

Antonio La Spina

**OBIETTIVI DI SVILUPPO
IN AFRICA
E DINAMICHE GLOBALI**





ANTONIO LA SPINA*

OBIETTIVI DI SVILUPPO IN AFRICA E DINAMICHE GLOBALI

Com'è noto, in Africa la povertà estrema si concentra per lo più nella parte sub-sahariana. Articolando i risultati attesi secondo scadenze da rispettare e quantità da ottenere, gli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs) per il periodo 2000-2015 prevedevano, per quanto riguardava in particolare l'Obiettivo 1, il *dimezzamento* della quantità delle persone che nel 1990 pativano la povertà estrema (intesa come il vivere con meno di un dollaro al giorno) e la fame. La quantità di tali persone allora ammontava a un miliardo e novecento milioni di persone circa. Come ci dice l'ONU, tale obiettivo è stato ampiamente superato, peraltro anche assai prima della scadenza del 2015, scendendo a una cifra intorno agli 800 milioni (l'approssimazione è d'obbligo, per ragioni in parte intuitive). Tuttavia, tali miglioramenti per lo più *non* hanno riguardato la situazione africana, bensì altri Paesi in altri continenti. Il caso più eclatante e più noto è quello della Cina, che da sola è in larghissima parte responsabile della decurtazione del numero delle persone in povertà estrema secondo l'obiettivo 1 dei MDGs. La globalizzazione - intesa qui come tendenziale incremento degli scambi commerciali e dei movimenti di persone, idee, capitali tra Paesi, dovuta anche alla riduzione o all'abbattimento delle barriere che li ostacolavano - in certi casi e sotto certi profili ha avuto conseguenze benefiche. Tuttavia non sempre è stato così, se si pensa ad alcuni tipi di mercati - soprattutto quelli finanziari - la cui apertura repentina e mal gestita ha invece provocato danni economici e tensioni sociali.

I successivi Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) per il periodo 2016-2030, invece, coprono una gamma più articolata e variegata di ambiti, che si prestano meno dei MDGs loro predecessori a essere espressi in termini senz'altro quantitativi. Tuttavia i primi due SDGs, che riguardano proprio l'eliminazione della povertà estrema (adesso definita come il vivere con meno di 1,9 dollari al giorno), per ciò stesso sono espressi in termini quantitativi, nel senso che entro il 2030 *nessuno* dovrebbe vivere con meno di quella somma e *nessuno* dovrebbe soffrire la fame. Si parla di "mettere fine" dappertutto a quel tipo di povertà e di "mettere fine" alla fame, garantendo la "sicurezza alimentare, una nutrizione migliore e un'agricoltura sostenibile".

Notoriamente l'Africa sub-sahariana è oggi la zona del mondo più problematica sotto questo profilo. Inoltre, dopo un certo periodo di graduale riduzione, secondo vari organismi dell'ONU negli ultimissimi anni sarebbe in corso un'inversione di tendenza, con incrementi delle persone denutrite (dovuti a crisi ambientali e geopolitiche) spesso localizzati appunto in quelle zone dell'Africa.

Diversi Paesi europei hanno avuto possedimenti coloniali in Africa e talvolta mantengono tuttora con gli stati e i regimi post-coloniali rapporti privilegiati. Anche per tale ragione gli ex colonizzatori hanno avviato *motu proprio* loro forme di cooperazione internazionale. Per altro verso, è evidente che l'Africa, anche per la sua vicinanza fisica, viene percepita come incombente dai cittadini europei, che oggi la

* Il contributo è disponibile integralmente in *Partenariato Europa-Africa presupposti culturali*, edizioni Rezzara, Vicenza, 2019.



vedono come una minaccia, mentre è invece una fonte essenziale di risorse (tanto naturali quanto umane) e di opportunità. Ciò è stato ben compreso da alcune potenze emergenti, quali la stessa Cina e l'India, che ormai da tempo e in misura crescente mantengono rapporti di collaborazione, localizzano investimenti, sostengono progetti di grandi infrastrutture.

Un Piano Marshall?

Si sente parlare sempre più spesso, nell'Unione Europea, della necessità di un "Piano Marshall" per l'Africa. Non tutti sono d'accordo su ciò, anche perché non tutti hanno la stessa opinione sulla bontà dell'impostazione e dei risultati del Piano Marshall. La ricostruzione economica dei Paesi devastati dalla guerra per Marshall era necessaria sia per garantire la pace e il benessere al loro interno, sia nell'interesse del mondo intero. A suo dire bisognava agire "contro la fame, la povertà, la disperazione e il caos". In un suo precedente discorso, pronunciato alla fine del 1945 quando stava per iniziare il suo lavoro diplomatico in Cina, lo stesso Marshall per un verso parlava della necessità di evitare il ripetersi di una nuova ecatombe mondiale, ma sottolineava che, se a seguito della guerra in milioni non avevano da mangiare, da vestirsi, dove dormire o come ripararsi dal freddo, era prima di ogni altra cosa e urgentemente a tali bisogni che bisognava fare fronte.

Infatti, nel primo anno di attività il Piano Marshall fornì anzitutto cibo. Poi, una volta che si era impedito che la gente morisse di fame, o freddo (problema che in Europa si pone di più che in Africa), ci si dedicò via via alle infrastrutture. È evidente che il compito, pur di per sé immane, di ricostruire e far ripartire l'economia europee era comunque relativamente più facile rispetto a ciò che oggi va fatto in molti Paesi africani. Un conto è rimettere in piedi istituzioni di mercato e sistemi produttivi che pre-esistevano. Tutt'altra cosa è costruirli quasi *ex novo*. Per un verso l'ideazione e la gestione del Piano Marshall, coeve alla costruzione delle istituzioni di Bretton Woods (quali il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale) si rifacevano non certo al liberismo economico, quanto piuttosto all'esperienza interventista del New Deal e agli insegnamenti keynesiani secondo i quali i soggetti pubblici potevano e dovevano farsi carico di politiche pubbliche volte a orientare le economie verso la piena occupazione e il benessere. Gli aiuti del Piano furono anche ufficialmente offerti ai Paesi dell'Europa orientale, i quali però (com'era prevedibile) non se ne avvalsero. Infatti, essi venivano erogati sotto varie ed esigenti condizioni, che erano sì in linea con idee quali un'economia mista e uno Stato interventista e promotore di sviluppo, ma non compatibili con modelli pienamente collettivisti.

Il Piano Marshall è stato in genere giudicato un intervento di grande successo, che ha contribuito a far decollare - nei Paesi che avevano partecipato al secondo conflitto mondiale - una serie di miracoli o comunque di boom economici, poi protrattisi fino alla metà degli anni settanta. Quando l'ortodossia economica dominante non è più stata il keynesismo, bensì il neo-liberismo, si sono avuti tentativi volti a ridimensionarne o negarne l'impatto. In che è peraltro in linea con idee quali la



necessità e la vantaggiosità di una riduzione al minimo dell'intervento pubblico in genere, e in particolare della cooperazione internazionale rivolta verso i Paesi più poveri, ritenuta senz'altro inefficiente e dannosa.

Le analisi più attente e largamente condivise all'interno della comunità scientifica, invece, hanno confermato che il Piano Marshall ha contribuito in modo sostanziale a far ripartire i Paesi che ne sono stati beneficiari, ma non soltanto e non tanto grazie all'entità finanziaria (pur significativa, ma non enorme) delle somme messe in campo, bensì per le modalità e le condizioni impiegate, nonché per il suo ruolo di catalizzatore della fiducia nel futuro, nell'apertura dei mercati e nella serietà delle istituzioni economiche.

Una lezione dall'esperienza italiana

L'Italia è stata destinataria del Piano Marshall e protagonista di un proprio miracolo economico post-bellico.

Il vasto pubblico in genere non ha presente che quel miracolo economico coinvolse anche il Mezzogiorno. Di più, ciò avvenne proprio in connessione con il Piano Marshall (qui European Recovery Program - ERP), il New Deal e gli insegnamenti keynesiani. Erano stati infatti approntati per l'Italia certi fondi ERP e della International Bank of Reconstruction and Development (IBRD Banca mondiale) per investimenti in infrastrutture, che sarebbe stato possibile non perdere - visto che il Piano Marshall era vicino alla sua chiusura - solo a certe condizioni. Gli interlocutori dei *policy-makers* italiani, stante che le opere pubbliche hanno bisogno di rapidità, competenza e integrità nell'esecuzione, ma comunque nell'ambito di programmazioni pluriennali, richiedevano che ad occuparsene fosse un soggetto istituzionale capace di prendere impegni credibili di lungo periodo (come tale indipendente dal ciclo politico, dalla sua instabilità e da esigenze contingenti). Il modello cui era scontato pensare era quello di una delle istituzioni paradigmatiche del New Deal, la Tennessee Valley Authority (TVA), che operò e tutt'ora opera per lo sviluppo del bacino del fiume Tennessee - comprendente ben sette stati membri USA - intervenendo per i primi decenni in materia di dighe, elettrificazione e sviluppo rurale. La Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950 inizialmente per una durata di dieci anni, fu la soluzione italiana che consentì di utilizzare i fondi di cui sopra, attuò in pochi anni un imponente programma di opere necessarie per la preindustrializzazione (tra cui dighe, acquedotti e altre infrastrutture) e contribuì in modo decisivo a realizzare l'unico periodo nella storia d'Italia (appunto tra il 1950 e il 1975) in cui si ebbe una significativa riduzione del divario tra il Nord e il Sud. Dopo lo shock petrolifero del 1973 molte condizioni di contesto cambiarono, la Cassa cambiò anch'essa, e il divario Nord-Sud tornò ad allargarsi, anche se le risorse via via immesse per un altro ventennio andavano aumentando.

La lezione che si desume, valida sia per l'Italia di oggi sia per quanto si vorrà fare per l'Africa, è che un robusto intervento pubblico per fronteggiare i bisogni essenziali



(prima) e promuovere lo sviluppo economico (possibilmente anche durante, ma logicamente dopo) è opportuno e necessario. Ma non è soltanto questione di risorse finanziarie. Queste, una volta stanziare, potrebbero restare ferme, o essere impiegate male (come ci insegnano le vicende dei fondi di coesione europei, e non soltanto). È essenziale che le regole e i soggetti rilevanti per lo sviluppo siano congegnati in modo appropriato. Quando non è così, si hanno sprechi e fallimenti.

Concludendo

La cooperazione internazionale si rivolge ai Paesi poveri, quindi anche a molti Paesi africani. Sarebbe quindi che la questione fondamentale sia di incrementare un po' i fondi a essa destinati dai Paesi più ricchi. D'altro canto, un certo filone di pensiero - si pensi a Easterly, Moyo, e per altro verso anche a Deaton - si scaglia contro tale idea e sostiene che proprio lì dove c'è stata una maggiore concentrazione di finanziamenti (come appunto in Africa) si ha ancora arretratezza, mentre i Paesi che hanno fatto passi da gigante sono quelli che ne hanno avuto di meno. Gli aiuti possono essere inutili o addirittura controproducenti ("maledetti"), come ben sa chi vive in Italia e in particolare nel Mezzogiorno. Ma la conclusione secondo cui essi vanno ritirati, o caso mai concentrati soltanto su impieghi di sicura e veloce fruttuosità economica è a mio avviso da respingere, non soltanto per ragioni umanitarie, ma anche in base alla riflessione scientifica sulla formulazione e sul successo delle politiche volte a contrastare la povertà e a promuovere lo sviluppo umano. I soldi per lo sviluppo, quando sono necessari (ed è certamente il caso dell'Africa odierna), possono essere usati bene. Il Piano Marshall sta lì a dimostrarlo. Se si vuole ripetere - oggi certamente anche attraverso protagonismi nuovi, tra cui sperabilmente quello dell'UE, forse della Cina, e così via - un successo paragonabile, però, occorre parlarne con cognizione di causa, riconoscere le differenze, operare con onestà intellettuale, progettare gli strumenti di *policy* adatti, approntare le cospicue risorse necessarie, e fare sul serio.

La contemporaneità in cui viviamo non ha più, fortunatamente, i tratti degli anni quaranta dello scorso secolo. Sarebbe bello poter credere che le catastrofi di quell'epoca, così come le distopie di cui scriveva allora Orwell, appartengano definitivamente al passato. Comunque sia, il mondo di oggi è non soltanto diverso dal secondo dopoguerra, ma mostra anche tratti sempre più inediti anche rispetto a ciò che sembrava scontato fino a quattro/cinque anni addietro. La povertà estrema e la fame sono problemi planetari (non limitati alla sola Africa), e come tali sono stati giustamente trattati dalle Nazioni Unite nei MDGs e nei SDGs. Sarebbe pertanto doveroso che fosse il consesso mondiale e quindi l'ONU, con un particolare impegno di tutti i Paesi più ricchi, ad affrontare la questione, fornendo una risposta di pari livello. Tuttavia, proprio perché abbiamo davanti ai nostri occhi trasformazioni rapidissime e sviluppi imprevedibili, per arrivare a una nuova ed efficace politica globale è necessario che qualcuno inizi a porre i problemi e a mettere in campo adeguate opzioni di intervento, mostrando una lungimiranza e una buona volontà



che vadano naturalmente al di là degli interessi di breve periodo e “localmente” circoscritti, ma sappiano al contempo dare risposte sensate alle non ingiustificate ansie e paure che circolano tra i cittadini/elettori dei sistemi politici democratici.