



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles,
COM(2008) XXX

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

UE, Africa e Cina: verso un dialogo e una cooperazione trilaterali

EN

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

UE, Africa e Cina: verso un dialogo e una cooperazione trilaterali

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	L'iniziativa politica dell'UE in materia di cooperazione trilaterale.....	5
2.1.	Principi guida della cooperazione trilaterale.....	5
2.2.	Obiettivi concreti della cooperazione trilaterale	5
2.3.	Un dialogo strategico e un partenariato a sostegno dello sviluppo.....	7
3.	Conclusioni	8

1. INTRODUZIONE

All'alba del ventunesimo secolo, il nuovo assetto geopolitico pone sfide e offre opportunità a tutti gli attori mondiali, non da ultima l'Africa, che sta entrando in una nuova era. Più democratico, più vitale, il continente africano cambia profilo, spinto dalla voglia di cogliere le opportunità della globalizzazione.

La nascita dell'Unione africana (UA), la maggiore centralità assunta in Africa dalle comunità economiche regionali (CER), i programmi africani in favore dello sviluppo economico (NEPAD - nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa) e del governo democratico (*the African Peer Review Mechanism*, il meccanismo africano di valutazione inter pares), congiuntamente al piano strategico (2004-2007) varato dall'Unione africana, hanno dato una svolta decisiva al modo in cui l'Africa si percepisce e sottoscrive impegni con i partner esteri. Determinata ad affermare il proprio status internazionale, l'Africa di oggi rivendica sempre più l'iniziativa nell'ambito delle principali problematiche mondiali, quali la sicurezza alimentare, l'energia, i cambiamenti climatici e i mutevoli scenari economici.

L'Africa ha creato una rete di partenariati e, assumendosi maggiormente la responsabilità del proprio sviluppo, ricerca ora soluzioni africane ai problemi africani. D'altro canto, il continente africano suscita rinnovato interesse in virtù della sua importanza in termini economici, politici e di sicurezza. Un interesse che, ai fini dello sviluppo e della lotta contro la povertà del continente africano, si profila come un'opportunità tanto sincera quanto gradita.

L'Unione europea e la Cina, che intrattengono con i paesi africani relazioni di lunga data, occupano rispettivamente il primo e il terzo posto tra i partner commerciali e gli investitori del continente africano e negli ultimi anni hanno risposto alla trasformazione del continente con successive revisioni strategiche di fondo.

L'Africa e l'UE hanno dato vita ad un nuovo partenariato globale convenuto in occasione del secondo vertice Africa-UE tenutosi a Lisbona a dicembre 2007¹. La strategia comune Africa-UE e il primo piano d'azione convenuto a Lisbona, che individuano sfide comuni, interessi condivisi e partenariati concreti per settore, perseguono l'obiettivo di sradicare la povertà, di conseguire gli OSM e di promuovere la sicurezza, i diritti umani, il governo democratico, lo sviluppo sostenibile, l'integrazione regionale e l'integrazione del continente nell'economia mondiale. In linea con questi obiettivi e principi, l'UE, che nel suo insieme costituisce il più grande dispensatore di aiuti pubblici allo sviluppo (APS), ha acconsentito a potenziare l'assistenza, in particolare a beneficio dell'Africa, e a migliorarne l'efficacia², allineando gli interventi in favore del continente alle priorità individuate dall'UA (titolarità). Questo approccio opera essenzialmente tramite sovvenzioni non vincolate e finanziamenti agevolati.

La Cina, che dagli anni '90 va riaffermandosi come potenza mondiale, ha potenziato il proprio impegno in Africa. Dal 2000, gli scambi sino-africani sono andati sempre più intensificandosi, il volume degli investimenti cinesi in Africa è notevolmente aumentato ed è cresciuta la cooperazione allo sviluppo offerta dalla Cina ai paesi africani, nella quale rientra

¹ Per ulteriori informazioni: http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/eu-au/AU_EU.htm

² Nella comunicazione dal titolo "L'UE partner mondiale per lo sviluppo", la Commissione propone una serie di azioni che facciano da sprone affinché gli Stati membri potenzino il volume e l'efficacia degli aiuti, individuando alcuni settori nei quali le politiche dell'UE potrebbero essere coordinate meglio.

anche l'esperienza acquisita dal paese in materia di riduzione della povertà. Nel 2006 le autorità cinesi hanno illustrato la loro nuova strategia per i rapporti con l'Africa in un libro bianco incentrato sulla promozione della pace, della stabilità, dello sviluppo e della prosperità comune³. Secondo la politica ufficiale di sviluppo della Cina, la cooperazione è improntata al rispetto della sovranità, alla solidarietà, alla pace e allo sviluppo, senza ingerenze negli affari interni e nella ricerca del beneficio reciproco. Essa si esplica essenzialmente tramite gli scambi, gli investimenti, i progetti infrastrutturali chiavi in mano e le attività di formazione in Cina (borse) e si avvale di prestiti e operazioni in natura⁴.

Al vertice di Pechino del novembre 2006, la Cina e l'Africa hanno stretto un nuovo partenariato strategico nell'ambito del forum di cooperazione sino-africano FOCAC⁵. Molti osservatori di questo processo hanno rilevato una serie di obiettivi e interessi comuni per quanto riguarda la promozione della crescita economica e la partecipazione dei paesi africani all'economia mondiale, il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), nonché l'impegno inteso a gestire i conflitti e a garantire la pace.

L'Europa e la Cina mostrano peraltro entrambe un forte interesse a promuovere lo sviluppo africano sotto il segno della stabilità e della sostenibilità. La Cina e l'Unione hanno preso atto di questa realtà. In occasione del decimo vertice Cina-UE tenutosi il 28 novembre 2007 a Pechino, i leader europei e cinesi hanno auspicato una più pratica cooperazione reciproca in Africa, tramite i rispettivi meccanismi di cooperazione in vigore, intesa a contribuire alla pace, alla stabilità e allo sviluppo sostenibile del continente e improntata al principio di uguaglianza e al beneficio reciproco. Le parti hanno convenuto di proseguire il dialogo sulle questioni africane e di esplorare attivamente modalità e canali di cooperazione tra Cina, UE e Africa nei settori di rilevanza.

La strategia comune Africa-UE, che accoglie esplicitamente il contributo di altri partner, è aperta alla cooperazione con paesi terzi sugli obiettivi comuni del partenariato. Queste dichiarazioni di intenti costituiscono pertanto una chiara opportunità per connettere strategicamente i partenariati UE-Cina e UE-Africa e consentirne il rafforzamento reciproco.

Si tratta tuttavia di capire se sia possibile fare di più per potenziare il dialogo e la cooperazione strategici tra l'UE, l'Africa e la Cina tramite forme di cooperazione trilaterale⁶ a completamento dei partenariati bilaterali⁷. La presente comunicazione ritiene che, partendo da una base consensuale, sia opportuno elaborare con i nostri partner africani e cinesi, seguendo un approccio graduale e progressivo, un programma di cooperazione trilaterale in una serie di settori che si prestano all'ottimizzazione degli effetti sinergici e dei benefici reciproci.

³ Ministero degli Esteri della RPC (2006) "China's African Policy", gennaio 2006.

⁴ È difficile stabilire gli importi esatti, dal momento che i metodi contabili differiscono profondamente e che la Cina non pubblica ancora dati statistici sugli aiuti. Al di là dei programmi governativi, numerosi attori a livello delle province e delle imprese sono intenti ad intessere una rete sempre più fitta e complessa di relazioni con l'Africa.

⁵ Il forum di cooperazione sino-africano FOCAC è stato inaugurato con una conferenza ministeriale a Pechino nel 2000. Il terzo FOCAC si è riunito a livello di vertice a Pechino il 3-5 novembre 2006. Per ulteriori dettagli: <http://english.focacsummit.org/>

⁶ In linea con il paragrafo 19, lettera b), del programma d'azione di Accra (*Accra Agenda for Action*) che sprona alla cooperazione triangolare.

⁷ Gli effetti più generali del risveglio della Cina sono stati analizzati nella comunicazione del 2006 "UE-Cina: maggiori responsabilità nell'ambito di un partenariato più forte". La presente comunicazione tratta nello specifico la risposta dell'Unione alle sfide e alle opportunità di sviluppo che si presentano in Africa tenuto conto dell'affermarsi della Cina quale partner centrale per lo sviluppo dell'Africa.

2. L'INIZIATIVA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI COOPERAZIONE TRILATERALE

La Commissione propone che l'Africa, la Cina e l'UE collaborino in modo flessibile e pragmatico al fine di individuare ed affrontare una serie specifica di ambiti che si prestino alla cooperazione trilaterale e, ove possibile, di mettere in relazione tale cooperazione con gli impegni assunti nei consessi multilaterali, in particolare nell'ambito dell'ONU. L'approccio auspicato è di natura graduale.

2.1. Principi guida della cooperazione trilaterale

- **Un'impostazione pragmatica e progressiva.** Una cooperazione pratica, sul terreno, che si concentri su progetti e settori concreti. Una tale strategia orientata ai risultati aiuterà ad individuare gli obiettivi comuni.
- **Un approccio condiviso.** In ogni sua fase, questa cooperazione pratica sarà atta a garantire il coinvolgimento e il consenso dei partner africani interessati (a livello nazionale o regionale).
- **Aiuti efficaci.** L'impostazione proposta persegue i seguenti intenti: a) evitare la duplicazione degli sforzi; b) assicurare un più stretto coordinamento delle attività dispiegate dall'UE e dalla Cina a livello nazionale nell'ambito delle strategie di sviluppo dei paesi africani ed agevolare lo scambio di esperienze, soprattutto per quanto riguarda l'esperienza della Cina in materia di sviluppo, e delle pratiche migliori; c) contribuire a migliorare l'efficacia degli aiuti e lo scambio di esperienze, compreso il ruolo degli APS, degli investimenti diretti esteri e di altri strumenti.

Grazie alla cooperazione trilaterale, la responsabilità condivisa per il governo e lo sviluppo mondiale riporrà su basi più solide.

2.2. Obiettivi concreti della cooperazione trilaterale

Viene proposta una cooperazione trilaterale concentrata, in un primo momento, nei seguenti settori, cruciali ai fini della stabilità e dello sviluppo dei paesi africani e nei quali si ritiene che la cooperazione possa produrre il massimo valore aggiunto.

- (1) **Pace e sicurezza in Africa:** sono questi i prerequisiti dello sviluppo ed è pertanto nell'interesse dell'Africa, dell'UE e della Cina cooperare per promuovere la stabilità e la prosperità dei paesi e delle economie africani, nonché collaborare con l'UA e con la Cina nell'ambito dell'ONU per sviluppare ulteriormente l'architettura africana di pace e di sicurezza e assistere l'UA nelle operazioni di pace, di potenziamento delle capacità e di formazione.
- (2) **Sostegno alle infrastrutture africane:** le infrastrutture costituiscono la spina dorsale dello sviluppo, degli scambi e degli investimenti. La messa a punto di strategie comuni e il potenziamento delle sinergie tra Africa, UE e Cina consentirà di soddisfare l'enorme bisogno di infrastrutture del continente, favorendo il raggiungimento di obiettivi comuni, di promuovere la cooperazione trilaterale in modo da fornire all'Africa infrastrutture abordabili e sostenibili, di potenziare l'interconnettività e l'integrazione regionale e di migliorare le condizioni atte a favorire lo sviluppo sostenibile e la crescita economica (corridoi di trasporto multinodale, telecomunicazioni,

energia, comprese le fonti rinnovabili, approcci settoriali). Il consorzio per le infrastrutture dell'Africa dovrebbe essere un punto nodale tramite il quale l'Africa, l'UE e la Cina, con la partecipazione di altri paesi e organizzazioni internazionali, coordinano gli interventi e scambiano le esperienze. Il coordinamento delle priorità individuate dall'Africa nell'ambito dello STAP (piano d'azione a breve termine) e del NEPAD-IPPF (strumento per finanziare la preparazione dei progetti infrastrutturali del NEPAD) nel 2003 potrebbe essere inoltre potenziato nell'ambito dal partenariato UE-Africa per le infrastrutture.

- (3) **Gestione sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali:** è questo un elemento chiave della crescita sostenibile, della lotta contro il cambiamento climatico e della difesa degli interessi commerciali reciproci. La cooperazione trilaterale connessa ad iniziative quali l'EITI (l'iniziativa a favore della trasparenza delle industrie estrattive), il FLEGT (il piano d'azione per l'attuazione della normativa forestale) o il processo di Kimberley potrebbe consentire ai paesi africani di acquisire una maggiore capacità di gestione delle risorse, degli scambi e della concorrenza a livello locale in modo aperto e trasparente e di raggiungere così risultati ottimali in termini di investimenti e sviluppo, soprattutto nel settore forestale, delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, della gestione dei rifiuti, della pesca e delle miniere. Tenuto conto dell'importanza che riveste il potenziamento della capacità di adattamento a livello nazionale, in particolare per quei paesi più vulnerabili al cambiamento climatico, la Commissione propone di esplorare a tal fine la possibilità di avviare una collaborazione con la Commissione dell'Unione africana (CUA) e la Cina in materia di cambiamento climatico e energie rinnovabili, che preveda possibilmente il trasferimento di tecnologia e consenta di aumentare la capacità di finanziamento tramite il CDM (il meccanismo per lo sviluppo pulito), anche nella prospettiva di un accordo mondiale sul cambiamento climatico all'indomani del 2012. Un forte pilastro ambientale contribuisce a garantire il sostentamento dei più poveri e le condizioni per una pace duratura. Il potenziamento delle capacità perseguito in modo congiunto sarà coerente con i dialoghi bilaterali in materia ambientale condotti tra la Commissione europea e la Cina, da un lato, e la Commissione europea e l'Unione africana, dall'altro.
- (4) **Agricoltura e sicurezza alimentare:** potenziare la produttività del settore agricolo è fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio in generale e in particolare dell'obiettivo 1, relativo alla lotta contro la povertà e la fame. La cooperazione trilaterale potrebbe potenziare la produttività e il livello di produzione dell'agricoltura africana e contribuire a garantire maggiore sicurezza alimentare in modo sostenibile, prestando al contempo la dovuta attenzione agli aspetti socio-economici, ambientali e sanitari della produzione di alimenti. La Commissione propone di esplorare le sinergie che potrebbero derivare dalla cooperazione trilaterale nei seguenti ambiti: ricerca e innovazione agricole, in particolare per quanto riguarda i prodotti di base; controlli veterinari; sicurezza alimentare, con particolare interesse per la definizione e il rispetto degli standard sanitari e fitosanitari. È opportuno che la cooperazione trilaterale si svolga nell'ambito del CAADP (il

programma globale di sviluppo agricolo dell’Africa), che imposta lo sviluppo agricolo africano secondo una programmazione di lungo periodo.

2.3. Un dialogo strategico e un partenariato a sostegno dello sviluppo

Per raggiungere gli obiettivi su esposti, andrebbe ampliato il dialogo a livello centrale e locale sulla base degli scambi di vedute in corso, da un lato, tra l’UE e l’Africa e, dall’altro, tra l’UE e la Cina, nonché in ambito ONU. È importante favorire una cultura di scambio e di consultazione a tutti i livelli. Parallelamente, il confronto condotto su riflessioni di fondo aiuterebbe a diffondere tra i decisori politici una maggiore comprensione reciproca su politiche e impostazioni rispettive, consentendo di individuare opportunità di cooperazione, contribuendo al potenziamento istituzionale nel settore della ricerca e favorendo gli scambi interpersonali.

Il dialogo va organizzato e potenziato a diversi livelli, utilizzando le strutture e i consessi esistenti:

- a livello continentale: si auspica che la CUA svolga un ruolo centrale in questo dialogo al fine di promuovere l’integrazione continentale e regionale in Africa. Il capo della delegazione UE presso l’UA ad Addis Abeba, in Etiopia, potrebbe fungere da perno per l’organizzazione di consultazioni regolari o ad hoc tra l’UA, l’UE e la Cina, segnatamente in materia di pace e di sicurezza;
- a livello regionale: nel potenziamento dalle comunità economiche regionali (CER) in Africa, la Commissione europea ha svolto un ruolo unico, avvalendosi del FES quale potente strumento di cooperazione. Le varie strategie regionali e i vari programmi indicativi potrebbero essere un punto di partenza per promuovere la cooperazione trilaterale in tutti i settori proposti, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture, settore in cui la valutazione e l’attuazione dei grandi programmi in materia di energia e telecomunicazioni o relativi ai corridoi di trasporto multimodale necessitano un intervento regionale, sia istituzionale che in termini di gestione, a sostegno al quadro nazionale⁸;
- a livello nazionale (di ambasciata): garantire lo scambio di informazioni e punti di vista su base periodica e ad hoc, anche nell’ambito delle relazioni multilaterali su iniziativa dei paesi;
- nell’ambito del dialogo bilaterale UE-Cina: trattare regolarmente le questioni africane in occasione delle consultazioni sino-europee nell’ambito del dialogo strategico, del comitato congiunto, della troika per l’Africa e dei vertici UE-Cina, con il coinvolgimento, laddove possibile, delle controparti africane interessate.

Al fine di promuovere il partenariato per lo sviluppo (OSM 8) e di potenziare l’efficacia degli aiuti allo sviluppo (dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti⁹), è necessario soprattutto intensificare lo scambio di informazioni e di esperienze in corso con i partner africani per

⁸ Il ricorso agli interventi regionali dovrebbe essere deciso in funzione di determinati requisiti (buon governo, capacità istituzionale e gestionale a livello regionale, efficienza delle organizzazioni settoriali e regionali) che garantiscano un clima propizio allo svolgimento delle diverse operazioni previste.

⁹ La Cina, che ha sottoscritto la dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti firmata il 2 marzo 2005, esamina attivamente l’operato degli altri firmatari e del CAS dell’OCSE in tal senso. La Cina partecipa inoltre al processo di follow-up (ad esempio, il paese ha preso parte al forum ad alto livello sull’efficacia degli aiuti di Accra del settembre 2008).

quanto riguarda le strategie nazionali e le modalità con cui ciascun partner conduce e valuta le politiche di sviluppo, nell'intento di ottimizzare la complementarietà e migliorare la divisione del lavoro, l'utilizzo dei sistemi nazionali, la capacità di previsione e la gestione in funzione dei risultati, nonché di ridurre i vincoli procedurali alla concessione degli aiuti. A tal fine, si può ricorrere a visite di studio, scambi di funzionari o consultazioni regolari a livello centrale e nazionale. Le riunioni di coordinamento tra donatori potrebbero diventare riunioni di coordinamento dei partner dello sviluppo, a cui la Cina potrebbe contribuire con le proprie esperienze. Il centro internazionale per la riduzione della povertà in Cina, che intende proporsi come piattaforma per questo tipo di scambi, ha allacciato contatti con il comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE e con i donatori tradizionali, un impegno questo che meriterebbe il sostegno dell'UE. Il processo nell'ambito del dialogo di Heiligendamm, cui la Cina partecipa, potrebbe contribuire a definire questo nuovo approccio. Nuovi spunti potrebbero inoltre provenire dalla politica condotta dall'OCSE finalizzata ad un maggiore impegno e dalle attuali riflessioni in seno al CAS intese a definire un nuovo mandato per far fronte alle sfide future. La cooperazione trilaterale in Africa potrebbe contribuire a questo processo con esperienze pratiche e insegnamenti utili atti ad alimentare il dibattito in corso sull'efficacia degli aiuti e dello sviluppo.

3. CONCLUSIONI

La cooperazione trilaterale procederà per gradi e i cambiamenti che produrrà potranno contribuire, in modo efficace e multilaterale, ad ottenere risultati migliori nel far fronte alle sfide dello sviluppo mondiale. I tre partner possono sviluppare insieme interessi comuni e confrontarsi sui principali problemi mondiali pur continuando ad intrattenere relazioni bilaterali. Oltre a rafforzare i rispettivi partenariati bilaterali, il processo consentirà all'Unione africana di sviluppare la propria capacità di giocare un ruolo centrale nello sviluppo africano e sulla scena internazionale. Grazie al risultato d'insieme raggiunto dalla cooperazione trilaterale, la responsabilità condivisa per il governo e lo sviluppo mondiale riporrà su basi più solide.

La Commissione europea invita gli Stati membri, la Cina e i partner africani a prendere in considerazione e sostenere le proposte su illustrate e a cooperare al fine di varare iniziative trilaterali lungo le seguenti direttrici:

- potenziare il coordinamento nell'ambito delle principali organizzazioni e iniziative internazionali, e soprattutto africane, individuando modalità di cooperazione adeguate;
- intensificare lo scambio di visite e di funzionari tra i partner per imparare a conoscersi meglio e dar vita ad una rete che sostenga il dialogo e la cooperazione trilaterale a livello internazionale, centrale e nazionale, favorendo il flusso di informazioni;
- organizzare riunioni annue di alti funzionari (UE-Cina-UA) su iniziativa a turno dei partner per coordinare strategicamente il dialogo e la cooperazione;
- invitare la troika UA ad unirsi al dialogo annuo UE-Cina sull'Africa;
- rafforzare la ricerca e la generazione di conoscenze nei settori individuati;
- sottoscrivere accordi specifici tra agenzie, istituzioni e associazioni per favorire iniziative comuni orientate ai risultati;

- proporre alla Cina e ai partner africani la presente comunicazione affinché venga discussa a livello di vertice o di ministeri.

La Commissione chiede pertanto al Consiglio e al Parlamento europeo di approvare le proposte qui illustrate affinché vengano ulteriormente discusse con le controparti africana e cinese.