della migrazione irregolare e dei trasferimenti forzati in Africa" (EUTF Africa), tuttora uno degli strumenti finanziari europei più rilevanti, avrebbe sostenuto la realizzazione del Piano d'azione concordato durante l'incontro.

Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa è stato oggetto di numerose controversie. Per l'UE e i suoi stati membri, questo strumento ha rappresentato un mezzo rapido e flessibile per elaborare e implementare progetti complessi, che coprissero diversi aspetti della cooperazione allo sviluppo. Alcuni critici hanno sottolineato come esso rischi di privilegiare le priorità politiche domestiche, a discapito di un processo coerente di sviluppo di politiche, di elaborazione di progetti e di consultazione.

Dalla sua instaurazione nel 2015, le modalità operative del Fondo fiduciario si sono evolute sotto molti aspetti. In risposta alle critiche mosse dalla Corte dei conti, la Commissione europea dichiarò che il Fondo sarebbe stato utilizzato per scopi più limitati e più legati alla gestione del fenomeno migratorio e alla problematica dei trasferimenti forzati. Sono stati apportati anche notevoli miglioramenti in materia di visibilità e comunicazione pubblica. Tuttavia, la caratteristica principale del Fondo fiduciario per l'Africa, ossia la flessibilità, non è cambiata. L'EUTF continua a rispondere ai bisogni e alle priorità dei governi, sia nel caso in cui essi siano associati ad una crisi, sia quando prettamente legati ad esigenze politiche interne.

Il nostro studio sul Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa e sui progetti che finanzia ha rivelato che le risorse stanziare dall'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) sono sempre più legate alla volontà dell'Unione Europea di contrastare la migrazione irregolare e di concludere accordi con gli stati africani sulla questione dei rimpatri dei loro connazionali. Le annotazioni degli incontri ufficiali dello *Strategy Board* del Fondo fiduciario, riportano numerose discussioni sulla necessità di allocare risorse in determinati paesi e regioni africane, da dove provengono coloro che sono giunti in Europa dopo aver attraversato il Mediterraneo. I rappresentanti dei governi europei e gli ufficiali dell'UE hanno espresso la volontà di utilizzare il Fondo per l'Africa al fine di prevenire l'arrivo di migranti irregolari e di intensificare gli sforzi compiuti per organizzare i loro rimpatri. Inoltre, hanno anche confermato il valore aggiunto di tale strumento nella gestione dei flussi migratori dall'Africa e all'interno del continente.

Abbiamo infatti constatato un legame diretto tra l'elaborazione e l'adozione di determinati progetti e il dialogo politico tra l'UE e i paesi africani sulla questione migratoria. **In diversi paesi, tra cui Etiopia, Niger, Gambia e Marocco, l'approvazione dei progetti di sviluppo è avvenuta parallelamente ai progressi fatti nelle negoziazioni sugli accordi di rimpatrio e riammissione.** Da parte loro, i diplomatici africani hanno più volte espresso i loro timori rispetto alla pressione esercitata dall'Europa sulla questione dei rimpatri e alle ripercussioni a lungo termine per lo sviluppo sostenibile.

L'influenza delle politiche interne dell'UE, si evince non solo dalle circostanze in cui sono

stati approvati i progetti finanziati dal Fondo fiduciario per l’Africa, ma anche dai progetti stessi dove spesso risulta evidente già dalla parte narrativa o addirittura dalla lista degli obiettivi e degli indicatori. **La riuscita di alcuni progetti viene misurata dal loro contributo al “miglioramento della gestione dei flussi migratori” e “alla riduzione dell’immigrazione irregolare in Europa”**. Questo vale non solo per quelli correlati direttamente alla gestione delle migrazioni, ma anche per alcuni progetti di sviluppo a sostegno dei mezzi di sussistenza o destinati a rinforzare la resilienza delle popolazioni locali. In questo modo si corre il rischio che i donatori si aspettino dall’APS, di promuovere i propri interessi all’estero. Inoltre, questo approccio potrebbe in alcuni casi rendere difficoltosa l’implementazione stessa dei progetti. Ad esempio, se la riuscita dei progetti di sviluppo della resilienza viene misurata dal numero di persone che scelgono di restare nelle loro regioni d’origine, significa che non viene presa in considerazione la possibilità di trasferimenti forzati causati dallo scoppio di conflitti o da emergenze climatiche. Le popolazioni locali, grazie alle nuove competenze acquisite, potrebbero invece decidere di spostarsi per mettersi in salvo, ma se la riduzione della mobilità risulta come uno degli obiettivi da perseguire, questo spostamento verrebbe considerato erroneamente come un fallimento.

Durante il periodo coperto dallo studio condotto da Oxfam (novembre 2015 – maggio 2019), il Fondo fiduciario dell’UE per l’Africa ha approvato progetti per un valore totale di 3,9 miliardi di euro. Secondo le classificazioni di Oxfam (la nostra metodologia è consultabile nell’Appendice della versione inglese), il 56% delle risorse a disposizione dello strumento viene utilizzato per finanziare la cooperazione allo sviluppo (2,18 miliardi di euro), mentre le risorse allocate per gestire i flussi migratori ammontano al 26% (1.011 miliardi). Il 10% viene investito per la pace e la sicurezza (382 milioni di euro), e il 2% e il 6% vengono rispettivamente stanziati per il finanziamento di progetti di ricerca e apprendimento (83,1 milioni di euro) e di altri non classificabili per mancanza di informazioni dettagliate (243,8 milioni di euro). Il finanziamento di progetti direttamente collegati alla gestione dell’immigrazione e ai controlli delle frontiere è aumentato nel 2018-2019 rispetto al biennio precedente 2015-2017, a discapito dei programmi di cooperazione allo sviluppo. Solo 56 milioni di euro sono stati stanziati per facilitare la migrazione regolare tra paesi africani e tra questi ultimi e l’UE. In altri termini, meno del 1,5% dell’ammontare totale del Fondo fiduciario per l’Africa.

È impossibile arrivare ad una conclusione valida per tutto l’insieme dei progetti, tematiche e zone geografiche coperte dal Fondo per l’Africa, ma le tendenze definite dallo strumento e dalla sua struttura gestionale sono evidenti.

Tra il 2015 e 2019, l’UE e i suoi stati membri hanno adottato un approccio emergenziale per i progetti migratori, soprattutto attraverso il Fondo fiduciario per l’Africa. Le dinamiche politiche interne hanno spinto i leader europei a stanziare ingenti risorse per contrastare l’immigrazione irregolare verso l’Europa e a sfruttare tutti i mezzi a loro disposizione per ottenere questo obiettivo.

In futuro, gli strumenti finanziari dell’UE dovranno discostarsi da questa logica emergenziale, per privilegiare un approccio più strutturato rispetto alla gestione dei flussi migratori. Sebbene l’obiettivo d’integrare il dialogo sulla questione migratoria con la politica estera sia legittimo, **l’UE dovrebbe in primo luogo preservare la coerenza delle proprie politiche allo sviluppo e garantire che tutte le sue azioni promuovano la stabilità, la democrazia, lo sviluppo sostenibile e il rispetto dei diritti umani**. L’Unione europea deve assicurarsi che i progetti migratori vengano elaborati insieme ai soggetti interessati, in modo da raggiungere gli obiettivi previsti nel rispetto dei diritti umani e della dignità umana, in conformità ai valori e agli interessi dell’UE.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazioni per la creazione di nuovi strumenti finanziari per affrontare le migrazioni e lo sviluppo

Dalla creazione e implementazione del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa abbiamo appreso una serie di lezioni riassunte di seguito.

- **L'assegnazione degli aiuti ai paesi partner non dovrebbe dipendere dal loro grado di collaborazione con l'UE rispetto alle richieste di rimpatrio e riammissione o di gestione delle frontiere.** L'UE dovrebbe lavorare con i propri partner per sviluppare un ambiente politico basato sulla responsabilità democratica e coinvolgere le comunità nei processi decisionali che riguardano l'utilizzo dei fondi. Accordare sostegno a regimi che ricorrono ad interventi militari per limitare la libera circolazione, potrebbe compromettere il rispetto dei diritti umani, della democrazia e della resilienza.
- **La flessibilità degli strumenti finanziari dell'UE dovrebbe essere controbilanciata da una struttura chiara, che garantisca un utilizzo delle risorse conforme ai principi e agli obiettivi umanitari e di sviluppo.** L'APS dovrebbe contribuire all'eliminazione della povertà, alla riduzione delle disuguaglianze e rispondere ai bisogni umanitari. Non deve essere dirottato per promuovere gli obiettivi politici di breve periodo dei donatori, inclusi quelli di politica estera. Per quanto possibile, gli obiettivi delle politiche migratorie dovrebbero essere inclusi chiaramente nel quadro del Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare, nei programmi nazionali e negli accordi bilaterali, i quali dovrebbero essere resi pubblici. I contributi finanziari legati alle questioni migratorie dovrebbero essere inquadrati chiaramente all'interno di programmi di cooperazione definiti di comune accordo, piuttosto che all'interno di strumenti emergenziali come la "Riserva supplementare per far fronte alle priorità e alle sfide emergenti" del prossimo Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale (*Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument - NDICI*), che sono potenzialmente soggetti a manipolazioni di tipo politico.
- **I finanziamenti legati alle questioni migratorie dovrebbero mirare a ridurre la vulnerabilità, a rispondere ai bisogni e a promuovere uno sviluppo resiliente. Il loro ammontare dovrebbe essere definito non sulla base di un posizionamento politico, ma su proiezioni basate su dati concreti.** I trasferimenti forzati causati dai conflitti o dalle emergenze climatiche richiedono l'attenzione dell'UE e le persone colpite da tali catastrofi hanno un urgente bisogno di aiuto. All'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale, l'UE dovrebbe preventivare un investimento tale da permettere una capacità d'intervento adeguata, e dei programmi umanitari e di sviluppo basati su una proiezione dei bisogni globali. Se i fondi vengono stanziati in maniera non proporzionata rispetto ai bisogni, le risorse finanziarie dell'UE rischiano di essere distribuite o impiegate inutilmente.

Raccomandazioni per l'elaborazione di nuovi progetti all'interno del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa e per gli attori coinvolti nell'implementazione dei progetti già esistenti

L'attenzione politica ricevuta dai progetti riguardanti la questione migratoria negli ultimi anni ha portato a notevoli cambiamenti in questo campo. Se da una parte i finanziamenti sono considerabilmente aumentati, dall'altra vi sono sempre più attori coinvolti, i quali potrebbero far valere i loro interessi politici nella definizione dei progetti, in modo del tutto inedito rispetto a prima del 2015. Le organizzazioni e le agenzie impegnate nell'implementazione dei progetti finanziati dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa devono assicurarsi che il loro operato promuova obiettivi umanitari e di sviluppo e non abbia alcun impatto negativo. In particolare come descritto di seguito.

- **Nell'elaborazione dei progetti per lottare contro le cause strutturali delle migrazioni, la Commissione dovrebbe garantire che ciascun documento relativo agli interventi fornisca le informazioni relative alla valutazione ex ante dei progetti (valutazione di fattibilità) e includa una valutazione dei rischi, un'analisi del contesto e, in casi specifici, un'analisi del conflitto.** Nel momento in cui dovesse essere identificato un rischio, specialmente nel caso di possibili violazioni dei diritti umani, dovrebbe essere messo in atto un piano d'attenuazione, con chiare indicazioni rispetto alle circostanze che possano giustificare la sospensione di un progetto. Nel settore dello sviluppo, quando vi è un alto rischio è pratica comune intensificare il livello di investigazione ed approfondimento dei dati e di gestione dei rischi. Inoltre, sarebbe opportuno dare particolare attenzione ad un'analisi che tenga conto delle questioni di genere e della partecipazione femminile nell'ideazione e implementazione dei progetti. Gli esecutori dovrebbero anche valutare con cadenza regolare i nuovi sviluppi e adattare i progetti rispetto all'evolversi della situazione. Il Consiglio europeo e la Commissione dovrebbero infine rendere pubbliche le informazioni sulle circostanze in cui sono stati approvati i progetti, soprattutto quelle riguardanti gli accordi informali sui rimpatri.
- **Le ONG e le agenzie per lo sviluppo dovrebbero elaborare delle strategie per l'ideazione e l'implementazione di progetti di sviluppo in un contesto di mobilità umana.** Queste strategie dovrebbero tener conto delle ripercussioni negative e positive della mobilità umana sullo sviluppo sostenibile, considerando sia i rischi associati ai trasferimenti forzati, che i vantaggi legati alla migrazione circolare della forza lavoro e alle rimesse economiche.
- **Le ONG e le agenzie per lo sviluppo, insieme agli altri portatori d'interesse, quali i donatori e i partecipanti ai programmi, dovrebbero confrontarsi su come misurare la riuscita dei progetti di sviluppo in un contesto di mobilità umana.** Ciò comporta una valutazione sul se e sul quando la riuscita dei progetti dovrebbe essere misurata, in base al numero di persone che scelgono di restare nelle proprie comunità d'origine o in base agli spostamenti dovuti a fattori esterni, sia positivi che negativi. I progetti e gli indicatori per misurarli dovrebbero essere sufficientemente flessibili per permettere un adattamento a circostanze mutevoli, in ambienti volatili.

Raccomandazioni per il monitoraggio, l'apprendimento e la valutazione dell'impatto dell'aiuto allo sviluppo legato alle questioni migratorie

Alla luce dei rischi specifici inerenti ai fondi impiegati per la questione migratoria, sia in termini di conseguenze inaspettate sul benessere e sui diritti delle persone in movimento, sia in termini di non conformità con i requisiti di ammissibilità all'APS, sono indispensabili una migliore supervisione e un'analisi più approfondita, attraverso meccanismi di monitoraggio, apprendimento e valutazione appropriati.

- **Il monitoraggio ex post dei finanziamenti legati alle questioni migratorie dovrebbe intensificarsi.** La Commissione europea dovrebbe rendere pubblica la documentazione relativa al monitoraggio e alla valutazione. I rapporti annuali dei progetti ad alto rischio, come la cooperazione con le agenzie di frontiera e le guardie costiere dei paesi partner, dovrebbero essere resi pubblici ed esaminati dal Parlamento europeo. Inoltre, gli strumenti finanziari alla base dei fondi stanziati in progetti legati alle migrazioni dovrebbero essere oggetto di un attento monitoraggio da parte del Parlamento europeo, della Corte dei conti e del Comitato per l'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE (attraverso una valutazione *inter pares* del Comitato sulla cooperazione allo sviluppo europea).
- **Il monitoraggio dei finanziamenti legati alle migrazioni dovrebbe essere intensificato (ex ante e ex post).** Gli strumenti finanziari che facilitano lo stanziamento di risorse nei progetti migratori dovrebbero essere oggetto di monitoraggio da parte del Parlamento europeo, della Corte dei conti europea e del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Inoltre, dovrebbe essere monitorato non solo il quadro logico dei progetti finanziati, ma anche le circostanze in cui sono stati approvati, con particolare attenzione ai progetti riguardanti gli accordi informali sui rimpatri. La Commissione europea e il Consiglio europeo dovrebbero rendere queste informazioni pubbliche.
- **La Commissione europea e gli altri donatori dovrebbero inserire i codici del DAC dell'OCSE, nei casi richiesti,** per garantire un sistema di monitoraggio adeguato. Nel 2018, il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE ha approvato un nuovo codice di classificazione dei dati, attraverso la quale i donatori possono identificare e segnalare l'APS destinato a "facilitare la migrazione e la mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile". Lo stanziamento di risorse per questo scopo non è ancora molto diffuso e la maggior parte dei donatori del DAC, inclusa l'Unione Europea, non hanno ancora cominciato a seguire le direttive dell'OCSE. Tuttavia, questo sistema di notifica è essenziale al fine di rafforzare la trasparenza e la supervisione delle attività legate alle questioni migratorie sostenute dai donatori.
- **Il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE dovrebbe rispettare l'impegno preso nel 2018¹ di esaminare i progetti segnalati dai donatori, in conformità alla nuova codificazione per verificare la loro ammissibilità all'APS.** Quest'analisi dovrebbe concentrarsi in particolare sui progetti focalizzati sul rafforzamento del controllo delle frontiere, sull'assistenza per i rimpatri e sulla sensibilizzazione per lottare contro l'immigrazione irregolare, alla luce degli alti rischi ad essi legati. Infine, il DAC dovrebbe condividere pubblicamente i risultati dettagliati di quest'analisi.

NOTE

1 OCDE, List of CRS Purpose Codes and Voluntary Budget Identifier Codes ; code 15190._
<http://www.oecd.org/fr/developpement/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/listesdecodesducadetsnpc.htm>. Vedere anche il Gruppo di lavoro del DAC dell'OCSE sulle statistiche dei finanziamenti dello sviluppo (25 mai 2018), *Proposed New Purpose Code for "Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility"* (DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3)._
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3&docLanguage=En)

OXFAM

Oxfam è una confederazione internazionale di 20 organizzazioni che lavorano in rete in oltre 90 Paesi nell'ambito di un movimento globale per il cambiamento, per costruire un futuro libero dall'ingiustizia della povertà. Per ulteriori informazioni rivolgersi a una delle agenzie sotto indicate o visitare il sito www.oxfam.org

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca) Oxfam
France (www.oxfamfrance.org) Oxfam
Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Danemark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)
KEDV (Turquie) (<https://www.kedv.org.tr/>)