

Salvatore Mancuso

PROSPETTIVE DI SVILUPPO E COOPERAZIONE





SALVATORE MANCUSO*

PROSPETTIVE DI SVILUPPO E COOPERAZIONE

Passando ad occuparci del tema della relazione, iniziamo col dire che il modello di cooperazione Europa-africa nasce dalla decolonizzazione e da essa ne viene fortemente influenzato.

Il modello di cooperazione che segue l'indipendenza degli Stati africani potrebbe essere definito “invasivo”, perché basato su un controllo politico da parte dell'ex Paese colonizzatore per così dire “indiretto”, finalizzato a mantenere un forte legame economico con le ex colonie per garantirsi un accesso alle risorse economiche su base pressoché monopolistica.

È un modello di cooperazione ancora fortemente “individualista” perché basato sulla relazione tra il singolo Paese europeo (prevalentemente Francia, Regno Unito e Portogallo, con Belgio e Italia in posizione più defilata) e i vari Paesi africani, cui si affianca, a livello europeo la Convenzione di Yaoundé, che governò i rapporti tra la Comunità europea e le ex colonie dei loro stati membri tra il 1963 e il 1975.

Il progetto di un'Europa unita è ancora agli inizi, ed il contesto politico mondiale è dominato dalla guerra fredda tra il blocco occidentale, a connotazione fortemente capitalistica, ed il blocco sovietico, il cui approccio è chiaramente di tipo socialista. Uno dei territori dove la guerra fredda è combattuta con più forza è proprio quello africano. Grazie anche alla fragilità dei nuovi Stati africani ed alla loro facile influenzabilità sotto il profilo politico e – soprattutto – economico, ciò determina una forte instabilità politica nel contesto africano, con frequenti colpi di stato più o meno cruenti, in cui l'adesione all'uno o all'altro dei due blocchi allo scopo di ottenerne l'appoggio politico, economico e militare diviene strumento per l'accesso al potere (ricordiamo che il collante rappresentato dall'ideologia politica in Africa è assai poco efficace, essendo prevalente quello su base etnico-clanica). Presentati come volti alla lotta alla corruzione, al nepotismo ed al clientelismo, e finalizzati a garantire un maggiore afflusso di risorse alla popolazione, questi eventi permettono ai vari gruppi etnici – spesso sotto forma di alleanze – di accedere al potere.

Nel frattempo, a livello europeo, la Convenzione di Lomé del febbraio 1975 prese il posto della Convenzione di Yaoundé. Essa costituì la conseguenza dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità avvenuto nel 1973 e della necessità di coltivare i rapporti con le ex colonie britanniche. I principali elementi del sistema di partenariato creato dalla Convenzione erano la concessione di preferenze commerciali per le esportazioni dei prodotti dei Paesi ACP, concesse senza richiedere reciprocità per le esportazioni comunitarie verso quei Paesi, e l'istituzione di un meccanismo di compensazione dei prezzi delle produzioni agricole e minerarie. Essa venne rinnovata diverse volte: Lomé II (1980), Lomé III (1985), Lomé IV (1990), Lomé IV bis (1995).

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



Il modello di cooperazione cui ho fatto cenno, su cui – come detto – si innesta il contesto politico appena descritto, prosegue fino alla fine degli anni '80/inizio degli anni '90 del secolo scorso, quando lo scenario politico ed economico cambia per effetto della fine della guerra fredda.

L'occidente in generale, e l'Europa in particolare, non guardano più all'Africa come un territorio da proteggere politicamente, ma come un territorio dove le relazioni di natura economica devono essere privilegiate.

In questo periodo si registra l'intervento delle grandi organizzazioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale, IMF e simili) quali partner principali nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Queste organizzazioni imponevano un modello di cooperazione in cui la concessione degli aiuti era subordinata all'adozione di un pacchetto di riforme c.d. strutturali, contenenti – tra gli altri – l'adozione di un sistema democratico e multipartitico sulla base dei canoni occidentali, di un programma di privatizzazione delle attività economiche sotto il controllo dello Stato, di una normativa di protezione degli investimenti, di un programma di tutela di diritti umani e dell'ambiente a livello costituzionale. Il tallone di Achille di questo sistema consisteva nel fatto di essere un pacchetto preconfezionato che veniva proposto senza variazione alcuna in Congo come in Perù, in Cambogia come in Guinea, con il risultato di essere completamente decontestualizzato dalla realtà dove era destinato ad operare e di perdere, di conseguenza, gran parte delle possibilità di venire effettivamente ed efficacemente realizzato. E ciò senza dire del fatto che gli Stati africani erano molto spesso impreparati ad assorbire un programma di riforme così tecnico e sofisticato che richiedeva risorse tecniche, economiche ed umane che gli stessi non possedevano.

A livello europeo la Convenzione di Cotonou, firmata a Cotonou, in Benin, il 23 giugno 2000, prende il posto della precedente Convenzione di Lomé nel gestire i rapporti di cooperazione allo sviluppo tra i Paesi ACP e i Paesi dell'Unione Europea. La Convenzione regola principalmente l'aiuto allo sviluppo, il commercio, gli investimenti internazionali, i diritti umani ed il buon governo. Le ex potenze coloniali continuano, in ogni caso, a mantenere dei canali di cooperazione preferenziali con le ex colonie in parallelo – ma a volte anche in contrasto – con quello generale predisposto a livello europeo.

La caratteristica comune ai modelli di cooperazione sopra menzionati è quella di essere fondati su un approccio *top-down* (o Nord-Sud, se si preferisce) in cui la parte europea, occidentale, si ritiene in diritto di indicare agli stati africani il percorso da seguire, condizionando la concessione degli aiuti all'effettiva esecuzione delle disposizioni impartite. Nella grande maggioranza dei casi gli aiuti vengono concessi attraverso finanziamenti affidati ai governanti africani di turno che si trovano nella più ampia autonomia di gestione di ingenti somme di denaro.

Salvo qualche eccezione, il modello europeo di cooperazione proposto sino alla fine del secolo scorso non ha portato sostanziali benefici alla situazione generale degli Stati africani. I suoi principali aspetti negativi sono stati quelli di non avere contribuito ad una crescita ed allo sviluppo dei Paesi africani, di avere contribuito a creare una mentalità generalizzata secondo la quale l'Africa dipende necessariamente



dagli aiuti internazionali (quando invece l’Africa avrebbe potenzialmente tutte le risorse per camminare da sola), di essersi spesso risolti in fenomeni di clientelismo e di corruzione, di avere alimentato sentimenti di diffidenza o neocolonialistici, proprio per questa eccessiva “invadenza” del modello proposto.

Con l’avvento del nuovo secolo due eventi hanno completamente rotto gli equilibri precedenti, e costretto l’Europa ad interrogarsi prima sulla necessità, e, una volta stabilitane l’esigenza, a cercare poi di creare un nuovo modello di cooperazione verso i Paesi africani.

Nuovi problemi

Il primo evento, anche in ordine di tempo, è costituito dalla massiccia presenza cinese nel continente africano, cui ha fatto seguito, anche se in misura considerevolmente minore, quella turca e quella indiana. Come è noto, il modello cinese di cooperazione con l’Africa è basato su un coinvolgimento politico ai massimi livelli che comporta una costante presenza dell’establishment cinese in Africa, la messa in campo di risorse finanziarie in misura più che ingente erogate attraverso istituzioni finanziarie create ad hoc dal governo cinese (es. China Exim Bank, China Development Bank); un programma di cooperazione a 360° che investe tutti i settori dell’economia, la cultura, le infrastrutture, strutturato attraverso un Forum politico (il FOCAC, Forum on China-Africa Cooperation) con riunioni a cadenza prestabilita (pressoché annuale) cui si affiancano Forum tematici relativi alle singole aree di cooperazione; la non interferenza negli affari interni dei Paesi africani di cui viene garantito il totale rispetto della sovranità interna; la concessione incondizionata degli aiuti, con l’unica eccezione del rispetto della One China Policy (ossia il non riconoscimento di Taiwan) da parte del partner africano; un approccio basato sul modello Sud-Sud, ossia un modello in cui la Cina si propone ai partner africani come Paese anch’esso in via di sviluppo che ha unicamente raggiunto un livello di sviluppo maggiore. Le peculiari caratteristiche di questo approccio rendono assai agevole sia trovare consenso a livello politico africano, sia – soprattutto – proporre l’adozione del modello economico, giuridico, culturale cinese come alternativa a quello europeo o occidentale che scarsi risultati ha prodotto in Africa.

Il principale punto debole di questo modello di cooperazione è costituito dal fatto che esso taglia fuori le popolazioni locali dalle attività svolte dalle imprese cinesi, e dalla Cina in generale, in Africa. Queste, infatti, utilizzano risorse, materiali e mano d’opera cinese e non coinvolgono produttori e lavoratori locali che restano, così, ai margini del sistema. D’altro canto, il fornire cooperazione “in natura”, ossia attraverso infrastrutture, attività, borse di studio, invio di personale specializzato ecc., e non attraverso denaro lasciato nelle disponibilità dei governanti di turno, impedisce che quest’ultimo venga distratto dalle attività di cooperazione per le quali è stato concesso ed indirizzato verso canali “alternativi”.

L’Europa, e con essa l’occidente in generale, si è fatta indubbiamente cogliere impreparata dall’avvento della Cina in Africa, mostrandosi all’inizio incapace di fornire una risposta unitaria al nuovo modello cinese di cooperazione. Ciò ha



permesso a Paesi come la Turchia e l'India di inserirsi nelle maglie del sistema e di ritagliarsi una piccola fetta della torta, sviluppando anch'essi un proprio modello di cooperazione con l'Africa.

Il secondo, ed a noi più familiare, evento è costituito dall'intensificarsi dei flussi migratori dall'Africa, fenomeno cui è dedicata una parte significativa di questo colloquio e sul quale non mi dilungherò eccessivamente.

Qui basti ricordare come le migrazioni di massa non sono certamente un fenomeno nuovo: esse hanno accompagnato tutta l'era moderna assumendo flussi direzionali di volta in volta diversi. La produzione di persone localmente inutili – perché numericamente in eccesso o non occupabili – a causa del progresso economico, ovvero localmente inaccettabili o rifiutate a causa di guerre, conflitti o disordini causati dalle trasformazioni sociali e/o politiche, e dalle lotte di potere da esse causate, è divenuta parte integrante della realtà mondiale attuale. Non dimentichiamo, poi, che, sebbene in numero decisamente minore rispetto a quelle che arrivano in Europa, molte persone che potremmo fare rientrare nella categoria di quelle "localmente inutili" nella distinzione appena fatta, lasciano oggi i Paesi europei per cercare opportunità di lavoro o imprenditoriali in Africa.

Quello che porta ad una diversa percezione del fenomeno è l'enorme aumento del numero dei profughi e richiedenti asilo, e quindi del totale dei migranti che bussano alla porta dell'Europa. A questo si aggiungano due elementi fondamentali.

Il primo consiste nel fatto che la massiccia ed improvvisa apparizione di stranieri nelle nostre strade non è stata causata da noi, e tantomeno da viene da noi controllata: il cittadino europeo non è stato consultato per sapere se fosse o meno d'accordo, il che porta ad accogliere con diffidenza ed ostilità il sempre maggiore numero di migranti che arrivano in Europa.

Il secondo consiste nel fatto che in una situazione di precarietà tipica del mondo attuale, sia sotto il profilo del lavoro che della sicurezza, il migrante viene facilmente visto come un'ulteriore minaccia a questo stato di cose già precario (un concorrente a basso costo per un lavoro già difficile da trovare, una minaccia per quanto si è faticosamente conquistato con anni di sacrifici, o una minaccia alla sicurezza personale – vedi l'equazione di basso profilo spesso fatta musulmano=terrorista o barbaro): egli diventa, così, un soggetto cui si possono facilmente scaricare le responsabilità di una situazione di cui il cittadino europeo si sente vittima impotente. Considerato l'attuale momento storico, e le prospettive future, è molto improbabile che le migrazioni di massa si arrestino improvvisamente per mancanza di stimoli o perché hanno avuto successo le misure intraprese per limitarle. Che ci piaccia o meno, oggi viviamo su un pianeta "cosmopolitizzato", che presenta frontiere porose ed una interdipendenza universale. Ciò che manca è la "coscienza cosmopolita", ossia una coscienza adeguata al cosmopolitismo della condizione umana attuale.

Politiche europee

Occorre quindi prendere piena consapevolezza della situazione reale e fornire una risposta adeguata al problema.



L'allargamento dell'Unione Europea a 28 membri non ha certo giovato alla formulazione di un nuovo modello di cooperazione con l'Africa. A Paesi storicamente presenti o impegnati attivamente in Africa si sono aggiunti una serie di Paesi (e sono ormai la maggioranza) i cui legami con l'Africa sono – anche storicamente – pressoché nulli. Questo non significa che l'Europa non tenti di arrivare ad una posizione comune nel suo partenariato con l'Africa. È del 12 settembre 2018 la pubblicazione della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo ed al Consiglio riguardante una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili, ideata allo scopo far avanzare ad uno stadio successivo il partenariato per gli investimenti e l'occupazione.

Il documento *“intende promuovere un aumento sostanziale degli investimenti privati tanto africani quanto europei, stimolare gli scambi commerciali, favorire la creazione di posti di lavoro e contribuire allo sviluppo sostenibile e inclusivo, promuovendo norme riguardanti una tecnologia moderna e sostenibile, la tutela dell'ambiente e del lavoro e un comportamento responsabile delle imprese. Si tratta di un'alleanza per gli investimenti e l'occupazione sostenibili nell'ambito del partenariato tra l'Unione europea e l'Unione africana. Questa alleanza [si legge ancora] è più di un semplice piano finanziario: rappresenta infatti un cambiamento radicale del modo di lavorare come partner verso una logica imperniata sul potenziale economico dell'Africa e sulla mobilitazione del settore privato. L'alleanza si prefigge di sbloccare gli investimenti privati e di vagliare le enormi possibilità che possono offrire vantaggi tanto all'economia africana quanto a quella europea, rivolgendo particolare attenzione all'occupazione giovanile, così da tener conto anche dell'andamento demografico dell'Africa”*. L'obiettivo dell'Alleanza dovrebbe essere anche quello di *“affrontare insieme la questione della mobilità e della migrazione, promuovendo un impegno coordinato dei Paesi di origine, di transito e di destinazione”*. La prospettiva a lungo termine è quella di concludere un vasto accordo intercontinentale di libero scambio tra l'UE e l'Africa per favorire il potenziamento degli scambi commerciali tra l'UE e l'Africa.

In generale, comunque, la situazione sopra delineata a livello europeo rende non semplice il raggiungimento di un accordo su una politica europea comune verso l'Africa, il che non fa altro che facilitare il mantenimento e lo sviluppo di connessioni con i Paesi africani a livello nazionale, seppure ufficialmente presentate in un'ottica europea.

Ecco che la Francia, facendo leva sull'Organizzazione della Francofonia, intensifica le proprie connessioni con l'Africa e cerca di farvi rientrare anche realtà originariamente non francofone. Un approccio simile, seppure su basi differenti, viene seguito dal Regno Unito che si avvale del Commonwealth britannico come strumento di collegamento con le sue ex colonie e non solo. Malgrado la scarsità di risorse economiche, anche il Portogallo tenta di sfruttare il collante linguistico per mantenere un contatto preferenziale, anche sotto il profilo economico, con le sue ex colonie.

Anche l'Italia si è mossa in questa direzione avviando un proprio programma di relazioni bilaterali con i Paesi africani. Sebbene si presenti il programma come parte



dell'approccio europeo nel quale, si badi bene, l'Italia rivendica un ruolo di ponte e di leadership nelle relazioni fra Ue e Africa sia per ragioni di natura geopolitica sia sulla base del fatto che la maggior porzione degli investimenti del Trust Fund europeo sono di marca tricolore, l'Italia ha realizzato la propria conferenza Italia-Africa, la cui seconda edizione si è svolta il 25 ottobre 2018 alla presenza (oltre che del nostro Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Affari Esteri) di 35 ministri degli Esteri, 350 delegati in rappresentanza di 54 Stati e 13 organizzazioni internazionali, a conferma di una dinamica di attenzione da parte di Roma che è ormai strutturale, e che rappresenta il principale momento di dialogo strutturato tra l'Italia e gli Stati del continente africano.

Sia a livello nazionale che europeo il mantra sembra essere diventato quello di "aiutiamoli a casa loro". Ma occorre domandarsi: per fare questo, conosciamo veramente l'Africa? Molti sostengono, e con argomenti validi, che all'interno dell'Africa geograficamente intesa esistano – in realtà – due Afriche. Una, a Nord, che comprende i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. L'altra quella subsahariana, a Sud del confine naturale rappresentato dal deserto del Sahara. Su questo argomento, e sulle peculiarità del continente africano, con le sue culture, le sue genti, i suoi problemi e le sue ricchezze, sul piano umano ancor prima che economico, ci si potrebbe dilungare per molto tempo. Ed è su una conoscenza dell'Africa libera da preconcetti ed improntata sulla pari dignità tra le diverse culture che dovrebbe essere basato un partenariato Europa-Africa che possa avere speranze di essere efficace, perché solo una conoscenza delle esigenze dei Paesi africani non aprioristica, ma contestualizzata nella realtà africana può permettere di inquadrarne ed affrontarne le necessità.

Da questo punto di vista è importante sottolineare come nella Comunicazione della Commissione sopra indicata si dica espressamente che *"l'alleanza terrà conto della diversità del continente africano e delle specificità di ciascun Paese"*.

Quello che, dunque, preme sottolineare in questa sede è che tra Europa ed Africa esistono differenze socioculturali assai profonde, di cui poco o nulla sappiamo e su cui poco o nulla ci soffermiamo, perché si ritiene – a torto – che l'Africa debba diventare come l'occidente. In realtà il primo passo è aiutare l'Africa a svilupparsi rimanendo Africa, prendendo coscienza e conoscenza del suo patrimonio culturale, sociale, giuridico, oltre che economico. Per fare ciò occorre partire dal presupposto che i saperi si integrano, e nessuno si impone all'altro nel rispetto delle diversità, e quindi è necessario sviluppare un modello di cooperazione basato su dialogo, conoscenza e collaborazione reciproci, che trovano il loro fondamento sulla conversazione piuttosto che sull'esclusione e sulla pari dignità e valore dei due modelli culturali, seppure così profondamente diversi; ciò per far sì che la loro interazione porti ad un arricchimento reciproco che funga da stimolo e non da ostacolo ad una fruttuosa cooperazione e ad uno sviluppo sostenibile del continente africano.

Chiudo con le parole pronunciate tre giorni fa dal Prof. Vittorio Sgarbi nella sua lectio magistralis in occasione dell'apertura dell'anno accademico di questa università: *"nulla è più formidabile del diverso, ed incontrare il diverso dà senso alla vita"*.