

Tendenze politico-economiche attuali in Africa

Gli aspetti economici

L'Africa è il continente che, negli ultimi quindici anni, ha subito le più brusche oscillazioni nella percezione del mondo sviluppato: dall'*Hopeless Continent* (copertina dell'*Economist* del 2000) si è passati in dodici anni ad *Africa Rising* (nuovo titolo della stessa rivista del 2012 nonché motto, un anno dopo, del vertice dell'Unione Africana del cinquantenario). L'aria è cambiata e l'ultimo quindicennio ha visto un tumultuoso sviluppo economico, trainato dall'investimento delle potenze emergenti (Cina in primo luogo, poi anche India, Brasile, Corea) ma anche da fattori endogeni positivi: l'espansione del ceto medio, lo sviluppo demografico, l'emersione di forme e istituzioni democratiche e, infine, il superamento di una parte (solo una parte) dei fattori politici che avevano ostacolato uno sviluppo prolungato e sostenibile. Ci si riferisce, soprattutto, alla fine dei conflitti interni importati in Africa, lungo almeno tre decenni, dalla guerra fredda fra le due superpotenze. La conclusione della guerra fredda non ha mancato di produrre un dividendo positivo, ma non ha portato alla fine di tutti i conflitti: permangono infatti quelli dovuti al carattere composito ed etnicamente frammentato delle entità statali ereditate dal periodo coloniale, alla *Governance* debole e spesso corrotta, al controllo delle materie prime. Infine, ai contrasti interreligiosi che hanno subito una recrudescenza dal 2010.

Lo sviluppo africano, evidenziato da una congiuntura globale deflazionistica, ha registrato negli ultimi anni alti tassi di crescita medi del PIL: 5,4% nel periodo 2002-2012; 6,6% nel 2013. La crisi attuale ha prodotto una decelerazione solo nel 2014, mentre le previsioni puntano già adesso a un consolidamento della crescita, con un incremento del PIL del 5,2% previsto nel 2015.

Questi dati, comunque positivi e indicativi di una notevole resilienza nelle congiunture di crisi, vanno però relativizzati: è stato notato (Prodi, 2014¹) che, anche se impressionanti nell'attuale contesto globale recessivo, i tassi di sviluppo africani restano comunque di molto inferiori a quelli "a due cifre" registrati dalla Cina nell'ultimo trentennio di sviluppo; che i tassi di risparmio restano inferiori a quelli registrati nei Paesi asiatici al momento del loro decollo e che, infine, molte economie africane dipendono ancora in maniera eccessiva dai flussi finanziari stranieri. Una analoga tara va fatta su un indicatore popolare come il reddito medio pro capite. Esso è sì cresciuto di due volte e mezzo in cinquant'anni, passando da 473 a 1225 dollari p.c., ma la varianza registrata da Paese a Paese è enorme: dai 396 \$ della RDC ai 38mila della Guinea Equatoriale, Paese, quest'ultimo, che ha beneficiato di un boom petrolifero intenso. La correlazione fra dotazione di materie prime e crescita del reddito p.c. non è però automatica: nella categoria dei Paesi a basso reddito si trovano, infatti, Paesi come l'Etiopia (privo di materie prime) e Paesi dotati di un potenziale enorme di risorse, come la RDC e il Mozambico. Analogo ragionamento vale per un indicatore come la percentuale della popolazione in condizioni di estrema povertà (meno di 1,25\$ al giorno), la quale si è sì ridotta nel complesso dal 58 al 48 per cento, restando comunque elevatissima in rapporto al resto del mondo. Un paradosso è, inoltre, che la povertà sia diminuita meno nei Paesi ricchi che in quelli privi di risorse naturali². In questi casi, il malgoverno e la corruzione e in generale la debolezza istituzionale e i conflitti interni hanno impedito che i benefici della crescita si diffondessero dalle élites all'insieme della popolazione.

Anche in termini quantitativi globali, il PIL africano (che ammonta oggi a 1,9 trilioni di \$ USA) rappresenta solo il 2,8% del PIL mondiale. La stessa percentuale del 3%, a un dipresso, si registra per quanto riguarda la partecipazione dell'Africa al commercio internazionale e i flussi in entrata d'investimento diretto estero (IDE).

In definitiva, e nonostante l'intenso sviluppo degli ultimi anni, l'Africa non è riuscita a tenere completamente il passo con il resto del mondo. Sul lungo periodo la crescita è stata sostenuta per pochi anni, essendo poi seguita da periodi regressivi di disordine economico ed istituzionale. Di converso, un'accelerazione della crescita continuata nel tempo avrebbe potuto essere facilitata e sostenuta dall'apertura al commercio estero e dalla crescita del commercio interafricano, dalla

¹ R.Prodi, M. Pezzini: *Africa, una priorità europea*, in *Il Sole 24 ore* del 17 dicembre 2014

² Dati tratti da F, Bonaglia, *Africa, un continente in movimento*, il Mulino, Bologna 2014

stabilità macroeconomica e da una maggiore eguaglianza nella distribuzione del reddito, oltre che naturalmente da un quadro di istituzioni democratiche consolidate.

Sviluppo economico e povertà

Il deficit africano di queste precondizioni strutturali dello sviluppo riguarda, almeno in buona parte, i cosiddetti "Obiettivi del Millennio" (MDG). Essi si riferiscono ai fondamenti strutturali del benessere di una nazione: eradicazione della povertà estrema, diffusione universale dell'istruzione, parità di genere, salute, sostenibilità ambientale e, infine, attuazione di un "partenariato globale dello sviluppo" che comprenda non solo l'APS ma una cooperazione fra PVS e Paesi sviluppati estesa al commercio e al trasferimento delle tecnologie. Il bilancio complessivo degli sforzi sui MDG non è finora negativo, anche se ineguale: l'estrema povertà sarebbe stata globalmente dimezzata (ma non in Africa). Progressi significativi sono stati raggiunti nell'accesso all'istruzione primaria e in campo sanitario, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro la malaria, TB e HIV-AIDS, e la riduzione della mortalità infantile (ma è ancora molto alta la mortalità materna). La percentuale di malnutrizione è calata sensibilmente, ma l'obiettivo di dimezzare la popolazione sottoalimentata non è stato ancora raggiunto e richiederà nuovi sforzi³.

Al di là di un esame puntiglioso su quanto è stato raggiunto e quanto resta ancora da fare, è importante che il dibattito si stia spostando adesso, alle Nazioni Unite e nella comunità internazionale, dai MDG ai *Sustainable Development Goals* (SDG). I MDG hanno fornito ai Paesi, partner e donatori, una dimensione chiara ed emblematica, anche se semplificata e parziale, della strada da percorrere. Ma proprio la riflessione sulle fragilità dello sviluppo in Africa e sulla possibilità, purtroppo sempre aperta, di un'involuzione, consiglia ora un accento focalizzato sulle condizioni strutturali (sia politiche, che riguardanti la trasformazione dei fondamenti economici, industriali ed agricoli) che potrebbero rendere stabile, sostenibile ed irreversibile il progresso, in termini di riduzione della povertà, creazione di lavoro e sicurezza alimentare⁴. In questa chiave, priorità è conferita alla valorizzazione delle risorse naturali, agricole e minerarie, agli investimenti in infrastrutture, strategici per aumentare l'ancora esiguo commercio interafricano, e a quelli per la trasformazione dell'agricoltura, cruciali in termini di creazione di lavoro e di lotta alla povertà, poiché l'agricoltura costituisce la principale fonte di reddito per quasi l'80% della popolazione africana più povera. Secondo questo modello, i profitti generati dal settore primario e da quello minerario potranno essere reinvestiti e canalizzati in una diversificazione economica che tocchi anche il manifatturiero e i servizi (settore, quest'ultimo, particolarmente dinamico nell'attuale fase dello sviluppo africano).

La recente focalizzazione sui SDG, in sintesi, tende a porre l'accento e gli sforzi su due debolezze di fondo dell'Africa che hanno costituito un perenne ostacolo sulla via dello sviluppo: la prima è la loro vulnerabilità a shock che solo in parte sono "esterni" (fattori climatici, sicurezza alimentare..); la seconda è costituita dalla debolezza delle istituzioni, a sua volta generatrice di conflitti e suscettibile di ripercuotersi negativamente sulla struttura economica fondamentale.

Accanto all'investimento "strutturale" necessario per rendere sostenibili gli obiettivi dello sviluppo, appare perciò altrettanto fondamentale il rafforzamento delle istituzioni politiche, sia sul piano interno, sia su quello multilaterale. La fine della guerra fredda, sul piano interno, ha consentito un graduale processo di democratizzazione, accompagnato dal miglioramento della *Governance* e delle politiche macroeconomiche, seguito alle (pur controverse) politiche di aggiustamento strutturale concordate con le IFI negli anni '90. Il processo è stato però lento e ineguale, risentendo delle enormi differenziazioni interne, sul piano culturale e su quello religioso.

Diversità geopolitiche e conflitti

Convenzionalmente, si distinguono in Africa quattro grandi aree geopolitiche: una fascia nordafricana di lingua e cultura prevalentemente arabo-islamica, soggetta a profonde trasformazioni e non ancora stabilizzata dopo i rivolgimenti delle "primavere arabe" (Egitto, Tunisia, Algeria e soprattutto Libia..); un'Africa Orientale collocata sulla linea di faglia fra l'Africa subsahariana e la penisola arabica e pertanto anche fra due grandi religioni monoteiste,

³ Per un primo bilancio v. UNDP, *The Millennium Development Goals Report*, 2014.

⁴ Confronta il rapporto della Brookings Foundation: *Foresight Africa. Top Priorities for the Continent in 2015*, in www.brookings.edu.

Cristianesimo ed Islam: la Somalia vi costituisce il principale, ma non l'unico, focolaio d'instabilità; un'Africa centrale in fase di tumultuoso sviluppo ma anch'essa con un forte potenziale di instabilità, per concause interne ed esterne: soprattutto in Nigeria, ma anche in Niger, Camerun, Ciad e nella Repubblica Centrafricana; un'Africa Occidentale francofona che ha registrato progressi democratici (Senegal) ma che ha pesantemente risentito dell'infezione libica (Mali); un'Africa del Sud, infine, che pur nella diversità risalente dalle diverse dominazioni coloniali, appare ora relativamente stabilizzata sotto una discreta egemonia regionale del Sudafrica.

Nonostante le differenze originarie, il movimento della globalizzazione ha potentemente investito queste civiltà diverse, portandoli a inattesi contatti. Si possono citare tre esempi, nel male e nel bene, di questi vettori globalizzanti:

- 1- Un primo movimento globalizzante ha investito, in forma maggiore o minore, quasi tutti i Paesi nordafricani (e oltre, verso la penisola arabica e il Medio Oriente).
- 2- Il secondo è il contagio delle fazioni islamiche radicali, che si è rapidamente esteso lungo una fascia geopolitica molto ampia, dalla Somalia all'Egitto, alla Nigeria e ai Paesi che la circondano, fino al Mali. Due ne sono stati i moltiplicatori specifici: il vuoto di potere creato dalle primavere arabe, prima e, poi, il disfacimento del regime di Gheddafi.
- 3- Il terzo, più positivo, è la diffusione nel continente di forme e istituzioni rappresentative democratiche. Con tutti i limiti dovuti alle resistenze di potere e clientelari e dalle sovrapposizioni e contaminazioni con i rapporti tradizionali, tribali e clanici, le forme rappresentative di stampo "occidentale" e la *Rule of Law* costituiscono ormai un quadro di riferimento generalizzato, anche se realizzato solo in piccola parte.

La dinamica dei conflitti si è soprattutto diffusa in Africa lungo quella "mezzaluna di instabilità" che si estende lungo un arco molto ampio, dalla Somalia fino al Mali. Alcuni conflitti hanno prevalenti caratteristiche locali, ma altri rivestono un potenziale destabilizzante che va ben oltre i confini: la Somalia detiene questa funzione di catalizzatore nell'Africa Orientale, con ramificazioni in Etiopia, Kenya e Gibuti. Nell'Africa Centrale, ai conflitti in qualche modo "tradizionali", le cui radici risalgono al periodo coloniale e post-coloniale e hanno a che fare soprattutto col controllo delle materie prime (Congo) e con i contrasti interetnici, se ne aggiungono altri dalla prevalente matrice religiosa (Nigeria). Nell'Africa occidentale, il conflitto in Mali è diretta conseguenza di una situazione di vuoto di potere e anomia radicata nelle differenze interne tra Nord e Sud del Paese, ma il cui principale detonatore è stata la crisi libica.

L'immagine della mezzaluna d'instabilità rimanda emblematicamente alla frattura fra Islam e Cristianesimo, anche se i conflitti hanno in generale radici complesse che rimandano alla lotta per il controllo delle materie prime e ai conflitti di natura etnica e tribale, rivestiti di una vernice politica. Diseguaglianze regionali ed economiche trovano infine, spesso, un vettore di espressione e di mobilitazione nel "fattore religioso", in particolare sotto forma di adesione alle varie correnti dell'Islam radicale.

I livelli di intervento. Conflitti nazionali e ruolo degli organismi multilaterali africani

La complessità delle concause dei conflitti e dell'instabilità politica richiede di essere affrontata a diversi livelli: nazionale, regionale e multilaterale. A livello nazionale, il 2015 costituirà un banco di prova fondamentale per la tenuta di Paesi chiave all'interno di quell'arco d'instabilità che abbiamo sopra descritto. Elezioni, parlamentari o presidenziali, si terranno, infatti, in Paesi come l'Etiopia, il Sudan e il Sudan del Sud, l'Egitto; la stessa Libia se la situazione lo consentirà, la Nigeria (test chiave per i rapporti fra cristianesimo e Islam), il Togo, il Burkina Faso e la Guinea. Più a sud, si terranno elezioni anche in Tanzania, Zambia e Burundi.

L'altro aspetto è quello regionale. Come noto esiste una rete di organizzazioni regionali (REC's) molto ampia (8 in tutto): la maggioranza con attribuzioni solo economiche, relative al processo di integrazione regionale; altre con margini di intervento politici che in alcuni casi hanno consentito mediazioni di qualche efficacia per la soluzione, o quantomeno per il contenimento, dei conflitti locali: è il caso dell'ECOWAS per il Mali, e dell'IGAD per il Sud Sudan. Il loro ruolo dovrà essere potenziato, per progredire verso un'integrazione africana che parta dall'ambito regionale e consenta un più efficace raccordo con gli indirizzi generali tracciati a livello continentale dall'Unione Africana (UA).

L'UA, nata nella sua forma attuale nel 2002 sulla base dell'esperienza dell'OUA, sorta nel '63 con una marcata impronta anti-colonialista, presenta ancora notevoli carenze e una ridotta

capacità e rapidità d'intervento nelle crisi politiche e umanitarie (v. i casi della Libia e dell'Ebola). Costituisce però un quadro di riferimento non eludibile, per coordinare la cooperazione fra Paesi africani in campi centrali per lo sviluppo e la stabilità del continente: la definizione di strategie per lo sviluppo economico; l'integrazione regionale, che consentirebbe di superare quell'ostacolo fondamentale allo sviluppo costituito dall'ancora esiguo commercio intra-africano; l'attuazione di un'agenda post-2015 che tenga maggiormente in conto i punti di vista africani (*demand driven approach*), le problematiche della pace e della sicurezza.

Nella promozione della Governance e la lotta alla corruzione l'UA ha fatto passi avanti, come p.es. l'emendamento approvato nel vertice di giugno 2014 al protocollo della Corte Africana di Giustizia, che consente ora di giudicare casi di corruzione, di riciclaggio, di pirateria e di traffico di droghe e di esseri umani. La debolezza della Commissione rispetto ai singoli Capi di Stato, in altri termini il carattere solo limitatamente sovranazionale dell'Organizzazione, ha per altri versi costituito un fortissimo limite alla promozione della democrazia e dei diritti umani da parte dell'UA nonché - nell'ambito della politica estera - alla sua capacità di condurre operazioni di mediazione e facilitazione delle crisi politiche e diplomatiche. D'altra parte l'UA ha condotto con relativo successo operazioni di *peace keeping* come in Somalia, attraverso i contingenti di AMISOM. Sfide strutturali e possibili riforme future: affrancarsi dalla dipendenza dai donatori, stabilendo e rispettando una credibile chiave di ripartizione degli oneri da parte dei Paesi membri; rafforzare la Commissione mediante adeguate riforme (per il momento non in vista); infine, realizzare una maggiore *ownership* da parte dei Paesi africani.

Renzo Rosso
7/3/2015