Fondi fiduciari di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (FFUA)

I "Fondi fiduciari di emergenza dell'Unione europea" per l'Africa sono meglio conosciuti, dalle nostre organizzazioni di base, con l'acronimo "FFUA" o con il termine inglese "Trust Fund". Lo scopo di questa nota è di fornire alcune chiavi per comprendere **cosa sono questi fondi e perché suscitano così tante controversie.** L'analisi del FFUA si inserisce in un contesto più globale dei **meccanismi di finanziamento dell'Unione Europea (UE) sulla questione migratoria.**

Sigle **1**
Cosa sono i FFUA? **1**
Contesto della Creazione 2
Funzionamento 2
Fondi che suscitano polemiche **4**
I FFU, uno strumento finanziario in linea con l'uso che se ne fa nell'ambito della FFUA? 4
Uno strumento adatto al bisogno? 4
Uno strumento a gestione opaca 4
Il peso degli interessi europei nella utilizzazione dei FFUA 4
Una governance equilibrata? 4
Introduzione della condizionalità nei confronti dei beneficiari di fondi 5
In che misura le FFUA garantiscono un quadro che rispetti i diritti umani? 5
Fondi inizialmente dedicati alla lotta alla povertà 5
… che minano il rispetto dei diritti umani 5
Che prospettive dopo il 2020? 6
Fonti e riferimenti consultabili **7**

Sigle

APD – *Aide Publique au Développement,* Aiuto Pubblico allo Sviluppo
FED – *Fonds Européens de Développement,* Fondi Europei di Sviluppo
FFU – *Fonds Fiduciaires d'Urgence*, Fondi Fiduciari di Urgenza
FFUA – *Fonds Fiduciaires d'Urgence pour l'Afrique*, Fondi Fiduciari di Urgenza per l'Africa
UE – *Union Européenne*, Unione Europea

Le note tematiche prodotte nell'ambito del PRMH intendono gettare una luce sintetica per i membri delle Caritas su un tema che riguarda la mobilità umana. Questi documenti non sono esaustivi, non sono destinati all'advocacy e non riflettono le posizioni individuali della Caritas sui temi affrontati. Per ulteriori informazioni, si fa riferimento ad alcune ulteriori letture alla fine del documento e ci sono spesso documenti più completi prodotti all'interno della Caritas membro o di altre organizzazioni.

Cosa sono i FFUA? [1]

[1] https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

Un fondo fiduciario è uno strumento solitamente utilizzato dall'UE per **finanziare in modo flessibile** alcune aree strategiche della sua politica e per un **periodo limitato**. Questo termine non è quindi da attribuire unicamente al fascicolo di migrazione, il termine "fondo fiduciario" è molto più ampio (attualmente esistono altri fondi di questo tipo che trattano altri temi).

I "***Fondi fiduciari di emergenza a favore della stabilità e della lotta alle cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa"*** (FFUA in questo documento) rientrano in questo meccanismo ma sono specificamente dedicati alla questione della migrazione da e verso l'Africa. È uno strumento tra gli altri utilizzato nella regione dall'Unione europea. L'UE, insieme ai suoi Stati membri, è il principale fornitore di aiuti allo sviluppo ai paesi della regione, con oltre 8 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

Contesto della Creazione

Segnato dalla cosiddetta "crisi dei migranti", il **2015** è stato un anno cruciale negli orientamenti politici dell'UE sulla questione migratoria (record di 1 milione di arrivi sulle coste europee, oltre 3.000 morti). Pertanto, nel novembre dello stesso anno, i 28 Stati membri si sono incontrati con le loro controparti africane a **La Valletta** (Malta), nel quadro di un vertice volto a rafforzare la cooperazione in questo campo e su un **approccio comune per affrontare le cause della migrazione.** Da questo vertice è emersa una dichiarazione e un Piano d'azione volti a:

1. *"Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello spostamento forzato della popolazione,*
2. *Intensificare la cooperazione in materia di migrazione legale e mobilità,*
3. *Rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo,*
4. *Prevenire la migrazione irregolare, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e combattere questi fenomeni,*
5. *Cooperare più strettamente per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento[2]".*

Funzionamento

L'UE non dispone di una dotazione fissa specificatamente dedicata alla sua cooperazione esterna in materia di migrazione. Le azioni sono finanziate tra diverse linee di bilancio con obiettivi tematici e geografici. Sono gestiti da diverse direzioni generali. C'è quindi una molteplicità di fondi e progetti per lo stesso paese, il che rende difficile avere la visuale di il quadro completo. Le FFUA sono le più importanti strutture aggiornate.

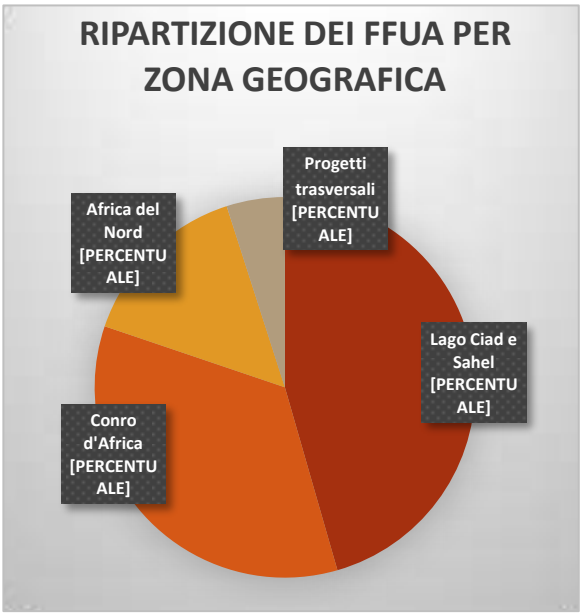
Con un budget di **4,5 miliardi di euro**, provenienti da **vari meccanismi di finanziamento europei**[3], la FFUA ha contato anche sui contributi individuali dei membri dell'UE (Italia e Germania in testa) oltre che di Svizzera, Regno Unito, Norvegia. La stragrande maggioranza dei progetti finanziati dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa sono dichiarati come aiuti pubblici allo sviluppo (APS).

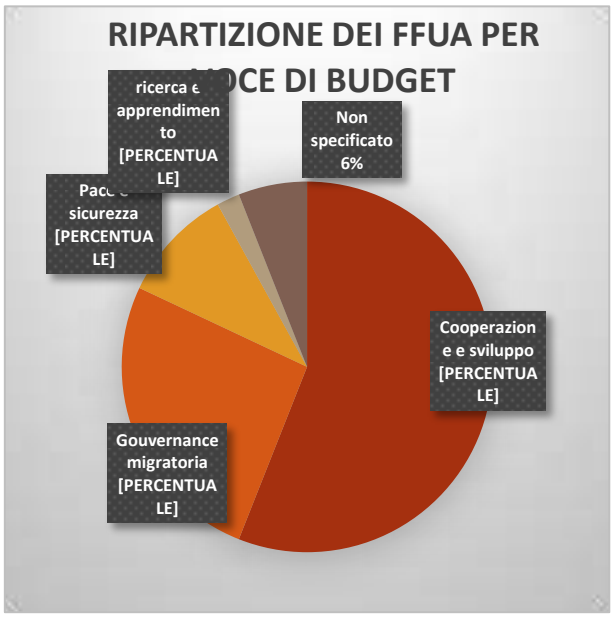
Distribuite su **3 grandi regioni** (Lago Ciad e Sahel; Corno d'Africa; Nord Africa) e secondo 4 voci di bilancio, le FFUA hanno gli obiettivi dichiarati di:

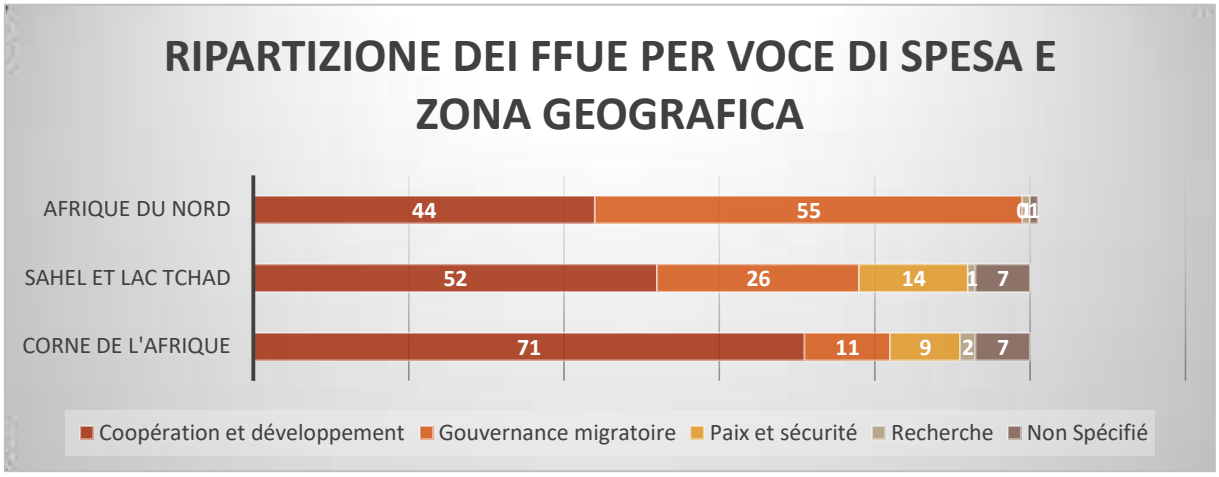
- Promuovere la stabilità nella regione
- Contribuire a una migliore gestione della migrazione
- Affrontare le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare.

[2] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/
[3] Contributo Stati (11%) + Fondi Europei d Sviluppo (70%) e altre fonti di budget europeo (19%)

Concretamente i fondi sono ripartiti come segue, les fonds sont répartis comme suit[4] :







Possiamo quindi vedere che più della metà degli sforzi finanziari in **Nord Africa** sono dedicati **alla gestione della migrazione**, mentre questa voce di spesa è in gran parte in secondo piano nelle altre due regioni.

Per quanto riguarda gli **enti responsabili dell'attuazione** di questo finanziamento, i principali attuatori sono le agenzie di cooperazione degli Stati membri, quindi in ordine di importanza: le agenzie delle Nazioni Unite, le ONG, gli stessi Stati africani ed infine altri attori del settore privato (aziende), università, ecc.

Quanto all'individuazione delle priorità da finanziare in vista dei bandi di concorso, è generalmente gestita dalle ambasciate degli Stati membri e dalle delegazioni dell'UE nei paesi partner, spesso in coordinamento con le amministrazioni locali.

[4] Statistiques issues du rapport *« Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, tiraillés entre la politique d'aide et les politiques migratoires »*, Oxfam, Janvier 2020 – portant sur la période novembre 2015 – août 2019

Fondi che suscitano polemiche

Sin dal loro lancio, le FFUA hanno suscitato la **sfiducia di molti attori della società civile**, non solo per i loro obiettivi di fondo (priorità data alla "sicurezza" dei confini dell'Unione Europea), ma anche per il modo in cui sono stati adottati. rifiutato. **Nel corso degli anni, l'attuazione delle FFU si è evoluta**, reagendo a molte critiche, in particolare dalla Corte dei Conti Europea. Tuttavia, la loro stessa natura, vale a dire avere uno strumento flessibile per soddisfare i bisogni, le priorità e le esigenze dei governi europei, non è cambiata.

I FFU, uno strumento finanziario in linea con l'uso che se ne fa nell'ambito della FFUA?

Uno strumento adatto al bisogno?

La specificità delle **FFU**, in quanto strumento finanziario, è di rispondere in modo flessibile alle **situazioni di emergenza** (come suggerisce il nome). Sono spesso utilizzati all'interno dell'UE. Tuttavia, le FFUA fanno parte di una visione molto più duratura, la **loro ambizione è quella di rispondere a una situazione "profonda" e multipla** (migrazione), che avrebbe potuto implicare la mobilitazione di un altro tipo di fondo di lungo termine. Inoltre, le FFUA hanno spesso consentito di finanziare progetti già esistenti e finanziati con altri mezzi. Le FFU sono state quindi scelti per rispondere rapidamente a quella che è stata definita un'emergenza (la crisi del 2015, l'ascesa degli estremi in Europa) e per dimostrare che l'UE sta reagendo e agendo.

Uno strumento a gestione opaca

La natura flessibile delle **FFU in generale** si traduce in un **sistema di controllo, monitoraggio, valutazione dell'utilizzo dei fondi molto più leggero** rispetto ad altri fondi usuali dell'UE. Pertanto, mentre i Fondi europei di sviluppo (FES), che sono la componente principale delle FFUA, sono soggetti a specifiche regole di gestione e monitoraggio finanziario e al controllo del Parlamento europeo, le FFU ne sono esentate.

Il peso degli interessi europei nella utilizzazione dei FFUA

Una governance equilibrata?

Il sistema di governance della FFUA pone gli **organi europei al centro del processo decisionale**. La posizione dei paesi beneficiari dei fondi è più marginale, non sono, ad esempio, parte attiva dei 2 comitati direttivi (comitato amministrativo e comitato operativo) o, per alcuni, hanno lo status di osservatore. Va inoltre ricordato che i FES (la parte principale delle FFUA) di solito hanno meccanismi di direzione e gestione molto più inclusivi ed equilibrati tra le parti, ma non sono soggetti ad essi nell'ambito della FFUA.

In questa configurazione, il **primato degli Stati dell'UE** tende naturalmente ad affermarsi. Sebbene gli interessi delle diverse parti interessate siano talvolta allineati, questa struttura di governance generalmente aiuta a dare priorità alle **priorità dell'UE nell'assegnazione dei fondi**. Ad esempio, la logica del blocco delle frontiere lungo la rotta migratoria, molto presente nella strategia della FFUA, contraddice il principio della libera circolazione promosso in modo ancestrale in Africa occidentale. Inoltre, i membri possono indirizzare i fondi verso uno Stato o una componente che considerano più o meno strategica per loro, come è stato il caso del Marocco, fortemente sostenuto dagli interessi spagnoli o del Niger e del Mali, perché della loro posizione strategica nel Sahel.

Il caso del Niger è spesso citato come esempio. In questo Paese l'assegnazione di FFUA è avvenuta in stretta connessione con l'approvazione della legge 2015/36 contro la tratta di persone che a sua volta ha avuto un enorme economia locale, e allo stesso tempo prevenire i movimenti migratori circolari in questa regione

Per quanto riguarda la **società civile**, è percepita solo come **attore dell'attuazione e raramente concertata nella concettualizzazione** dei progetti

Introduzione della condizionalità nei confronti dei beneficiari di fondi

Il FFUA illustra, insieme ad altri meccanismi di finanziamento europei, **l'ambivalenza dell'aiuto allo sviluppo nei confronti dei paesi africani.** Si parla sempre di più del **concetto di "condizionalità**", che consisterebbe **nell'allocazione di determinati fondi se il partner collaborasse al fascicolo migratorio secondo le priorità dell'UE.** Se questo principio non è esplicitamente affermato nel quadro del FFUA ed è contestato dall'UE, sembra ancora che le politiche di sviluppo, le azioni di mantenimento della pace ei sistemi di controllo della migrazione possano essere estremamente legato.
Questa idea è stata progressivamente introdotta nei progetti relativi alla migrazione, promuovendo, ad esempio, l'agevolazione dei visti per i cittadini dei paesi partner, o aiuti finanziari in cambio della "gestione" dei flussi. Dagli anni 2000, qualsiasi accordo con l'UE ha incluso una clausola sulla gestione congiunta dei flussi migratori e la riammissione obbligatoria in caso di immigrazione illegale. È così che è stata impostata **una "politica europea di vicinato"** con gli stati di confine dell'Europa (esempio del Marocco).
Ma questa ambivalenza si è **progressivamente estesa ad altri ambiti**: economico, commerciale, militare e anche di Assistenza Pubblica allo Sviluppo (APS), diventando così essenziale negli accordi presi con l'Unione Europea senza essere esplicitamente nominata. I progetti di sviluppo sono ora collegati ai negoziati sui rimpatri e sulla riammissione. Il **rischio** è quindi che i **progetti di sviluppo** (legati ad esempio alla sicurezza alimentare, all'igiene, ecc.) **trovino finanziamenti meno facilmente** se non includono una componente sulla migrazione.

In che misura le FFUA garantiscono un quadro che rispetti i diritti umani?

Fondi inizialmente dedicati alla lotta alla povertà ...

Con gli FFUA che cercano di affrontare le "cause profonde della migrazione", l'UE **collega i concetti di sviluppo e migrazione internazionale** (più un paese è sviluppato, meno persone migrerebbero). Sebbene questa logica possa avere senso a lungo termine, non è verificata in un periodo di tempo così breve come quello dedicato agli FFUA. Molte persone che viaggiano in Europa non sono tra le più povere dei loro paesi. Il miglioramento delle condizioni di vita che può portare l'arrivo di nuovi fondi può addirittura favorire la mobilità.

Come accennato in precedenza, la quota dei FES nelle FFUA è preponderante, il che, secondo il Trattato di Lisbona che disciplina i FES, dovrebbe indirizzare la spesa verso la promozione dello "*sviluppo economico, culturale e sociale (…), [rafforzare] la pace e la sicurezza e [promuovere] un ambiente politico democratico stabile*". Tuttavia, la gestione dei flussi migratori non rientra in questo quadro. Tra gli obiettivi fissati dalla FFUA, la componente relativa alla promozione di rotte migratorie sicure rappresenta solo il 3% delle risorse totali. **La protezione delle persone in mobilità (attraverso, ad esempio, rotte di migrazione legale) rimane sullo sfondo, mentre sono privilegiati i progetti volti a confinarli nei paesi di transito (controllo delle frontiere, lotta al ritorna ai paesi di origine).** Inoltre, gli investimenti in progetti direttamente correlati alla gestione della migrazione e ai controlli alle frontiere sono aumentati nel 2018-2019 rispetto al 2015-2017, a spese dei progetti di cooperazione allo sviluppo.

... che minano il rispetto dei diritti umani

Sono inoltre sorte forti controversie sull'impatto di alcuni progetti finanziati dalla FFUA sui diritti umani. **I FED dovrebbero essere utilizzati per lo sviluppo dei paesi beneficiari, in un approccio rispettoso dei diritti umani, e non per un approccio di protezione dei confini**. Inoltre, l'UE dovrebbe essere, per le sue fondamenta (la

Carta dei diritti fondamentali dell'UE), **obbligata a promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale nelle sue azioni.** Tuttavia, le FFUA nella loro attuazione a volte non hanno vigilato sull'uso dei fondi da parte di alcuni dei loro partner (soprattutto nel controllo delle frontiere) e in alcuni casi hanno persino contribuito alla violazione dei diritti umani.

Il caso della Libia è qui emblematico, attraverso il finanziamento di progetti volti a **migliorare i centri di detenzione gestiti dalla Direzione libica per la lotta alla migrazione illegale** (DCIM) (progetti da 29 milioni di euro in collaborazione con OIM e UNHCR) e le cui condizioni di accoglienza sono ampiamente criticate) o il **rafforzamento della guardia costiera libica**.

Alla fine di aprile 2020, 3 ONG europee hanno presentato alla Corte dei Conti Europea **una denuncia relativa a "violazioni delle norme finanziarie dell'UE"**, chiedendo che fosse effettuato un audit sull'uso di FFUA nel contesto di progetto "Gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia" (GIF). Sebbene la Commissione presenti questo progetto come volto a migliorare le capacità della Libia di "*far fronte ai flussi migratori, salvare i migranti, garantendo il rispetto dei diritti umani e lottare contro le reti di traffico di migranti* ", la contraddizione con l'attuale situazione in Libia è riportata da tutti i media". La denuncia attacca quindi il finanziamento di un sistema di gestione delle frontiere che consente di rimpatriare persone in un paese in guerra e di cui non è più necessario illustrare le disastrose condizioni di detenzione dei migranti (rischio di schiavitù, tratta, tortura, ecc.).

Che prospettive dopo il 2020?

Le FFUA nella loro forma attuale scadono nel 2020, ma i progetti in corso potrebbero richiedere una proroga oltre quest'anno). Sono in corso di negoziazione nuovi bilanci dedicati a questo tema nel nuovo quadro finanziario pluriennale dell'UE.

Fonti e riferimenti consultabili

- Documenti interni di Caritas Spagna

- *« Chronique d'un chantage, décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union Européenne* », Migreurop, Décembre 2017 - http://www.migreurop.org/article2849.html

- *« Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, tiraillés entre la politique d'aide et les politiques migratoires* », Oxfam, Janvier 2020 - https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-EUTF-Migration-FR-.pdf

- Feedbacks de Caritas Europa à l'évaluation intermédiaire des FFUA, Décembre 2018, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1984-Evaluation-of-EU-s-emergency-trust-fund-for-stability-and-addressing-root-causes-of-migration-in-Africa/F15870?p_id=327201

- « *Fonds d'Urgence de l'Union Européenne pour l'Afrique, une aide détournée* », Coordination Sud, Avril 2018, https://reliefweb.int/report/world/fonds-d-urgence-de-l-union-europ-enne-pour-l-afrique-une-aide-d-tourn-e

- « *Partenariat ou conditionnalité, analyse des pactes migratoires et des Fonds Fiduciaires de l'UE pour l'Afrique* », CONCORD et CINI, 2018, https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Concord-2018-EU-TRUST-French-online-2.pdf