



**IPALMO  
NORD OVEST**

Sede territoriale di Ipalmo presieduta da Gianni De Michelis

## **L'Africa alla prova del mercato globale**

Torino 15 dicembre 2009 – Fondazione Einaudi, Palazzo d'Azeglio

In collaborazione con il  
Centro Piemontese di Studi Africani

Con il sostegno della:

**FONDAZIONE**  **CRT**

## INDICE

<b>Il cambio di paradigma nel quadro mondiale</b> di Giorgio Mondino	<b>pag. 3</b>
<b>Ricerca preparatoria alla Conferenza “L’Africa all’inizio di un nuovo decennio”</b> di Luca Lucchetta	<b>pag. 8</b>
1. <i>L’Africa all’inizio di un nuovo decennio</i>	<i>pag. 8</i>
2. <i>La condizione economica dell’Africa e l’impatto della crisi</i>	
a) <i>Il Regional Economic Outlook ottobre 2009 del FMI: contenuti ed analisi</i>	<i>pag. 10</i>
b) <i>Il ruolo degli aiuti internazionali nell’economia africana</i>	<i>pag. 20</i>
c) <i>Le rimesse: una risorsa fondamentale non adeguatamente sfruttata</i>	<i>pag. 23</i>
3. <i>I Rapporti tra continente africano e le potenze emergenti dell’Asia</i>	<i>pag. 24</i>
4. <i>L’integrazione regionale e continentale</i>	<i>pag. 27</i>
5. <i>Conclusioni</i>	<i>pag. 30</i>
<b>Una politica per l’Africa alle prese con le sfide della globalizzazione</b> di Gian Paolo Calchi Novati	<b>pag. 33</b>
<b>The African Union and the Regional Unification Processes: an Analysis from a Federalist Point of View</b> di Domenico Moro	<b>append.</b>

a cura di: Cristina Luciani, Rosaria Mollo

## Il cambio di paradigma nel quadro globale

Il 2009 è stato il punto di svolta della crisi finanziaria mondiale che ha messo fine a quel processo di globalizzazione estensivo basato sul libero scambio e sull' indiscriminato movimento di capitali che aveva preso slancio a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

Transitato a cavallo tra due secoli anche se acciaccato dagli " incidenti " delle bolle messicana, asiatica, russa ed argentina il sistema aveva retto sino ad oggi.

L'origine della situazione venutasi a creare affonda le sue radici in fatti di natura " *creditizia* " e " *monetaria* " tutti interni all'economia americana e negli effetti cumulativi ad essi collegati che si sono diffusi a cerchi concentrici a livello globale ed hanno colpito in primo luogo le economie dei Paesi maggiormente integrate con quella degli Stati Uniti.

Il divorzio dell' " *economia di carta* " e dei suoi sottostanti interessi da quella " *del mondo produttivo* " ha rappresentato un elemento di grave indebolimento dei maggiori paesi europei manifatturieri fra i quali l'Italia ,che, particolarmente esposti alla concorrenza mondiale, hanno pagato in termini di economia reale il prezzo maggiore del terremoto che ha scosso l'economia mondiale.

Più in generale la crisi ha messo la parola fine al periodo temporale di quel processo di "planetarizzazione " a senso unico di segno occidentale per la cui nascita Braudel aveva indicato il 1917, anno che aveva concluso la stagione dell'egemonia degli stati nazionali europei avviatasi a partire dalla Pace di Westfalia nel XVII secolo.

Alla supremazia fondata sulla subordinazione geografica, economica, sociale e politica delle aree periferiche del globo degli Stati sopravvissuti a Yalta, si è sostituito un diverso sistema mondiale di organizzazione economica e divisione del lavoro che tende ad articolarsi nella forma di una multilaterale "regionalizzazione planetaria" sotto la guida politica condivisa fra le nuove potenze emergenti gli Stati Uniti e l'Unione europea, se quest'ultima saprà darsi modi più unitari di direzione politica.

La crisi ha messo a nudo un deficit di potenza degli Stati Uniti che non sembrano in grado di esprimere una " sostenibile " capacità di difesa del proprio stato di potenza egemone con gli interventi economici e diplomatici o con i mezzi militari legittimati dalla dottrina del "Washington consensus".

Il venir meno del ruolo politico americano di supporto unilaterale di uno sviluppo a dimensione piatta, a diffusione globale e prevalenza finanziaria è stata la conseguenza e non la premessa del

precipitare della situazione della finanza internazionale.

Infatti a partire dal 2008 le perdite delle banche d'affari americane trasferite con il sistema dei vasi comunicanti dei mercati finanziari ai sistemi creditizi globali hanno infettato la quasi totalità dei Paesi sviluppati, intaccandone i livelli produttivi ed occupazionali acquisiti.

La successiva colossale immissione di liquidità nel sistema finanziario dalla Federal Reserve e dalle Banche centrali di alcuni Paesi europei per contrastare il fenomeno della caduta dell'economia ha determinato paradossalmente il non previsto fenomeno denominato "carry trade", attraverso il quale gli operatori si finanziano a costo zero in Occidente ed investono nelle aree emergenti dove l'economia reale configura prospettive di profitti crescenti.

Mentre questo nuovo carburante ha contribuito a dare impulso aggiuntivo all'impetuoso sviluppo di alcuni Stati-Regioni di rilievo planetario quali Cina, India e Brasile le cui economie in espansione si sono ulteriormente consolidate, per i Paesi occidentali ha rappresentato una dispersione di risorse destinate al sostegno delle proprie economie minacciate anche sul versante di un'allarmante crescita del debito pubblico e privato.

Per una sorta di nemesi storica il "cavallo addestrato a drenare il risparmio delle periferie del mondo per immetterlo nelle economie dei Paesi sviluppati ,oggi beve liquidità in Occidente per trasferirla ad Oriente o in altre aree emergenti del pianeta".

Cina, India e Brasile hanno assunto il ruolo di veri e propri "motori" non solo per "l'economia mondo" quanto in misura ancora maggiore per quella dei Paesi situati nelle aree regionali di rispettiva appartenenza e ad essi territorialmente o logisticamente collegate.

Le teorie di J. M. Keynes concepite in origine per il sostegno della domanda globale nelle economie chiuse dei paesi avanzati risultano oggi applicabili alle politiche di sviluppo dei nuovi grandi attori comparsi sulla scena mondiale.

Mentre allentano i legami con il modello di globalizzazione tradizionale, questi grandi Paesi emergenti, le cui strutture economiche vanno assumendo il profilo di "*autarchie allargate*" (vedi la riluttanza cinese ad accettare la rivalutazione della propria moneta per agevolare il riequilibrio del flusso del commercio mondiale), rafforzano il proprio ruolo di protagonisti e poli di sviluppo di estese macro aree continentali.

Il potere attrattivo sulle rispettive periferie di Cina, India e Brasile ai quali possono essere associati per alcuni aspetti sia la Russia (inclusa nel BRIC ) che il Sud Africa, si manifesta non solo mediante una crescita percentuale degli scambi commerciali e di investimento interni alle aree di prossimità superiore a quelli intrattenuti con il "resto del mondo", ma anche attraverso il tentativo di espandere la rispettiva influenza mediante spontanei od indotti vasti movimenti migratori di popolazione su aree situate ai confini di Stati territorialmente contigui.

Si realizza in questo modo il matrimonio poligamico fra politica, geografia, demografia ed

economia.

Significativo esempio, sotto questo aspetto, è la politica della **Cina** in Tibet e la vera e propria occupazione etnica del territorio russo da parte di popolazioni di origine yuan nell'Oriente siberiano.

Tale fenomeno si accompagna allo straordinario processo espansivo commerciale cinese che ha investito non solo Europa, Stati Uniti ed ai Paesi della SCO (Shanghai cooperation organisation), che insieme alla Russia rappresentano quasi tutti gli Stati dell'Asia continentale, ma in termini proporzionalmente ancora più rilevanti tutti i Paesi che si affacciano sulla sponda orientale e meridionale dell'Oceano pacifico che vanno dal Giappone all'Australia, fino alla riva orientale della penisola indocinese.

Ed è nel perimetro di questo arcipelago denominato "Comunità del Pacifico" che si va configurando nei prossimi decenni la più forte area economica del mondo e, prevedibilmente, non solo su di essa si va disegnando la futura egemonia della Cina.

Un fenomeno analogo, anche se meno importante, avviene nell'area centro-asiatica, dove la **Russia** (contrastata dagli Stati Uniti specie nelle aree ricche di petrolio e gas naturale) cerca di riattivare l'interrotto processo di integrazione sociale ed economico con le Repubbliche un tempo appartenenti all'ex Unione Sovietica, che da parte loro attenuano con consistenti flussi migratori verso Mosca e le grandi città russe l'esangue demografia dell'ex superpotenza.

Nell'America del nord ed in quella centrale, gli **Stati Uniti**, accanto all'esercizio di politiche atte a difendere la propria leadership mondiale, a livello regionale, vanno riesumando in chiave economica una più stringente versione della "Dottrina Monroe" attraverso la creazione di uno spazio commerciale comune e più stretti vincoli demografici con il Messico ed i Paesi dei Caraibi.

In America meridionale il **Brasile** è l'unico paese del continente ad essere annoverato nel Bric per i suoi alti tassi di sviluppo economico e per l'influenza che esercita in termini di scambi commerciali e di investimenti con gli Stati andini, Colombia e Perù soprattutto, mentre costringe l'Argentina a seguirne le vicende monetarie.

L'**India**, fra tutti questi Stati guida, è il Paese che presenta le caratteristiche di uno sviluppo più autocentrato anche se la costante crescita della sua economia unitamente all'espansione migratoria esterna che si è allargata a macchia di leopardo nella parte occidentale della penisola indocinese e nel sud est asiatico fanno prevedere un conseguente consolidamento della sua influenza nell'area.

In Africa la sola **Repubblica sudafricana** è divenuta in termini di aggregazione economica e migratoria riferimento comune per tutti i Paesi della regione australe e sembra essere destinata ad esercitare un ruolo da co-protagonista nello scenario globale anche se a causa della sua scarsa consistenza demografica ed alla sua collocazione periferica, rappresentativa della situazione del Continente nel suo insieme.

Anche in **Europa** la prospettiva dell'affievolirsi dell'egemonia globale da parte degli USA, unitamente alla prepotente emersione sulla scena mondiale di nuovi grandi attori, ha fatto maturare nei Paesi dell'Unione l'esigenza di un ripensamento delle priorità perseguite abitualmente nelle scelte strategiche di fondo di politica economica e quindi riflesse nei corrispondenti rigidi sistemi di alleanze politiche.

Il Vecchio Continente, pur avendo registrato un aumento del suo peso percentuale sul commercio mondiale, deve purtroppo oggi prendere atto della prospettiva di un relativo suo declino sul piano economico, poiché nell'ultimo decennio, dal 2001 ad oggi, oltre il 50 per cento della nuova produzione mondiale è stata originata dalle economie dei paesi asiatici collocati sulla sponda orientale del Pacifico (Cina, India, Giappone e “tigri asiatiche”). Incremento produttivo che aggiunto a quello registrato nello stesso periodo dall'America del nord, situata sulla sponda occidentale dello stesso mare, rappresenta il 70 per cento del totale mondiale.

In particolare è importante esaminare la consistenza dei nuclei forti situati alle due estremità dell'Oceano pacifico: la Cina e gli Stati Uniti.

“Chimerica” (cioè Cina più America) copre il 13% della superficie terrestre, rappresenta il 25% della popolazione mondiale, il 33% del prodotto lordo globale e, dato ancor più significativo, il 40% del valore della crescita totale nel decennio pre-crisi 1998-2007.

Anche se sbilanciato in favore della Cina che controlla una enorme fetta del debito pubblico americano e che è in possesso di riserve valutarie stimate a oltre 3 trilioni di dollari, il rapporto di necessaria complicità economica (quella fra debitore e creditore) fra i due grandi Paesi si va configurando come un asse di relazioni privilegiate a livello politico: quello che in termini giornalistici viene definito come G2.

Lo spostamento del centro degli interessi globali dell'attività produttiva e nel prossimo futuro anche di quello della ricerca scientifica e tecnologica dall'asse transatlantico a quello transpacifico e dell'Oceano indiano si accompagna ad un trasferimento di potere politico da “Occidente” ad “Oriente” e reca con sé il rischio dell'avviarsi di un processo di balcanizzazione ed isolamento europeo nella scena mondiale.

Per non rendere irreversibile l'egemonia planetaria dei nuovi “global players”, i Paesi europei

insieme all'esigenza di rafforzare la propria coesione ed identità collettiva interna debbono intraprendere attraverso l'Ue sul piano esterno nuove politiche di riorientamento economico e sul piano interno porre mano alle necessarie riforme in senso federale andando oltre il Trattato di Lisbona.

Si tratta per l'Europa di stabilire maggiori legami economici e politici di prossimità con i Paesi dell'Europa Orientale che occupano il bassopiano sarmatico ed i Balcani e con i paesi della sponda nord del Mediterraneo e del Vicino e del Medio Oriente.

Le direttrici di espansione dell'arcipelago europeo non si possono tuttavia limitare al perimetro delle aree ad esso geograficamente contigue ma debbono seguire "tout azimuth" i percorsi di una sempre più incalzante modernizzazione indotta dall'annullamento dei tempi della comunicazione fra i soggetti e dell'abbattimento dei costi dei trasporti delle merci avvenuta nel mondo contemporaneo.

Modernizzazione che se non è accompagnata da politiche di promozione dei diritti dell'uomo, di difesa dell'ambiente ma soprattutto di liberazione dal bisogno e dalla soggezione delle aree più deboli, rischia in un prossimo futuro di allargare drammaticamente il solco fra paesi sempre più ricchi e paesi sempre più poveri.

E' il caso dell'**Africa**, ieri soggetta all'imperialismo per la conquista di nuovi mercati da parte delle vecchie potenze coloniali, oggi divenuta teatro di scontro fra queste ultime e le nuove potenze quali Cina, Brasile ed India in conflitto, non solo per la conquista di questi mercati ma soprattutto per accaparrarsi le preziose materie prime di cui è ricco il Continente.

Giorgio Mondino  
Direttore di Ipalmo Nord Ovest

## **L’Africa all’inizio di un nuovo decennio**

Fare il punto della situazione in cui si trova il continente africano mentre volge al termine il primo decennio del nuovo millennio, riunendo in uno sguardo d’insieme la molteplicità di processi che compongono, anche in modo contraddittorio, l’attualità, e sapendola collegare nel quadro di lungo periodo, in riferimento sia al passato storico che alle prospettive future, sembra essere uno sforzo che va al di là delle capacità anche dei principali centri di ricerca a livello mondiale. Sarebbe possibile riempire un volume solamente compilando un indice delle questioni e delle problematiche che è necessario considerare per dare organicità e completezza al proprio lavoro.

Il nostro Istituto, quindi, nel voler fornire un contributo al dibattito attuale, si è trovato nella condizione di dover necessariamente limitare e delineare l’indirizzo di questo progetto. Sono due le linee principali che hanno portato all’ideazione dell’indice di questa ricerca e degli interventi dei diversi relatori alla Conferenza. In primo luogo si è cercato di rivolgere l’attenzione soprattutto alla condizione attuale dell’Africa (più precisamente, delle regioni sub-Sahariane) e a quelle che sembrano essere le prospettive di sviluppo futuro. L’approccio storiografico dei lavori è stato quindi limitato al fornire le informazioni necessarie a contestualizzare il presente, e si è rinunciato all’idea di affrontare il tema dell’evoluzione storica e sociale in un’ottica di lungo periodo, impostazione che porta troppo spesso al lanciarsi in giudizi ideologici, appannando la capacità di guardare alla realtà dei fatti, più che alle impostazioni personali.

In secondo luogo, si è deciso di lasciare in disparte gli aspetti culturali e sociali, e di focalizzare l’attenzione sui piani politico ed economico. In parte per l’attitudine e l’approccio che sono propri del nostro Istituto; in parte perché è su questi campi che si gioca la partita del riuscire a trovare soluzioni, idee e progetti per consentire a questo subcontinente di “girare pagina”.

I limiti “pratici” di questa ricerca hanno suggerito di abbandonare qualsiasi pretesa di organicità e di completezza, pretesa che sarebbe andata incontro a fallimento sicuro, e che sarebbe stata dettata, alla luce dei fatti, da una sopravvalutazione di questo lavoro. Lo scopo, qui, è di fornire alcune note ed alcune linee di interpretazione sulla condizione dell’Africa sub-sahariana, che possano fornire un background, un bagaglio di informazioni utili, a chi volesse accostarsi alla Conferenza, attraverso una partecipazione diretta o la lettura degli atti prodotti.

Le prime due parti avranno lo scopo di delineare alcuni elementi di fondo della situazione attuale. Si cercherà di fornire una serie di dati e di riflessioni, appoggiandosi all'ultimo Regional Economic Outlook del Fondo Monetario Internazionale, sull'impatto che la crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi economica hanno avuto sulle economie dell'area. Attenzione specifica verrà rivolta a due temi al centro del dibattito accademico attuale: gli aiuti internazionali e le rimesse degli emigrati. Nella parte successiva verrà affrontato il “tema caldo” dei rapporti che la regione intrattiene con le potenze emergenti extra-europee. Il peso crescente esercitato dalla Cina inizia quasi ad essere un argomento “inflazionato” nel dibattito scientifico internazionale, ma non va dimenticato il ruolo che anche India esercita con sempre maggiore influenza.

Nell'ultima parte prima delle conclusioni, verranno fornite alcune informazioni e verranno sviluppate alcune riflessioni su quella che sembra essere, secondo l'opinione del nostro Istituti e ad altri centri di ricerca, la via principale per l'Africa, per risolvere problemi cronici quali conflittualità infra- ed intra-statale, eccessiva debolezza di mercati interni limitati ed incapaci di generare economie di scala, che bloccano le possibilità di sviluppo sociale e crescita economica: l'integrazione regionale in ambito politico-economico, in vista dello sviluppo di un progressivo federalismo continentale.

# La condizione economica dell'Africa e l'impatto della crisi

## *a) Il Regional Economic Outlook ottobre 2009 del FMI: contenuti ed analisi*

Nel voler delineare l'impatto della attuale crisi economica sull'economia dell'Africa sub-sahariana, un'ottima base di partenza è fornita dall'ultimo rapporto economico sull'area pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale nell'ottobre scorso ed intitolato “Sub-Saharan Africa: Weathering the Storm”. L'analisi, come abitudine dei lavori elaborati dal Fmi, è particolarmente ricca e puntuale, corredata di dati e grafici (alcuni dei quali verranno riportati anche in questa relazione) ed offre molti spunti di riflessione. Si cercherà qui di farne una breve analisi critica.

L'attuale crisi, per la portata e gli sviluppi che la caratterizzano, ha dimostrato di avere un'alta “capacità infettiva”, che l'ha portata a non risparmiare nessuna area e a coinvolgere popolazioni ed economie “lontane” da quelle che l'avevano originata. Un forte impatto si è avuto quindi anche sull'Africa sub-sahariana. La regione era riuscita a superare senza eccessive difficoltà la parte finanziaria della “turbolenza mondiale”, grazie (sic!) alla sua scarsa integrazione nel sistema finanziario internazionale, alla limitata quota di investimenti diretti esteri (IDE) che era capace di attrarre, alla ridotta dimensione dei mercati azionari nell'area ed alla mancanza di dinamicità del sistema bancario. Le pesanti ricadute economiche di questa crisi, però, soprattutto in termini di riduzione delle importazioni da parte dell'Occidente, hanno portato ad un crollo dei tassi di crescita economica di tutti gli stati sub-sahariani.

I Paesi più poveri, anzi, hanno rappresentato le vere vittime della situazione, poiché, come ricordato da Dominique Strauss-Kahn, “the impact on poor countries is far more severe”<sup>1</sup>. Nel caso dell'Africa sub-sahariana, infatti, le difficoltà create da questa crisi si aggiungono allo shock provocato dal forte aumento dei prezzi del petrolio e dei prodotti alimentari avvenuto tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008<sup>2</sup>. Trattandosi di due settori forti delle esportazioni di alcuni dei Paesi dell'area, l'impatto sulla crescita generale della regione era stato limitato, ma non di meno questo fenomeno ha creato forti disagi ad ampi strati delle popolazioni locali ed ha accentuato l'imprevedibilità e l'instabilità dei mercati.

Come riportato nell'Outlook, il tasso di crescita medio fatto registrare dalla regione tra il 2002 ed il 2007 è stato pari al 6,5%. Si tratta di un valore ancora non sufficiente a risolvere in un arco

---

1 Dominique Strauss-Kahn, “The World Must Not Forget Africa During This Crisis”, The National, 10 febbraio 2009

2 Come ricordato anche da Antoinette Sayeh, direttrice del Dipartimento Africano del Fmi, nelle sue riflessioni “Sub-Saharan Africa: Challenges for 2010”, Brookings Institution, 19 novembre 2009

temporale accettabile i problemi di arretratezza e che comporta, alla luce dei saggi di crescita fatti registrare dalle altre aree e paesi extra-occidentali, una perdita di peso in termini relativi<sup>3</sup>. Non di meno, rappresentava il livello di crescita maggiore negli ultimi trent'anni e poteva far sorgere alcune speranze riguardo la possibilità di un proficuo inserimento nell'Africa sub-sahariana. Le sue cause, infatti, potevano essere rintracciate, oltre che in una diminuzione della conflittualità interna nell'area ed al miglioramento del funzionamento delle istituzioni pubbliche in alcuni paesi. come accenneremo in seguito, nell'aumentare dei rapporti commerciali internazionali e degli investimenti esteri diretti nell'area.

Questo tasso, però, nelle previsioni del Fmi, è destinato a crollare all'1,1% quest'anno e a risalire l'anno successivo al 4,1% (vedi tabella), livello nettamente inferiore a quello pre-crisi e calcolato ottimisticamente anche sulla base di una ripresa generale a livello mondiale, ed in particolare da parte dell'Occidente<sup>4</sup>, che ad oggi sembra ancora tutt'altro che certa.

---

3 Si veda la tabella 2 a pag. 3 del World Economic Situation and Prospects 2007 a cura delle Nazioni Unite.

4 Il ruolo fondamentale che la ripresa delle altre aree mondiali gioca nei confronti delle possibilità di ripresa dell'Africa sub-sahariana è ben espresso da un dato: come ricordato da Domenico Moro in "The African Union and the Regional Unification Process: an Analysis from a Federalist Point of View", New York, giugno-luglio 2009, pag. 11, il commercio infra-africano copre solamente il 9,5% delle esportazioni, vero motore dell'economia africana. Una ripresa della regione sub-sahariana è quindi subordinata ad un rilancio dell'economia mondiale.

**Table 1.1. Sub-Saharan Africa: Selected Indicators, 2005–10<sup>1</sup>**

	2005	2006	2007	Estimate 2008	Projections 2009	Projections 2010
	<i>(Percent change)</i>					
Real GDP	6.2	6.4	6.9	5.5	1.1	4.1
<i>Of which:</i> Oil exporters <sup>2</sup>	7.6	7.4	9.2	7.0	1.9	5.5
Oil importers	5.5	5.9	5.7	4.7	0.8	3.3
Real non-oil GDP	6.4	7.9	8.0	6.3	2.0	4.2
Consumer prices (average)	8.9	7.3	7.1	11.6	10.5	7.2
<i>Of which:</i> Oil exporters	14.8	8.1	5.6	10.5	10.6	8.9
Oil importers	6.2	6.9	7.8	12.1	10.4	6.4
Per capita GDP	4.1	4.2	4.8	3.1	-0.9	1.9
	<i>(Percent of GDP)</i>					
Exports of goods and services	36.6	37.6	38.9	41.0	31.2	33.5
Imports of goods and services	33.6	33.1	36.2	36.2	34.2	34.6
Gross domestic saving	22.8	25.5	24.5	25.0	19.3	21.5
Gross domestic investment	19.9	21.1	22.0	22.2	22.4	22.7
Fiscal balance (including grants)	1.8	4.8	1.2	1.3	-4.8	-2.4
<i>Of which:</i> Oil exporters	8.8	11.3	3.6	6.3	-5.9	1.5
Oil importers	-1.3	1.5	-0.2	-2.0	-4.2	-4.7
Current account (including grants)	-0.4	4.1	1.1	1.0	-3.1	-2.1
<i>Of which:</i> Oil exporters	7.2	21.2	14.4	14.0	1.6	7.9
Oil importers	-3.9	-4.9	-6.2	-7.6	-5.6	-7.9
Terms of trade (percent change)	7.5	7.3	3.1	8.6	-9.1	6.6
<i>Of which:</i> Oil exporters	24.2	11.2	3.1	18.4	-28.6	17.9
Oil importers	0.0	5.2	3.1	2.1	1.1	0.1
Reserves (months of imports)	4.7	5.9	6.0	5.3	5.8	5.5
<i>Memorandum items:</i>						
Oil price (US\$/a barrel)	53.4	64.3	71.1	97.0	61.5	76.5
GDP growth in SSA trade partners (in percent)	3.7	4.1	4.1	1.9	-1.8	2.2
GDP Growth in sub-Saharan Africa (WEO definition) <sup>3</sup>	6.2	6.6	7.0	5.5	1.3	4.1

Sources: IMF, African Department database; and IMF, *World Economic Outlook* database.

Note: Data as of September 17, 2009. Arithmetic average of data for individual countries, weighted by GDP.

<sup>1</sup> Excludes Zimbabwe. See Statistical Appendix tables for the list of sub-Saharan African countries.

<sup>2</sup> Consists of Angola, Cameroon, Chad, Republic of Congo, Equatorial Guinea, Gabon, and Nigeria.

<sup>3</sup> Includes the countries listed in the Statistical Appendix tables plus Djibouti, Mauritania, and Sudan.

L'impatto di questo drastico rallentamento è particolarmente drammatico alla luce di tre fattori.

In primo luogo, segue, come appena ricordato, un quinquennio che aveva rappresentato per l'area (pur con forti differenze tra Paese e Paese<sup>5</sup>) una piccola “boccata d'ossigeno”, che aveva permesso di avviare riforme economiche, di programmare progetti infrastrutturali e di aumento e miglioramento della spesa sociale, di rilanciare alcune processi di integrazione regionale, soprattutto per l'area meridionale del continente, in ambito economico, monetario e commerciale. La crisi attuale getta quindi delle ombre sull'irreversibilità dei miglioramenti ottenuti, con il rischio dello spezzarsi di circoli virtuosi, dello prosciugamento di risorse per progetti già avviati, con lo spettro, sempre presente in caso di crisi economiche globali, di un miope ripiegamento nel

<sup>5</sup> Citeremo in seguito il caso dello Zimbabwe.

protezionismo.

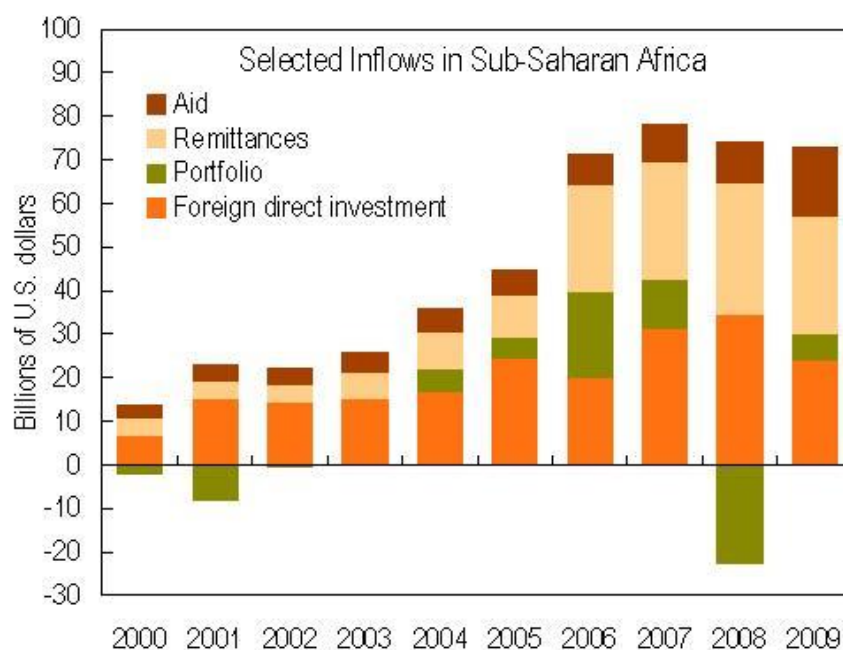
In secondo luogo, è necessario analizzare con attenzione il tasso di crescita previsto dell'1,1%. Se, infatti, questo potrebbe sembrare un risultato non troppo negativo, anche alla luce della recessione che coinvolge altre aree, con particolare riferimento agli Stati europei, basta tener conto dell'aumento della popolazione per scoprire che ad esso corrisponde un abbassamento del Pil pro capite, con i prevedibili effetti sulle già precarie condizioni di vita di gran parte delle popolazioni della regione<sup>6</sup>.

In terzo luogo, infine, questo rappresenta un ulteriore e grave ridimensionamento, in termini assoluti e relativi, rispetto al peso delle economie emergenti, e l'aumento della già esistente asimmetria di potere economico e finanziario rispetto ad aree che ricoprono un'importanza sempre maggiore nelle relazioni internazionali dell'Africa sub-sahariana.

Il Rapporto non di meno mostra ampi segnali di ottimismo: in primo luogo, come già ricordato, avanza la previsione di un rilancio della crescita al 4,1% già dal 2010 e ricorda che nell'area si sono visti segnali di recupero già dopo il primo trimestre del 2009 (con l'eccezione del Sud Africa, più esposto alla crisi internazionale, che ha assistito ad un rallentamento della propria economia anche nel secondo trimestre. Un'eccezione che non va affatto sottovalutata). Si ricorda che l'Africa sub-sahariana ha risentito oggi della crisi dell'economia mondiale in misura decisamente minore di quanto era già successo nei tre casi precedenti (1975, 1982, 1991), quando pure la portata delle crisi era senza dubbio meno profonda, ha vissuto il rallentamento dei principali indicatori economici in modo meno passivo, riuscendo anzi, per la prima volta, a mettere in piedi politiche di *recovery*, di natura fiscale o di spesa pubblica.

---

<sup>6</sup> Antoinette Sayeh ricorda che, secondo le previsioni della Banca Mondiale, questi dati potrebbero corrispondere, nella pratica, alla caduta di 8-10 ulteriori milioni di persone al di sotto della linea della povertà assoluta. Antoinette Sayeh, cit., 2009



Source: IMF, *World Economic Outlook*.

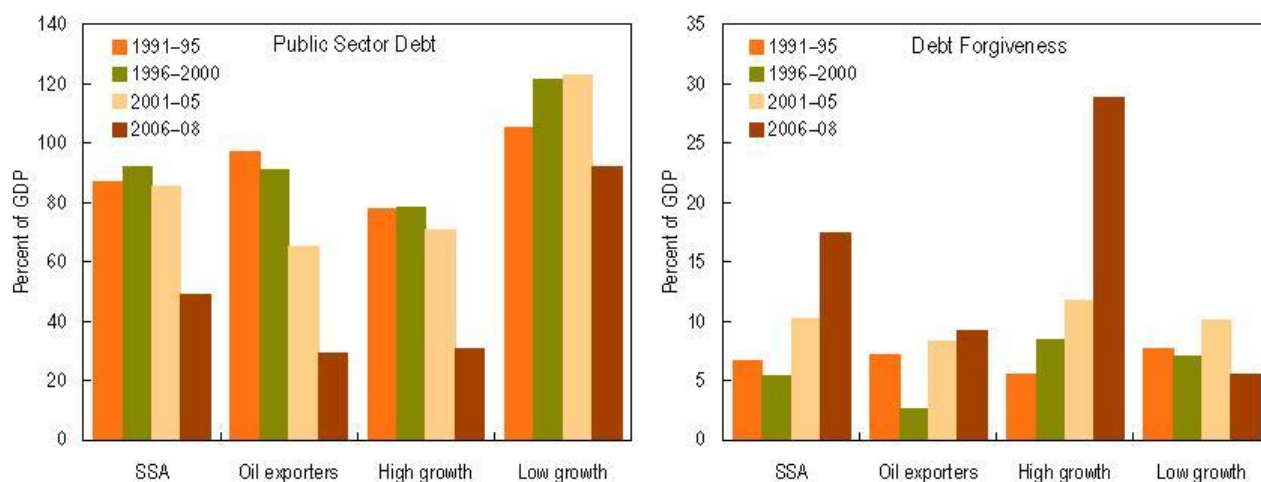
È proprio questa politica economica attiva a favore della stimolazione dell'economia a rappresentare un punto di estrema importanza. Come è possibile vedere dal grafico riportato qui sopra, si è assistito negli ultimi due anni ad una diminuzione dei flussi finanziari in entrata nella regione, dopo un picco raggiunto nel 2007. Ad un aumento degli aiuti internazionali, si affiancano infatti una stagnazione delle rimesse degli immigrati, dal 2006 la principale fonte di approvvigionamento finanziario della regione, ed una drastica caduta degli investimenti esteri diretti. Le risorse pubbliche rappresentano quindi l'unica soluzione possibile, per gli Stati dell'area, in un momento in cui l'iniezione di maggiore risorse nel mercato è assolutamente vitale, per l'Africa sub-sahariana, per compensare il crollo delle esportazioni, per continuare nel cammino di miglioramento della condizione infrastrutturale e di formazione del capitale umano, per compensare le ricadute nella condizione di vita delle popolazioni attraverso la spesa sociale.

Le condizioni che hanno permesso ad alcuni Paesi di ricorrere a queste misure sono essenzialmente due.

I programmi e le iniziative portate avanti dai Paesi avanzati per la cancellazione o la riduzione del debito pubblico, anche se di portata minore rispetto a quella annunciata, hanno avuto un ruolo fondamentale da un lato nel migliorare la condizione delle finanze pubbliche dei Paesi in questioni, dall'altro lato hanno contribuito, portando ad una riduzione dei servizi sul debito, la bilancia pubblica ad un avanzo dell'1,25% nel 2008.

In secondo luogo, la crescita significativa fatta registrare dal 2002 al 2007 ha permesso a molti Paesi di accumulare riserve in valuta straniera in quantità rilevante, destinata tra l'altro ad aumentare anche nel biennio 2009-2010<sup>7</sup>, nonostante il rallentamento delle esportazioni che le generano. Usando un termine caro alla politica economica italiana, in questo modo molti Paesi dell'area si sono ritrovati ad avere un “tesoretto” nel momento più adatto.

Figure 2.2. Sub-Saharan Africa: Public Sector Debt



Source: IMF, *World Economic Outlook*.

Al riguardo, è possibile riscontrare un'ulteriore conferma di un cambio di prospettiva interno al Fondo monetario internazionale, che, forse facendo tesoro degli errori passati, in particolare in occasione della crisi asiatica del '97 e della successiva crisi russa nel '98, si dimostra oggi più libero da quei convincimenti che costituivano il “cuore” del *Washington Consensus* (fino a diventare quasi dei dogmi) e più disponibile nei confronti della possibilità di prevedere dei deficit di bilancio pubblico per stimolare l'economia in tempi di crisi (*deficit spending*). Ciò non di meno, questa apertura è condizionata (giustamente, si potrebbe dire, azzardando un giudizio) da una serie di considerazioni e dal ripetere quasi ossessivo dell'esigenza che questa spesa pubblica deve avere carattere provvisorio ed eccezionale e che, se è necessario compiere un'attenta valutazione, per non interrompere il suo flusso prima che la crisi sia superata, eventualità che cancellerebbe il suo influsso positivo, al tempo stesso gli Stati che ricorrono a questo mezzo devono evitare di continuare in una pratica che aggrava il bilancio nazionale quando si sia ripristinata una situazione che garantisca flussi finanziari privati tali da garantire una ripresa autonoma della crescita. Il Fondo monetario presenta questa posizione nell'ottica dell'esigenza di riaggiustare la “pro-ciclicità” di una simile politica fiscale e di spesa. Generalmente, infatti, uno Stato è portato ad aumentare la propria spesa pubblica nelle fasi di crescita della propria economia, potendo contare su un aumento delle

<sup>7</sup> Vedi la tabella di dati generali riportata all'inizio del paragrafo.

proprie entrate fiscali, ed in alcuni casi eccedendo in questa tendenza. Nelle fasi di rallentamento, di stagnazione, o, addirittura, di recessione, lo Stato si ritrova quindi obbligato dalle condizioni del proprio bilancio, a ridurre drasticamente la spesa. Questo meccanismo rappresenta l'opposto di quello che sarebbe il comportamento ideale, prima ancora che per la razionalità economica, per il comune buonsenso. Alcuni Stati africani sono riusciti, oggi, a differenza di quanto successo troppe volte in passato, ad adottare politiche virtuose: il Fmi manifesta quindi grande preoccupazione perché questo miglioramento nella gestione economica dello Stato non finisca per rovesciarsi nel momento in cui manifesta i suoi primi frutti. Il fatto stesso, però, che questi Paesi siano riusciti a fare simili passi avanti nel management delle proprie risorse, dovrebbe portare ad una maggiore fiducia nella loro capacità di *governance*.

Un altro elemento fondamentale nella valutazione e nella programmazione della spesa pubblica, e delle politiche di spesa nei momenti di congiuntura economica negativa, che il Fmi giustamente ricorda, è rappresentato dai moltiplicatori.

Il sostenimento di una spesa da parte dello Stato si inserisce in un determinato quadro economico e lo influenza; genera un reddito, modifica informazioni, stimoli e bisogni degli altri operatori economici, dà vita a processi e dinamiche che possono essere di segno positivo o negativo. Una spesa di importo  $x$ , quindi, può alla fine determinare un aumento del prodotto di quella economia maggiore di  $x$  stesso, minore, o può addirittura portare ad una diminuzione (è il caso, ad esempio, di un intervento dello Stato che deformando un determinato settore economico, faccia venire meno un intervento privato dal rendimento maggiore di quello pubblico).

Questa forma di intervento di alcuni Stati africani, quindi, non è positiva *a priori*: perché possa manifestare tutte le sue potenzialità e riesca, prima ancora, a non avere un impatto negativo, è richiesta alla classe politica una attenta attività di analisi preliminare che sappia determinare il valore effettivo di questi moltiplicatori, che per la propria natura complessa dipendono sia dalle condizioni economiche generali del Paese, sia dalle caratteristiche proprie del settore specifico su cui la spesa interviene, sia dei rapporti con l'ambiente internazionali che verrebbero influenzati.

Questa posizione del Fondo, sicuramente giustificata dal punto di vista teorico, non deve però portare ad una valutazione esclusivamente economicistica della spesa pubblica, che non tenga conto delle esigenze sociali e della condizione oggettiva di quei Paesi. Nell'Africa sub-sahariana infatti, più che altrove, le spinte alla spesa pubblica vengono da bisogni, nel vero senso della parola, vitali delle popolazioni. Gli indicatori sociali dell'area, in particolare nel campo sanitario e della scolarizzazione, sono tra i più bassi del mondo, come rappresentato in maniera graficamente immediata dalla figura seguente.

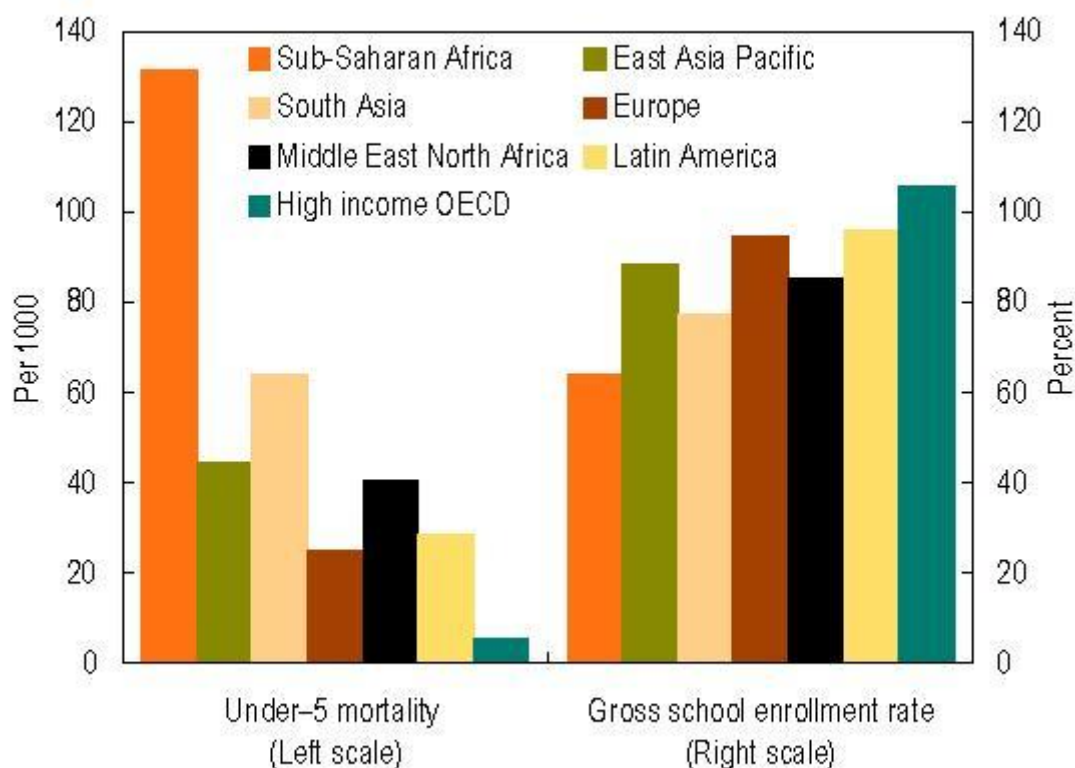
Nel Rapporto si possono trovare altre precisazioni ed approfondimenti che sembrano di vitale

importanza per inquadrare l'impatto della crisi sull'Africa sub-sahariana senza deformazioni o inesattezze.

In primo luogo, dopo alcune considerazioni di carattere e portata generale sulla situazione macroeconomica della regione nel suo insieme, l'analisi viene differenziata raggruppando i Paesi dell'area (che si trovano a vivere realtà e dinamiche le più diverse tra loro<sup>8</sup>), in quattro categorie che, dato il carattere dell'argomento trattato, non hanno un semplice carattere geografico, ma una *ratio* economica.

Dopo aver separato dagli altri i Paesi esportatori di petrolio che, per la struttura della propria economia, per le relazioni particolari che intrattengono con l'estero, per la ciclicità connatura ai loro settori trainanti, fanno ovviamente caso a sé, i rimanenti Paesi sono divisi in tre gruppi sulla base del proprio reddito pro capite, e della stabilità politica: Middle-Income Countries (con il Sudafrica che ovviamente ha caratteristiche peculiari), Low-Income Countries e Fragile Countries (con lo Zimbabwe che attraversa una fase economica particolarmente preoccupante).

**Figure 2.11. Health and Education Indicators, 2001–07**



Source: World Bank, *World Development Indicators*.

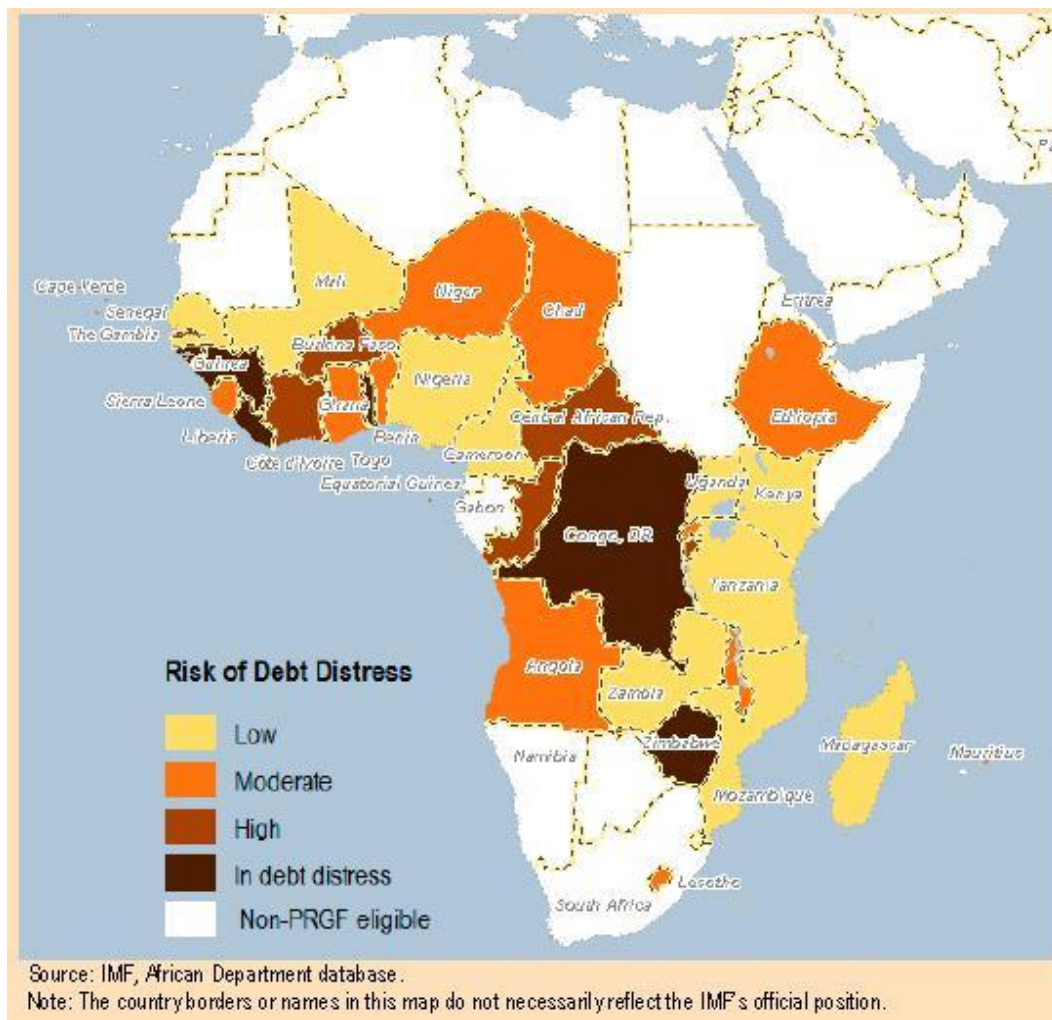
<sup>8</sup> A riguardo vale la pena ricordare la (scontata) ma sempre utile precisazione che Dambisa Moyo sente di dover fare nella prefazione del suo libro "Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa", Farrar, Straus and Giroux, New York: "To be sure, Africa is not one country. It is a continent".

Come prevedibile, sono le categorie degli esportatori di petrolio e dei MIC ad essere state maggiormente colpite dalla crisi economica, a causa del loro grado di apertura e di integrazione nell'economia mondiale. I Paesi esportatori di petrolio, pur riscontrando nell'area il maggior rallentamento della crescita, hanno fatto registrare un andamento dell'economia migliore rispetto a quello di Paesi esportatori situati in altre regioni: la motivazione principale risiede, con ogni probabilità, nella minore dipendenza dell'intero apparato economico dal settore estrattivo (che finisce per rappresentare, soprattutto in alcuni Paesi medio-orientali, una monocultura).

Un'altra riflessione particolarmente interessante è rappresentata dall'invito a considerare la natura diversificata dell'impatto della variazione nel prezzo di una risorsa naturale esportata dalle nazioni africane ha sull'economia di questi Paesi. Infatti, questo fattore, pur avendo un ruolo fondamentale nell'andamento della crisi in Africa, deve essere differenziato. La fluttuazione del prezzo del petrolio, l'elemento che generalmente riceve più attenzione a livello generale, ha effetti molto importanti, ma nella pratica comporta per le popolazioni un impatto minore sulla povertà rispetto alla fluttuazione del prezzo di molti altri beni, come ad esempio il caffè (questo a causa della minore o maggiore intensità del lavoro nelle produzioni).

Il Rapporto “Sub-Saharan Africa: Weathering the Storm”, nella sua ricchezza di dati e di spunti di riflessioni, presenta, al tempo stesso, alcune criticità. Da un lato, infatti, nella critica della prociclicità della spesa pubblica, non sembra tener conto che i grandi progetti infrastrutturali di cui l'Africa ha un bisogno vitale per ridurre il gap quasi cronico che la caratterizza possono comprensibilmente essere progettati ed avviati in periodi di “vacche grasse”, per la necessità di finanziamenti cospicui che devono essere stanziati per un numero ripetuto di anni di bilancio e per la gravità economica, sociale e politica di un'interruzione nel loro finanziamento che dovesse sopraggiungere per una congiuntura negativa.

In riferimento, sempre in tema di spesa pubblica, al disavanzo che caratterizzerà il 2010 e andrà a gravare sul debito pubblico, si accenna al rischio che questo incremento possa andare a creare effetti molto gravi nel caso in cui provochi una declassazione del debito secondo le agenzie di rating. Questo rischio sembra essere comunque sottovalutato dal Fondo e soprattutto non si fa riferimento al ruolo delicato ricoperto dai due Paesi che, secondo la cartina sottostante, presentano un rischio maggiore di insolvibilità del debito.



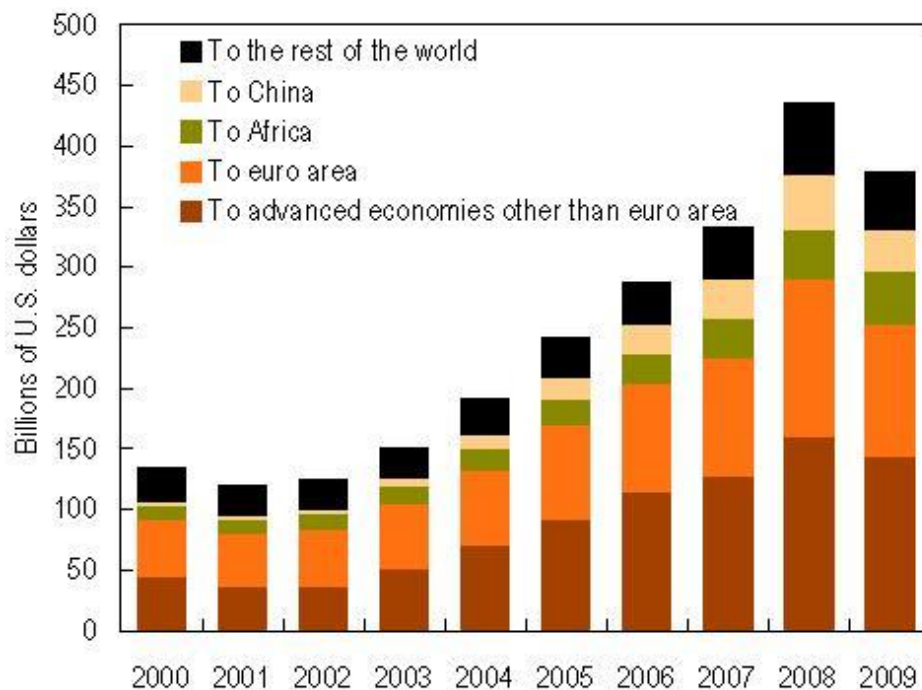
La Repubblica Democratica del Congo, infatti, conta più di 50 milioni di abitanti, che per la maggior parte vivono già in condizioni di grave precarietà sociale e si presenta come una nazione particolarmente instabile e fragile, situata nel mezzo di una regione che ha un particolare bisogno di “tranquillità” (in questo senso il Paese rischia di essere un fattore di destabilizzazione per l’Africa Centrale come Sudan e Somalia sono per l’Africa Orientale). Lo Zimbabwe, che al problema del debito pubblico vede affiancarsi una crisi agricola di difficile gestione ed un’inflazione che ha raggiunto livelli “folli”, e che si ritrova a vivere questa profonda crisi in un momento di complicata evoluzione istituzionale<sup>9</sup>, rischia di bloccare la possibilità di creazione di “corridoi” di traffici economici e commerciali tra alcuni dei maggiori Paesi dell’Africa Australe (Sudafrica, Mozambico, Angola) e di affossare le possibilità di una più stretta integrazione regionale che gravi attorno al Sudafrica e possa, sfruttando il suo grado di sviluppo ed il ruolo della sua moneta, rappresentare un’ancora di stabilità per tutta la parte meridionale del continente.

Ugualmente sottovalutati sembrano essere le possibili ricadute di una lentezza della ripresa nel

<sup>9</sup> Di estrema chiarezza ed efficacia è, al riguardo, il quadro dipinto da Lia Quartapelle nel Policy Brief dell’Ispi n. 122 del marzo 2009.

Sudafrica stesso (che potrà, fortunatamente, contare sull'indotto provocato dall'organizzazione dei prossimi Mondiali di calcio) e soprattutto, come già ricordato in precedenza, il forte grado di incertezza che incombe sulla ripresa delle maggiori potenze occidentali, elemento alla base dell'ottimismo del Fondo sul rilancio della crescita in Africa. Come ben rappresentato dal grafico sottostante, è ancora questa la vera molla dello sviluppo africano: le esportazioni verso la Cina, argomento caldo del dibattito accademico, rappresentano ancora una quota limitata del commercio estero dell'Africa sub-sahariana.

**Figure 1.11. Sub-Saharan Africa: Exports by Destination<sup>1</sup>**



Source: IMF, *Direction of Trade Statistics*.

<sup>1</sup>Data for 2009 are IMF staff estimates.

Dopo questo quadro generale dello stato dell'economia regionale e dell'impatto della crisi, si parlerà ora di due categorie economiche fondamentali per il rilancio dell'area: gli aiuti internazionali e le rimesse degli emigrati.

*b) Il ruolo degli aiuti internazionali nell'economia africana*

Il tema degli aiuti internazionali ha conosciuto nuova gloria accademica nel corso del 2009 per le enormi attenzioni e polemiche suscitate dal volume già citato di Dambisa Moyo, lavoro che ha fatto guadagnare all'autrice il titolo di vera e propria enfant prodige della scienza economica internazionale. La tesi centrale del libro, tesi non certo nuova nel dibattito intellettuale, è che gli aiuti internazionali concessi a fondo perduto (per natura giuridica dei trasferimenti, o per quella che è poi la pratica effettiva) dalle potenze occidentali abbiano un effetto negativo sull'economia africana. Ancora meglio, secondo Moyo gli aiuti “[have] been, and [continue] to be an unmitigated political, economic, and humanitarian disaster for most parts of the developing world”<sup>10</sup>.

Era naturale che una posizione del genere scatenasse forti reazioni: in particolare da parte di chi, in Occidente, vede gli aiuti come una sorta di prova innegabile della bontà o della moralità del proprio atteggiamento personale o della politica estera del proprio governo (una interessante ricostruzione in questo senso, in riferimento al Regno Unito, è fatta da Julia Gallagher<sup>11</sup>) o, viceversa, da parte di chi trovava in queste argomentazioni una scusa per tagli, ritardi, o mancanze nell'adempimento del versamento degli aiuti promessi.

In realtà, parte del clamore<sup>12</sup> deriva sicuramente dalla mancata lettura del volume in questione, o dalla mancata comprensione di alcuni suoi punti fondamentali. Innanzitutto, dalla valutazione dell'autrice vengono esclusi gli aiuti di natura umanitaria e quelli provenienti da missioni caritatevoli o da Ong: Moyo si riferisce agli aiuti concessi dagli Stati occidentali, in forma di prestiti (gratuiti o meno) e di sussidi.

Inoltre, la ricetta proposta, consistente nell'abolizione di questi prestiti secondo un calendario progressivo, rappresenta solo il primo passo del piano d'azione, che prevede la sostituzione degli aiuti, che per loro natura producono corruzione, frustrazione dell'iniziativa privata, deformazione di incentivi ed indicatori economici, “assuefazione”, con investimenti diretti esteri, sul modello cinese. Questa soluzione stimola i settori privati dell'economia, risponde a criteri di economicità, porta ad un'iniezione di liquidità che non deve passare attraverso il filtro governativo. Un aumento di investimenti privati che non è irrealistico se, come indicato da Moro, la loro limitatezza non ha motivi economici, avendo la Banca Mondiale dimostrato che questi hanno un tasso di profittabilità doppia rispetto agli investimenti in altre aree, ma di rischio politico<sup>13</sup>.

Se la richiesta di un più alto livello di investimento nella regione è senza dubbio da accogliere come positiva, non di meno la soluzione proposta presenta una serie di incongruenze e problematiche che portano a scartarla, in base alla considerazione di William Easterly, riportata da Emmanuel Frot, che

---

10 Dambisa Moyo, cit, pag. xix.

11 Julia Gallagher, “Britain's Idealisation of Africa: Is 'Doing Good' Good Enough?”, *Development Viewpoint*, N. 38, settembre 2009, Centre For Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, Londra.

12 Oltre a quello, frivolo, dovuto al fatto che certe tesi provenissero da una studiosa donna, giovane e di origine africana – zambiana, per la precisione.

13 Domenico Moro, cit., pag. 11.

“yet it does not necessarily follow that foreign aid should be eliminated”<sup>14</sup>.

In primo luogo, sembra inappropriato attribuire la colpa della corruzione, delle inefficienze, e del persistere di forme autoritarie nelle istituzioni africane alla pratica degli aiuti e nel proporre come soluzione il modello di investimento cinese. Sono ormai sempre più numerosi i casi scoperti di corruzione o di malgoverno coperti, sostenuti se non addirittura originati dall'intervento cinese nel continente (l'ultimo caso riportato dalla stampa internazionale è quello di irregolarità nell'attribuzione di borse di studio in Namibia).

Al tempo stesso, se le distorsioni economiche provocate dagli aiuti hanno certamente un'influenza negativa sul funzionamento dei mercati interni, non sembra possibile condannare *tout court* un'opzione solamente per i suoi effetti distorsivi. La cancellazione di parte del debito pubblico, che pure ha forti effetti collaterali sulle dinamiche economiche di mercato, ai quali si aggiungono ingenti rischi di azzardo economico, ha avuto un ruolo fondamentale nel permettere ai governi africani di mettere in atto politiche di *recovery* importanti per la ripresa dell'economia.

Lascia molti dubbi l'accostamento, a mo' di esempio, dei successi ottenuti in Asia ed in particolare in Cina attraverso l'ingresso di finanziamenti stranieri. Anche tralasciando le innegabili differenze provocate dalla diversità storico-temporali dei due momenti, sono molte le incompatibilità tra situazione africana e situazione asiatica.

La maggior parte dei Paesi asiatici poteva contare, già in passato, e sicuramente ora, su sistemi infrastrutturali in grado di permettere l'investimento straniero e lo sviluppo economico; i tassi di conflittualità interna, anche in quei Paesi più colpiti, da questo punto di vista (India, Indonesia), è nettamente minore di quella africana, anche per una maggiore uniformità etnica e culturale all'interno delle nazioni asiatiche; i bacini demografici all'interno delle singole nazioni erano decisamente più ricchi, e spesso possedevano fin dalle prime fasi maggiori competenze tecniche; infine, i governi, fossero essi di natura democratica od autoritaria, nella maggior parte dei casi sapevano garantire stabilità e capacità gestionali che, pur ben lontane da un livello di ottimalità, riuscivano a combinarsi con le esigenze delle imprese investitrici.

Infine, vanno ricordati due elementi di cui non si può tener conto, nel voler discutere di aiuti economici ed investimenti nella regione.

Da un lato, sarebbe miope non ricordare gli effetti positivi su molti indicatori sociali che progetti e programmi basati sugli aiuti hanno ottenuto, andando oltre ad un'operatività strettamente umanitaria. Roodman ricorda, a mo' di esempio, la Rivoluzione Verde e le iniziative di successo nel campo della frequenza scolastica.

Dall'altro lato, non bisogna dimenticare che le multinazionali che decidano di operare

---

<sup>14</sup> La citazione di Easterly è stata trovata in Emmanuel Frot, “A comment on Dambisa Moyo's “Dead Aid””, Stockholm Institute of Transition Economics, pag. 2

economicamente nell'Africa sub-sahariana incontrano spesso ostilità diffuse, sia nell'area, sia nell'opinione pubblica internazionale.

*c) Le rimesse: una risorsa fondamentale non adeguatamente sfruttata*

Sul tema delle rimesse in Africa degli emigrati, sul loro ruolo nell'economia locale e sulle enormi potenzialità non ancora sfruttate, è stato pubblicato da pochi mesi un interessante rapporto elaborato da Manuel Orozco su commissione dell'International Fund for Agricultural Development, dal titolo "Sending money home to Africa: Remittance markets, enabling environment and prospects".

Se la Diaspora rappresenta per l'Africa una sconcertante perdita di forza lavoro, professionalità e competenze, il flusso di rimesse può essere visto come un parziale e insufficiente "rimborso", dato il suo ruolo fondamentale nell'approvvigionamento di liquidità del continente. In alcuni Paesi, infatti, il peso delle rimesse è maggiore rispetto a quello degli aiuti internazionali e degli investimenti diretti esteri.

Secondo lo studio, però, l'impatto economico delle rimesse è fortemente ridotto da limiti e disfunzionalità dei mercati, sia per quanto riguarda il trasferimento degli importi, sia le opportunità di reinvestimento in loco degli stessi.

Nel proprio percorso verso l'Africa queste risorse incontrano, secondo la ricostruzione dell'autore, due mercati bloccati: da un lato, nel trasferimento internazionale di denaro, possiamo vedere due compagnie (Western Union e MoneyGram) coprire il 65% del mercato, grazie ad un vantaggio di "posizionamento" dovuto alla lunga esperienza del settore e ad asimmetrie informative che portano molte banche a stringere accordi esclusivi con queste società. Le banche stesse poi spesso detengono un monopolio nel pagamento delle somme in loco, per restrizioni legislative, con l'unica eccezione rappresentata dall'Algeria, in cui questo ruolo è ricoperto dagli uffici postali.

Il ruolo delle rimesse è fondamentale nel ravvivare il mercato economico di "ricevimento", soprattutto nelle sue aree rurali. Se una limitazione degli operatori in questo mercato è dettata da esigenze di sicurezza nazionale ed internazionale quali il controllo di provenienza dei flussi e della loro destinazione, per evitare che questi rappresentino linfa, o viceversa sbocco, di traffici illegali, sono soprattutto tre le misure che si presentano come necessarie:

- abolizione di quelle forme di accordo che restringono gli spazi di un mercato già bloccato;
- ampliamento del mercato di remissione in circolo dei risparmi sul reddito generato da questi trasferimenti (soprattutto attraverso il microcredito);
- un'attività di alfabetizzazione finanziaria, che aumenti le conoscenze sulle opportunità concesse da questi mercati.

# **I rapporti tra continente africano ed alcune potenze emergenti**

La crescita dei legami politici, economici, commerciali e finanziari tra l'Africa, ed in particolar modo la regione sub-sahariana, ed i due giganti asiatici, è una delle linee guida attraverso cui si vanno ridefinendo gli equilibri internazionali e da tempo l'ambiente accademico ne ha fatto uno dei suoi oggetti di studio più importanti. Nell'ultimo periodo, inoltre, questa “moda” è scoppiata anche nel campo giornalistico e dell'informazione più in generale, in una certa misura con una caricaturizzazione ed eccessiva semplificazione del fenomeno, che invece è ricco di complessità e contraddizioni.

Curiosamente, è possibile riscontrare una decisa simmetria nelle relazioni che Cina ed India, due Paesi che presentano caratteristiche profondamente diverse nel campo della cultura, della politica, dell'economica e della gestione dello sviluppo, e che vedono accrescersi gli elementi di problematicità nei rapporti bilaterali, intrattengono con l'Africa sub-sahariana. È possibile individuare delle linee guida e delle caratteristiche di base comuni nel loro atteggiamento verso questo continente, con le differenze che risiedono, principalmente, in elementi secondari. Al tempo stesso, due ospiti così ingombranti, sembrano riuscire a coesistere senza particolari punti di frizione, almeno per il momento.

In primo luogo è necessario ricordare che i rapporti, economici e politici, tra questi due Paesi ed il continente africano non sono una novità dettata dal loro recente sviluppo ma hanno solide basi storiche. L'India ha intrattenuto rapporti con i Paesi africani affacciati sull'Oceano Indiano ancora prima dell'inizio della penetrazione portoghese e questa esperienza si è ripetuta durante la comune dominazione inglese, e, nonostante un periodo di stallo, immediatamente successivo alla decolonizzazione (dovuto al trattamento riservato in Sudafrica alla minoranza di origine indiana), è continuata anche nella seconda metà del secolo scorso.

Solide relazioni tra Cina e queste aree invece si sono sviluppate in epoca più recente, nell'ambito del processo rivoluzionario di decolonizzazione, su cui l'esempio culturale della rivoluzione maoista e l'aiuto militare concreto fornito dal regime asiatico, hanno avuto notevole influenza. Un rapporto che ha avuto anche in quei decenni una natura economica: la Cina, tra le altre attività nell'area, ha provveduto a costruire il collegamento ferroviario tra Tanzania e Zaire, arteria di grande importanza nella regione.

L'elemento più importante da ricordare, però, in questo senso, è la partecipazione di Nehru, Mao e molti leader africani, tra i quali spiccava l'egiziano Nasser, alla Conferenza di Bandung, e la

militanza nel Movimento dei Non Allineati.

Come accennato all'inizio di questo paragrafo, è particolarmente importante riuscire ad isolare i molti punti di contatto nell'approccio che i due Paesi adottano nei confronti del continente africano. Preliminarmente bisogna rifarsi alle spinte di fondo che hanno portato a rimettere al centro della propria politica estera questo rapporto storicamente significativo.

Per entrambe queste potenze emergenti la motivazione principale è di origine economica, ma ha una natura molto più complessa della semplificazione oggi più di successo, che vuole ridurre questo processo ad una lotta per l'accaparramento delle risorse.

L'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento energetico è senz'altro un punto cruciale negli odierni rapporti Africa-Asia: Cina ed India si trovano a dover confermare nei decenni a venire dei tassi di crescita imponenti, necessari per riuscire a passare da Paesi in via di sviluppo ad economie avanzate nel senso pieno del termine; entrambi questi Paesi però non possiedono una dotazione interna di risorse (energetiche e non) sufficiente a questo scopo e si trovano a dover competere, per il proprio fabbisogno, in un settore in cui l'Occidente sembra godere di una rendita di posizione in molti mercati. Per entrambi, infine, una delle priorità è rappresentata dall'esigenza di diversificare le proprie fonti rispetto al principale fornitore, il Medio Oriente, mercato che non sembra garantire sufficiente stabilità. Al tempo stesso, questo aspetto è ben lontano dal monopolizzare gli interessi economici dei due giganti nell'area sub-sahariana, che includono la necessità di conquistare posizioni in un mercato importante in entrata ed in uscita, e la volontà di rafforzare equilibri che possano, a livello globale, permettere all'ordine internazionale di sottrarsi ad un'egemonia occidentale.

Il quadro appena dipinto rischia però di dare un'immagine non completamente veritiera dei rapporti che intercorrono tra queste aree. È necessario ricordare, infatti, che la Cina destina all'Africa il 44% dell'importo investito, complessivamente, nell'assistenza allo sviluppo (una quota che corrisponde a 1,8 miliardi di dollari<sup>15</sup>); importi simili avevano raggiunto gli investimenti diretti esteri dell'India alla fine del 2004 (1,8 miliardi di dollari) e della Cina alla fine del 2005 (1,3 miliardi di dollari)<sup>16</sup>. Nel 2006 la Cina era diventata il terzo partner commerciale della regione, subito dopo Stati Uniti e Francia<sup>17</sup>.

Bastano pochi dati quindi per dare l'idea di come questi rapporti, in costante crescita ed in tumultuoso aumento, costituiscano un'importante spinta per lo sviluppo del continente africano, in una situazione in cui gli aiuti internazionali impongono pesanti costi amministrativi e sono concessi sulla base dell'accettazione di condizioni sempre più stringenti e sempre meno visti di buon grado

---

<sup>15</sup> Chris Alden e Elizabeth Sidiropoulos, "China and Africa: Friendship and Revival in the New Century", Beijing Review, 2 novembre 2006.

<sup>16</sup> Harry Broadman, "China and India go to Africa", Foreign Affairs, marzo/aprile 2008, N. 87.

<sup>17</sup> Ibidem.

dai Paesi che le subiscono, ed il peso degli investimenti occidentali, che pure mantengono la maggioranza assoluta, vedono inesorabilmente cadere il loro peso relativo.

A queste riflessioni si collega la polemica scatenata dalle relazioni che la Cina intrattiene con Sudan e Zimbabwe. Se da un lato sono stati riportati casi in cui nel primo Paese si sono verificati pestaggi e violenze da parte della polizia locale per contrasti sorti sulla spinta di interessi della China National Petroleum Corporation<sup>18</sup>, e la Cina si è resa protagonista dell'acquisto, nel secondo Paese, di 386 miglia quadrate di terra (transazione che non ha certo agevolato la soluzione della crisi agricola da cui il Paese non riesce ad uscire), da un lato le risorse di origine cinese sono le uniche su cui questi Paesi, isolati dall'economia mondiale a causa dell'embargo a loro imposto, possono contare. Nel caso dello Zimbabwe, poi, l'Unione Africana si è più volte spesa per la sospensione dell'embargo<sup>19</sup>.

In riferimento alle differenze presenti tra l'atteggiamento della Cina e dell'India rispetto i Paesi dell'area, la principale va probabilmente ricercata in una decisa contrapposizione dei modelli di investimento diretto.

La Cina predilige un modello verticale, in cui l'investitore crea una nuova impresa in loco, controllata strettamente, in cui spesso vengono impiegata spesso manodopera cinese emigrata nel Paese di investimento (e questa comunità tende, come nella maggior parte delle comunità cinesi all'estero, a non integrarsi nella nuova realtà, a mantenere abitudini di vita proprie e separate, e a non richiedere una nuova cittadinanza).

L'India, invece, sceglie più frequentemente un modello orizzontale, con l'acquisto di imprese già esistenti, l'utilizzo della manodopera locale, l'integrazione ed il cambio di cittadinanza degli indiani che si trasferiscono in seguito alla relazione economica creata.

Questa profonda differenza spiega perché sia possibile trovare in misura crescente, sulla stampa, notizie di disagi, proteste e tafferugli da parte della popolazione locale per la presenza di immigrazione cinese, mentre il problema non si pone per quella di origine indiana.

---

<sup>18</sup> Walden Bello, "China Eyes Africa: The New Imperialism?", *Multinational Monitor*, gennaio/febbraio 2008, N. 28

<sup>19</sup> Lia Quartapelle, cit.

## L'integrazione regionale e continentale

In questo paragrafo si vuole sinteticamente accennare al ruolo dell'integrazione regionale e continentale in Africa come via per la crescita economica e lo sviluppo sociale del continente e per il superamento di alcuni problemi cronici quali la conflittualità infra ed interstatale e la fragilità delle strutture di potere nazionale.

Per un rapido ma efficace excursus delle tappe di questo processo si rimanda invece al saggio di Domenico Moro, già citato e che si può trovare allegato a questa ricerca. In questo lavoro è descritto in particolare come l'ipotesi di una federazione africana abbia una lunga storia alle spalle, e come fosse presente già nei decenni precedenti alla decolonizzazione come alternativa alla creazione di strutture burocratiche nazionali che non avevano un fondamento storico e sociale in Africa. Lo stesso concetto si può trovare autorevolmente espresso da Gian Paolo Calchi Novati nel saggio che segue, nel volume, questa ricerca.

Lo Stato in Africa, infatti, con poche o nessuna eccezione, si trova a doversi confrontare con la mancanza di una propria legittimità storica, con il dover coniugare l'esistenza di una giurisdizione di stampo europeo non assimilata dai cittadini ed una pluralità di regolamentazioni tradizionali che contrastano con la propria unità, con la mancanza di competenze e capacità necessarie per gestire una struttura burocratica così complessa. La causa principale di questi problemi è rappresentata dalla compresenza, eredità di confini tracciati in epoca coloniale, di gruppi etnici diversi e spesso in competizione, se non in contrasto, tra di loro,

Alla luce di queste considerazioni, è possibile vedere un'analogia tra le condizioni in cui versava l'Europa all'inizio del proprio percorso di integrazione e l'Africa di oggi.

In entrambi i casi, la via dell'integrazione rispondeva ad una duplice esigenza: superare conflittualità che avevano dato vita a guerre e violenze inimmaginabili, legando "a forza" i destini di coloro che erano stati nemici giurati; dare organicità alla ricostruzione di un sistema economico di fatto annullato, coordinando in modo coerente gli sforzi messi in atto, e permettendo loro di dare maggiori frutti potendosi sviluppare in un mercato di fattori e di sbocchi più ampio.

Questa duplice funzionalità sembra andare incontro ai bisogni che l'Africa manifesta alla fine del primo decennio del nuovo millennio. Le strutture classiche della democrazia sembrano non dare in Africa i risultati che molti speravano: il gioco del confronto elettorale e dell'alternanza di coalizioni e partiti al potere non può garantire stabilità e pace interna in Stati in cui manca una cultura civica comune, in cui la polarizzazione dell'elettorato non avviene su base ideologica, politica o anche di

classe sociale, ma etnica, religiosa, linguistica.

Se non è possibile creare un quadro unico di sovranità interna, nello Stato africano, allora forse l'unica soluzione è quella di...costruire un puzzle, una struttura composita, a più livelli, che affianchi a quello statale un piano superiore, internazionale, ed uno inferiore, locale. Ancora una volta, a venire in aiuto, è l'esempio dell'Unione Europea, con il concetto di sussidiarietà. Se la sovranità sembra essere in crisi quasi ovunque, nel mondo, la soluzione per uscire dall'impasse non è quella di lasciarla andare in frantumi, ma quella di organizzarla in piani diversi e darle elasticità, affinché possa adattarsi alle diverse dimensioni che è di volta in volta chiamata ad ordinare. Se lo Stato africano sembra non essere in grado di reggere il peso dei compiti che è chiamato a svolgere, una via di uscita, anche sulla base del buon senso, è di diminuire il carico che è costretto a portare, portandolo in parte ad un livello inferiore, ed in parte ad uno superiore, in un'ottica prima regionale, e successivamente continentale.

Caratteristica peculiare del percorso federalista africano, infatti, è quella degli scarsi risultati ottenuti da quelle organizzazioni che abbiano lo scopo di riunire immediatamente tutti i Paesi del continente. L'Organizzazione dell'Unione Africana, infatti, non ha portato i risultati sperati, e non è riuscita a compiere passi avanti significativi nell'integrazione politica; risultati maggiori, ma ancora insoddisfacenti, sono stati uniti dalla successiva Unione Africana.

La via d'uscita a questi limiti può essere rappresentata da uno stadio primario di organizzazione su base regionale, soprattutto con compiti tecnici (la creazione di una zona di libero scambio; una gestione coordinata dei rapporti di cambio monetario o, invece, la creazione di un'unione monetaria; l'istituzione, in ultima analisi, di un mercato comune), secondo l'esempio già dato dalla dottrina Monnet. In questo senso dovrebbero essere abbandonati i timori che la creazione di un numero limitato di macro-aree nel continente porti ad una lottizzazione dell'Africa e quindi, contrariamente alle aspirazioni di partenza, all'impossibilità definitiva di un'unione generale. Questa impostazione si accompagna a quella più allargata secondo la quale la creazione di unioni a base continentale o subcontinentale non gioverebbe alla riordinazione dell'ordine internazionale ma porterebbe ad una sorta di neo-feudalesimo su larga scala.

Nell'Africa sub-sahariana si possono, in linea di massima, individuare quattro o cinque grandi aree di integrazione (a cui corrispondono già adesso vari organismi regionali): l'Africa Occidentale, l'Africa Orientale, l'Africa Centrale e l'Africa Meridionale-Australe (più una zona di integrazione nella regione dei Grandi Laghi). Tra le organizzazioni che riescono ad avere un impatto maggiore, è il caso di ricordare l'ECOWAS, il COMESA, il SADC.

Queste organizzazioni, ancora una volta come già nel caso europeo, riescono a ottenere migliori risultati perché possono rilanciare la propria azione grazie ai successi di volta in volta ottenuti. La loro esistenza permette infatti di creare dei mercati più integrati, che mettano a disposizione bacini

di risorse e di consumi che mancano alla quasi totalità dei singoli Stati, che inneschino economie di scala, che diano senso a progetti di costruzione di infrastrutture che, nel mondo attuale, non possono che avere ratio e respiro intra-statale.

L'aspirazione finale di questi processi è quella di permettere all'Africa di diventare, secondo un'espressione sempre più ricorrente in ambito accademico, un soggetto dell'ordinamento internazionale, capace di sedere, con una voce influente, ai tavoli in cui si discutono i problemi globali. Un moto di speranza, in questo senso, può essere rappresentato dalla dichiarazione del Presidente dell'Unione Africana Jean Ping, riportata anche dalla stampa internazionale (e, significativamente, dal quotidiano cinese Xinhua il 2 dicembre), secondo la quale “Africa has decided to speak with only one voice and has appointed a team of negotiators with expertise to negotiate on her behalf in Copenhagen”.

## Conclusioni

Nei paragrafi precedenti di questa ricerca, in cui ci si è occupati di tematiche interne all'area sub-sahariana e ai rapporti che questa intrattiene con alcune potenze emergenti in un orizzonte Sud-Sud, l'Occidente ed in particolare l'Europa sono un po' i grandi assenti.

Questo fatto potrebbe quasi rappresentare un segno di quelli che sembrano essere i “tempi a venire” nelle relazioni euro-africane, in cui l'Europa sembra non saper proporre nuove idee e nuovi modelli, e nemmeno riproporre i vecchi schemi in un quadro coerente e solido.

L'Europa, nell'attuale momento di crisi dettato dalla difficoltà di delineare una politica estera condivisa, di ampio respiro, attiva su più scenari internazionali, si trova nella spiacevole situazione di esporsi a critiche provenienti dalle parti più svariate, nella definizione dei propri rapporti con i Paesi africani.

Il Vecchio Continente oggi è “temuto anche quando porta doni”, secondo la linea interpretativa avanzata da Dambisa Moyo, ma al tempo stesso deve confrontarsi con quella parte di opinione pubblica europea più sensibile alle esigenze dei Paesi meno sviluppati, e con quella parte d'Africa che si sente tradita dal mancato adempimento delle grandiose promesse enunciate in occasioni solenni come quella di Gleneagles.

Se si decide di puntare sulle pressioni internazionali a favore del rispetto dei diritti umani e di una maggiore democratizzazione dei governi dell'area, si rischia di attirare l'accusa di neocolonialismo culturale, di un eurocentrismo cieco all'esigenza africana di sviluppare modelli autonomi di sviluppo. Se invece si opta per una linea morbida ci si trova a dover affrontare la critica di indifferenza e accettazione di soluzioni autoritarie per convenienza.

A complicare una situazione già politicamente e culturalmente problematica, si aggiungono ulteriori nodi da sciogliere nel campo della sicurezza e in quello degli investimenti. La riduzione della liquidità europea porta ad una progressiva perdita di influenza e di peso nella regione, in termini relativi, rispetto all'Asia.

Nel delineare una nuova politica africana, l'Unione Europea si trova di fronte ad una sorta di immobilità intellettuale prima ancora che operativa e politica. Come ricordato da Gian Paolo Calchi Novati nel suo saggio spesso si assiste ad una “crisi di conoscenza dell'Africa”. Anche Julia Gallagher, nell'articolo citato in precedenza, richiamava questa “shared tendency to idealise Africa and Africans” e manifestava l'esigenza di un “engagement that is rooted in a more complex and realistic understanding of African politics”. Le categorie della complessità e del realismo, inoltre,

non devono coinvolgere solamente il piano della ideazione della politica europea ma devono impiegarsi anche nella fase di attuazione pratica. Si richiede un approccio pragmatico che sappia adattare l'intervento dell'Eu alle condizioni oggettive di volta in volta presenti, tenendo comunque presenti delle linee di sviluppo di lungo periodo.

Un simile approccio deve, in ultima analisi, mettere in conto ed accettare un certo grado di incoerenza tra le singole iniziative messe di volta in volta in campo. Questo è facilmente visibile, per esempio, in riferimento al paradigma “soluzioni africane a problemi africani”. Un paradigma, di influenza crescente, in Europa, che presenta certamente dei vantaggi, se riesce ad evitare il rischio di cadere in un'ottica di disengagement e di indifferenza alle sorti del continente.

Stefan Mair<sup>20</sup> mette in guardia da un paradigma nato, dal suo punto di vista, dall'intrecciarsi di due pericolose radici: “the unwillingness of Europe to get involved and the reluctance of Africans to accept such an involvement”.

In un quadro in cui le interdipendenze a livello internazionale sono sempre più strette ed intrecciate, in cui l'Africa continua ad essere un partner irrinunciabile per una politica estera europea di respiro veramente globale, in cui le altre potenze mondiali sembrano sempre più lontane dall'idea di un diretto impegno nel continente africano, è vitale per l'Europa che la sua politica verso il continente non sia “left to the working level of diplomacy and does not systematically involve relevant decision-makers”. Ciò poiché l'America è sempre meno disponibile a farsi coinvolgere in operazioni di gestione dei conflitti e la Cina “seems to have some difficulties in considering conflict management as one of its prime tasks in Africa” ed in altre aree del mondo.

La soluzione proposta da Mair, nel limitato campo logistico-militare della gestione dei conflitti, è quella di una congiunzione di sforzi da parte di Europa, Unione Africana e Organizzazioni Internazionali: si tratta di una strada percorribile in alcuni altri ambiti.

Concludiamo questa ricerca volendo suggerire un'agenda di aree in cui l'Europa può ricostruire una propria credibilità nei confronti dell'Africa:

- recuperare un ruolo guida nei programmi di scambio culturale ed universitario, e di formazione del personale amministrativo e tecnico, in un'area dove il Vecchio Continente possiede dei vantaggi “comparati” rispetto all'Asia e agli Stati Uniti in termini di esperienza democratica attraverso modelli diversificati, già sperimentati nell'ottica dell'integrazione economica e politica in un orizzonte regionale, e soprattutto di un modello di economia sociale, fondato sullo stato di benessere;
- riadattare la politica di “trasformazione attraverso l'avvicinamento” che tanti frutti aveva dato nel quadro dell'Ost-Politik e dello spirito di Helsinki, verso i Paesi dell'Est, e farne il

---

20 Stefan Mair, “Conflict Management in Africa. Who cares?”, Policy Brief dell'Ispi, N. 117, febbraio 2009

- perno del proprio atteggiamento verso gli Stati africani;
- rilanciare il proprio ruolo militare in un'ottica positiva e distensiva, impegnando le risorse di questo settore ad attività di peace-keeping e composizione dei conflitti, che la difesa europea ha fatto proprie già nell'immediato dopoguerra;
  - prevedere sgravi e detrazioni fiscali per quegli investimenti che, invece di essere indirizzati alle aree emergenti dell'Asia, coinvolgono Paesi africani, giustificate dal fatto che questa "meta" permette relazioni economiche reciproche più vantaggiose in termini generali di quelle con i colossi asiatici, e coincide con una delle aree più importanti per la politica estera europea;
  - rivolgere una maggiore attenzione agli effetti che l'influenza delle proprie scelte e delle proprie politiche comportano per il continente africano (Paul Collier, per esempio, ricostruisce la responsabilità europea nella messa al bando, anche da parte degli Stati africani degli Ogm, soprattutto in campo agricolo, con conseguenze drammatiche sulla lotta alla fame ed alla povertà<sup>21</sup>).

Luca Lucchetta

Ricercatore di Ipalmo Nord Ovest

---

21 Paul Collier, *The Politics Of Hunger*, Foreign Affairs, novembre/dicembre 2008.

## **Una politica per l’Africa alle prese con le sfide della globalizzazione**

La crisi africana è anche una crisi di conoscenza dell’Africa. In Italia, condividere una politica per l’Africa - operazione già difficile in un paese in cui tutta la politica estera è mal servita da una cultura politica, una classe dirigente e un’opinione pubblica renitenti davanti alle prospettive di un dibattito sul merito dei problemi internazionali che via via si presentano - diventa ancora più difficile per la scarsità d’interesse e di capacità di formulare analisi corrette. Si oscilla fra una piatta proposizione dei parametri validi per le società post-industriali a democrazia matura e le banalizzazioni in termini di arcaismo e tribalismo. Il nostro passato coloniale non aiuta perché o è travisato nei suoi significati più profondi o è rimosso. Non si capisce che molti dei problemi di democrazia e sviluppo che affliggono gli Stati africani derivano dal colonialismo, per le trasformazioni istituzionali e materiali anche postume che esso ha comportato per l’Africa. Non sarà certo una “ri-colonizzazione” selettiva, come qualche volta si sente dire, che può ovviare alla crisi o alle varie crisi.

Malgrado l’influsso persino troppo pervasivo del colonialismo a livello di economia, geopolitica e cultura, lo Stato africano indipendente è un insieme complesso. In esso convivono motivi, codici e modi di produzione che in parte sono di derivazione europea e in parte riflettono la storicità africana. All’atto della decolonizzazione si sono imposte una classe dirigente e una cultura che derivavano dalla somma mal riuscita di due ordini politici e due retaggi storici diversi. La tesi che liquidava lo Stato post-coloniale con le categorie del neo-colonialismo e della dipendenza si è rivelata semplicistica e probabilmente sbagliata. Anche la questione dello sviluppo non si esaurisce nelle relazioni con l’economia mondiale. Lo Stato africano contemporaneo, pur integrato com’è nell’economia capitalista, è la costruzione di gruppi che controllano le opportunità prodotte da meccanismi differenti nel cuore stesso delle società tradizionali con un grande risalto all’informalità. Benché il colonialismo e, per motivi opposti e speculari, la decolonizzazione abbiano fatto di tutto per polarizzare l’attenzione sui tratti venuti dall’esterno, se appena si scende sotto la soglia dell’ufficialità la politica africana moderna può essere spiegata solo in riferimento alle tradizioni. La cultura originale subisce mutazioni e contaminazioni per effetto dello sviluppo e della modernizzazione, ma riaffiora di continuo in fenomeni come la sovranità diffusa propria degli Stati “deboli”, il senso di appartenenza a livello di clan, classi d’età o genere e, con effetti che possono essere anche dirompenti, i revivalismi etnici. La sovranità vale soprattutto verso l’esterno.

All'interno sopravvivono altre sfere di appartenenza e quindi di giurisdizione. Temi come la terra e la giustizia passano per i poteri e le autorità tradizionali. Se le istituzioni che interagiscono con l'esterno rappresentano immancabilmente il "regno dell'importato" - ed è questa la dimensione più visibile - il comportamento dell'individuo nella società e nella vasta area dell'informale rappresenta piuttosto il "regno dell'indigeno", che non può essere ignorato da una politica verso l'Africa anche minimamente sensata, tanto più nel momento in cui i vari paesi africani sono impegnati, ciascuno nel proprio ambito, a produrre una cultura di sintesi che formalizza l'informale in un alveo complesso che si ispira alla democrazia, alla legittimità e alla partecipazione. In Africa non c'è una carenza istituzionale, come in fondo sosteneva il pensiero coloniale, ma se mai un eccesso di istituzioni.

A rendere più ardua la comprensione dei problemi dell'Africa si aggiunge l'episodicità e strumentalità con cui le crisi dell'Africa arrivano all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale. Soprattutto in Italia i problemi non contano in sé, per la loro rilevanza, o anche per le possibilità d'azione o influenza da parte nostra, ma perché un'organizzazione non governativa, una personalità famosa o una forza politica - Médecins sans frontières, il Partito radicale, una *star* di Hollywood - hanno imbastito una campagna mediatica tirando fuori le singole questioni dall'oscurità in cui sono rimaste fino a ieri, isolando dal proprio ambito naturale problemi oggettivamente gravi anche a prescindere dalle drammatizzazioni di comodo e suggerendo interventi che immancabilmente fanno prevalere sulle dinamiche reali *in loco* le prospettive esterne in funzione degli interessi del centro.

La prima cura di una politica per l'Africa dovrebbe essere la continuità dell'osservazione dei processi e la loro rigorosa contestualizzazione. Per evitare eccessive dispersioni, si potrà eventualmente stabilire una scala di priorità in base alla natura dei problemi o per regione o per paese. Nel frattempo, le priorità che tradizionalmente valevano per l'Africa - il Corno quanto alle regioni da privilegiare, la cooperazione allo sviluppo quanto al metodo - sono andate smarrite. Lo stesso principio d'autodeterminazione, sicuramente valido per tutto il periodo della decolonizzazione, è andato diluendosi in fattispecie di dubbia consistenza e poco congruenti - da quando viene impugnato da movimenti locali o spezzoni di società di cui non è chiara la rappresentatività - con obiettivi come la stabilità, i diritti e lo sviluppo.

2. Alla base della crisi dell'Africa c'è la crisi dello Stato post-coloniale. Lo Stato istituito al momento dell'indipendenza, ritagliato sulla mappa geopolitica fissata dalla spartizione dell'Africa nell'era coloniale, ha tenuto più del previsto. La politica e diplomazia africana si è rivelata capace in questi 40-50 anni di salvaguardare l'integrità di una cinquantina di Stati che avevano tutte le sembianze della fragilità e della provvisorietà. La sola eccezione è l'Eritrea, staccatasi dall'Etiopia nel 1991, ma l'Eritrea era un caso *sui generis* e infatti non ha costituito un vero precedente.

In Africa ci sono Stati artificiali, instabili, divisi, inefficienti o “falliti” (la Somalia, la Sierra Leone, la Liberia, la Guinea ex-portoghese, in vari momenti) ma le frontiere hanno resistito agli strappi più che in Asia o nella stessa Europa centrale e orientale. L’idea - che a tratti affiora a livello di analisi o di proposta politica - di risolvere le crisi attraverso una semplificazione della statualità, inseguendo un’ipotetica “ri-nazionalizzazione” di Stati che sono nati con strutture pluralistiche in termini di storia, cultura e/o lingua, è quanto di più antitetico ci sia rispetto alle logiche delle stesse crisi. Lo Stato africano non era attrezzato per gestire il pluralismo ed è a questo limite che va posto rimedio con la democrazia e la partecipazione in senso inclusivo. Anche le guerre civili o tribali non puntano a “dividere” ma al controllo dello Stato così com’è, alla conquista del potere al centro, alla disposizione migliore delle risorse, al riconoscimento internazionale con relative rappresentanza verso l’esterno e facoltà di attingere ai flussi finanziari internazionali.

All’Africa fa difetto una prassi politica in grado di garantire istituzioni accettate da tutti e regolare la successione al governo fra i gruppi di potere e persino fra le persone all’interno di un medesimo gruppo di potere (un regime, un partito, l’esercito). Le grandi potenze si adoperano in vario modo per promuovere dall’esterno la stabilità e la *governance*. Una forma di pressione abituale è costituita dalle condizionalità che corredano gli aiuti e i crediti concessi dagli organismi finanziari ed economici internazionali o dai singoli donatori. Anche l’Italia ha mescolato vere o finte condizionalità a quelle che dovrebbero essere le finalità più genuine dell’aiuto pubblico (lo sviluppo, la lotta alla povertà e all’emarginazione, la riduzione dei divari, ecc.).

L’introduzione di norme impersonali e al di sopra delle parti, tali da assicurare a tutti (*leaders* politici e militari, individui, gruppi, popolazioni urbane e rurali) un eguale diritto di cittadinanza - sul modello di una nazione civica dimenticando l’omogeneità “nazionale” che è una causa perduta nelle condizioni storiche dell’Africa - richiede uno sforzo che verosimilmente solo i popoli africani possono compiere. La democratizzazione non riguarda solo la società ma deve investire la natura stessa dello Stato e la cultura dominante. E qui riaffiora la specificità dello Stato africano ricordata più sopra.

3. Il cosiddetto “afro-pessimismo” è sempre in agguato. Intorno al 1990 il continente diede l’impressione di entrare in una fase di crescita e di stabilità. Si parlò di rinascita o addirittura di rinascimento. Il settimanale inglese “Economist” diede la sua benedizione alla novità dedicando all’Africa un lungo servizio molto ottimista, annunciato in copertina con un titolo basato su un gioco di parole che suonava più o meno così: “Dall’emergenza in Africa all’Africa emergente”. L’Africa “emergeva”, usciva dal buio, letteralmente dal *black out* durato per circa vent’anni dopo le speranze fatte presagire dall’ondata delle indipendenze negli anni ’60.

Alla base di tanto entusiasmo c’erano sia fatti che pii desideri. Molti paesi africani avevano effettivamente imboccato una strada di riforme ispirate a principi di liberalizzazione, sia in termini

economici che in termini politici. Furono introdotte Costituzioni che ammettevano il pluralismo e il multipartitismo. Qua e là si svolsero elezioni con il corredo delle garanzie necessarie.

Il singolo fatto più importante fu lo smantellamento dell'*apartheid* in Sud Africa. E' finito un regime odioso e il più importante Stato del continente è stato restituito alla politica dell'Africa mettendo finalmente in circolo le sue risorse, la sua forza economica e politica, mentre il grande fascino personale di Nelson Mandela, incoronato presidente nel 1994, riempiva il vuoto nella *leadership* del continente nero che si era aperto con l'uscita di scena dei "padri della patria", dei Senghor, dei Nyerere..Dopo aver colpevolmente tollerato il razzismo, il mondo non ha compreso l'enorme valore del processo che si è compiuto in Sud Africa. Forse non si vuole ammettere che accettare e praticare il "plurale" voluto dalla storia - alla sola condizione di ripudiare il razzismo e la discriminazione - è meglio che pretendere di "territorializzare" i diritti dei popoli o le aspettative delle minoranze. Il Sud Africa dovrebbe costituire un termine di riferimento di ogni politica intesa ad alleviare i problemi della transizione in Africa.

Magari senza esaudire fino in fondo le aspettative, negli ultimi 10-15 anni l'Africa ha conosciuto progressi notevoli. In molti paesi africani, soprattutto nella regione che dal Corno si spinge verso i Grandi Laghi fino al Congo, si è prodotta una mutazione di gruppi dirigenti. Al posto di regimi che coltivavano il caos come sola alternativa all'impotenza dello Stato e alla mancanza di risorse da distribuire, intanto ai propri clienti, sono arrivati al potere governi che interpretano gli interessi di ceti in crescita, che credono nella legalità, fosse pure a proprio profitto, prendendo per buona la sfida della globalizzazione. I risultati non sono definitivi. La violenza continua a pendere come una minaccia in molte situazioni. Anche le elezioni sono e sono state causa di sospetti, dispute e scontri (in Costa d'Avorio, in Kenya, in Zimbabwe). La pacificazione del Congo è largamente incompiuta. La guerra fra Eritrea e Etiopia (1998-2000), scoppiata fra due paesi che sembravano dei capisaldi del "nuovo ordine", è un segnale inquietante. Resta il fatto che la successione in paesi come il Ruanda, l'Uganda, forse la Nigeria e, con molti interrogativi, il Congo-Zaire, oltre all'Etiopia (l'Eritrea rischia di finire nel novero egli Stati "falliti"), ha rappresentato un salto di qualità effettivo con prospettive di durata.

Gli Stati Uniti, con una forzatura, hanno salutato a suo tempo questi governi come "democratici". Ma essi non sono propriamente democratici. Molto più semplicemente, essi praticano il libero mercato come discepoli molto diligenti. Per il resto, molti governi hanno un'irresistibile vocazione all'uso della forza, suscitando una stessa turbolenza fra le opposizioni, sempre sull'orlo della protesta o della rivolta. La legittimazione discende spesso dall'aver vinto una guerra civile. La sanzione di tipo democratico, dove e quando sono state indette elezioni con un minimo di garanzie, è stata un passaggio poco più che formale.

Un grosso inconveniente dal punto di vita dell'etica politica e dell'emulazione virtuosa è che

in Africa le guerre hanno cambiato il panorama politico molto di più di quanto sia avvenuto mediante le elezioni. Anche le elezioni *fair and free*, secondo la formula degli osservatori internazionali, si sono ridotte per lo più al confronto fra due personalità o due partiti che rappresentavano uno stesso, circoscritto gruppo di potere e quasi sempre l'esito elettorale si è deciso su basi regionali o etniche invece che sul confronto fra progetti nazionali. E' con le guerre che si sono affermati i governi più risoluti a chiudere con il passato fatto di instabilità, conflittualità e illegalità. Ma un regime che nasce dalla forza sarà probabilmente portato a confidare nella forza per affrontare i problemi che via via si presentano.

I gruppi dirigenti che cercano di normalizzare le istituzioni e di rispettare almeno sommariamente il principio del *rule of law*, confidando nello sviluppo anche dei paesi africani grazie ai processi di internazionalizzazione, hanno rotto con il colonialismo, il neo-colonialismo e lo stesso anti-colonialismo. Essi appartengono a tutti gli effetti a un contesto post-coloniale. Non hanno nessun motivo per mantenere rapporti privilegiati con le ex-potenze coloniali. Il termine di riferimento è sempre di più e sempre più chiaramente l'America (e in certi casi la Cina). Si deve agli aiuti finanziari dei grandi organismi internazionali e all'assistenza soprattutto in campo militare degli Stati Uniti se paesi relativamente piccoli come il Ruanda e l'Uganda possono aspirare a esercitare una politica di potenza in una regione cruciale come quella dei Laghi, che rigurgita di risorse economiche e strategiche.

4. Il cambiamento in corso in Africa è derivato essenzialmente dall'evoluzione e diversificazione delle singole società africane, dai movimenti popolari, dalle scelte delle *élites*. Fra gli incentivi al cambiamento ci sono anche le opportunità offerte dall'economia mondiale. L'Africa ha spazi per future dislocazioni industriali, è abitata da masse rurali in via di urbanizzazione che saranno domani produttori e consumatori, possiede enormi risorse minerarie ed energetiche che finora non sono state adeguatamente valorizzate perché remote e più costose delle risorse di regioni come il Mediterraneo, l'Asia del Sud-Est o l'America latina ed è destinata a rimpiazzare gradualmente regioni nevralgiche ma politicamente infide, troppo inquinate e in via di esaurimento quanto alla possibilità di assicurare all'Occidente le necessarie fonti d'energia

L'Africa non è più immune dai contraccolpi della "grande politica". Gli Stati Uniti stanno sostituendo ovunque le ex-potenze coloniali, a costo di suscitare le gelosie della Francia, che ha il torto di appoggiarsi a gruppi dirigenti obsoleti, in perdita di egemonia, sensibili piuttosto a logiche clientelari o neo-coloniali: Parigi corre ai ripari per conservare l'esclusiva in quello che era noto come il suo *pré carré*, l'orto di casa, ma è sempre più in perdita d'influenza persino in paesi fedeli e controllatissimi come il Senegal o Gibuti o la stessa Costa d'Avorio, dove il presidente Laurent Gbagbo, al culmine della belligeranza, accusava Parigi di appoggiare i "ribelli" e lasciava intendere di essere pronto a rivolgersi a Bush. I nuovi dirigenti africani per formazione ed esperienza hanno

meno motivi dei vecchi per appoggiarsi al colonialismo o al neo-colonialismo. Se debbono nuotare nel mare aperto dell'economia globalizzata, tanto vale rivolgersi agli Stati Uniti, che possono fornire loro più aiuti, più copertura militare. La Cina approfitta di tutti i varchi per cercare in Africa energia, terra coltivabile e sbocchi per i suoi prodotti, con molta spregiudicatezza ma evitando finora di aprire contenziosi che possono trascendere nelle relazioni globali.

L'Africa è lontana, imprevedibile. Anche davanti a crisi come quella del Ruanda nel 1994 è preferibile l'astensione. Nei primi anni '90 subito dopo la prima guerra del Golfo, il presidente Bush senior improvvisò un disgraziato intervento militare in Somalia, l'Operazione Restore Hope, alla quale finì per accodarsi anche l'Italia. Quell'iniziativa sembrava destinata a includere almeno il Corno d'Africa nel sistema di sicurezza degli Stati Uniti - a fini strategici e per l'approvvigionamento di risorse naturali vitali per l'economia americana - come appendice del Grande Medio Oriente. L'intervento diede risultati o nulli o disastrosi. Per molto tempo la lezione fu: mai più un'altra Somalia, mai più interventi senza fini precisati in anticipo, mai più operazioni di *nation-building*. Per il timore che la Somalia potesse diventare un secondo Afghanistan, nel 2001 venne messo allo studio un altro intervento nella povera e derelitta Somalia, ma ci si è accontentati di un fuoco di sbarramento preventivo a fini di deterrenza. La Somalia è stata presa di mira nuovamente negli ultimissimi anni per l'affermazione a Mogadiscio di un movimento islamico sospettato di avere tentazioni jihadiste. Molta attenzione ha meritato anche il Sudan, uno Stato con una solida tradizione statale e un'indelebile impronta islamica nella sua storia che completa l'alta valle del Nilo alle spalle dell'Egitto. Se gli Stati Uniti si sono impegnati in prima persona nella mediazione fra il governo di Khartoum e il movimento del Sud fino alla firma del Comprehensive Peace Agreement nel 2005 e si sono poi adoperati all'Onu per far approvare un'operazione internazionale in Darfur è perché in quest'area di transito fra mondo arabo-islamico e Africa nera hanno precisi interessi strategici.

Il coinvolgimento dell'Africa nei processi di militarizzazione si sono intensificati nel clima del post-bipolarismo. Dopo l'11 settembre 2001, l'Africa ha acquistato più importanza sul piano strategico. E' un po' paradossale se si pensa che si era soliti spiegare le guerre in Africa con la confrontazione Est-Ovest. Esigenza reale o pretesto, con la lotta contro il terrorismo si spiegano alleanze, patti, campagne di addestramento, forniture di armi che drenano i già magri bilanci dei paesi assistiti. Il *business* privato della difesa è stato rivelato al grosso pubblico dai fatti bellici in Iraq, ma le compagnie che procurano a contratto servizi logistici e manovalanza nel campo della sicurezza si sono diffuse in Africa già parecchio tempo fa come conseguenza della crisi dello Stato impiegando fra gli altri ex-militari o esperti della sicurezza sudafricani smobilitati dopo la fine del regime bianco. In prima fila nel fomentare il riarmo e gli scenari militari dell'Africa ci sono, come è logico, gli Stati Uniti. E' così che gli americani hanno allestito una rete di protezione che riguarda

in via prioritaria la fascia immediatamente a sud del Sahara collegando il Sahel occidentale al Corno d’Africa attraverso il continente: poiché nessun governo africano si è detto disposto ad accoglierlo, il comando unificato americano per l’Africa (Africom) ha fissato le sue basi arretrate in Italia (Vicenza e Napoli).

Anche se, a differenza della politica tradizionale delle ex-potenze coloniali, la politica americana in Africa è proiettata nel futuro e mostra una certa lungimiranza, essa - almeno per tutto il periodo compreso fra le presidenze di Clinton e di Bush junior, quando l’Africa è entrata di peso nella politica degli Stati Uniti - è stata pericolosamente condizionata da obiettivi “globali” che non coincidono necessariamente con lo sviluppo, la democrazia e la pace dell’Africa. L’Africa è diventata una priorità per la questione del terrorismo e per le risorse - anzitutto il petrolio - che può fornire allo sviluppo dell’economia mondiale. E’ troppo presto per fare anticipazioni sull’agenda che Barack Obama proporrà per l’Africa, una terra che è in parte la sua stessa patria.

5. La cooperazione allo sviluppo, che aveva lo scopo di integrare la periferia in una specie di semiperiferia semi-sviluppata avvicinandola al centro, ha perso in buona sostanza la sua funzione. L’integrazione dopo la fine del bipolarismo Est-Ovest è stata perseguita di più attraverso la guerra. La “guerra infinita” nel Medio Oriente e nel cuore dell’Eurasia è lì a provarlo. La cooperazione si sta specializzando così nella gestione dell’emergenza, per calamità naturali o per i dissesti provocati da fatti bellici, perdendo di vista lo sviluppo e incoraggiando l’irresponsabilità dei governi. Sui possibili danni nel medio o lungo periodo degli aiuti alimentari, basta consultare l’ampia letteratura in merito.

L’idealtipo della politica di cooperazione che anche l’Italia pratica ormai con tutto un arco di paesi mediterranei e nordafricani (Libia compresa) è il trasferimento della strumentazione tecnico-militare e di *intelligence* per impedire l’emigrazione clandestina, prevenire il terrorismo e - quando non sia l’offa che viene data in cambio al paese assistito - frenare i traffici illeciti di armi, droga o preziosi contrabbandati o trafugati. A parte le aberrazioni di un simile approccio, umiliante per entrambi i contraenti, il *trend* sta portando alla riabilitazione del commercio di armi e a un’imbarazzante confusione fra cooperazione *tout court* e cooperazione militare. Anche la cancellazione del debito che di tanto in tanto viene esposta come fiore all’occhiello di questo o quel governo, anche in Italia, non è vera cooperazione allo sviluppo: come l’“indultino” per svuotare le carceri, serve soprattutto a rilanciare esportazioni che riprodurranno corruzione e dipendenza.

Nei rapporti bilaterali e multilaterali l’Africa non sollecita neppure più il classico “aiuto”. Si tratti dell’Europa, dei G8 o di altre sedi, insiste per una forma di *partnership*. Sono Sud Africa e Nigeria che fungono da portavoce riconosciuti del continente a livello internazionale. Per essere più convincenti, i governi africani sono soliti fare propri, con uno zelo a volte eccessivo, tutti i paradigmi della globalizzazione: il governo della legge, il mercato, il neo-liberismo. Il proposito è

di ricavare tutti i vantaggi che la cosiddetta comunità internazionale promette a chi adotta comportamenti virtuosi. I benefici non sono stati immediati. C'è anche chi dubita che l'Africa, nelle condizioni di inferiorità in cui versa, sia in grado di inserirsi con successo nel filone della globalizzazione. Persino in Sud Africa gli indici sociali, invece di migliorare, sono peggiorati dopo l'abrogazione dell'*apartheid*. L'Africa sconta ritardi e insufficienze imputabili all'ambiente, alla storia, all'istruzione. Le quote dell'Africa nel commercio mondiale, negli investimenti, nella partecipazione alla formazione del prodotto lordo sono insignificanti, intorno al 2-3 per cento, contro una popolazione che è circa il decimo della popolazione mondiale. Ma se per il resto del mondo può apparire trascurabile, l'Africa è molto vulnerabile ai fattori esterni e dipende dai flussi esterni per la sua stessa sopravvivenza. Il tasso di crescita nella prima metà degli anni Duemila si è assestato su una media del 5-6 per cento, ma con la crisi finanziaria ed economica mondiale tutte le previsioni di sviluppo si sono dimezzate di colpo.

L'Unione africana (Ua), la nuova organizzazione continentale che nel 2003 ha preso il posto dell'Organizzazione dell'unità africana (Oua), dimostra di voler passar sopra al dogma della non-interferenza negli affari interni dei paesi membri ed è infatti abilitata a intervenire nelle emergenze create da violazioni dei diritti umani e da conflitti pur di evitare interventi "esterni" da parte delle grandi potenze o, peggio, della Nato. Uno dei titoli di merito della Cina in Africa è il suo conclamato rispetto della sovranità degli Stati con cui collabora o fa affari.

Purtroppo le risposte che l'Africa ha ricevuto dal resto del mondo e in particolare all'Occidente sono deludenti. Alle sue proposte di affrontare con impegno e reciprocità le scadenze dello sviluppo e della stabilità l'Europa, anche nei consessi a livello di Ue e vecchia Oua, ha ribattuto sui soliti chiodi: emigrazione clandestina, terrorismo, traffici illeciti. Come se toccasse all'Africa - e fosse alla sua portata - risolvere le contraddizioni del mondo globalizzato.

L'Italia - all'interno dell'Unione europea ma sapendo che l'Ue in quanto tale non riesce ad esprimere in Africa una politica unitaria (nella sola Somalia sono in lizza almeno tre diverse politiche europee) - dovrebbe sfruttare quel poco o tanto di rendita di posizione che le viene dalla collocazione geografica, dal buon vicinato e dai vincoli storici per promuovere una politica che si ponga come obiettivo l'integrazione senza conflitto, dialogando con le forze sociali emergenti senza la pretesa di affrettare dall'esterno i processi di cambio e coinvolgendo il più possibile su un piede di parità l'Unione africana.

Gian Paolo Calchi Novati

Professore di Storia e Istituzioni dell'Africa alle Università di Pavia e Roma La Sapienza,  
Responsabile dell'Osservatorio Africa dell'Ispi di Milano