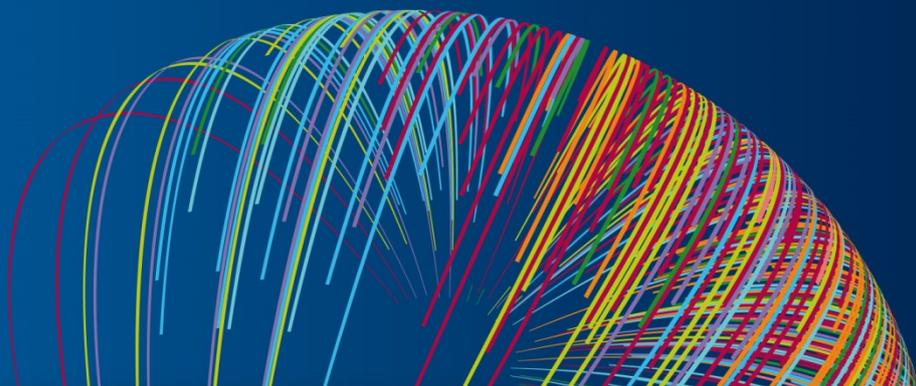


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

L'influenza asimmetrica della Cina e della Russia in Africa

Agosto 2023

204

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento CeSPI

L'influenza asimmetrica della Cina e della Russia in Africa

26 agosto 2023

di *Marco Zupi*

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

Sommario

Abstract	5
1. Due eredità storiche a confronto.....	7
2. Il partenariato economico e commerciale. Protagonismo cinese e marginalità russa.....	12
2.1 Il quadro attuale.....	12
2.2 Gli interessi economici cinesi e russi in Africa e i processi in corso.....	19
3. L'influenza del settore militare e della sicurezza. Diplomazia militare, commercializzazione dei conflitti e il fattore Wagner	30
3.1 La nuova diplomazia militare cinese	30
3.2 Il quadro preoccupante delle compagnie militari private di Cina, Russia e Occidente	33
3.3 L'influenza russa attraverso il gruppo Wagner	37
4. L'influenza politico-diplomatica in Africa alla prova dei fatti.....	45
4.1 Il termometro dei voti africani sulle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite di condanna dell'invasione russa in Ucraina	48
5. Alcune considerazioni sulle implicazioni per l'Europa e sulle scelte da compiere.....	56
5.1 Stefano Manservigi: luci e ombre di un partenariato europeo su cui occorre investire ambiziosamente	57
5.2 Domenico Bruzzone: i limiti di una cooperazione allo sviluppo incapace di cogliere e affrontare i nodi strutturali della crisi saheliana	66
5.3 Fouzi Mourji: la sfida di dover costruire una nuova prospettiva europea, al di là dell'influenza francese.....	74

Abstract

La Cina è coinvolta in Africa da secoli e il suo impegno attuale è ad ampio spettro, in gran parte economico-commerciale: la Cina è il principale partner commerciale dell'Africa e ha investito molto in progetti infrastrutturali, come strade, ferrovie e porti. Ciò ha contribuito a stimolare la crescita economica di molti Paesi africani, ma ha anche suscitato preoccupazioni per le trappole del debito estero e per il controllo cinese di beni fondamentali, a cominciare dall'accaparramento di terra (land grabbing). La Russia ha una storia più frammentaria in Africa: durante la Guerra Fredda, sostenne molti movimenti e governi di liberazione africani. Negli ultimi anni, la Russia ha rinnovato il suo interesse per l'Africa, vendendo armi, fornendo addestramento militare ai Paesi africani ed è stata anche coinvolta in alcune attività controverse, come l'invio di gruppi para-militari (a cominciare dal famigerato gruppo Wagner) a sostegno di regimi autocratici e di golpisti militari nel Sahel.

A partire da un resoconto breve della presenza storica di Cina e Russia in Africa, l'approfondimento si focalizza sulla natura sostanzialmente diversa del protagonismo cinese, in termini di partenariato economico e commerciale, e della marginalità russa, evidenziando il posizionamento dei due Paesi nell'interscambio commerciale africano di merci, Paese per Paese, utilizzando i dati più recenti disponibili. Anche il dato relativo agli investimenti diretti esteri e un maggiore dettaglio, in termini di ripartizione settoriale dell'interscambio commerciale e della sua evoluzione storica, confermano il peso relativo molto diverso di Cina (collegato alla strategia della Belt and Road Initiative) e Russia in Africa.

In ragione delle crescenti preoccupazioni, alimentate in Occidente dai recenti sviluppi della situazione politica in Niger e più in generale nel Sahel, relative all'influenza russa in Africa nel settore militare e della sicurezza, la parte successiva dell'approfondimento è dedicata a cogliere le specificità della diplomazia militare cinese in Africa, il fenomeno generale della cosiddetta commercializzazione dei conflitti, con un ruolo crescente delle compagnie militari private (fenomeno non specifico della Russia, ma molto diffuso in Occidente, soprattutto negli Stati Uniti, e crescente in Cina), la portata e le implicazioni della presenza che, in particolare, il gruppo Wagner ha avuto fino ad oggi in numerosi Paesi africani.

La successiva analisi è dedicata alla componente diplomatico-politica delle relazioni di Cina e Russia in Africa, in particolare facendo riferimento ai dati delle diverse Risoluzioni di condanna dell'invasione russa in Ucraina adottate in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel corso degli ultimi diciotto mesi. Quel che si è costantemente evidenziato è la presenza di un numero significativo di Stati africani che preferisce non schierarsi nella contrapposizione tra Occidente e Russia, scegliendo l'astensione o disertando il voto. Tale atteggiamento, piuttosto che riflettere un sostegno alla Russia, sembra esprimere una posizione terza, di presa di distanza pragmatica dalla necessità di sposare una delle due cause contrapposte. Si tratta di un pragmatismo che trova un forte appoggio da parte della Cina, Paese che rivendica – a differenza dell'Occidente e della Russia – l'appartenenza comune con l'Africa al fronte del Sud globale, contro l'imperialismo e il neocolonialismo e che, in nome di questa identità condivisa, adotta un approccio nelle relazioni politiche che non impone alcuna condizionalità, a differenza dell'Occidente, e che incontra il favore di governi e popolazioni in Africa.

A corredo e conclusione dell'approfondimento, la sezione finale presenta due interviste sulle implicazioni per l'Europa e sulle scelte strategiche da fare in Africa, in risposta all'attivismo cinese, ma anche indiano, e alle insidie della politica di sicurezza e militare russa in Africa. In particolare, la lunga esperienza con ruoli di vertice dell'amministrazione in seno alla Commissione Europea di Stefano Manservigi e quella di presenza sul terreno in Africa, alla direzione di sedi estere dell'Unita tecnica locale prima e dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo poi di Domenico Bruzzone, si traducono in riflessioni molto utili per i decisori politici. Si aggiunge, in coda, una breve riflessione di Fouzi Mourji, qualificato economista marocchino con vasta esperienza di consulenza per organismi internazionali, sugli errori francesi ed europei in Africa.

1. Due eredità storiche a confronto

La storia è importante per spiegare gli eventi delle relazioni internazionali recenti perché ci permette di comprendere le cause, i contesti e le conseguenze delle azioni degli attori del sistema internazionale. Ci aiuta anche a interpretare le dinamiche, le sfide e le opportunità che caratterizzano il mondo di oggi, indirizzandole verso il futuro. Tutto questo significa che quel che avviene oggi trova spiegazioni più convincenti ed esauritive se viene collegato a un quadro di riferimento storico che contestualizzi l'oggi in un orizzonte temporale di più ampio respiro così da cogliere l'esistenza di possibili connessioni rilevanti con il passato.

A tal riguardo, il processo della globalizzazione è radicato profondamente nella storia e, nonostante non sia stata formalmente nominata fino all'ultima parte del ventesimo secolo, la globalizzazione è un interesse centrale delle discipline che si concentrano sulla comprensione delle interazioni economiche, politiche e interculturali sviluppatasi nei secoli attraverso cooperazione, competizione, integrazione e conflitti¹.

Adottando una prospettiva più ampia su manifestazioni premoderne della globalizzazione e sulla relazione tra le prime sfere di interazione e connessioni globali e sul coinvolgimento degli attori africani in queste interazioni, rispetto alla vulgata che essa sia stata guidata dall'espansione capitalistica europea, si rileva che già anticamente il commercio tra l'Africa orientale e l'Asia fu una realtà complessa che seguiva diverse rotte e un consumo bidirezionale regolare di prodotti africani e cinesi – seppure, a causa della distanza, inferiore per volume di scambi rispetto a quello dell'Asia sud-occidentale e meridionale con l'Africa – iniziò durante il periodo della dinastia Tang in Cina (616-907) per poi proseguire fino all'epoca contemporanea². Diversamente, nel caso della Russia, i contatti con l'Africa, avviati nel quindicesimo secolo da viaggiatori russi, rimasero occasionali e non portarono a relazioni stabili e durature sul piano commerciale, tantomeno a rapporti ufficiali tra le strutture statali (regni e imperi), salvo eventi occasionali tra cui un viaggio a Mosca dei patriarchi di Alessandria e del Sinai nel 1556³. Decisivo fu, successivamente, il ruolo delle potenze coloniali europee, anzitutto quella inglese, che ostacolarono l'espansione russa in Africa obbligando la Russia, trascurata alla Conferenza di Berlino del 1885 sulla spartizione dell'Africa, a concentrare la sua attenzione sull'Asia e sull'Artico, adottando così una politica di sostanziale indifferenza nei confronti dell'Africa.

Dovrebbe bastare questa premessa a sgombrare il campo dall'idea che gli interscambi economici- con l'Africa siano stati un processo lineare e recente di commercio con aree arretrate progressivamente integrate nell'economia di mercato da parte dei Paesi occidentali, insidiati solo recentemente dall'attivismo asiatico (in particolare, cinese) e, in parte, russo. Gli scambi richiedono personale,

¹ T. Hods (a cura di) (2007), *The Routledge Handbook of Archaeology and Globalization*, Routledge, New York.

² M. K. Chapurukha, T. Zhu, P. W. Kiura (a cura di) (2020), *China and East Africa. Ancient Ties, Contemporary Flows*, Lexington Books, Londra. Per chi fosse interessato, il diario di viaggio scritto dal grande viaggiatore ed esploratore marocchino Ibn Battuta racconta del suo viaggio in Cina nel 1345; si veda: Ibn Battûta (2018 [1355]), *I viaggi*, Einaudi, Torino.

³ A. A. Maiga (2015), "Africa as Seen by Russian Travel Writers (14th to Early 20th Century)", *African Literary Studies*, Vol. 40, pp. 141-157.

merci e/o servizi, organizzazione, trasporto e valore; si sono concretizzati in diverse forme e in diversi modelli di evoluzione e sono una storia antica oltre che non lineare. È utile, a margine, ricordare che Karl Polanyi individuò nelle società antiche forme organizzative del commercio non di mercato, articolate sulla reciprocità e sulla redistribuzione⁴.

Più recentemente, il XX secolo rappresentò uno spartiacque che gettò il mondo nelle nuove fasi della globalizzazione, con implicazioni dirette in termini di cambiamento di segno delle relazioni tra Cina e Russia con l’Africa.

Inizialmente, la rivoluzione russa del 1917 fu presentata in Africa come una leva potenziale per la causa anticolonialista contro l’imperialismo occidentale; tuttavia, i russi non investirono in una prospettiva rivoluzionaria in Africa di stampo internazionalista e comunista, considerando quel continente ancora immaturo per diffondere con successo i principi del conflitto di classe.

La fine della seconda guerra mondiale sparigliò le carte della geopolitica, aprendo gli scenari di un nuovo mondo bipolare e post-coloniale. Con l’inizio della guerra fredda, infatti, sia il blocco statunitense che quello sovietico cercarono alleati da contrapporre al blocco avverso, sostenendo gli sforzi delle ex colonie contro il colonialismo, sforzi culminati nella conferenza di Bandung, Indonesia, nel 1955, che formalizzò un movimento afro-asiatico anti-imperialista in alternativa ai due blocchi. La Cina, proclamata Repubblica popolare nel 1949, prese parte direttamente a questo movimento in uno spirito di fratellanza o ‘uguali’, il che le consentì poi di far leva su una conoscenza reciproca di vecchia data e su un comune spirito che univa la Cina e i Paesi africani. L’Unione sovietica, invece, non poté prendere direttamente parte all’interno di quel movimento, guidato dall’idea di non risultare subalterno e satellite di uno dei due blocchi. Ciò spinse il segretario del Partito comunista dell’Unione Sovietica, Nikita Krusciov, subentrato dopo la morte di Stalin nel 1953, a impegnarsi in Africa per recuperare i ritardi causati da Stalin nei rapporti con questi Paesi e non lasciare campo libero alla Cina maoista, rivoluzionaria e comunista, promotrice di una prospettiva terzomondista in cui i nuovi Stati africani post-coloniali potevano trovare ben rappresentate le proprie istanze. Ciò che permise all’Unione sovietica di giocare un ruolo inedito e importante in Africa fu un fattore che risuona familiare oggi: l’opportunità proveniente dall’organizzazione in Africa di movimenti di liberazione che avevano bisogno di aiuti militari e diplomatici per raggiungere l’indipendenza. L’Unione Sovietica stabilì, infatti, relazioni politico-diplomatiche attraverso l’assistenza – soprattutto fornitura di armi e addestramento nelle accademie militari sovietiche – a favore dei movimenti di liberazione rivoluzionari in diversi Paesi africani: in proposito, si può ricordare il sostegno ai movimenti di liberazione in Sudafrica, Mozambico, Angola, Namibia, Zimbabwe o la semplice fornitura di armi ad Algeria, Libia ed Egitto.

In quello stesso periodo, dalla fine degli anni Cinquanta e poi negli anni Sessanta, la Cina investì sempre di più nello sviluppare relazioni ad ampio spettro con il maggior numero possibile di Paesi africani. Fino alla morte del presidente Mao Tse-tung nel 1976 il Partito comunista cinese, sotto la guida del capo di governo Zhou Enlai, che aveva guidato la delegazione cinese alla Conferenza di Bandung, stabilì relazioni stabili solo coi partiti comunisti africani e i movimenti di liberazione, a volte anche armandoli. Dieci governi africani – Algeria, Egitto, Etiopia, Ghana, Guinea, Mali,

⁴ C. M. Arensberg, H. W. Pearson, K. Polanyi (1978 [1957]), *Traffici e mercati negli antichi imperi: le economie nella storia e nella teoria*, Einaudi, Torino.

Marocco, Somalia, Sudan e Tunisia – accolsero con entusiasmo il premier Zhou Enlai nel suo tour tra dicembre 1963 e febbraio 1964 per rafforzare i legami politici, economici e culturali tra la Cina e l’Africa, contrastando l’influenza dell’Unione Sovietica e degli Stati Uniti sul continente, in nome della solidarietà tra i Paesi non allineati, che significava fornire aiuti economici e tecnici senza interferire nelle scelte politiche interne. La Cina dovette anche fare i conti con le conseguenze di una disputa ideologica sino-sovietica, innescata dal processo di destalinizzazione avviato da Krusciov (giudicato revisionista dal governo cinese), che si manifestò anche sul piano diplomatico e militare e che si trasformò in una competizione per l’influenza sui Paesi del Terzo mondo, Africa compresa. Ciò comportò, per esempio, la scelta cinese di mantenere o stabilire relazioni in Africa solo con le organizzazioni che non erano apertamente allineate con Mosca. Ricomposta la frattura sino-sovietica, il governo cinese adottò conseguentemente una strategia molto meno rigida, cercando di sviluppare contatti con tutti i partiti politici interessati in Africa a stabilire relazioni, evitando accuratamente l’uso di una retorica marxista. Negli anni Settanta, Deng Xiaoping ebbe un ruolo decisivo, consolidando il suo potere nel Partito, nell’avviare nuove politiche economiche, a cominciare dalla Politica della Porta aperta della Cina, aprendo la Cina al commercio internazionale e agli investimenti, migliorando le relazioni con l’Unione Sovietica e cominciando a tessere sistematicamente le relazioni con le comunità cinesi in Africa – ancora oggi un elemento strategico, ammontando a più di 300 mila persone sia in Sudafrica che in Angola, circa 200 mila in Nigeria, seguiti da Mauritius, Madagascar, Ghana e Tanzania e a varie migliaia in molte piccole comunità negli altri Stati – per farne la pietra angolare della crescita post-1980 dei rapporti tra Cina e Africa in termini diplomatici ed economico-commerciali⁵. In una sorta di nemesi storica, l’espedito utilizzato inizialmente dalle potenze coloniali europee per affrontare il problema delle gravi carenze di manodopera nelle colonie, ovvero il ricorso a manodopera cinese (e indiana), si tramutò in uno strumento chiave per la costruzione di un partenariato sino-africano (e indo-africano) alternativo sia a quello europeo con matrice coloniale, sia a quello imperialista degli Stati Uniti, sia a quello sovietico contrapposto nella logica della Guerra fredda. Un partenariato, quello con la Cina, che fu considerato da diverse nazioni africane un dialogo tra pari, avendo subito il comune destino dell’imperialismo e del colonialismo, sulle cui basi poter costruire una prospettiva di maggiore coinvolgimento dell’Africa nella governance globale (in seno al consiglio di sicurezza dell’ONU e nelle istituzioni finanziarie internazionali).

Dopo la caduta del muro di Berlino e la scomparsa dell’Unione Sovietica, la Russia fu assente dall’Africa per quasi due decenni, segnati da una transizione difficile e un senso latente e crescente di rivalse nazionalista da soddisfare di fronte a una stagione vissuta come umiliante per una ex superpotenza, ‘ridotta’ a potenza regionale minore, ma aggrappata al rango di potenza per il seggio permanente mantenuto nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e per lo status di potenza nucleare. Al contrario, negli stessi anni la Cina continuò a rafforzare la sua politica di dialogo politico e presenza in Africa. Le relazioni sino-africane aumentarono e, alla fine degli anni Novanta, a fianco del governo centrale cinese e delle ambasciate locali, la banca statale *China Export-Import Bank*

⁵ Le comunità cinesi che vivono ora in Africa sono molto diverse, sia per quanto riguarda le loro origini geografiche (tra cui Guangdong, Zhejiang, Fujian, Jiangsu, Macao e Taiwan), la data di insediamento, la durata del loro soggiorno e la loro professione (minatori, ferrovieri e schiavi prima del ventesimo secolo; operai edili, medici, insegnanti e tecnici agricoli negli anni Sessanta del XX secolo; dipendenti di imprese statali e imprenditori privati dalla metà degli anni Ottanta). Questa complessità si scontra con i tentativi del Partito comunista cinese di creare una singola identità cinese sotto la propria autorità del partito, così come con i suoi sforzi di parlare a nome di tutti i gruppi etnici cinesi d’oltremare. Si veda: N. Rolland (a cura di) (2022), *Political front lines. China’s Pursuit of Influence in Africa*, the National Bureau of Asian Research, NBR Special Report N. 100, giugno.

(*Exim Bank*)⁶ fornì i finanziamenti a bassi tassi d'interesse necessari per rafforzare i legami economico-commerciali. La politica cinese del *Go Out Policy* (o *Going Global Strategy*) alla fine degli anni Novanta per incentivare gli investimenti cinesi all'estero e l'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 2001 furono decisivi nel dare crescente impulso alle relazioni con l'Africa, fornendo investimenti in infrastrutture, costruzioni, energia, trasporti. La politica africana più attiva ebbe anche l'obiettivo diplomatico-politico di mettere in ombra Taiwan, oltre a garantire le risorse petrolifere e minerarie e accrescere l'influenza generale sul continente. Con l'aumento dell'impegno economico in Africa, la Cina ha continuato ad ampliare anche la sua impronta diplomatica e militare e a fornire migliaia di borse di studio agli studenti africani ogni anno per studiare in Cina. Una misura sintetica che rappresenta bene tale impegno è contenuta nel Libro bianco pubblicato dal governo cinese alla fine dell'8° Forum sulla cooperazione Cina-Africa (*Forum on China-Africa Cooperation*, FOCAC), un meccanismo di dialogo lanciato dalla Cina nel 2000 per rafforzare la cooperazione cinese con l'Africa in vari settori⁷, tenutosi a Dakar nel novembre 2021, in cui si legge – nella sezione Panel 2⁸ – che in Africa, nel suo insieme, la Cina ha instaurato relazioni con 110 partiti politici in 51 paesi (su 54)⁹.

A fronte degli ultimi trenta anni di costante impegno cinese sul piano politico-diplomatico, economico-commerciale, finanziario e culturale per il partenariato con l'Africa, quando Vladimir Putin arrivò al potere nel 2000 e decise di ristabilire una posizione di rilievo della Russia nello scenario mondiale, l'attenzione prestata all'Africa fu poca. In fondo, per l'Unione Sovietica prima e la Russia poi, l'Africa era stata solo un teatro di confronto dell'era della Guerra fredda cui non era attribuita un'importanza strategica o geopolitica specifica nella politica estera al di fuori di circostanze specifiche derivanti dalla rivalità con l'Occidente.

In modo molto schematico, i brevi appunti di storia che precedono attestano una differenza sostanziale tra l'atteggiamento della Cina e della Russia nei confronti dell'Africa: la Russia guarda con interesse all'Africa solo in tempi di crisi o di rivalità con l'Occidente e la situazione attuale sembrerebbe rientrare in questa stessa logica. La crisi ucraina e l'annessione unilaterale della Crimea nel 2014 hanno portato a severe sanzioni occidentali contro la Russia che, da allora, cerca anche in Africa nuovi rapporti economici, politici, e militari, rafforzando quelli esistenti, come quelli con l'Algeria e

⁶ La *China Export-Import Bank* è una delle due banche istituzionali della Cina – insieme alla *China Development Bank* (CDB) istituita nel 1994 – autorizzate ad attuare le politiche statali in materia di industria, commercio estero, economia e aiuto agli altri Paesi in via di sviluppo, e a fornire un sostegno finanziario di politica per promuovere l'esportazione di prodotti e servizi cinesi. È stata fondata nel 1994 e dipende direttamente dal Consiglio di Stato. Insieme ad altre istituzioni politiche cinesi come la *China Development Bank* e la *Sinosure*, attua le politiche economiche del governo. L'obiettivo della banca è di promuovere il commercio estero e gli investimenti, con l'attività commerciale che costituisce la spina dorsale della banca, comprendendo crediti all'esportazione principalmente nei settori delle infrastrutture (strade, centrali elettriche, oleodotti e gasdotti, telecomunicazioni e progetti idrici) e crediti per gli investimenti per le imprese cinesi che vogliono stabilirsi all'estero nei settori energetico, minerario e industriale. Un'altra funzione è quella di amministrare i crediti agevolati, che sono crediti a interessi molto bassi forniti come cooperazione allo sviluppo dal governo cinese. Si veda: <http://english.eximbank.gov.cn/> e, per quanto riguarda la CDB, si veda: <https://www.cdb.com.cn/English/>

⁷ Per un approfondimento sulla più recenti priorità strategiche cinesi per accrescere la propria influenza in Africa si veda: M. Zupi (2021), *Le sfide del Forum Cina-Africa 2021*, Approfondimenti N. 182, CeSPI - Osservatorio di politica internazionale, Roma, 13 settembre.

⁸ http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-11/26/content_77894768_4.htm

⁹ Per approfondimenti al riguardo, si veda in particolare: D. Large (2022), "China, Africa and the 2021 Dakar FOCAC", *African Affairs*, Vol. 121 (483), pp. 299-319.

l'Egitto. Inoltre, a differenza delle relazioni cinesi ad ampio spettro, radicate in termini economico-commerciali, finanziari, di cooperazione allo sviluppo, culturale e politico-diplomatici, la politica estera russa è attiva principalmente in materia militare e di sicurezza. Dopo il 2014, la cooperazione militare è passata in primo piano nei nuovi legami della Russia con l'Africa, come attesta la firma di venti accordi di cooperazione militare tra il 2017 e il 2021, più della metà dei quali con Paesi che non avevano precedenti legami militari con la Russia. Si tratta di accordi militari e di sicurezza, che prevedono contratti per la vendita di armi e varie forme di cooperazione militare, tra cui anche l'uso dei porti africani da parte della flotta russa e la facilitazione all'insediamento di contingenti paramilitari e di sicurezza russi (principalmente privati) sul continente.

Dunque, venendo all'oggi, il XXI secolo appare fin qui come l'incessante crescita dell'influenza cinese in Africa, sul piano economico, politico, diplomatico e culturale, a fronte della quale la rendita di posizione dell'eredità coloniale dell'Occidente europeo fatica a contrapporre un modello alternativo più efficace di partenariato, pur richiamandosi a principi universali come diritti umani, democrazia e sviluppo. Peraltro, se già nel passato si rilevava un arretramento europeo in Africa dinanzi al bipolarismo Stati Uniti-Unione Sovietica, con il bisogno di rilanciare il valore di legami storici in termini post-coloniali (come fu la scommessa della Convenzione di Lomé e degli accordi di Cotonou poi tra Unione europea e Stati di Africa, Caraibi e Pacifico), ora tale problema appare acuito dall'attivismo asiatico (cinese, ma anche indiano), dei Paesi del Golfo e della Turchia. L'Occidente nel suo complesso, soprattutto Stati Uniti, UE e Giappone, fatica a tenere le posizioni e a trovare consenso o sostegno incondizionato in Africa. Non può non colpire il risentimento diffuso attualmente nel Sahel nei confronti in particolare della Francia che, evidentemente, non ha saputo dare alle relazioni post-coloniali un connotato di reale e completo superamento logico e culturale dell'anacronistica stagione coloniale. Si tratta di un risentimento che – per inciso – potrebbe collocare l'Italia in una posizione di dialogo potenzialmente più efficace con l'Africa rispetto alle principali potenze ex-coloniali europee in Africa.

Da ultimo, a seguito dell'invasione militare russa in Ucraina cominciata il 22 febbraio 2022, l'*escalation* della contrapposizione tra Occidente e Russia cui, in forma indiretta, si collega e accentua anche quella tra Occidente e Cina, ha investito il posizionamento strategico degli attori globali anche in Africa, un continente nuovamente visto – da una prospettiva esterna, occidentale o russa che sia – come una pedina strategica in campo nello scacchiere geopolitico globale. La Russia sta cercando di rilanciare il dialogo con l'Africa, ma la credibilità russa dipenderà molto dal funzionamento dei canali di approvvigionamento di grano in Africa (perché l'interruzione dell'accordo concordato con le Nazioni Unite e la Turchia, decisa unilateralmente a luglio 2023 dalla Russia a distanza di un anno dal suo avvio, preoccupa l'Africa per l'aumento ulteriore dei prezzi che potrebbe determinare¹⁰). Per di più, la credibilità e il prestigio della Russia in Africa e sono diminuiti sul versante prediletto dai russi, cioè quello legato all'*hard power*, nel 2022, rispetto al punto più alto del 2015-16, quando la Russia intervenne con successo nella guerra civile siriana. Le battute d'arresto operative e militari della Russia in Ucraina, a seguito delle difficoltà della campagna militare che si è prolungata ben oltre le iniziali aspettative russe, e le prestazioni relativamente scarse dei suoi sistemi d'arma hanno danneggiato la sua reputazione nel continente africano ed è ora opinione abbastanza diffusa che la

¹⁰ È utile ricordare che, comunque, quasi la metà dei cereali esportati attraverso il Mar Nero è arrivata in Europa e Asia centrale (anzitutto Cina, poi Spagna, Turchia e Italia), poco più di un quarto in Asia orientale e Pacifico e il 15,2 per cento in Medio Oriente e Nord Africa.

Russia faticherà a innovare nel settore tecnologico e a mantenere la sua capacità di esportazione, date le richieste e le carenze interne.

In tale scenario, questo approfondimento vuole fornire elementi informativi aggiornati sull'influenza effettiva e diversa di Cina e Russia in Africa, soffermandosi in particolare sulla realtà delle relazioni economico-commerciali, il partenariato nel settore militare e della sicurezza e la tenuta delle relazioni diplomatico-politiche.

2. Il partenariato economico e commerciale. Protagonismo cinese e marginalità russa

2.1 Il quadro attuale

I dati della *Trade Map* dell'*International Trade Centre* (ITC), agenzia multilaterale che ha un mandato congiunto con l'OMC e le Nazioni Unite attraverso la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*UN Conference on Trade and Development*, UNCTAD), consentono la scomposizione nei tre principali Paesi di importazione dei beni esportati nel 2022 dai 54 Paesi africani, con l'indicazione della quota percentuale rappresentata da ciascuno dei tre Paesi sul totale di merci esportate e con l'indicazione in ogni caso della percentuale di Cina e Russia se non ricompresi nei tre principali Paesi di importazione. Con riferimento al 2022¹¹, tale dettaglio evidenzia con chiarezza il diverso ruolo e peso di Cina e Russia come partner commerciali delle merci.

Tab. 1 - Tre principali Paesi di importazione dei beni esportati nel 2022 dai 54 Paesi africani, in percentuale del totale delle esportazioni di ogni Paese africano, con indicazione della percentuale di Cina e Russia se non ricompresi nei tre principali Paesi di importazione.

Esportazioni verso:								
	Partner 1	%	Partner 2	%	Partner 3	%	Cina (%)	Russia (%)
Algeria	Italia	32,3	Spagna	12	Francia	10,5	1,7	0
Angola	Cina	42,7	India	9,9	Francia	7,1		0
Benin	Bangladesh	44,5	India	12,1	Cina	6,4		0,1
Botswana	Emirati arabi	27,2	Belgio	18,8	India	15,2	3,1	0
Burkina Faso	Svizzera	68,8	Mali	6,7	Emirati arabi	4,3	0	0
Burundi	Emirati arabi	28,3	Congo, R. D.	19,8	Belgio	7,9	0	0
Camerun	Paesi Bassi	20,3	Francia	14,6	India	13,4	9	0
Capo Verde	Spagna	57,6	Italia	20,1	Portogallo	18,8	0	0

¹¹ I dati commerciali annuali relativi al 2022 per tutti i Paesi africani sono stati ricostruiti attraverso stime chiamate "mirror" laddove mancavano dati ufficiali aggiornati. La nota di avvertenza è che, per i Paesi per i quali è stato necessario utilizzare queste stime, si ha un'utile idea dei flussi recenti del commercio, ma essi non riflettono la realtà con precisione. Si veda: <https://unstats.un.org/wiki/display/comtrade/Mirrors+statistics>

Centrafr., Rep.	Emirati arabi	41	Pakistan	19,8	Italia	12,6	0,8	0,1
Ciad	Germania	32	Cina	28,1	Taiwan	13,3		0
Comore	Turchia	28,8	India	20,2	USA	9	0,1	0
Congo	Cina	50,4	India	21,9	Italia	6		0
Congo, R. D.	Cina	47,9	Sudafrica	11,3	Mozambico	7,8		0
Costa d'Avorio	Mali	8,9	Paesi Bassi	8,7	Svizzera	8,1	4,2	0,1
Egitto	Turchia	7,9	Spagna	7,3	Italia	6,9	3,6	1,2
Eritrea	Cina	80,3	Corea del sud	14,8	Giappone	3,1		0
Eswatini	Sudafrica	56,8	Congo, R. D.	17,4	Kenya	4,2	0	0
Etiopia	USA	10,8	Arabia Saudita	8,7	Somalia	8,6	4,2	0,4
Gabon	Cina	44	Italia	8,5	Corea del sud	8		0
Gambia	India	28,8	Cina	24	Cile	8		0
Ghana	Svizzera	20,7	USA	17,4	Cina	14,4		0
Gibuti	Etiopia	59,1	Cina	16	USA	7,1		0
Guinea	Cina	52,6	India	32,2	Svizzera	4		0
Guinea Bissau	India	91,3	Costa d'Avorio	2,6	Togo	2,4	0	0
Guinea Equator.	Zambia	19	Cina	15	Spagna	15		0
Kenya	Uganda	11,1	USA	9,2	Paesi Bassi	8	3,2	0,9
Lesotho	Sudafrica	51,2	USA	25,8	Belgio	18,8	0	0
Liberia	USA	36,7	Vietnam	15,6	Belgio	11,8	1,3	0
Libia	Italia	29,7	Spagna	10	Germania	9,5	7,4	0
Madagascar	USA	16,5	Francia	15,7	Cina	14,2		0,1
Malawi	Belgio	16	Tanzania	9,4	Kenya	6,9	2,5	0,3
Mali	Svizzera	62,1	Australia	19,9	Cina	4,3		0
Marocco	Spagna	19,6	Francia	19,1	India	6,4	0,8	0,2
Mauritania	Cina	23,3	Canada	18,4	Spagna	11,2		0
Mauritius	Sudafrica	15,9	Francia	12,1	Regno Unito	11	0,9	0,1
Mozambico	India	21,7	Regno Unito	12,1	Sudafrica	11,9	6,1	0
Namibia	Sudafrica	17,3	Botswana	17,2	Cina	12,3		0,1
Niger	Francia	36,5	Mali	17,8	Nigeria	15,2	0,1	0
Nigeria	India	12,6	Spagna	12	Paesi Bassi	9,6	1,3	0
Ruanda	Emirati arabi	31,8	Grecia	19,2	Congo, R. D.	10,7	0,6	0,1
Sao Tomé e Pr.	Paesi Bassi	38,6	Belgio	13,9	Portogallo	9,6	0,1	0
Senegal	Mali	19,9	India	15,2	Svizzera	11,6	4	0
Seychelles	Francia	21,8	Giappone	11,6	Regno Unito	11,3	0	0
Sierra Leone	Cina	58,5	Belgio	12,5	Germania	4,1		0
Somalia	Bulgaria	15,7	Francia	13	India	12,6	6	0
Sudafrica	Cina	9,7	USA	8,9	Germania	8,1		0,2
Sudan	Cina	27,7	Italia	16,9	Egitto	13,6		0
Sudan del sud	Cina	52,9	Italia	31,5	Singapore	15		0
Tanzania	India	17,3	Sudafrica	13,6	Emirati arabi	11,2	4,3	0,1
Togo	India	17	Burkina Faso	12,5	Benin	9,4	0,2	0
Tunisia	Francia	27	Italia	17,5	Germania	13,9	1,3	0
Uganda	India	15,5	Cina	13,7	Kenya	11,2	1,9	0
Zambia	Svizzera	38,5	Cina	20,7	Congo, R. D.	13,6		0

Zimbabwe	Cina	46,1	Sudafrica	8,2	Italia	5,2	0
----------	-------------	------	-----------	-----	---------------	-----	---

Fonte: Elaborazioni dell'autore sul dataset Trade Map dell'International Trade Centre, online agosto 2023

Sul fronte dei mercati importatori, la Cina spicca per dinamismo e regolare posizionamento con rango di *leader* in Africa, praticamente rispetto a quasi tutti i Paesi del continente, come nessun altro mercato di sbocco delle esportazioni africane. Per ben 12 Stati Africani, infatti, la Cina è il primo Paese di destinazione delle esportazioni africane, per di più distinguendosi per una percentuale che distacca nettamente gli altri Paesi *partner* che seguono (in 9 casi la percentuale è di almeno il 44 per cento del totale delle esportazioni del Paese africano); in 6 altri casi la Cina è il secondo Paese di destinazione (con percentuali mai inferiori al 15 per cento) e in altri 5 casi è il terzo Paese di destinazione. In ogni caso, anche laddove non si posizioni tra i primi tre Paesi *partner*, la Cina costituisce un *partner* importante ovunque, senza competitor da questo punto di vista: in altri 12 casi, infatti, il mercato di sbocco cinese supera la soglia del 2,5 per cento del totale delle esportazioni africane.

Di tutt'altro segno, invece, il posizionamento della Russia che, per nessuno dei 54 Stati africani, raggiunge la soglia del 2,5 per cento (anzi, in un caso solo – Egitto – supera di poco la soglia dell'1 per cento) del totale delle esportazioni di un Paese africano nel 2022.

Alla strutturale marginalità del posizionamento della Russia si contrappone, seppure senza raggiungere la rilevanza della Cina, una significativa e ricorrente presenza dell'India – evidenziata, per immediata visualizzazione, con colori diversi nella tabella attribuita ai principali Paesi *partner*: Cina, India, Russia, Stati Uniti, Francia e Italia – come uno dei tre principali *partner* degli Stati africani, ancor più frequentemente degli Stati Uniti o di due Paesi dell'Unione europea (UE) come la Francia e l'Italia, che sono comunque tra i *partner* più stabili e importanti del continente.

Si consideri anche che – sempre secondo i dati della *Trade Map* dell'International Trade Centre – il valore, espresso in dollari correnti, delle esportazioni mondiali di merci nel 2022 è stato pari a 24.487 miliardi e la quota di mercato dell'insieme dei 54 Stati africani è stata di 661 miliardi di dollari, pari al 2,7 per cento del totale mondiale, cioè inferiore a quello della sola Italia (700 miliardi di dollari, pari al 2,9 per cento del totale mondiale), sesto esportatore al mondo dietro la Cina (prima con 3.594 miliardi di dollari, pari al 14,7 per cento del totale mondiale), Stati Uniti (8,4 per cento), Germania (6,8 per cento), Paesi Bassi e Giappone (entrambi con il 3,1 per cento del totale mondiale). La Russia, invece, ha esportato complessivamente merci per 565 miliardi di dollari (pari al 2,3 per cento del totale mondiale), poco meno della Francia (607 miliardi di dollari, pari al 2,5 per cento del totale mondiale). Infine, l'India ha esportato per 453 miliardi di dollari (pari all'1,8 per cento del totale mondiale).

Per quanto riguarda, più nello specifico, il dettaglio dei 54 Paesi africani, si consideri che sette Paesi (Sudafrica, Algeria, Nigeria, Angola, Egitto, Marocco e Libia) spiegano ben due terzi del totale delle esportazioni africane nel 2022, coi primi cinque che superano la soglia del 50 per cento del totale (53,4 per cento) e con il Sudafrica come unico Paese africano che supera la soglia dei 100 miliardi di dollari di esportazioni (123 miliardi, il doppio degli altri Paesi africani che seguono).

Tab. 2 - Tre principali Paesi di esportazione dei beni importati nel 2022 dai 54 Paesi africani, in percentuale del totale delle importazioni di ogni Paese africano, con indicazione della percentuale di Cina e Russia se non ricompresi nei tre principali Paesi di esportazione.

Importazioni da:							Cina	Russia
	Partner 1	%	Partner 2	%	Partner 3	%	(%)	(%)
Algeria	Cina	18,6	Francia	14	Italia	7,7		0
Angola	Cina	16,1	Portogallo	10,7	Corea del sud	9,4		0,5
Benin	India	16,1	Cina	13,4	Francia	8,4		1
Botswana	Sudafrica	62,8	Namibia	7,2	Belgio	5,6	2,5	0,6
Burkina Faso	Cina	14,8	Costa d'Avorio	10,6	Francia	9,3		7,8
Burundi	Cina	14,5	Emirati arabi	13,4	Arabia Saudita	13,3		0,4
Camerun	Cina	39,7	Francia	8,4	India	6,2		0
Capo Verde	Portogallo	45,2	Spagna	8,6	Togo	6,7	4,9	0
Centrafr., Rep.	Camerun	40,2	USA	9,7	Francia	8,1	7,9	0,2
Ciad	Cina	31,5	Francia	9,3	Belgio	9,1		0
Comore	Cina	24,8	India	14,8	Francia	12,8		0
Congo	Cina	27,6	Francia	9,7	Belgio	7,1		0
Congo, R. D.	Cina	22,4	India	9,7	Sudafrica	9		1
Costa d'Avorio	Cina	14,4	Nigeria	12,1	Francia	6,7		1,6
Egitto	Cina	14,3	Arabia Saudita	8,9	USA	7,2		4,2
Eritrea	Cina	44,6	Turchia	16,2	USA	9,9		0
Eswatini	Sudafrica	77,2	Cina	4,1	USA	3,6		0
Etiopia	Cina	30	India	14,3	USA	6,7		0,3
Gabon	Cina	22,7	Francia	21,8	Belgio	6,4		0
Gambia	Cina	31,6	Senegal	12,4	India	8,5		0
Ghana	Cina	41,8	Paesi Bassi	6,8	India	5,3		0
Gibuti	Cina	47	India	12,6	Turchia	7,9		0
Guinea	Cina	38	India	9,9	Paesi Bassi	7,9		0
Guinea Bissau	Portogallo	34,6	Senegal	22,4	Cina	14,3		0
Guinea Equator.	Zambia	38	Cina	13,8	Spagna	10,1		0
Kenya	Cina	18,2	Emirati arabi	16,4	India	10,1		1,5
Lesotho	Sudafrica	77,4	Cina	6,2	Taiwan	4,2		0
Liberia	Costa d'Avorio	29,4	India	14,7	Cina	13,7		0,2
Libia	Turchia	16,4	Italia	14,2	Cina	13,7		0
Madagascar	Cina	21,5	Oman	11	India	10		0,1
Malawi	Cina	16,5	Emirati arabi	14	Sudafrica	14		0,3
Mali	Costa d'Avorio	24,5	Senegal	19,1	Cina	9,7		0
Marocco	Spagna	14,1	Francia	10,6	Cina	10		3,1
Mauritania	Emirati arabi	18,3	Spagna	16,1	Giappone	6,8	3,9	0
Mauritius	Cina	16,1	India	9,8	Sudafrica	9,1		0
Mozambico	Corea del sud	32,4	Sudafrica	15,1	Emirati arabi	10	7,3	0,5
Namibia	Sudafrica	39	Cina	7,6	India	11,7		0,2
Niger	Cina	23,9	Francia	21	India	7,5		0,3
Nigeria	Cina	22,7	Paesi Bassi	10,4	Belgio	10,3		1

Ruanda	Cina	21,4	Emirati arabi	10	India	8,6	0,9
Sao Tomé e Pr.	Portogallo	40,3	Angola	16	Togo	15,4	4,3
Senegal	Cina	10	Francia	9,2	India	7,5	5,8
Seychelles	Cina	13,3	Spagna	9,9	Cipro	9,9	0
Sierra Leone	Cina	33,4	India	11,7	Turchia	9,2	0
Somalia	Cina	29,7	India	26	Turchia	11	0
Sudafrica	Cina	20,1	India	7,5	Germania	7,4	0,5
Sudan	Cina	27,3	India	22,6	Egitto	10,7	0
Sudan del sud	Kenya	38,8	Cina	30,5	India	5,9	0
Tanzania	Cina	25,2	Emirati arabi	15,9	India	12,5	0,8
Togo	Cina	19,8	Francia	8,8	India	6,1	1,1
Tunisia	Italia	19,5	Francia	17,8	Cina	8,4	0
Uganda	Cina	23,5	Kenya	18	India	13	0
Zambia	Sudafrica	30	Guinea equ.	21,2	Cina	15,5	0
Zimbabwe	Sudafrica	56,4	Cina	19,7	Zambia	4,6	0

Fonte: Elaborazioni dell'autore sul dataset Trade Map dell'International Trade Centre, online agosto 2023

Guardando ai Paesi di provenienza delle merci importate dall'Africa, cioè sul fronte complementare che concorre all'interscambio commerciale di merci, il predominio cinese è ancora più evidente: ben 34 Paesi africani hanno la Cina come primo *partner*, per altri 7 Paesi la Cina è il secondo *partner*, per altri 7 è il terzo *partner*; in ogni caso, anche per i rimanenti 6 Paesi africani la quota delle importazioni provenienti dalla Cina non è mai al di sotto del 2,5 per cento del totale. In breve, l'Africa dipende enormemente e dovunque dalle esportazioni cinesi di merci.

All'opposto, in nessun caso la Russia rientra tra i primi tre *partner* per le importazioni di un Paese africano, anche se in quattro casi (Burkina Faso, Egitto, Marocco e Senegal) supera la soglia del 2,5 per cento, raggiungendo in un caso (Burkina Faso) il significativo 7,8 per cento.

Come già nel caso delle esportazioni africane, l'India si conferma *partner* di primo piano anche sul fronte delle importazioni africane di merci, ribadendo il segno asiatico del nuovo volto dell'interscambio commerciale a livello mondiale dell'Africa, che invece evidenzia un livello bassissimo di scambi intra-regionali (il Sudafrica è l'unico polo ricorrente tra i primi *partner*), aspetto che va valutato a livello di indicazione generale in ragione del ricorso a stime "mirror" che non possono essere considerate una prova definitiva degli scarsi risultati di decenni di politiche di maggiore integrazione regionale¹². Oltre ai due Paesi asiatici è da segnalare la presenza significativa come *partner* prioritario per molti Stati africani della Francia, mentre gli Stati Uniti risultano relegati a una posizione di rincalzo, essendo presenti nella terna dei primi *partner* solo nel caso di cinque Paesi africani. L'Italia risulta primo Paese di origine delle importazioni tunisine, secondo *partner* della Libia e terzo *partner* dell'Algeria, con una forte concentrazione nel Nord Africa e in Paesi il cui interscambio è collegato all'interesse italiano di approvvigionamento energetico (gas e petrolio).

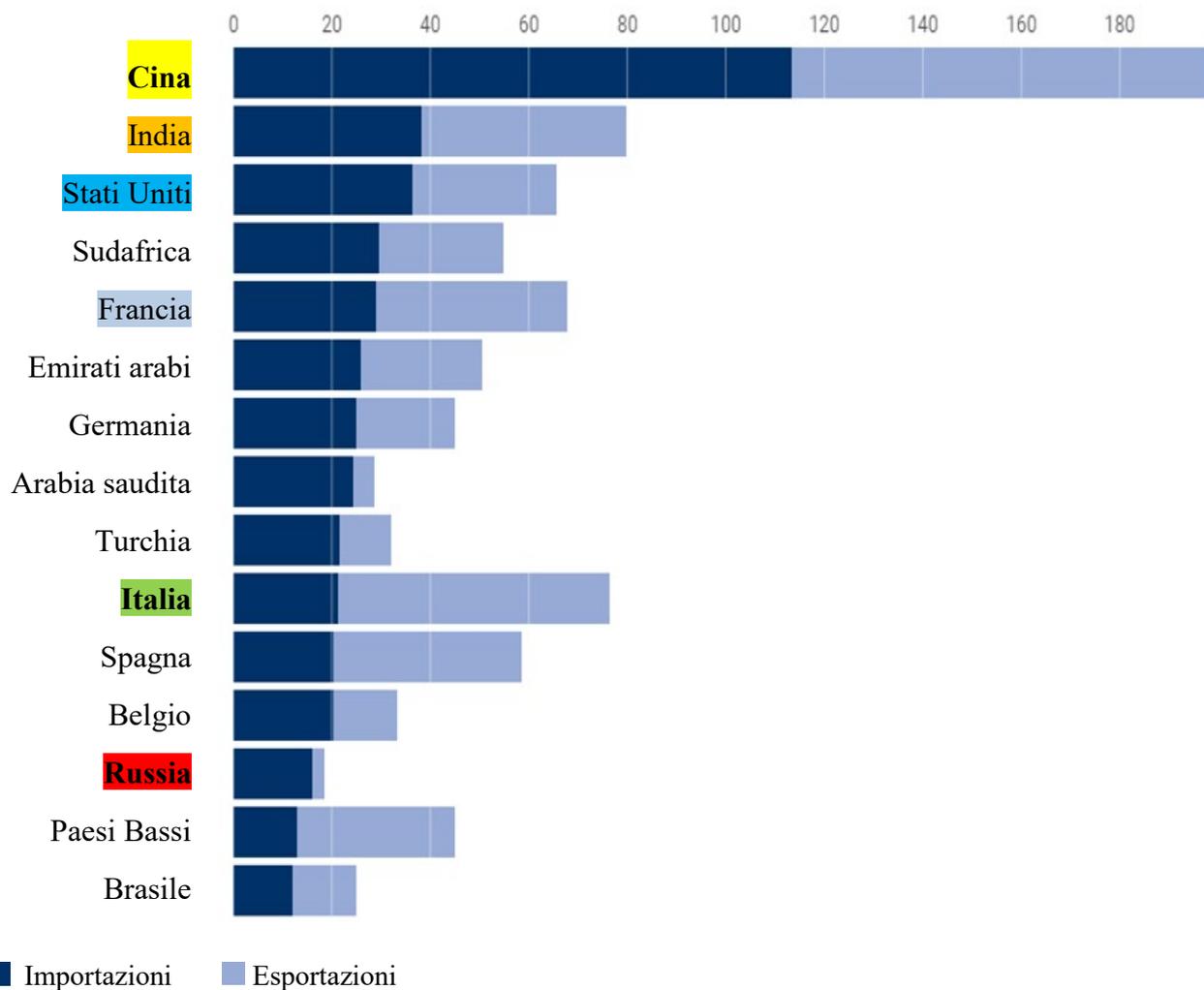
¹² Tra i limiti, infatti, delle stime "mirror" della *Trade Map* dell'International Trade Centre è da segnalare infatti che esse non includono quasi mai in modo affidabile il commercio intra-africano, per mancata dichiarazione degli stessi Stati africani.

Il valore delle importazioni mondiali di merci nel 2022 è stato pari a 25.050 miliardi di dollari correnti e la quota di mercato dell'insieme dei 54 Stati africani è stata pari a 697 miliardi di dollari, pari al 2,8 per cento del totale mondiale, sostanzialmente equivalente a quanto registrato sul fronte delle esportazioni mondiali e inferiore alla quota dell'Italia (743 miliardi di dollari, pari al 3 per cento del totale mondiale), settimo importatore al mondo dietro Stati Uniti (3.376 miliardi di dollari, pari al 13,5 per cento del totale mondiale), Cina (2.716 miliardi di dollari, pari al 10,8 per cento), Germania (6,3 per cento del totale mondiale), Giappone (3,6 per cento del totale mondiale), Regno Unito (3,3 per cento del totale mondiale) e Francia (812 miliardi di dollari, pari al 3,2 per cento del totale mondiale). L'Italia precede di poco l'India (733 miliardi di dollari, pari al 2,9 per cento del totale mondiale).

Il dato complessivo delle importazioni africane evidenzia una scarsa concentrazione di esportazioni dei Paesi occidentali in Africa, a differenza di Cina e India, che hanno una maggiore vocazione agli scambi Sud-Sud, primeggiando nel continente anche se a livello mondiale non occupano le posizioni di primi due *leader* assoluti. Il dettaglio dei 54 Paesi africani evidenzia che, in modo corrispondente a quanto rilevato per le esportazioni africane, gli stessi cinque che primeggiano per il valore delle esportazioni (Sudafrica, Egitto, Marocco, Nigeria e Algeria) superano la soglia cumulata del 50 per cento del totale delle importazioni africane nel 2022 (51,5 per cento) e, aggiungendo Repubblica democratica del Congo, Tunisia, Kenya, Ghana e Costa d'Avorio, arrivano a spiegare due terzi del totale delle importazioni africane (66,9 per cento), con il Sudafrica che si conferma unico Paese africano che supera la soglia dei 100 miliardi di dollari anche nelle importazioni (112 miliardi).

Si tratta di dati simili a quelli più recenti forniti dal Fondo monetario internazionale, con riferimento sempre al 2022.

Fig. 1 - Principali partner commerciali dell'Africa nel 2022, in miliardi di dollari correnti



Fonte: Direction of Trade Statistics, International Monetary Fund.

Il punto che qui va nuovamente sottolineato con evidenza è il diverso peso commerciale di Cina e Russia in Africa.

In base ai dati della *Trade Map* che, come mostra la figura non coincidono esattamente coi dati del Fondo monetario internazionale ma danno un quadro generale simile, il valore dell'interscambio complessivo di merci coi 54 Stati africani, nel 2022 è stato pari a quasi 100 miliardi di dollari di merci esportate dall'Africa verso la Cina e soltanto 1 miliardo verso la Russia (peraltro, si tratta di merci provenienti per lo più da soli due Paesi: 560 milioni di dollari dall'Egitto e 285 milioni di dollari dal Sudafrica), a fronte di quasi 130 miliardi di dollari di merci cinesi esportate in Africa e poco più di 9 miliardi di dollari di merci russe esportate in Africa. Complessivamente, l'interscambio è stato perciò di quasi 250 miliardi di dollari, di cui solo 10 miliardi hanno interessato la Russia, una quota molto bassa e, peraltro, con un forte squilibrio dei conti (un forte deficit commerciale africano verso la Russia), ben diversamente da saldi più equilibrati tra *import* ed *export* della Cina (che non solo importa moltissimo, ma esporta ingenti quantità di prodotti di largo consumo a prezzi molti bassi, adatti alla capacità di spesa del mercato di massa africano e che non trovano competitor in Occidente), ma anche dell'UE-27 (che, complessivamente, è al primo posto, con un interscambio commerciale di

poco superiore in valore rispetto a quello della Cina) e degli Stati Uniti (il cui interscambio commerciale con l’Africa è pari a un quarto di quello cinese).

Il quadro complessivo non cambia significativamente prendendo in considerazione il commercio di servizi oppure la voce di più avanzata di integrazione economica che è rappresentata dagli Investimenti diretti esteri (IDE).

2.2 Gli interessi economici cinesi e russi in Africa e i processi in corso

Al netto della fotografia coi dati più recenti disponibili sul commercio di merci, relativa al 2022, un’informazione complementare è quella relativa all’evoluzione del posizionamento di Cina e Russia come *partner* economici dell’Africa. Entrambi i Paesi sono oggi interessati, per diverse ragioni, a rafforzare la propria cooperazione economica e commerciale con l’Africa agendo – come si vedrà – su piani diversi.

A questo riguardo, oltre all’andamento e al dettaglio settoriale dell’interscambio commerciale, è importante guardare al dato relativo agli IDE, con un’avvertenza contabile¹³.

Per quanto riguarda la Russia, tenuto conto dei valori assoluti complessivamente modesti se comparati a quelli cinesi come evidenziato nel 2022, si registra negli anni un aumento degli scambi commerciali, nella cooperazione energetica e nei contratti per la ricerca e l’estrazione di risorse naturali (tra cui metalli preziosi, minerali e idrocarburi), con il coinvolgimento di imprese interamente o parzialmente di proprietà dello Stato russo. Negli ultimi venti anni, la Russia ha cercato di rivitalizzare le relazioni dell’era sovietica, concentrandosi soprattutto sui legami economici con il Sudafrica – che, dal 2010, è entrato a far parte del gruppo Brasile-Russia-India-Cina e Sudafrica appunto, BRICS¹⁴, espandendo i BRIC riunitisi per la prima volta in Russia nel 2009 – e l’Africa del nord (Egitto, in particolare). Infatti, oggi la Russia ha quattro missioni commerciali in Marocco, Algeria, Egitto e Sudafrica. Altri due Paesi da cui la Russia importa per un ammontare finanziario degno di nota sono Kenya (65 milioni di dollari nel 2022) ed Etiopia (14 milioni di dollari nel 2022). Complessivamente, si rileva una correlazione positiva tra il profilo di principale *partner* commerciali della Russia nel continente e l’essere al contempo maggiori partner per la sicurezza o per l’acquisto di armi. In questo quadro, la Russia sta perseguendo progetti di sviluppo energetico, negoziando

¹³ I flussi di IDE in entrata (*inflows*) comprendono il capitale fornito da un investitore diretto estero alla sua consociata estera residente nel Paese dichiarante, o il capitale ricevuto da un investitore diretto estero residente nel Paese dichiarante dalla sua consociata estera all’estero in un dato anno. I flussi di IDE sono presentati su base netta, ossia come crediti meno debiti. Pertanto, in caso di investimenti o disinvestimenti inversi, gli IDE possono essere negativi. L’ammontare accumulato di IDE (*stock*) è, invece, il valore del capitale e delle riserve attribuibili a un’impresa madre non residente, più l’indebitamento netto delle affiliate estere nei confronti delle imprese madri accumulate sino all’anno considerato. Perciò, per cogliere l’evoluzione dell’andamento storico degli IDE è importante non fare riferimento unicamente al dato relativo allo stock di IDE.

¹⁴ Cfr. nota 146, in relazione all’allargamento del Gruppo deciso nel corso del XV summit dei BRICS a Johannesburg, il 23 agosto 2023. Per la dichiarazione finale del summit, si veda: <file:///C:/Users/Utente/Downloads/XV%20BRICS%20Summit%20-%20Johannesburg%20II%20Declaration%20-%2024%20August%202023.pdf>

accordi per la costruzione di centrali nucleari tra l'impresa statale russa per l'energia atomica Rosatom¹⁵ – che raggruppa oltre 360 imprese – e almeno sedici Paesi africani, tra cui Etiopia, Ghana, Nigeria, Ruanda, Sudan, Repubblica democratica del Congo, Uganda e Zambia¹⁶. Attualmente, a causa delle sanzioni legate alla guerra in Ucraina, la Russia sta inoltre mirando a fare maggiore affidamento sui *partner* africani per la fornitura di beni che prima importava dall'UE. Resta, però, un nodo chiave da sciogliere, ovvero l'applicazione di un accordo con i Paesi africani per garantire loro l'approvvigionamento di grano, offrendo forniture gratuite o scontate, cancellazione del debito e progetti comuni per combattere quello che la retorica russa definisce – nelle parole del ministro degli esteri russo Sergey Lavrov in visita a Bamako, Mali, a inizio febbraio 2023¹⁷ – il “neocolonialismo” e “imperialismo” occidentale, oltre alle “sanzioni illegittime”. Il 17 luglio 2023 il governo russo ha annunciato il ritiro dall'Iniziativa per il grano del Mar Nero (*Black Sea Grain Deal*, BSGD¹⁸), un accordo concordato un anno prima e mediato dalle Nazioni Unite e dalla Turchia, che garantiva l'esportazione di mais, grano e una serie di altri prodotti di base ucraini verso i mercati globali per ridurre l'impennata dei prezzi dei prodotti alimentari globali registrata con il conflitto in Ucraina¹⁹. La Russia ha contestato ostacoli frapposti dall'Occidente all'esportazione di grano russo e ha deciso la sospensione fino a quando non saranno soddisfatte le richieste di far arrivare cibo e fertilizzanti russi nel mondo²⁰. Subito dopo, la Russia ha cercato di rassicurare i *partner* africani nel corso del vertice Russia-Africa di fine luglio 2023 a San Pietroburgo, cui hanno partecipato delegazioni di 49 Paesi, compresi 17 capi di Stato, con l'obiettivo di presentarsi come una grande potenza e un partner affidabile per l'Africa. Alla fine del vertice, giudicato un fallimento dai mass-media occidentali e un successo da quelli russi, i partecipanti hanno firmato una dichiarazione congiunta che invoca «l'istituzione di un ordine mondiale multipolare più giusto, equilibrato e stabile, opponendosi fermamente a qualsiasi tipo di confronto internazionale nel continente africano» e la Russia ha promesso grano gratis a sei nazioni africane²¹ e la cancellazione del debito africano²².

¹⁵ Rosatom è un'impresa statale russa che si occupa di energia nucleare e di attività correlate, attiva in Africa da diversi anni e che ha firmato accordi di cooperazione con molti Paesi africani, tra cui Egitto, Etiopia, Ghana, Kenya, Nigeria, Ruanda, Sud Africa, Tanzania e Uganda. Rosatom offre ai Paesi africani soluzioni energetiche a basso costo, come le centrali nucleari modulari fluttuanti (strutture galleggianti che ospitano uno o più reattori nucleari di piccola taglia, che possono essere trasportate via mare e installate in zone remote o isolate, dove possono fornire elettricità, acqua potabile e calore), le mini-centrali nucleari e il ricorso a fonti rinnovabili. Si veda il report pubblicato da M. Droin e T. Dolbaia (2023), “Russia Is Still Progressing in Africa. What's the Limit?”, CSIS, 15 agosto - <https://www.csis.org/analysis/russia-still-progressing-africa-whats-limit>

¹⁶ <https://www.dw.com/en/russias-nuclear-play-for-power-in-africa/a-54004039>

¹⁷ <https://www.theafricareport.com/283259/from-mali-russias-lavrov-addresses-the-neo-colonialism-of-western-nations/>

¹⁸ <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/20/what-was-the-black-sea-grain-deal-and-why-did-it-collapse>

¹⁹ L'accordo sul grano ha inciso positivamente sull'andamento dei prezzi dei generi alimentari in tutto il mondo. Allo scoppio della guerra in Ucraina, il 24 febbraio 2022, i prezzi dei generi alimentari avevano, infatti, subito un'impennata; con l'istituzione dei primi corridoi di solidarietà che permettevano di esportare il grano ucraino, a maggio 2022, i prezzi erano scesi, per poi scendere ulteriormente dal luglio 2022, quando erano stati siglati gli accordi.

²⁰ <https://abcnews.go.com/International/wireStory/russia-halts-wartime-deal-allows-ukraine-ship-grain-101332770>

²¹ <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/27/putin-promises-free-grain-to-six-african-nations-after-collapse-of-black-sea-deal> e <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/28/putin-promises-grains-debt-write-off-as-russia-seeks-africa-allies> e <https://foreignpolicy.com/2023/08/01/black-sea-grain-russia-ukraine-africa-hunger/>

²² <http://en.kremlin.ru/supplement/5972>

L'impatto reale del vertice Russia-Africa di fine luglio 2023 a San Pietroburgo si coglierà nei mesi successivi²³, soprattutto in funzione dell'effettiva attuazione degli impegni assunti dai russi, tuttavia alcune indicazioni già vengono dal confronto col precedente e primo vertice tenutosi tra Russia e Africa, ospitato dalla Russia a Sochi nel 2019, al quale parteciparono rappresentanti di almeno quarantacinque Paesi africani, tra cui più di quaranta capi di Stato (cioè, con una presenza di vertice molto più numerosa). Il vertice portò a una serie di accordi su commercio, istruzione, cooperazione allo sviluppo, progetti ingegneristici e di sviluppo e cooperazione militare, che però non sono stati poi resi immediatamente operativi. Durante il periodo intercorso tra il 2019 e il 2023 la Russia ha aumentato la frequenza delle visite bilaterali ad alto livello verso e dall'Africa. In precedenza, nel 2017, Putin si recò in Egitto e discusse della cooperazione in diversi settori, tra cui la condivisione di informazioni e collaborazioni militari e l'avvio del progetto di costruzione della prima centrale nucleare (da 4,8 GW) nel Paese, presso la città di El Dabaa, nel Governatorato di Matruh, un progetto di 28,75 miliardi di dollari, di cui la Russia finanzia l'85 per cento con un prestito statale di 25 miliardi di dollari (con un periodo di maturità per il rimborso di 22 anni e un tasso di interesse annuale del 3 per cento) e l'Egitto fornirà il restante 15 per cento a rate²⁴. Nel 2018, il ministro degli Esteri russo Sergey Lavrov fece tre viaggi in Africa, visitando Angola, Namibia, Mozambico, Zimbabwe, Ruanda ed Etiopia. Dal 2018 in poi, almeno quindici *leader* africani hanno partecipato a incontri bilaterali a Mosca e la Russia ha anche intrapreso e finanziato alcuni progetti volti a incrementare il commercio e a facilitare la cooperazione economica con l'Africa, come ad esempio la zona industriale russa da 7 miliardi di dollari nei pressi di Port Said, lungo il Canale di Suez, nel nordest dell'Egitto, Paese in cui nel 2022, dopo un lungo iter, l'Autorità egiziana di regolamentazione nucleare e radiologica ha dato l'approvazione per la costruzione dei primi due reattori – su quattro totali – della centrale nucleare presso El Dabaa, con il coinvolgimento attivo dell'impresa statale russa Rosatom.

Guardando la composizione settoriale dell'interscambio commerciale, prevalgono stabilmente nel tempo modelli tradizionali di partenariato, con i Paesi africani che esportano in Russia materie prime, minerali²⁵ e prodotti agricoli, mentre importano prodotti alimentari (soprattutto cereali), fertilizzanti, metalli, petrolio, prodotti finiti, armi e materiale per la difesa. Se al vertice di Sochi del 2019, il presidente russo Vladimir Putin si impegnò a raddoppiare il livello del commercio russo con l'Africa in cinque anni, lo stesso però dal 2018 è diminuito ogni anno, con un calo complessivo in questi ultimi anni del 30 per cento, cioè un risultato negativo molto peggiore di quello dell'interscambio russo con le altre regioni del mondo. Ciò evidenzia un possibile problema di promesse eccessive da parte russa

²³ <https://www.france24.com/fr/europe/20230728-sommet-russie-afrique-poutine-plaide-pour-un-ordre-multipolaire-sans-n%C3%A9ocolonialisme>

²⁴ M. Farag (2017), "Electricity ministry to hold popular conference announcing details of Dabaa nuclear plant", *Daily News Egypt*, 12 febbraio. Si veda, per aggiornamenti recenti, anche: <https://www.power-technology.com/projects/el-dabaa-nuclear-power-plant/>

²⁵ Non va dimenticato che, pur considerando trasformazioni significative avvenute nel corso dei decenni, l'Africa si classifica al primo o secondo posto a livello mondiale per i seguenti minerali: bauxite, cobalto, diamanti, rocce fosfatice, metalli del gruppo del platino, coltan, vermiculite, e zirconio. Molti altri minerali sono presenti anche in grandi quantità, come oro, rame, carbone, petrolio. A livello di singoli Paesi, i combustibili minerali come il carbone e il petrolio rappresentano più del 90 per cento delle entrate da esportazioni per Algeria, Guinea Equatoriale, Libia e Nigeria. Vari minerali rappresentano l'80 per cento per il Botswana, in ordine di valore guidato da diamanti, rame, nichel, soda caustica e oro; il Congo concentra le esportazioni in diamanti, petrolio, cobalto e rame; il Gabon in petrolio e manganese; la Guinea in bauxite, alluminio, oro e diamanti; la Sierra Leone in diamanti; il Sudan in petrolio e oro. I minerali e i combustibili minerali e l'oro hanno rappresentato più del 50 per cento delle entrate da esportazioni del Mali; il ferro per la Mauritania; alluminio per il Mozambico; diamanti, uranio, oro e zinco per la Namibia; rame e cobalto per lo Zambia.

e di successiva mancata realizzazione degli impegni economici in Africa che può valere anche per i più recenti impegni assunti al vertice di San Pietroburgo.

Non solo poco commercio, ma anche pochi investimenti russi in Africa. Secondo un rapporto dell'*Africa Center for Strategic Studies*²⁶, la Russia investe molto poco in Africa, contribuendo a meno dell'1 per cento degli IDE destinati al continente. Se, in base ai dati pubblicati a luglio del 2023 dall'UNCTAD²⁷, l'afflusso di IDE in Africa nel 2022 è stato pari a 45 miliardi di dollari (con un calo del 44 per cento rispetto all'anno precedente²⁸), con Egitto (11,4 miliardi) Sudafrica (9 miliardi) ed Etiopia (3,7 miliardi) che spiegavano oltre la metà del totale, la Russia ha mantenuto una presenza molto esigua nel continente africano, concentrandosi principalmente sui settori delle risorse naturali, dell'energia e dell'agricoltura²⁹.

Ben diverse risultano la strategia e le risorse messe in campo dalla Cina per il partenariato economico con l'Africa. Negli ultimi 20 anni, la Cina ha aumentato in modo significativo i suoi investimenti all'estero, finanziando infrastrutture all'estero per miliardi di dollari. Nel 1999, la Cina ha lanciato la *Go Out Policy* per sostenere l'espansione all'estero delle imprese cinesi – molte delle quali strettamente legate al governo – e renderle più competitive a livello globale. Gli analisti discutono molto sulla natura principalmente commerciale di queste attività o se sia invece anzitutto parte di uno sforzo per rafforzare la posizione politica della Cina come potenza globale e sostenere gli obiettivi industriali e di politica estera. In Occidente sono spesso criticate le condizioni finanziarie associate agli impegni economici della Cina, a cominciare dal fatto che i crediti all'estero possono creare oneri debitori insostenibili per alcuni Paesi, in particolare africani, e che i progetti commerciali vadano a beneficio soprattutto delle imprese statali cinesi che li realizzano e non delle imprese e dei lavoratori dei Paesi africani ospitanti. Inoltre, i meccanismi contrattuali previsti includono spesso il fatto che i rimborsi siano spesso sostenuti da garanzie collaterali (ad esempio, diritti di locazione, minerali o materie prime per assicurare l'adempimento dell'obbligo di effettuare i pagamenti) a carico dei governi dei Paesi africani nei confronti del governo cinese, che a sua volta assorbe gran parte del rischio commerciale per le imprese cinesi.

Il governo cinese sottolinea, invece, che le sue banche e imprese statali non sono soggette alle condizioni di credito sovrano adottate dagli Stati Uniti e da altri importanti creditori del Club di Parigi e che chi critica le strategie cinesi usa solo argomenti pretestuosi, volendo ricondurre tutto a schemi occidentali. La Cina ha aderito alle iniziative di riduzione del debito del G20 che accettano le discipline del Club di Parigi, ma queste si applicano solo alla (già citata) *China Export-Import Bank* e alla *China International Development Cooperation Agency*³⁰. Inoltre, il governo cinese sostiene di

²⁶ <https://africacenter.org/spotlight/decoding-russia-economic-engagements-africa/> e https://unctad.org/system/files/non-official-document/WIR2022-Regional_trends_Africa_en.pdf

²⁷ UNCTAD (2023), *World Investment Report 2023*, Ginevra, luglio.

²⁸ <https://unctad.org/news/investment-flows-africa-dropped-45-billion-2022>

²⁹ UNCTAD (2023), op. cit.

³⁰ La *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA) è un'agenzia di cooperazione allo sviluppo direttamente subordinata al Consiglio di Stato. È stata creata per raggiungere un migliore coordinamento e un maggiore impatto dei programmi di aiuto della Cina, in particolare a sostegno della *Belt and Road Initiative*. La CIDCA è responsabile delle linee guida strategiche e delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Si veda:

<http://en.cidca.gov.cn/>

aver concesso più dilazioni nell'ambito dei programmi del G20 rispetto ai membri del Club di Parigi, preferendo prolungare la durata dei suoi crediti come agevolazione per i Paesi debitori.

Ovviamente, la scarsa disponibilità di informazioni e dati trasparenti, precisi e verificabili complica gli sforzi per comprendere le tendenze e valutare adeguatamente sia le condizioni degli accordi che restano generalmente opache che l'impatto economico in Africa. La disponibilità dei dati è limitata anche perché la Cina spesso finanzia lo sviluppo delle infrastrutture attraverso le sue agenzie di credito all'esportazione e le sue banche di sviluppo e gli sforzi avviati nel 2012 per sviluppare una nuova serie di discipline e standard internazionali tra i principali fornitori globali di sostegno governativo ai crediti all'esportazione - tra cui Stati Uniti e Cina - sono stati interrotti nel 2020, a causa di posizioni divergenti su questioni fondamentali, in particolare sulla trasparenza.

A prescindere dalla parzialità delle informazioni disponibili, non può però essere sminuita l'importanza dell'ambiziosa iniziativa di politica economica estera – la *Belt and Road Initiative* (BRI) – per la cooperazione con l'Africa. La BRI fu lanciata nel 2013 dal presidente Xi Jinping per espandere la portata e l'influenza economica globale della Cina tramite lo sviluppo di infrastrutture globali, reti di trasporto, commercio e produzione incentrate e controllate dalla Cina. Essa include una "cintura" di corridoi terrestri della Via della Seta, una "strada" marittima di rotte di navigazione, una "via" digitale, che cerca di promuovere oltreoceano la catena di fornitura delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione della Cina, compreso l'hardware e le reti di cavi ottici e satellitari, e una "via" della Seta sanitaria recentemente rivitalizzata all'indomani della pandemia da COVID-19. In Africa, insieme a flussi crescenti di interscambio commerciale sono stati realizzati numerosi e importanti investimenti per progetti infrastrutturali nel quadro della BRI, con implicazioni geo-politiche nel continente certamente significative.

In base ai dati più recenti di un report del *Green Finance and Development Center* della Fudan University di Shanghai³¹, a dieci anni dall'avvio della BRI, l'impegno cumulativo cinese ha superato la soglia di mille miliardi di dollari a livello mondiale, con circa 596 miliardi di dollari di contratti di costruzione e 420 miliardi di dollari di investimenti non finanziari. In particolare, nell'ultimo anno i principali Paesi di crescita dell'impegno cinese sono stati Bolivia, Namibia, Eritrea e Tanzania, rendendo l'Africa sub-sahariana l'area di impegno in più rapida espansione, con investimenti della BRI dominati da imprese del settore privato, tra cui *Huayao Cobalt*³² e CATL³³, mentre i contratti di

³¹ C. Nedopil (2023), *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1 – the first ten years*, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, Shanghai, luglio - <https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2023/07/Nedopil-2023-China-Belt-and-Road-Initiative-BRI-Investment-Report-2023-H1-1.pdf>

³² *Huayou Cobalt* è un'impresa cinese che si occupa di produzione e distribuzione di prodotti minerali metallici, in particolare il cobalto. Il cobalto è un elemento chimico usato per la fabbricazione di batterie al litio, materiali magnetici, leghe metalliche e altri prodotti industriali. *Huayou Cobalt* è stata fondata nel 2002 e ha sede a Tongxiang, nella provincia di Zhejiang. Ha diverse filiali e joint venture in Cina e all'estero, tra cui *Congo DongFang International Mining*, che estrae il cobalto nella Repubblica Democratica del Congo. *Huayou Cobalt* è una delle principali fornitrici di cobalto al mondo e ha collaborato con aziende come Apple, LG Chem, Tesla e Ford per fornire materiali per le batterie dei veicoli elettrici. Si veda: <https://en.huayou.com/>

³³ CATL è un'impresa cinese che si occupa di produzione e distribuzione di batterie al litio-ione per veicoli elettrici e sistemi di accumulo energetico. È stata fondata nel 2011 da Robin Zeng, un imprenditore che aveva precedentemente fondato un'altra azienda di batterie, Amperex Technology Limited (ATL), acquisita da TDK nel 2005. CATL è diventata una delle maggiori produttrici di batterie al mondo, con una quota di mercato del 32,6 per cento nel 2021 e una capacità produttiva di 96,7 GWh. CATL ha collaborato con diversi marchi automobilistici, tra cui Tesla, Volkswagen, BMW, Honda,

costruzione sono stati dominati da imprese statali. Per il rilievo strategico nella transizione ecologica in corso, sono da menzionare gli investimenti cinesi in Africa per l'apertura di raffinerie di litio, utilizzato per produrre le batterie dei veicoli elettrici. Nell'estate del 2023, la *Huayao Cobalt* ha aperto, con la sua filiale locale *Prospect Lithium Zimbabwe*, una raffineria, con un investimento di 300 milioni di dollari, in Zimbabwe a Goromonzi, a circa 80 km. a sud-est della capitale Harare³⁴. Lo Zimbabwe possiede nel sottosuolo la più grande riserva di litio in Africa e una delle più grandi al mondo, non ancora sfruttata, il che lo rende geopoliticamente rilevante. Anche l'impresa cinese *Chengxin Lithium*³⁵ ha investito 77 milioni di dollari nel 2022 per l'acquisizione di diritti minerari nel progetto Sabi Star, nella zona orientale dello Zimbabwe, in cui sono presenti giacimenti di litio e tantalio³⁶ e 130 milioni per l'apertura di una raffineria di litio³⁷. Sono sempre cinesi, a cominciare dalla *China Molybdenum*³⁸, le imprese che possiedono la maggior parte delle miniere di cobalto – metallo chiave per le batterie a litio – in Repubblica democratica del Congo, Paese *leader* mondiale che fornisce circa il 70 per cento della produzione mondiale di cobalto; si tratta di imprese che controllano l'intera catena del valore del cobalto, dall'estrazione dalle miniere fino alla vendita diretta di auto elettriche, passando per gli impianti di lavorazione del cobalto (circa il 70 per cento del metallo estratto a livello mondiale è raffinato in Cina) e dalle fabbriche che producono le batterie elettriche³⁹.

L'impegno cinese in Africa, con un forte rilievo nella componente degli IDE di tipo infrastrutturale, ha evidentemente assunto una forma diversa da quella dell'UE, storicamente radicata nella cooperazione allo sviluppo e nel commercio internazionale⁴⁰. Proprio per la valenza strategica di investimenti in materiali chiave per la transizione ecologica e per contrastare l'attivismo cinese, gli Stati Uniti e l'UE hanno più volte annunciato, negli ultimi anni, l'intenzione di potenziare gli

Toyota e Hyundai, per fornire soluzioni di batterie personalizzate e innovative. CATL ha sede a Ningde, nella provincia di Fujian, e ha stabilimenti produttivi in Cina e all'estero. Si veda: <https://www.catl.com/en/>

³⁴ <https://www.africanews.com/2023/07/06/chinese-mining-company-opens-lithium-processing-plant-in-zimbabwe//>

³⁵ *Chengxin Lithium* è un'impresa cinese che si occupa di produzione e vendita di materiali per batterie al litio di nuova energia. I principali prodotti sono il concentrato di litio, il carbonato di litio, l'idrossido di litio, il cloruro di litio e il metallo di litio. *Chengxin Lithium* è stata fondata nel 2001 con il nome di *Guangdong Weihua Corp*, una società che produceva pannelli di fibra e gestiva piantagioni a rapida crescita e ad alto rendimento. Nel 2017, l'impresa ha cambiato il suo nome e il suo oggetto sociale per concentrarsi sul settore del litio. *Chengxin Lithium* ha diverse filiali e joint venture in Cina e all'estero, tra cui *Congo DongFang International Mining*, che estrae il litio nella Repubblica Democratica del Congo. Si veda: <https://en.cxlithium.com/>

³⁶ metallo utilizzato nella produzione di componenti elettronici e, per questo, prezioso al punto da determinare conflitti per la gestione della sua estrazione e traffico, la cosiddetta guerra della columbite-tantalite (o, nella sua abbreviazione, coltan), nei Paesi in cui si trova: Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Nigeria, Etiopia, Burundi e Zimbabwe.

³⁷ <https://www.startmag.it/energia/cina-litio-zimbabwe/#:~:text=L%E2%80%99anno%20scorso%20tre%20societ%C3%A0%20estrattive%20cinesi%20%E2%80%93%20Huayou,un%20valore%20complessivo%20di%20679%20milioni%20di%20dollari.>

³⁸ La *China Molybdenum* è un'impresa cinese che si occupa di estrazione, fusione, lavorazione e commercio di metalli rari e nobili. I principali prodotti dell'impresa sono il molibdeno, il tungsteno, l'oro, l'argento, l'alluminio elettrolitico e i concentrati di rame. *China Molybdenum* fu fondata nel 1969 con il nome di *Luoyang Luanchuan Molybdenum* e ha sede a Luanchuan, vicino alla città di Luoyang nella provincia di Henan. È una delle maggiori produttrici di molibdeno al mondo e una delle più grandi produttrici di tungsteno, cobalto e niobio. È quotata alla Borsa di Hong Kong e alla Borsa di Shanghai. Nel 2022, si è classificata al 74° posto nella classifica *Fortune China Top 500*. *China Molybdenum* ha diverse filiali e joint venture in Cina e all'estero, tra cui *Congo DongFang International Mining*, che estrae il cobalto nella Repubblica democratica del Congo.

³⁹ <https://blog.ui.torino.it/2021/03/10/cobalto-un-conflict-mineral-al-cuore-della-rivoluzione-green/>

⁴⁰ P. Mthembu, F. Mabera (a cura di) (2021), *Africa-China Cooperation. Towards an African Policy on China?*, Palgrave Macmillan, Cham; D. C. Murphy (2022), *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order*, Stanford University Press, Stanford.

investimenti in Africa. A giugno del 2022, durante il vertice in Germania, il Gruppo dei Sette (G7) ha annunciato la *Partnership for Global Infrastructure and Investment* (PGII), un'iniziativa collaborativa da 600 miliardi di dollari entro il 2027 (di cui 200 miliardi forniti dagli Stati Uniti) per finanziare progetti di infrastrutture sostenibili e di qualità nei Paesi in via di sviluppo (PVS), basata sui principi di fiducia della *Blue Dot Network* (BDN)⁴¹, considerata la controparte della BRI e una componente chiave della Dottrina Biden⁴², con il sostegno di Australia e Giappone, mentre l'UE ha messo in campo per il settennato 2021-2027 una propria alternativa per finanziare la costruzione di infrastrutture nel Sud globale, soprattutto in Africa, la cosiddetta *Global Gateway* (GG)⁴³. La Cina ha reagito, accusando gli Stati Uniti e l'UE di avere una mentalità da Guerra fredda e di cercare di contenere la Cina e di ostacolare lo sviluppo dei PVS⁴⁴.

A seguito della pandemia da COVID-19, l'incapacità di molti governi africani di farsi carico di ulteriori crediti aveva frenato la domanda nei settori delle costruzioni e delle infrastrutture, con un forte calo di investimenti cinesi (un calo del 55 per cento) nel 2020, ma nel 2021 si è registrata una forte ripresa e nel 2022 i dati mostrano un significativo attivismo cinese, collegato anche alla cosiddetta *Belt and Road* versione 2.0, che fa riferimento alla *BRI International Green Coalition* (BRIGC)⁴⁵. I Paesi dell'Africa sub-sahariana hanno registrato nell'ultimo anno un aumento del 130 per cento degli investimenti cinesi e del 69 per cento dei contratti di costruzione, al punto da diventare la regione dominante per l'impegno nel settore delle costruzioni e la seconda regione di destinazione più importante per gli investimenti BRI (dopo l'Asia orientale).

⁴¹ La *Blue Dot Network* è una iniziativa multilaterale formata dagli Stati Uniti, dal Giappone e dall'Australia per fornire una valutazione e una certificazione dei progetti di sviluppo infrastrutturale in tutto il mondo su misure di trasparenza finanziaria, sostenibilità ambientale e impatto sullo sviluppo economico, con l'obiettivo di mobilitare il capitale privato per investire all'estero in infrastrutture di qualità in modo aperto e inclusivo, trasparente, economicamente valido, allineato all'Accordo di Parigi, finanziariamente, ambientalmente e socialmente sostenibile e conforme agli standard, alle leggi e ai regolamenti internazionali. Per raggiungere questo obiettivo, il *Blue Dot Network* mira a certificare i progetti di infrastrutture in base a criteri e standard rigorosi. Il *Blue Dot Network* è stato fondato nel 2019 con 60 miliardi di dollari di finanziamento iniziale ed è considerata una mossa per contrastare la BRI della Cina e una componente chiave della Dottrina Biden. Si veda: <http://engineersagainstopoverty.org/2022/04/28/the-blue-dot-network/>

⁴² Secondo analisti come Elizabeth Losos e Robert Fetter, la PGII è la versione rimpacchettata dell'iniziativa *Build Back Better World* (B3W) che il presidente Biden aveva annunciato al vertice del G7 del 2021 nel Regno Unito. L'idea è quella di mobilitare, finanziamenti a dono, finanziamenti federali e investimenti del settore privato, cercando di mobilitare poi ulteriore capitale da altri *partner* con idee affini, come banche multilaterali di sviluppo, istituzioni finanziarie per lo sviluppo, fondi sovrani e altro ancora a sostegno di investimenti infrastrutturali globali. Si veda l'articolo apparso sul sito della *Brookings Institution*: <https://www.brookings.edu/articles/building-bridges-pgii-versus-bri/> e <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>

⁴³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

⁴⁴ <https://thediomat.com/2021/09/global-gateway-the-eu-alternative-to-chinas-bri/>

⁴⁵ La BRIGC è una piattaforma aperta con organizzazioni cinesi e internazionali come membri, istituita nel 2019. Il suo obiettivo principale è di promuovere il consenso, la cooperazione e azioni congiunte per raggiungere lo sviluppo verde della *Belt and Road Initiative*, di integrare lo sviluppo sostenibile nella BRI attraverso sforzi congiunti e di facilitare i Paesi partecipanti alla BRI ad attuare una forte integrazione degli elementi di ambiente e sviluppo degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. La BRIGC è amministrata dal Centro per la Finanza e lo Sviluppo Verde (*Foreign Environmental Cooperation Centre*, FECO) del Ministero dell'ecologia e dell'ambiente cinese. La BRIGC ha otto gruppi di lavoro tematici che si occupano di diversi aspetti dello sviluppo verde, tra cui la biodiversità e la gestione degli ecosistemi, l'energia rinnovabile e l'efficienza energetica, la finanza verde e gli investimenti, il miglioramento della qualità ambientale e delle città verdi, la cooperazione ambientale Sud-Sud e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, il rafforzamento delle capacità, l'innovazione tecnologica verde e la responsabilità sociale delle imprese, il trasporto sostenibile, la governance globale dei cambiamenti climatici e la trasformazione verde. Si veda: <http://en.brigc.net/>

Le banche statali cinesi (ad esempio, la *China Export-Import Bank* e la *China Development Bank*), le imprese statali e i fondi governativi (ad esempio, il *Silk Road Fund*⁴⁶), si occupano di gran parte dei crediti e degli investimenti cinesi in Africa. Questi progetti non sono né di pura cooperazione allo sviluppo – i crediti della Cina tendono a essere emessi a condizioni di mercato o quasi, per quanto riguarda per esempio i tassi di interesse applicati – né operazioni puramente commerciali. I progetti cinesi posizionano strategicamente anche i campioni nazionali, come Huawei⁴⁷, ZTE⁴⁸ e Alibaba⁴⁹, in parte stabilendo piattaforme tecnologiche e infrastrutturali, architetture e sistemi costruiti secondo gli standard cinesi. In prospettiva, le piattaforme digitali cinesi sono viste con preoccupazione in Occidente anche perché potrebbero supportare la diffusione della moneta digitale cinese, l'eYuan, facendo leva sulla creazione di portafogli digitali che accompagnano la telefonia hardware, e le reti

⁴⁶ Il *Silk Road Fund* è un fondo di investimento cinese creato nel 2014 con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo infrastrutturale e la cooperazione economica tra i paesi lungo la BRI. Il fondo ha una dotazione di 40 miliardi di dollari e conta tra i suoi azionisti la *State Administration of Foreign Exchange*, la *Export Import Bank of China*, la *China Investment Corporation* e la *China Development Bank*. Il *Silk Road Fund* è operativo anche in Africa, dove ha investito in diversi progetti in vari settori, tra cui energia, telecomunicazioni, trasporti e industria. Tra i Paesi africani che hanno ricevuto investimenti dal fondo ci sono il Sudafrica, la Repubblica democratica del Congo, l'Angola, lo Zambia, l'Etiopia, la Nigeria, il Ghana, l'Algeria, lo Zimbabwe e il Kenya. Il fondo ha anche sostenuto iniziative umanitarie e di solidarietà in Africa. Si veda: <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/index.html>

⁴⁷ Huawei è una società cinese che si occupa di prodotti, sistemi e soluzioni di rete e telecomunicazioni, smartphone ed elettronica di consumo. È stata fondata nel 1987 da Ren Zhengfei e ha il quartier generale a Shenzhen, una città nella provincia del Guangdong in Cina. Huawei è presente in Africa da oltre vent'anni e ha una forte presenza nel mercato delle telecomunicazioni e degli smartphone, risultando il principale fornitore di infrastrutture di telecomunicazioni, servizi e dispositivi a molti Paesi africani, tra cui Nigeria, Sudafrica, Angola, Kenya ed Etiopia. Huawei ha anche 17 uffici e uno staff di 9 mila persone in Africa¹. Inoltre, Huawei ha partecipato a diversi progetti di sviluppo in Africa, come la costruzione di ferrovie, porti, aeroporti e strade, in collaborazione con il governo cinese e i Paesi ospitanti. Huawei sostiene la diffusione della connettività digitale e della formazione tecnologica in Africa, contribuendo a ridurre il divario digitale e a promuovere l'innovazione, a cominciare dal 5G, considerato, soprattutto da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati, una minaccia per la sicurezza nazionale e la privacy dei dati. Si veda: https://www.huawei.com/en/?ic_medium=direct&ic_source=surlent

⁴⁸ La ZTE è un'azienda tecnologica cinese che progetta e produce dispositivi e sistemi di telecomunicazioni, tra cui smartphone, tablet, router, modem, switch, reti ottiche, cloud computing, intelligenza artificiale e altro ancora, dal 1985. Come Huawei ha sede a Shenzhen ed è parzialmente di proprietà statale. ZTE è quotata alle borse di Hong Kong e Shenzhen. A causa delle tensioni commerciali tra la Cina e gli Stati Uniti, ZTE ha affrontato sfide e controversie negli ultimi anni: nel 2018, il Dipartimento del commercio statunitense aveva imposto un divieto di esportazione verso ZTE per aver violato le sanzioni contro l'Iran e la Corea del Nord e, a seguito di tale divieto, ZTE non poté acquistare componenti essenziali dagli Stati Uniti, mettendo a rischio la sua sopravvivenza; dopo lunghi negoziati il divieto fu revocato in cambio del pagamento di una multa di 1,4 miliardi di dollari. ZTE collabora con il Gruppo MTN, multinazionale sudafricana di telefonia mobile che opera in diversi stati africani e del Medio Oriente ed è oggi uno dei principali operatori di telecomunicazioni in Africa, per dirigere e accelerare la commercializzazione della tecnologia 5G in Africa. Si veda: <https://www.zte.com.cn/global/about/news/20221101e1.html>

⁴⁹ Alibaba è una delle più grandi aziende al mondo per fatturato, utenti e mercato: è una multinazionale cinese che opera nel campo del commercio elettronico, offrendo piattaforme online per il business tra aziende (B2B), tra aziende e consumatori (B2C) e tra consumatori (C2C). Fu fondata nel 1999 da un imprenditore cinese, Jack Ma, come sito web per collegare i produttori cinesi con i compratori e i distributori stranieri. Alibaba è presente in Africa da diversi anni e ha una crescente influenza nel continente, avendo anche avviato una collaborazione con le Nazioni Unite attraverso un programma di formazione – *eFounders Fellowship* – che offre a giovani imprenditori africani l'opportunità di visitare la sede di Alibaba in Cina e apprendere le migliori pratiche di commercio elettronico, innovazione e *leadership*. Ha anche istituito un premio annuale – *Netpreneur Prize* – che riconosce e sostiene gli imprenditori africani che usano la tecnologia per creare un impatto sociale ed economico, oltre alla piattaforma di commercio elettronico *eWTP Africa* che mira a facilitare il commercio tra l'Africa e il resto del mondo. Si veda: <https://www.alibabagroup.com/en-US/>

di connessione che ormai sono diffuse in molti Stati africani, anche attraverso la creazione di data center come quelli realizzati in Senegal, Camerun, Kenya e Zambia⁵⁰.

Gli investimenti strategici della Cina sono tipicamente sponsorizzati dallo Stato e gestiti da una manciata di aziende statali che ne rispondono direttamente e comprendono:

- China Harbor Engineering Company (CHEC)⁵¹
- CRRC⁵²
- State Grid⁵³
- China Three Gorges (CTG)⁵⁴

⁵⁰ <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pagamenti-digitali/leyuan-alla-conquista-dellafrica-luci-e-ombre-dellespansione-monetaria-cinese/>

⁵¹ La CHEC è una società di ingegneria civile e una sussidiaria di *China Communications Construction Company (CCCC)*, che fornisce servizi di costruzione di infrastrutture, come ingegneria marina, dragaggio e bonifica, strade e ponti, ferrovie, aeroporti e impianti industriali. CHEC è la seconda più grande società di dragaggio al mondo, realizzando progetti in Africa, oltre che Asia ed Europa. CHEC è presente in Africa da diversi anni, con sedi in numerosi Paesi, ha una forte influenza nel continente. CHEC ha realizzato diversi progetti e iniziative in Africa, tra cui: (1) il primo tratto della nuova autostrada tra Nairobi e Mombasa in Kenya, una delle principali arterie del Paese che riduce il tempo di viaggio da 10 ore a 4 ore; (2) il porto di Lekki in Nigeria, un porto di trasbordo che aumenta la capacità portuale del Paese e crea migliaia di posti di lavoro; (3) il progetto del canale navigabile del lago Vittoria in Uganda, un progetto che migliora la navigazione e il trasporto sul lago più grande dell’Africa. Si veda: <https://www.offshore-energy.biz/nigeria-lekki-port-signs-epc-contract-with-chec/> e <https://craft.co/china-harbour-engineering/locations>

⁵² La cinese CRRC è una società di ingegneria ferroviaria e una sussidiaria di *China Railway*, che produce locomotive, carrozze, metropolitane, tram e altri veicoli ferroviari. CRRC è stata fondata nel 2015 dalla fusione di due aziende statali, *China North Locomotive and Rolling Stock Industry Corporation (CNR)* e *China South Locomotive and Rolling Stock Industry Corporation (CSR)*. CRRC è la più grande produttrice di materiale rotabile al mondo, con una quota di mercato del 30 per cento. ha realizzato diversi progetti e iniziative in Africa, tra cui: (1) la fornitura di 232 locomotive diesel-elettriche alla *South African Railways (SAR)*, per un valore di 2,6 miliardi di dollari; le locomotive sono state prodotte in Cina e assemblate in Sudafrica, creando oltre 2 mila posti di lavoro locali; (2) la costruzione della prima linea ferroviaria ad alta velocità in Africa, che collega la capitale marocchina Rabat con Tangeri; la linea è stata inaugurata nel 2018 e ha una lunghezza di 200 km., con una velocità massima di 320 km/h.; CRRC ha fornito 12 treni ad alta velocità per il progetto; (3) la partecipazione alla costruzione della rete ferroviaria della BRI, attraverso la fornitura di materiale rotabile per diverse linee ferroviarie in Etiopia, Kenya, Nigeria, Angola e altri Paesi africani. A conferma della preoccupazione statunitense riguardo alla minaccia che la società di proprietà statale cinese rappresenta negli Stati Uniti, nell’ottobre 2022 il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti ha aggiunto CRRC a una lista di “società militari cinesi” che operano direttamente o indirettamente negli Stati Uniti, in conformità al requisito di legge della Sezione 1260H del *National Defense Authorization Act* per l’anno fiscale 2021. Si veda: <https://www.crrcgc.cc/en> e <https://railsecurity.org/wp-content/uploads/2022/10/Entity-List-Press-Release.101122.pdf>

⁵³ La cinese State Grid è una società di proprietà statale che gestisce la rete elettrica nazionale della Cina e fornisce servizi di trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica. State Grid è la più grande azienda elettrica del mondo, con una capacità installata di oltre 1.100 gigawatt e una quota di mercato del 90 per cento in Cina. State Grid è anche un importante attore nella costruzione della rete energetica globale, con investimenti nei diversi continenti. State Grid è attiva in Africa da diversi anni e ha realizzato diversi progetti e iniziative in Africa, tra cui: (1) la costruzione della linea di trasmissione ad alta tensione (UHV) tra Etiopia e Kenya, un progetto che collega le reti elettriche dei due Paesi e permette lo scambio di energia idroelettrica; la linea ha una lunghezza di 1.045 km, una capacità di 2.000 megawatt e una tensione di 500 kilovolt; (2) la partecipazione alla costruzione della rete ferroviaria della BRI, fornendo soluzioni integrate per l’elettrificazione delle ferrovie in Nigeria, Angola, Sudan e altri Paesi africani; (3) la fornitura di servizi di consulenza, ingegneria, supervisione e formazione per vari progetti energetici in Africa, come la centrale idroelettrica di Kariba in Zambia, la centrale termoelettrica di Medupi in Sudafrica, la centrale idroelettrica di Inga III in Repubblica Democratica del Congo e la centrale solare di Noor Ouarzazate in Marocco. Si veda: http://www.sgcc.com.cn/html/sgcc_mobile_en/index.shtml

⁵⁴ La CTG è una società di proprietà statale che si occupa di energia idroelettrica e rinnovabile. La società è responsabile della costruzione e della gestione della diga delle Tre Gole, la più grande centrale idroelettrica del mondo, situata sul fiume Yangtze in Cina, avendo anche vari progetti idroelettrici in Africa, tra cui: (1) la costruzione della centrale idroelettrica di Kariba South in Zimbabwe, un progetto che ha aumentato la capacità di generazione di 300 megawatt;

- China Ocean Shipping Company (COSCO)⁵⁵.

Complessivamente, la Cina si consolida come il principale finanziatore di progetti infrastrutturali in Africa, con un investimento totale di 155 miliardi di dollari negli ultimi due decenni nell’Africa subsahariana⁵⁶. Naturalmente, i Paesi africani hanno prestazioni molto diverse tra loro, a seconda della loro governance, dei livelli di debito e delle opportunità (ad esempio, come mercato o come fonte di materie prime). Ma non c’è dubbio che Pechino abbia ormai un’enorme influenza e contatti con quasi tutti i Paesi africani e il peso della BRI contribuisce a far parlare di un “consenso di Pechino” per l’Africa, che sta sostituendo di fatto al famoso e criticato *Washington consensus* imposto dagli anni Ottanta attorno alle parole d’ordine di liberalizzazione commerciale e finanziaria, privatizzazione e deregolamentazione e che le istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale) promossero attraverso programmi di aggiustamento strutturale e piani di stabilizzazione come condizioni per poter ottenere misure di riduzione del debito estero.

La Cina e l’Africa occupano una posizione molto critica rispetto al *Washington consensus*, in quanto la Cina è il più grande PVS del mondo e l’Africa il continente con la più alta concentrazione di PVS. Inoltre la popolazione totale combinata della Cina e dell’Africa supera oggi i 2,9 miliardi di persone (1,5 miliardi in Africa e 1,4 miliardi in Cina), che rappresentano oltre un terzo della popolazione mondiale (il 36 per cento). Con la ricchezza di risorse naturali del continente africano, la manodopera umana abbondante e a buon mercato⁵⁷ e il grande potenziale di mercato, l’Africa è alla fase iniziale dell’industrializzazione e la Cina si candida a essere il partner ideale nel processo di sviluppo dell’Africa in ragione dell’elevato grado di complementarità tra Cina e Africa, di radicate connessioni storiche, politiche, economiche, militari, sociali e culturali e di un partenariato per salvaguardare i diritti e gli interessi dei PVS e favorire un ordine internazionale più equilibrato. A fianco della BRI anche la strategia della Cina per influenzare di più e pesare maggiormente in seno alle Nazioni Unite e alle altre organizzazioni internazionali si presenta come una strategia funzionale agli interessi dell’Africa rispetto al controllo occidentale della stessa architettura istituzionale internazionale.

(2) la partecipazione alla costruzione della centrale idroelettrica di Inga III in Repubblica Democratica del Congo, un progetto che prevede la realizzazione di una diga e di una centrale da 11.000 megawatt sul fiume Congo, la più grande d’Africa; (3) la fornitura di servizi di consulenza, ingegneria, supervisione e formazione per la centrale idroelettrica di Bui in Ghana, la centrale idroelettrica di Mphanda Nkuwa in Mozambico e la centrale idroelettrica di Rusumo Falls in Ruanda. Si veda: <https://www.ctg.com.cn/en/>

⁵⁵ La COSCO è una società cinese di trasporto marittimo e logistica, che offre servizi di trasporto di merci, container, passeggeri e crociere. COSCO è stata fondata nel 1961 e ha la sua sede principale a Pechino. COSCO è una delle più grandi compagnie di navigazione al mondo, con una flotta di 1.372 navi e una capacità di trasporto di 111 milioni di tonnellate a fine giugno del 2023. COSCO ha realizzato diversi progetti e iniziative in Africa, tra cui: (1) la costruzione del porto di Bagamoyo in Tanzania, un progetto che prevede la realizzazione di un porto di trasbordo con una capacità annua di 20 milioni di container, il più grande dell’Africa orientale; (2) la partecipazione alla costruzione della rete ferroviaria della BRI, con la fornitura di servizi logistici per diverse linee ferroviarie in Etiopia, Kenya, Nigeria, Angola e altri Paesi africani. A seguito dell’invasione russa dell’Ucraina del 2022, la maggior parte delle compagnie di navigazione ha interrotto il trasporto di container verso e dalla Russia, ad eccezione dei prodotti alimentari di base, dei medicinali e degli aiuti umanitari. L’eccezione è COSCO, che ha continuato a operare normalmente verso e dalla Russia, sostenendo che la sua attività non è influenzata dalle sanzioni. Si veda: <https://en.coscoshipping.com/col/col6918/index.html>

⁵⁶ <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/China-s-Africa-Belt-and-Road-investment-drops-as-West-spends-more>

⁵⁷ Si considerino le proiezioni relative ai prossimi anni: entro il 2034, si prevede che la forza lavoro africana supererà quella di Cina e India messe insieme; entro il 2050, si prevede che la popolazione africana sarà di 2,5 miliardi di persone, mentre quella cinese scenderà sotto il miliardo. Inoltre, il PIL pro capite della Cina colloca il Paese nel gruppo dei Paesi a reddito medio-alto, con salari non più competitivi quanto quelli africani.

Dopo aver soppiantato gli Stati Uniti come principale *partner* commerciale dell’Africa nel 2009, la Cina è diventato anche il Paese protagonista degli investimenti infrastrutturali nel continente e, ad esempio, dal 2010 un terzo della rete elettrica e delle infrastrutture energetiche africane è stato finanziato e costruito da aziende statali cinesi, facendo della Cina il più importante finanziatore straniero, attraverso le imprese e le banche statali, dello sviluppo energetico dell’Africa. Se, dagli anni 2000, il commercio cinese con l’Africa si è moltiplicato per 20 (passando da 1 miliardo di dollari nel 1980 a poco più di 10 miliardi di dollari nel 2000 e a quasi 200 miliardi nel 2020, con un tasso di crescita annuo di quasi il 18 per cento), i suoi IDE in Africa si sono moltiplicati per 100, con la presenza oggi di oltre 2.000 aziende cinesi in Africa e lo stock di IDE cinesi in Africa ha raggiunto i 110 miliardi di dollari nel 2019⁵⁸, contribuendo a oltre il 20 per cento della crescita economica dell’Africa⁵⁹. La Cina ha investito in quasi tutti i Paesi dell’Africa, principalmente in Kenya, Repubblica democratica del Congo, Sudafrica, Etiopia, Nigeria, Congo, Niger, Zambia e Senegal, con un flusso annuale di IDE di oltre 4 miliardi di dollari nel 2020 e un patrimonio complessivo di oltre di 43,4 miliardi di dollari⁶⁰. Oggi la Cina sta non solo investendo in diversi settori in Africa, ma sta registrando anche un’elevata redditività degli investimenti⁶¹. È lecito immaginare che nei prossimi anni l’interesse cinese – al pari di quello del settore privato europeo – per l’Africa aumenterà quanto più l’economia africana saprà superare gli ostacoli rappresentati dalla scarsa integrazione economica intra-continentale che impedisce economie di scala, standardizzazione del sistema legale e un mercato unico, che l’Area di libero scambio del continente africano (*Africa Continent Free Trade Area*, AfCFTA), avviata nel 2021, promette di promuovere nei prossimi anni e che, per questa ragione, tanto la Cina quanto l’UE appoggiano.

Per la Cina, il commercio e gli investimenti in Africa sono la misura della proiezione economica globale. L’impetuosa crescita di scambi commerciali e IDE in Africa riflettono la tendenza registrata a livello globale negli ultimi venti anni: lo stock globale di IDE della Cina ha raggiunto circa 2.600 miliardi di dollari (6 per cento del totale mondiale) nel 2021, rispetto ai 34,7 miliardi di dollari (0,5 per cento del totale mondiale) del 2001, mentre gli Stati Uniti rappresentano 9.800 miliardi di dollari, o il 23 per cento, dello stock globale di IDE in uscita nel 2021 (rispetto al 32 per cento del 2001), secondo le stime calcolate dalle Nazioni Unite.

⁵⁸ A complicare la contabilizzazione precisa dei flussi, le statistiche ufficiali della Cina sugli IDE sono compilate sia dal Ministero del Commercio che dall’Ufficio cambi, che utilizzano criteri diversi tra loro; inoltre, molti IDE cinesi in uscita sono registrati a Hong Kong, l’ex colonia britannica che dal 1997 è una Regione Amministrativa Speciale della Cina, richiedendo poi una combinazione di dati. Il fatto che la Cina non sia membro dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e non faccia parte del suo Accordo sui crediti all’esportazione sostenuti dal settore pubblico (*Arrangement on Officially Supported Export Credits*, AODEC) impedisce la comparabilità internazionale dei dati. Per esempio, le condizioni dei crediti d’aiuto cinesi equiparati alla cooperazione allo sviluppo sono solitamente meno agevolate rispetto a quelle offerte secondo i criteri OCSE e presentano ampi elementi commerciali con benefici economici per gli attori cinesi (nel gergo OCSE si tratta di “aiuti legati”). Per i dati ufficiali russi, si veda: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/foreign-direct-investment>

⁵⁹ <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/04/02/why-substantial-chinese-fdi-is-flowing-into-africa-foreign-direct-investment/>

⁶⁰ W. Xinying (2023), *China’s Aid, Trade and Investment to Africa. Interaction and Coordination*, Routledge, New York.

⁶¹ <https://www.wri.org/insights/where-are-chinese-investments-africa-headed> e <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>

3. L'influenza del settore militare e della sicurezza. Diplomazia militare, commercializzazione dei conflitti e il fattore Wagner

3.1 La nuova diplomazia militare cinese

Sul piano delle alleanze militari e del settore della sicurezza, il posizionamento e l'influenza di Russia e Cina in Africa evidenziano da un lato un forte attivismo russo, ormai consolidato nel tempo e, dall'altro lato, un'azione cinese recente e meno visibile, ma profonda perché può trarre giovamento dal consolidato partenariato economico. La Russia è il principale fornitore di armi militari all'Africa e ha aumentato la sua presenza militare in Libia, Sudan, Mali e Repubblica centrafricana, spesso attraverso il Gruppo Wagner, per fornire sicurezza ai governi o ai *leader* dei golpe, oltre a collaborare con diversi Paesi africani nel campo minerario, energetico e nucleare. La Cina, invece, si sta muovendo soprattutto negli ultimi anni, in modo meno evidente ma incisivo.

Dalla fine degli anni Novanta, la Cina ha ampliato e rafforzato i suoi legami diplomatici, di sicurezza, commerciali e culturali con i Paesi partner in Africa. Come in altre regioni, relazioni politiche più strette hanno accompagnato lo sviluppo di crescenti legami commerciali, con l'emergere della Cina come potenza economica globale e il rafforzamento delle sue forze armate. Oggi la diplomazia militare cinese può avvantaggiarsi di una storia recente di trattative coi Paesi africani spesso meno controverse di quelle delle potenze estere che avevano un maggiore profilo militare e diplomatico nel continente, come gli Stati Uniti e la Russia. Le questioni relative ai diritti umani e alla *governance* nei Paesi partner non sono i principali motori della politica estera della Cina, secondo il noto approccio cinese di "non ingerenza", ben diversamente dal richiamo costante degli Stati Uniti e UE a promuovere la democrazia e i diritti umani nel mondo.

Oggi, la Cina non fa mistero dell'interesse per un'azione da *global player* anche in ambito militare e di sicurezza. In occasione del XX Congresso del Partito comunista cinese, tenutosi nell'ottobre del 2022, il Segretario Generale del Partito Comunista Cinese, Xi Jinping, ha delineato gli obiettivi che il Partito si è prefissato di raggiungere in vista del 2049, centenario della fondazione della Repubblica Popolare Cinese. Entro il 2027, gli obiettivi includono "aumentare ulteriormente la posizione e l'influenza internazionale della Cina" e "consentire alla Cina di svolgere un ruolo maggiore nella governance globale". Entro il 2035, il Partito si propone di "aumentare in modo significativo la forza economica, le capacità scientifiche e tecnologiche", di "diventare un Paese *leader* nel campo dell'istruzione, della scienza e della tecnologia, dei talenti, della cultura, dello sport e della salute", di "rafforzare in modo significativo il *soft power* nazionale" e di "realizzare la modernizzazione di base della difesa nazionale e delle forze armate". Entro il 2049, il PCC intende trasformare la Cina in "un grande Paese socialista moderno che guidi il mondo in termini di forza nazionale composita e di influenza internazionale" e rendere il suo esercito, l'Esercito popolare di liberazione⁶², che già oggi

⁶² In effetti, la maggior parte degli approfondimenti disponibili sulla sicurezza cinese all'estero si concentra sull'Esercito popolare di liberazione, finendo però col trascurare le attività di polizia, che avvengono con maggiore frequenza. Con

è la più grande forza armata del mondo e con un equipaggiamento sempre più avanzato, una forza di “livello mondiale”.

Che l’interesse militare non sia assente lo dimostrano alcuni dei progetti infrastrutturali civili della Cina che hanno anche applicazioni militari. Nell’ambito del suo programma di fusione militare-civile e dell’iniziativa *China Standards 2035*⁶³, la Cina sta, per esempio, sviluppando standard che promuovono l’interoperabilità civile e militare e che potrebbero rendere le infrastrutture straniere, come i porti, disponibili per l’uso militare della Cina. La *China Merchants Bank (CMB)*⁶⁴, ad esempio, ha firmato il contratto di locazione commerciale iniziale per una proprietà a Gibuti su cui la Cina ha sviluppato una base militare in Africa. La rete continentale della ferrovia terrestre che la BRI sta promuovendo e le reti satellitari Beidou⁶⁵ offrono alternative alle rotte marittime controllate finora dagli Stati Uniti e alla tecnologia di navigazione GPS.

La Cina è uno dei principali contributori di personale alle missioni di pace delle Nazioni Unite, con un aumento significativo a partire dagli anni Novanta⁶⁶, registrando una parabola inversa rispetto alla Russia⁶⁷, e in nessun altro continente la Cina ha così tanti soldati, poliziotti e formatori in missioni di

l’aumentare dell’impegno strategico della Cina in Africa, aumenteranno anche le sue attività di sicurezza, in cui la polizia e l’applicazione della legge possono essere chiamate a svolgere un ruolo principale, sebbene meno visibile al pubblico.

⁶³ L’iniziativa *China Standards 2035* è un piano strategico che mira a far diventare la Cina il *leader* mondiale nella definizione degli standard tecnologici di prossima generazione. Il piano è stato avviato nel 2018 dalla *Chinese Academy of Engineering e dalla General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ)*, sotto la supervisione del governo cinese. Il piano prevede di stabilire gli standard internazionali per l’industria hi-tech, in particolare nei settori dell’intelligenza artificiale, del cloud computing, delle reti 5G, dell’Internet delle cose (IoT, cioè la connessione di oggetti alla rete, permettendo loro di interagire tra di loro e scambiarsi dati) e della biotecnologia. L’iniziativa promuove la cooperazione e l’integrazione tra le industrie cinesi e quelle dei Paesi partner, in particolare nell’ambito della BRI. Si veda: <https://www.china-briefing.com/news/china-standards-2035-strategy-recent-developments-and-their-implications-foreign-companies/>

⁶⁴ La CMB è una banca commerciale cinese che offre servizi bancari personali, aziendali e internazionali. È stata fondata nel 1987 ed è la prima banca commerciale a capitale misto interamente di proprietà di entità aziendali in Cina. CMB, con sede centrale a Shenzhen, ha oltre cinquecento filiali in Cina continentale e una filiale a Hong Kong. La CMB opera in Africa, dove ha lanciato il primo Africa-China Banking Centre in collaborazione con la Standard Bank, una delle maggiori banche africane, per offrire servizi bancari e di consulenza per facilitare il commercio e gli investimenti tra l’Africa e la Cina. La CMB partecipa a progetti, come quelli di costruzione di reti ferroviarie, della BRI. Si veda: <https://english.cmbchina.com/>

⁶⁵ Il sistema di posizionamento satellitare BeiDou sviluppato dalla Cina, nato inizialmente per una copertura regionale e per uso militare e successivamente sviluppato per una copertura globale e con usi anche commerciali, è utilizzato anche da diversi Paesi in Africa per vari scopi, come l’agricoltura, la pesca, il trasporto, la sicurezza e la gestione delle emergenze. Ad esempio, il Sudan ha usato il sistema BeiDou per monitorare le inondazioni del Nilo nel 2020; il Marocco ha usato il sistema BeiDou per migliorare la sua rete stradale e il Kenya ha usato il sistema BeiDou per rafforzare la sua sicurezza nazionale. Si veda: <http://en.beidou.gov.cn/>

⁶⁶ Nel gennaio 2005, 598 caschi blu cinesi furono inviati in Liberia. Altri forze militari cinesi furono inviate nel Sahara occidentale come parte dell’Operazione di peacekeeping *Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)*, in Sierra Leone, Costa d’Avorio e Repubblica Democratica del Congo. Oggi la Cina si classifica al secondo posto dopo gli Stati Uniti nel sostegno finanziario alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e primo tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel contribuire con peacekeepers ai Paesi africani. Da quando il presidente Xi Jinping ha promesso di sostenere ulteriormente le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite con fondi e 8000 truppe per la Forza di riserva, la Cina sta lavorando alla formazione dei peacekeepers, sia nazionali che truppe straniere.

⁶⁷ Negli anni Novanta e nei primi anni 2000, la Russia contribuì alle operazioni di peacekeeping dell’ONU, partecipando con centinaia di truppe alle missioni in Sierra Leone, Sudan, Darfur, Repubblica centrafricana, Ciad e Sudan del sud. Dal 2010, i contributi delle truppe russe sono diminuiti e oggi la maggior parte dei partecipanti russi sono esperti, osservatori e poliziotti, che raramente superano il numero di una dozzina in qualsiasi località.

peacekeeping dell'ONU come in Africa⁶⁸. In base ai dati dell'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) pubblicati nel 2023⁶⁹, nel 2022 la Russia aveva una presenza numericamente molto ridotta, pari a una quarantina di unità, in cinque missioni in Africa – MINUSCA nella Repubblica centrafricana, MONUSCO nella Repubblica democratica del Congo, UNISFA in Sudan, UNMISS nel Sudan del sud e MINURSO nel Sahara occidentale – mentre la Cina ne aveva dispiegate oltre 2 mila unità in sette missioni – MONUSCO nella Repubblica democratica del Congo, MINUSMA in Mali⁷⁰, UNISFA in Sudan, UNMISS nel Sudan del sud, MINURSO nel Sahara occidentale, a Gibuti e nel golfo di Aden, al largo della Somalia.

Inoltre, la Cina gestisce una base militare a Gibuti, la prima e unica base militare cinese all'estero finora identificata, adiacente al Mar Rosso e al Golfo di Aden, di fronte le coste somale. La Cina è presente nel Golfo di Aden dal 2008, quando la Marina militare iniziò a condurre pattugliamenti antipirateria e missioni di scorta nella regione per proteggere le navi commerciali cinesi dalle minacce marittime, partecipando a esercitazioni militari congiunte e pattugliamenti con i suoi partner, anzitutto la Russia. Nel 2017, la Cina ha aperto la sua prima base militare all'estero, una struttura di supporto navale a Gibuti, all'ingresso meridionale del Mar Rosso⁷¹. Fino al 2021, le navi di rifornimento che supportano le task force di scorta della marina hanno operato dal porto commerciale di Gibuti. Nel 2022, una task force di scorta avrebbe utilizzato per la prima volta la nuova struttura portuale militare costruita presso la sua base di appoggio. Il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti ritiene che il porto di Gibuti sia probabilmente in grado di ospitare portaerei, sottomarini e altre navi di grandi e riferisce che il governo cinese cerca di utilizzare le proprie forze armate per garantire alla Cina l'accesso all'energia vitale e ad altre risorse che transitano sulle linee di comunicazione marittime della regione, prevedendo che la presenza militare globale della Cina crescerà e potrebbe prendere in considerazione la creazione di numerose nuove basi militari in tutto il mondo. Quel che negli Stati Uniti non si coglie a sufficienza è che, a differenza degli Stati Uniti, la base militare cinese a Gibuti includeva enormi accordi di investimento e progetti di sviluppo firmati nel pacchetto base: è la dimostrazione di come la Cina abbia adottato un approccio globale, mescolando accordi commerciali e di investimento e scambi culturali con vendite di armi, assistenza medica, addestramento delle truppe, esercitazioni antipirateria e altri programmi, diversamente da Stati Uniti e Russia⁷².

Sul fronte del commercio delle armi, dominato a livello mondiale da Stati Uniti (che rappresentano il 39 per cento della spesa militare mondiale nel 2022) e Cina (13 per cento, pari a 292 miliardi di dollari e che corrisponde al ventottesimo aumento consecutivo di spesa annuale, il più lungo periodo ininterrotto di crescita della spesa da parte di qualsiasi Paese), che rimangono stabilmente i due Stati con la più alta spesa militare, la Russia ha aumentato la sua spesa di circa il 9,2 per cento, passando dal quinto al terzo posto tra i Paesi che hanno speso di più al mondo (circa 86,4 miliardi di dollari, pari al 3,9 per cento della spesa militare mondiale e al 4,1 per cento del PIL russo nel 2022)⁷³.

⁶⁸ S. Züfle (2023), *The Political Economy of China's Belt and Road Initiative in East Africa*, Springer, Wiesbaden.

⁶⁹ International Institute for Strategic Studies (2023), *The Military Balance 2023*, Routledge, Londra.

⁷⁰ <https://minusma.unmissions.org/en>

⁷¹ L. Xuanzun (2022), "Alleged PLA Navy ship's port call in Djibouti 'contributes to regional stability,'" *Global Times*, 29 marzo.

⁷² Si veda, al riguardo: O. Abegunrin, C. Manyeruke (2020), *China's Power in Africa. A New Global Order*, Palgrave Macmillan, Cham.

⁷³ Le cifre relative alla spesa militare russa militare nel 2022 sono molto incerte, data la crescente opacità delle autorità finanziarie dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Si veda, per maggiori dettagli: SIPRI (2023), *Trends in*

Tuttavia, la presenza della Cina nel continente appare ancora limitata, rispetto a quella di altri *global player*, sul fronte militare⁷⁴. Al contempo, anche la Cina sfrutta un dato rilevato dallo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI): la spesa militare dei Paesi africani, che ha totalizzato 39,4 miliardi di dollari nel 2022 – 19,1 miliardi di dollari nel Nord Africa e 20,3 miliardi di dollari di spesa militare combinata dei Paesi dell’Africa sub-sahariana –, ha la peculiarità di Paesi che tendono a non ricevere più del 49 per cento delle loro armi da un singolo fornitore, cercando di mantenere fonti diverse di materiale di difesa, soprattutto quando devono far fronte a urgenti esigenze di sicurezza. Ciò permette alla Cina, oltre che a Russia e Stati Uniti, di essere un partner di riguardo anche in questo ambito.

Le vendite di armi della Cina in Africa rimangono inferiori in volume e valore rispetto a quelle statunitensi, russe ed europee, ma la Cina ha venduto alcune tecnologie avanzate, come i sistemi missilistici balistici in variante da esportazione e i sistemi aerei senza pilota con capacità di attacco, che altri fornitori sono stati finora riluttanti a vendere. Inoltre, il commercio di armi cinesi sembra riguardare per lo più vendite di armi leggere a mediatori di armi che a loro volta vendono sia a governi che a ribelli in Africa. Le evidenze disponibili suggeriscono che queste quantità non sono importanti, soprattutto se confrontate con la fornitura degli Stati Uniti di quasi il cinquanta per cento delle armi del mondo: nel complesso, le vendite di armi sono state il fattore meno significativo rispetto ad altri strumenti della politica cinese. D’altra parte, le forniture di armi cinesi potrebbero essere sottostimate, sia perché parte di queste armi arriva in Africa attraverso vie indirette, o attraverso scambi non conteggiati di armi per materie prime, sia perché i numeri delle vendite cinesi sono distorti verso il basso e si tratta spesso di armi vendute in grandi quantità per un costo relativamente basso (machete, fucili d’assalto che hanno un valore molto più basso di un singolo aereo o elicottero d’attacco venduto dagli Stati Uniti, ma che possono uccidere molte più persone, come avvenne durante il genocidio in Ruanda nel 1994). L’Algeria è di gran lunga il maggior acquirente di armi della Cina nel Nord Africa, seguita dal rivale regionale Marocco, impegnato in scontri militari con il Fronte Polisario, ospitato dall’Algeria, nel territorio conteso del Sahara occidentale. Sia l’Algeria che il Marocco si sono appellati alla Cina per sostenere le rispettive posizioni sul Sahara occidentale⁷⁵.

3.2 Il quadro preoccupante delle compagnie militari private di Cina, Russia e Occidente

Al di là delle molte e fondate preoccupazioni che destano i gruppi paramilitari russi formati da mercenari, per completezza d’informazione occorre ricordare come una delle caratteristiche della

World Military Expenditure 2022, SIPRI Fact Sheet, aprile - https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf.

⁷⁴ Si veda: US Department of Defense (2022), *Report to Congress on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, novembre.

⁷⁵ Con riferimento alle “battute d’arresto” della Francia e ai suoi “fallimenti e passi indietro” in generale in Africa, constatando che sta perdendo la sua posizione a favore della Russia sul fronte militare e della Cina sul fronte economico, è interessante segnalare come 94 deputati francesi di diversa estrazione politica abbiano firmato ad agosto 2023 una lettera aperta chiedendo al Presidente Emmanuel Macron di rivedere la visione della Francia sull’Africa, in particolare riconoscendo il Sahara marocchino. I deputati criticano il doppio gioco dell’Algeria e mettono in discussione l’equilibrio della Francia con l’Algeria, che porta il Marocco “a cercare partner militari ed economici altrove che a Parigi”. Si veda: <https://www.h24info.ma/reconnaissance-de-la-marocnite-du-sahara-94-parlementaires-francais-demandent-a-macron-demboiter-le-pas-a-lespagne-et-lallemagne/>

nuova fase della globalizzazione avviata negli anni Ottanta del secolo scorso sia proprio la privatizzazione in campo non solo economico-finanziaria, ma anche della sicurezza militare, dando vita ad una sorta di *outsourcing* delle attività militari, provocatoriamente definite “commercializzazione dei conflitti”⁷⁶. Infatti, le compagnie militari private, *contractor* o agenzie paramilitari di sicurezza privata in aree di crisi – termini neutri edulcorati rispetto all’accezione esplicitamente negativa che ha il termine “mercenari” – sono un fenomeno in crescita dalla fine della Guerra fredda e diffuso in Occidente oltre che in Russia. È, infatti, negli Stati Uniti che tale fenomeno si è maggiormente diffuso, in ragione anche dell’elevato *budget* della difesa statunitense. Un dato significativo più di altri è che, mentre il rapporto tra *contractor* di sicurezza privati e forze armate era di circa 1:7 durante la Seconda Guerra Mondiale, la presenza degli Stati Uniti in Iraq e Afghanistan è stata costituita per quasi il 50 per cento da *contractor* di sicurezza privati⁷⁷.

Si tratta di società private che forniscono servizi di carattere militare e legati alla sicurezza in ambito internazionale e che operano in diversi casi, se non spesso, al di fuori del controllo, della supervisione e della responsabilità degli Stati che le assumono o che le ospitano, potendo così violare facilmente i diritti umani, il diritto internazionale umanitario e le norme di guerra. Per questa ragione, le Nazioni Unite approvarono la Convenzione internazionale contro il reclutamento, l’uso, il finanziamento e l’addestramento dei mercenari (*Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*) il 4 dicembre 1989 (Risoluzione 44/34 dell’Assemblea Generale), entrata in vigore dal 20 ottobre 2001 e che vieta l’uso dei mercenari e delle *Private Military and Security Companies* (PMC)⁷⁸.

Un esempio di agenzia paramilitare di sicurezza privata è la statunitense *Blackwater* (poi rinominata *Xe Services LLC* e, infine, *Academi*), oggetto di un’inchiesta del Congresso statunitense a seguito delle numerose denunce sul suo operato in Iraq e Afghanistan. Oppure, è noto il caso dell’inglese *Sandline International*, operativa dai primi anni Novanta al 2004, coinvolta in conflitti in Papua Nuova Guinea nel 1997, in Sierra Leone nel 1998 e in Liberia nel 2003, prendendo parte anche a un tentativo di deporre l’allora presidente Charles Taylor⁷⁹. Altro caso ancora è quello della sudafricana *Executive Outcomes*, attiva in operazioni Africa già a metà degli anni Novanta e accusata di atrocità in Sierra Leone fino ai primi anni 2000⁸⁰. Infine, è da segnalare il caso della Cina, il cui ricorso alle compagnie militari private è molto meno documentato di Russia e Occidente, ma che si stima abbia oltre 7 mila compagnie attive all’interno della Cina e tra 20 e 40 attive all’estero, in Asia centrale e Africa⁸¹. Un uso che sembra stia crescendo, il che alimenta le preoccupazioni statunitensi per l’apertura della cooperazione cinese in materia di sicurezza a una gamma di governi più ampia di quella con cui gli Stati Uniti sono in grado o disposti a sostenere attraverso le forze armate

⁷⁶ S. Bonomo (2010), “Private Military Companies: verso La commercializzazione dei conflitti?”, *Informazioni della Difesa*, N. 5/2010, pp. 40-45.

⁷⁷ H. M. Peters (2021), *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020*, US Congressional Research Service R44116, 22 febbraio.

⁷⁸ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-against-recruitment-use-financing-and>

⁷⁹ P. W. Singer (2008), *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Updated Edition, Cornell University Press, Ithaca, NY.

⁸⁰ <https://www.upstreamonline.com/people/africa-awaits-mercenary-outfit-executive-outcomes-is-reborn/2-1-921836>

⁸¹ M. Markusen (2022), *A Stealth Industry: The Quiet Expansion of Chinese Private Security Companies*, CSIS Briefs, gennaio: <https://www.csis.org/analysis/stealth-industry-quiet-expansion-chinese-private-security-companies>

statunitensi, in parte a causa dei vincoli politici e legali interni agli Stati Uniti, tra cui il vaglio della legge o emendamenti Leahy che vietano al Dipartimento di Stato e al Dipartimento della Difesa di fornire assistenza militare a unità di forze di sicurezza straniere che violano impunemente i diritti umani⁸².

Collegato alla Cina, ma anche all'Ucraina, alla Russia e agli Stati Uniti e per questo motivo emblematico dei rischi di questo nuovo fenomeno, è il caso delle attività di Erik Prince, una delle figure più influenti e controverse nel settore, ex ufficiale statunitense dei Navy SEAL⁸³, fondatore della *Blackwater* – di cui fu amministratore delegato fino al 2009 e presidente fino alla sua vendita a un gruppo di investitori nel 2010 –, presente in diverse operazioni militari e di sicurezza in Iraq, Afghanistan, Siria, Ucraina e altri Paesi, spesso criticate per condotte in violazione delle leggi internazionali e dei diritti umani. Lo stesso Prince è noto per aver proposto di creare un esercito privato in Venezuela per rovesciare il presidente Nicolás Maduro. Secondo alcune fonti, qualche anno fa Erik Prince avrebbe anche cercato di creare un esercito privato in Ucraina, reclutando veterani del conflitto nel Donbass e offrendo i suoi servizi al governo ucraino, proponendo anche un piano da 10 miliardi di dollari per creare un consorzio di difesa aeronautica in Ucraina che potesse competere con Boeing e Airbus. Tuttavia, i suoi piani avrebbero incontrato diversi ostacoli e resistenze in Ucraina, anche per le sue connessioni con persone legate alla Russia, mentre due suoi associati sono poi finiti sotto indagine a New York per un possibile complotto russo per influenzare le elezioni presidenziali statunitensi del 2020⁸⁴. Secondo alcune fonti, Erik Prince ha fondato e presieduto fino al 2021 la *Frontier Services Group* (FSG), una società cinese di sicurezza, aviazione e logistica che opera principalmente in Africa. Prince ha descritto la missione principale di FSG come quella di aiutare le imprese cinesi a lavorare in sicurezza in Africa; la società ha anche creato una scuola di formazione per la sicurezza privata a Pechino, dove ha addestrato migliaia di militari, personale di polizia e di sicurezza cinese. Alcuni membri del Congresso statunitense, funzionari militari e esperti di sicurezza hanno accusato Prince di sostenere l'agenda strategica del principale rivale degli Stati Uniti, la Cina; hanno anche sostenuto che Prince abbia cercato di vendere programmi e servizi paramilitari non autorizzati, violando le leggi internazionali e i diritti umani⁸⁵.

Ci sono buone ragioni, dunque, per monitorare con attenzione il fenomeno in generale delle compagnie militari private che possano minare la legittimità e l'autorità degli Stati sovrani, interferendo con le loro politiche interne ed esterne, creando situazioni di instabilità e conflitto, muovendosi con estrema libertà rispetto alle forze armate regolari⁸⁶ e nelle cosiddette guerre per procura, senza il diretto coinvolgimento dello Stato che finanzia le compagnie⁸⁷. Queste compagnie

⁸² "Divieto di utilizzo di fondi per l'assistenza a unità di forze di sicurezza straniere che hanno commesso una grave violazione dei diritti umani". 10 U.S. Code § 362, Legal Information Institute, Cornell Law School: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/362>

⁸³ Una delle cosiddette forze speciali o corpi d'élite, istituite sotto la presidenza di John Fitzgerald Kennedy e impiegate nella guerra del Vietnam, note per aver condotto più recentemente l'operazione che ha portato all'uccisione in Pakistan del leader di Al-Qaida, Osama bin Laden.

⁸⁴ <https://www.transcend.org/tms/2022/02/the-blackwater-is-in-ukraine-with-the-azov-battalion/>

⁸⁵ <https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2018/05/04/feature/a-warrior-goes-to-china-did-erik-prince-cross-a-line/> e <https://www.reuters.com/article/us-china-xinjiang-idUSKCN1PP169>

⁸⁶ Per una recente rassegna della letteratura, si veda: T. de Groot, S. S. F. Regilme (2022), "Private Military and Security Companies and The Militarization of Humanitarianism", *Journal of Developing Societies*, Vol. 38(1), pp. 50–80.

⁸⁷ È il caso appunto della compagnia Wagner in Africa, ma anche di molte operazioni condotte per conto degli Stati Uniti, come documenterebbero programmi del Pentagono legati all'istruzione segreta 127 (*127 E Programs*) in diversi Paesi

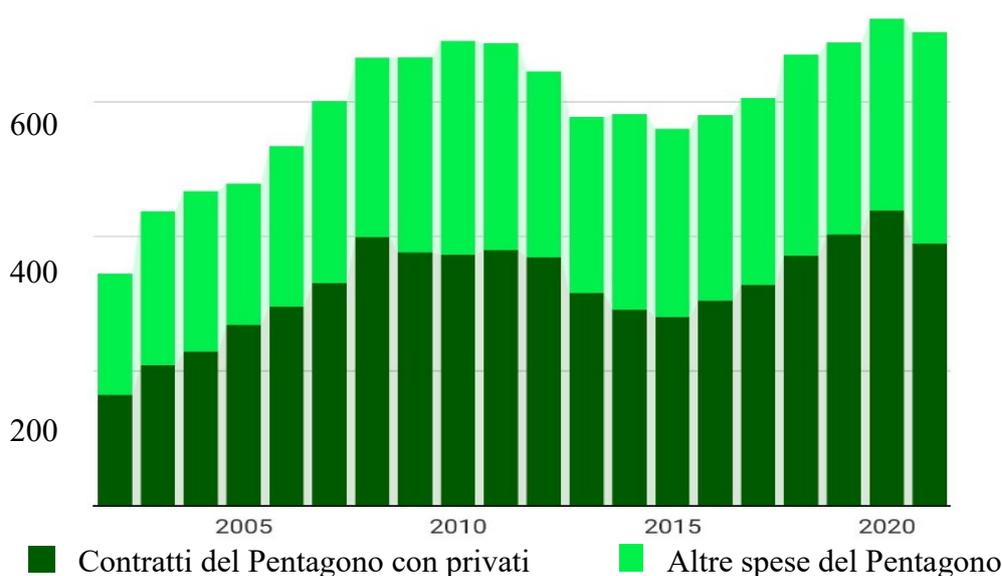
private possono alterare il bilancio dei poteri e degli interessi tra gli attori internazionali, favorendo chi può permettersi di assumere i loro servizi, danneggiando quelli che ne sono esclusi o ne subiscono le conseguenze. Al contempo, queste compagnie, fondate e costituite spesso da ex militari, possono erodere il senso di appartenenza e di identità dei militari regolari, che si trovano a competere o a collaborare con personale privato che ha motivazioni, valori e regole diverse, il che può influire negativamente sulla coesione, sulla disciplina e sul morale delle forze armate statali.

Per i possibili rischi e sfide che questo tipo di compagnie pongono alla sicurezza internazionale e alla pace, sarebbe importante regolamentare e monitorare il loro operato, garantendo il rispetto dei diritti umani, della legalità e della trasparenza. Lo stesso dato relativo al giro di affari è oggetto solo di supposizioni e grossolane stime, a conferma della poca trasparenza che circonda il settore: secondo una stima di Stephen Semler, cofondatore del *Security Policy Reform Institute* (SPRI), dall'anno fiscale 2002 all'anno fiscale 2021, ben il 55 per cento di tutta la spesa del Pentagono è andato a *contractor* e imprese private⁸⁸ - non solo ovviamente a compagnie militari private che operano nelle aree di crisi – e, se il tasso di privatizzazione dei fondi negli ultimi 20 anni si manterrà, a fronte dell'incremento in corso del bilancio della difesa statunitense, *contractor* e aziende private produttrici di armi ne trarranno benefici crescenti.

africani: il programma in codice *Obsidian Tower* in Tunisia; *Obsidian Lotus* in Libia; *Obsidian Nomad I* e *Obsidian Nomad II* in Niger; *Obsidian Mosaic* in Mali; *Obsidian Cobra* in Camerun; cinque programmi in codice *Hunter* in Somalia. Si veda l'articolo a firma di Nick Turse, Alice Speri (2022), "Come il Pentagono usa un programma segreto per le sue guerre per procura", *Controinformazione Info*, 29 luglio - <https://www.controinformazione.info/come-il-pentagono-usa-un-programma-segreto-per-le-sue-guerre-per-procura/>

⁸⁸ <https://www.commondreams.org/news/2021/12/31/pentagon-projected-hand-407-billion-private-military-contractors-fiscal-year>

Fig. 2 – La ripartizione del budget del Pentagono tra il 2002 e il 2021 (anni fiscali), miliardi di dollari correnti



Fonte: Stephen Semler, account Twitter, 30 dicembre 2021.

Altre stime indicavano un giro d'affari annuo per le aziende private militari a scopo di lucro di 100 miliardi di dollari all'anno in tutto il mondo già venti anni fa, a seguito della spinta dell'amministrazione statunitense di George W. Bush a "privatizzare" la guerra⁸⁹. Negli ultimi tempi però, l'attenzione internazionale è prevalentemente rivolta a uno specifico gruppo para-militare russo, il Gruppo Wagner, protagonista sia nell'invasione russa dell'Ucraina, dove era diventato molto importante intorno alla metà del 2022, dopo il fallimento iniziale dell'esercito russo nel raggiungere obiettivi chiave e collegato a numerosi casi di potenziali crimini di guerra e violazioni dei diritti umani in Ucraina, anche nei confronti del proprio personale, sia nei colpi di Stato nell'Africa saheliana.

3.3 L'influenza russa attraverso il gruppo Wagner

La politica estera ufficiale russa descrive i suoi obiettivi per l'assistenza alla sicurezza in Africa come diplomatici: facilitare la mediazione e la risoluzione, e raggiungere accordi formali per la formazione e la consulenza in materia di sicurezza. Tuttavia, è chiaro che la strategia russa in Africa è molto di più: sollecitare ed esercitare un sostegno diplomatico e politico reciproco da e con le nazioni africane negli organismi multilaterali e internazionali, in particolare le Nazioni Unite, aumentare gli scambi e facilitare gli investimenti e le attività commerciali russe, in particolare nei settori estrattivo e militare⁹⁰.

⁸⁹

https://web.archive.org/web/20070520151719/https://www.motherjones.com/news/feature/2003/05/ma_365_01.html

⁹⁰ <https://www.monde-diplomatique.fr/2021/01/DUBIEN/62663>

Nell'ultimo decennio, la Russia è emersa come interlocutore per la sicurezza e come possibile alternativa agli Stati Uniti agli occhi di diversi Paesi africani⁹¹. Alcuni Paesi – in particolare l'Algeria e l'Egitto – sono stati clienti tradizionali degli armamenti russi e partner nella difesa, a volte conducendo anche esercitazioni congiunte con le forze armate russe. Anche gli alleati regionali degli Stati Uniti hanno evocato la possibilità di acquisire sistemi d'arma russi, come il sistema di difesa aerea S-400⁹².

Secondo i dati del SIPRI, dal 2010 la Russia è diventata un importante esportatore di armi in Africa e ha venduto attrezzature ad almeno 24 Paesi africani. Gli Stati africani sono grandi clienti per i *contractor* della difesa russa: l'Egitto e l'Algeria sono il terzo e quarto maggiore cliente a livello mondiale. Dal 2017 al 2021, la Russia ha rappresentato il 44 per cento delle esportazioni di armi in Africa, ma solo il 24 per cento delle esportazioni di armi a livello mondiale, a conferma di un peso specifico maggiore in Africa.

Riprendendo la strategia in voga durante la Guerra fredda, la Russia fa leva sul partenariato militare e in tema di sicurezza, mostrando anche interesse per accordi per costruire basi militari in Paesi africani, a cominciare da Repubblica Centrafricana, Egitto, Eritrea, Madagascar, Mozambico e Sudan⁹³. La strategia militare e di sicurezza della Russia è strettamente intrecciata con ciascuno degli obiettivi politico-diplomatici ed economici e comprende accordi bilaterali formali così come il dispiegamento di forze di sicurezza statali collegate, formalmente private, con cui la Russia può agire al di fuori degli accordi formali, diventando oltre che partner anche attore sul campo nelle questioni di sicurezza africane. In diversi casi, la Russia offre servizi di sicurezza a basso costo ai governi dei Paesi in cambio di contratti lucrativi in energia o industrie estrattive e tali servizi sono resi da una fitta rete di società militari e di sicurezza e entità commerciali formalmente private che operano in parallelo alle organizzazioni militari e di intelligence ufficiali russe e sono di proprietà di stretti collaboratori di Putin. Le società militari private russe sono state attive in ben 19 Paesi in tutta l'Africa, rendendo una vasta gamma di servizi che vanno dalla formazione e consulenza delle forze di sicurezza locali alla propaganda e alla campagna elettorale. Questi dispiegamenti coincidono spesso con concessioni a società russe per l'estrazione di minerali preziosi, l'esplorazione e l'estrazione di idrocarburi, e la vendita di armi e armamenti russi, anche se quest'ultimi sono spesso riciclati attraverso la vendita a entità commerciali. Secondo l'intelligence statunitense, l'opacità di

⁹¹ <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russias-influence-in-africa-a-security-perspective/>

⁹² Il sistema di difesa S-400 è un sistema missilistico di difesa aerea a lungo raggio di nuova generazione e fabbricazione russa, sviluppato dalla *Almaz Central Design Bureau* negli anni duemila ed entrato in servizio limitato nelle forze armate russe a partire dal 2007. È considerato il sistema di difesa aerea più avanzato al mondo, superiore ai sistemi occidentali come il Patriot e il Thaad e ha riscosso un notevole successo commerciale, essendo stato acquistato o ordinato da diversi Paesi. Tuttavia, l'acquisto dell'S-400 ha anche provocato delle tensioni diplomatiche con gli Stati Uniti, che hanno sanzionato o minacciato di sanzionare i Paesi acquirenti ai sensi del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) introdotto nel 2017, considerando l'S-400 una minaccia per la sicurezza della NATO e per i loro programmi militari. Si veda: <https://www.aviation-report.com/sistema-difesa-aerea-russo-s400-abbatte-su27-uciano-a-150-km-di-distanza/>

⁹³ <https://www.congedatifolgore.com/it/africa-la-russia-si-espande-in-africa-con-sei-nuove-basi-militari/#:~:text=Inoltre%2C%20il%20Cremlino%20ha%20assicurato%E2%80%9D%20che%20sono%20stati,russo%20oper%20esercitare%20influenza%20politica%2C%20economica%20e%20militare%E2%80%9D.>

queste transazioni riprende la dottrina militare sovietica basata su “negazione, depistaggio e destrezza operativa”⁹⁴.

Sempre secondo le indagini soprattutto dell’*intelligence* e della stampa negli Stati Uniti, richiamati anche nei vari *report* dedicati al tema dal *Congressional Research Service* (CRS) degli Stati Uniti⁹⁵, l’*intelligence* militare russa avrebbe aiutato a stabilire e supervisionare il gruppo Wagner, incluso la creazione di centri di formazione vicino alle basi dei corpi speciali russi (*Spetsnaz*). Il gruppo Wagner è apparso per la prima volta come entità nel 2014, durante l’occupazione della regione ucraina della Crimea da parte della Russia e sarebbe stato coinvolto nell’invasione russa dell’Ucraina orientale fino al 2015 e nell’esecuzione di presunti assassinii di *leader* ribelli locali. Durante questo periodo e fino al 2016, il gruppo Wagner si sarebbe impegnato a sostenere l’intervento russo in Siria.

Prigozhin aveva negato di gestire il Gruppo Wagner fino a settembre 2022, quando aveva ammesso pubblicamente di averlo fondato. Lo stesso Prigozhin supervisionava anche una rete più ampia di gruppi para-militari privati, tra cui ad esempio l’*Internet Research Agency* (IRA)⁹⁶, designata come “fabbrica russa di troll” dal Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti.

Prigozhin avrebbe utilizzato il Gruppo Wagner per aumentare la sua influenza politica e finanziaria personale dimostrando la sua utilità ai responsabili politici russi, spesso a scapito di altre agenzie russe, con conseguente aumento della tensione e delle lotte interne tra *leader* della sicurezza e militari, culminate nel tentativo di ammutinamento del Gruppo Wagner in 23 e 24 giugno 2023, i cui contorni restano ancora da chiarire⁹⁷ e, a distanza di due mesi, nella notizia della morte di Yevgeny Prigozhin,

⁹⁴ S. Daly (2023), *Russia’s Influence in Africa, A Security Perspective*, African Century - Atlantic Council, febbraio.

⁹⁵ Si segnalano diversi report dell’US-CRS tra il 2022 e il 2023; i più dettagliati e recenti, cui qui si è attinto, sono il report “Russia’s Wagner Group in Africa: Issues for Congress” del 26 aprile 2023 e “Russia’s Wagner Private Military Company (PMC)” del 1 agosto 2023.

⁹⁶ L’IRA è stata fondata nel 2013 a San Pietroburgo, in Russia, da Yevgeny Prigozhin e ha impiegato più di mille dipendenti, chiamati “troll”, che hanno creato e gestito account falsi sui principali social network, forum, siti web e servizi di video per diffondere disinformazione e influenzare l’opinione pubblica su vari temi politici ed economici. L’IRA avrebbe avuto un ruolo importante nell’interferire nelle elezioni presidenziali statunitensi del 2016, sostenendo il candidato repubblicano Donald Trump e denigrando la candidata democratica Hillary Clinton, raggiungendo milioni di utenti statunitensi attraverso i suoi post, annunci, eventi e messaggi. L’IRA avrebbe anche condotto operazioni di propaganda online in altri Paesi, come l’Ucraina, il Regno Unito, la Francia, la Germania e l’Italia, cercando di influenzare le politiche e le decisioni di questi Paesi in favore degli interessi della Russia, promuovendo posizioni anti-NATO, anti-UE e anti-immigrazione. L’IRA è stata oggetto di diverse indagini e sanzioni da parte delle autorità statunitensi ed europee. Nel 2018, un gran giurì federale statunitense ha incriminato 13 cittadini russi e 3 entità russe, tra cui l’IRA, con l’accusa di cospirazione per interferire con le elezioni e i processi politici statunitensi. Nel 2019, il procuratore speciale Robert Mueller ha pubblicato il suo rapporto sull’indagine sulle interferenze russe nelle elezioni del 2016, confermando il ruolo dell’IRA nel tentativo di favorire Trump e danneggiare Clinton. Nel 2020, il Dipartimento del Tesoro statunitense ha imposto nuove sanzioni all’IRA e ai suoi affiliati per le loro attività in Africa.

⁹⁷ Le tensioni e le lotte interne sarebbero culminate quando Prigozhin accusava pubblicamente il Ministro della difesa Sergei Shoigu e il Capo dello Stato maggiore Valery Gerasimov di mentire al Presidente russo Vladimir Putin sullo stato attuale della guerra e, successivamente, di aver ordinato attacchi sui suoi campi uccidendo un numero enorme di uomini. Le autorità russe avrebbero successivamente rilasciato un mandato d’arresto, portando Prigozhin e il Gruppo Wagner a lanciare un ammutinamento contro le autorità russe il 23 giugno 2023, conquistando la sede del Distretto militare meridionale della Russia nella città di Rostov-sul-Don e marciando verso Mosca. Prigozhin avrebbe poi affermato che il suo ammutinamento non era contro Putin ma contro la *leadership* militare e altri consiglieri che stavano fuorviando il presidente. Il breve ammutinamento sarebbe terminato il 24 giugno 2023 dopo l’annuncio di un accordo che prevedeva l’amnistia per quelli che poche ore prima erano stati definiti “criminali e traditori” e la partenza di Prigozhin e dei combattenti Wagner per la Bielorussia. Si veda: <https://www.ft.com/content/9cd09366-25db-4057-a41d-0ea04b659d97#post-afe02cd3-667f-458f-a4dd-52a3a5133bb8> Non appena il 23 agosto 2023 è circolata la notizia

insieme ad altre 9 persone (tra cui il suo stretto collaboratore e comandante operativo del gruppo Wagner, Dmitry Utkin, e il capo della logistica, Valery Chekalov), in un incidente aereo di un jet privato caduto tra Mosca e San Pietroburgo, probabilmente a causa di un'esplosione, il 23 agosto 2023. Tale notizia è stata confermata quasi immediatamente da autorità e media russi, mentre le autorità occidentali sono rimaste prudenti⁹⁸, immediatamente dopo sono circolate analisi sulle probabili conseguenze destabilizzanti sul gruppo Wagner, per l'impossibilità di trovare un *leader* equivalente al fondatore.

Il Gruppo Wagner ha commercializzato fino ad oggi pubblicamente un'intera gamma di servizi di "sicurezza" dei regimi al potere, tra cui propaganda e altre operazioni informative. Alcune operazioni sembrano avere un chiaro collegamento con gli obiettivi della politica estera russa, mentre altre sembrano essere più commerciali per natura. Il personale del Gruppo Wagner sembra variare da veterani relativamente professionali e ben equipaggiati dell'esercito russo a detenuti reclutati rapidamente dalle prigioni russe (come è avvenuto per combattere in Ucraina); professionisti militari che hanno ottenuto gli stipendi più alti provenivano da unità d'élite dell'esercito russo, altri con meno esperienza militare sono stati descritti da alcuni osservatori come avventurieri mal pagati.

In termini generali, il gruppo Wagner e gli altri gruppi para-militari russi sono emblematici dei partenariati pubblico-privati russi definiti dalla delega di autorità governativa limitata a entità private che rimangono nominalmente illegali secondo la legge russa. Tuttavia, il governo russo fornisce loro opportunità e protezione non disponibili ad altre imprese o persone. Il governo, in sostanza, presta autorità a queste entità private, a condizione che operino su richiesta e secondo le preferenze del governo. Il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti identifica il Gruppo Wagner come "una forza *proxy* designata dal Ministero della Difesa russo", nonostante sia stato gestito fino al 23 agosto 2023 da un cittadino privato. Tali entità possono perseguire interessi privati o commerciali, ma devono soddisfare le richieste del governo quando richiesto e rimanere infine sotto la direzione del governo russo⁹⁹.

I Dipartimenti di Stato e del Tesoro degli Stati Uniti avevano designato il gruppo Wagner e il suo fondatore, Evgenij Prigožin, per le sanzioni ai sensi di più ordini esecutivi. Nel gennaio 2023, l'amministrazione Biden ha designato il gruppo Wagner come "Organizzazione criminale transnazionale" e contemporaneamente l'ha designata ai sensi di un programma di sanzioni relative alla Repubblica Centrafricana e al Mali.

A partire dalla fine degli anni 2010, in effetti, risulta in più casi che il gruppo Wagner ha svolto operazioni in diversi Paesi africani, fornendo servizi di sicurezza e, in alcuni casi, impegnandosi in attività minerarie e altre attività del settore privato. Negli ultimi sei anni in particolare, il gruppo Wagner avrebbe sfruttato e cercato di alimentare l'insoddisfazione locale e il risentimento nei confronti dei Paesi occidentali, in particolare l'ex potenza coloniale Francia, nei Paesi saheliani.

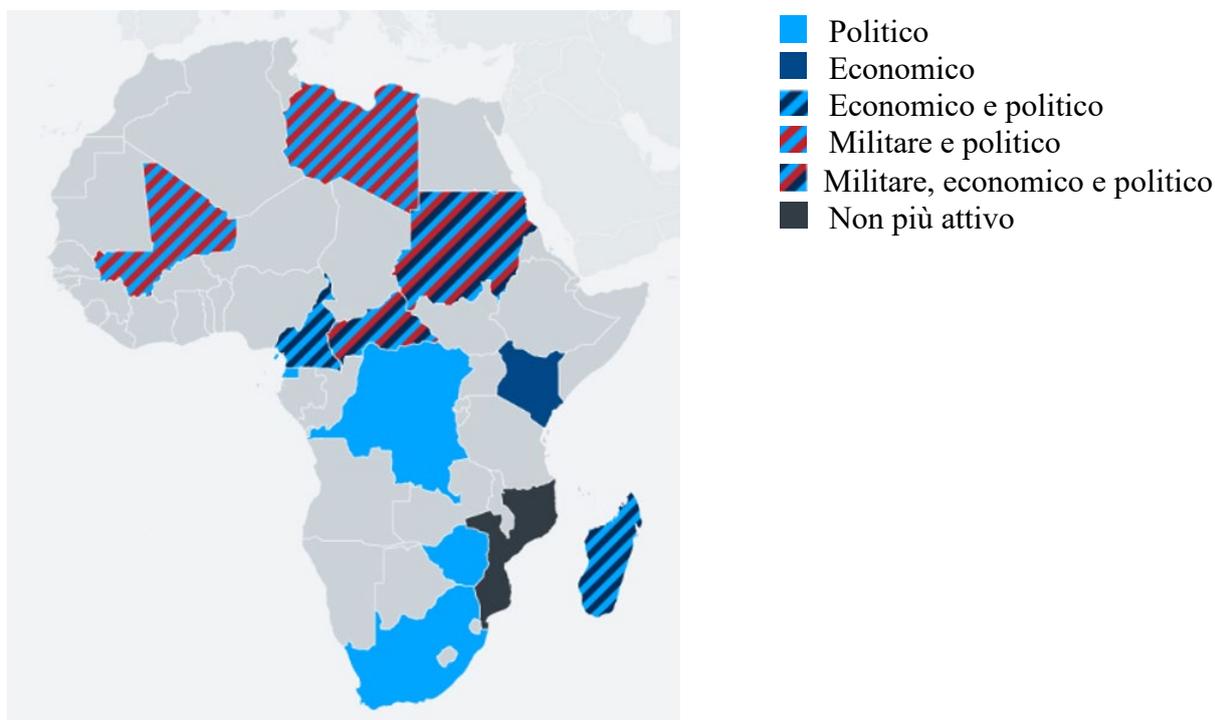
della morte presunta di Prigozhin, si è diffusa l'ipotesi che sia caduto vittima della vendetta di vertici militari russi, che preparavano da tempo la punizione dimostrativa per il tradimento.

⁹⁸ <https://www.msn.com/en-gb/news/world/highly-likely-wagner-boss-prigozhin-dead-but-no-definitive-proof-yet-uk/ar-AA1fLqjt>

⁹⁹ <https://carnegieendowment.org/2023/02/28/russia-s-growing-footprint-in-africa-s-sahel-region-pub-89135>

In pratica, il gruppo Wagner avrebbe intrapreso attività di sensibilizzazione verso il Burkina Faso e, secondo quanto riferito da funzionari del Dipartimento di Stato e del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, avrebbe cercato di destabilizzare i *leader* filo-occidentali in Paesi come il Ciad. Nel 2019, il personale Wagner si è schierato in Mozambico per aiutare le operazioni di contro insurrezione contro un affiliato locale dello Stato Islamico, ma si è ritirato dopo pesanti perdite. Alcune relazioni inducono a ritenere che il gruppo Wagner potrebbe aver operato fino ad oggi in altri Paesi africani in modi meno visibili. Yevgeny Prigozhin supervisionava presumibilmente una rete più ampia di entità coinvolte nella disinformazione e nei processi elettorali in Africa.

Fig. 3 – Mappa della presenza e influenza del gruppo Wagner in Africa



Fonte: J. Stanyard, T. Vircoulon, J. Rademeyer (2023), *The Grey Zone. Russia's military, mercenary and criminal engagement in Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, febbraio, p. 22.

I Paesi africani in cui il gruppo Wagner ha operato fino ad oggi

condividono alcune caratteristiche, tra cui insurrezioni interne e relazioni difficili con i Paesi donatori occidentali. Mali e Sudan sono un esempio concreto, così come Burkina Faso e Ciad e, da ultimo, il Niger, Paesi che in gran parte sono ex colonie francesi. In diverse situazioni il Gruppo Wagner avrebbe fornito assistenza preziosa che altri partner non erano disposti o non sono in grado di fornire.

Per esempio, il sostegno di Wagner al fragile governo della Repubblica centrafricana ha aiutato a difendere la capitale dall'assalto dei ribelli all'inizio del 2021. Il Gruppo Wagner sarebbe entrato per la prima volta nella Repubblica centrafricana dopo che la Russia ottenne un'esonazione dall'embargo sulle armi delle Nazioni Unite nel 2017 per fornire armi all'esercito. La Russia avrebbe così inviato

“istruttori” (tra cui personale del gruppo Wagner) per addestrare i soldati locali¹⁰⁰, dopo che la Francia aveva terminato una missione di stabilizzazione militare e poi, nell’estate del 2021, decideva di sospendere la cooperazione militare con il governo, ritenuto complice di una campagna antifrancese guidata dalla Russia. *Report* della stampa e di *think-tank* stimano che da 1.000 a 2.000 para-militari del gruppo Wagner hanno operato fino ad oggi nel Paese, dove hanno svolto un ruolo importante nelle operazioni militari contro i gruppi ribelli dal 2021. Il personale Wagner ha fornito anche protezione personale al presidente Faustin-Archange Touadera¹⁰¹ fungendo anche da suo consigliere. Affiliati del gruppo Wagner sono presumibilmente attivi nei settori della sicurezza privata, mineraria e altri settori commerciali. In base ai dati pubblicati dal progetto *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)*¹⁰², nel 2022 il 52 per cento degli obiettivi del gruppo Wagner nella Repubblica Centrafricana erano civili, una percentuale più alta rispetto ai gruppi ribelli (42 per cento) e alle forze governative (17 per cento). A fine luglio 2023, gli elettori della Repubblica Centrafricana hanno approvato a stragrande maggioranza una bozza di costituzione che apre la strada a Faustin Archange Touadera per un terzo mandato come presidente¹⁰³; il voto è stato boicottato dai principali partiti di opposizione e dalle organizzazioni della società civile, oltre che dai gruppi armati ribelli, ma a ridosso del voto referendario è stato segnalato l’arrivo di forze del gruppo Wagner per assicurare lo svolgimento del voto a sostegno del presidente in carica¹⁰⁴.

In Mali, la giunta militare al potere dal maggio 2021, sotto la guida di Assimi Goïta, avrebbe stipulato un contratto con il Gruppo Wagner alla fine del 2021 per supportare le operazioni di combattimento contro gli insorti islamisti, fornendo servizi di formazione, protezione ravvicinata e operazioni antiterrorismo. Ciò è seguito a un aumento delle vendite ufficiali di armi russe al Mali. Secondo informazioni riportate dai mass-media, il personale del gruppo Wagner operativo in Mali sarebbe costituito da circa 1.000-1.500 unità, anche se i funzionari maliani negano che Wagner sia presente, affermando che il personale sono consiglieri ufficiali russi. L’ingresso di Wagner ha aggravato una crisi diplomatica con la Francia, che aveva registrato un peggioramento delle tensioni quando il nuovo regime di Bamako non aveva attuato i piani per le elezioni all’inizio del 2022, rinviandole al 2024 e che è culminata con l’annuncio nell’agosto 2022 del ridimensionamento dall’operazione militare Barkhane, lanciata sotto la guida francese in emergenza nel gennaio 2013 per fare fronte agli avanzati jihadisti e ribelli in Mali¹⁰⁵, chiudendo così un decennio di operazioni antiterrorismo sostenute anche dagli Stati Uniti. La missione militare francese in Mali è stata chiusa e riassegnata al Niger, mentre

¹⁰⁰ <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/russias-influence-central-african-republic>

¹⁰¹ Nel luglio 2023, Touadéra ha partecipato al Vertice Russia-Africa a San Pietroburgo e ha incontrato il Presidente russo Vladimir Putin. Touadéra ha espresso il suo sostegno alla Russia, affermando che la Russia ha contribuito a salvare la sua democrazia e a prevenire una guerra civile. Si veda: <https://www.reuters.com/world/putin-tells-african-leaders-moscow-is-studying-their-ukraine-proposal-2023-07-28/>

¹⁰² ACLED è un’organizzazione non governativa non a scopo di lucro fondata nel 2005 da Clionadh Raleigh, professoressa di violenza politica e geografia all’Università del Sussex e ha sede oggi nel Wisconsin, negli Stati Uniti, e ha più di 200 impiegati che lavorano alla raccolta e all’analisi dei dati. IL suo progetto raccoglie, analizza e mappa i dati sui conflitti e le proteste nel mondo, registrando le date, gli attori, le località, le vittime e i tipi di tutti gli eventi di violenza politica e protesta riportati dai media in più di 200 Paesi e territori in tempo reale. Sul suo sito web interattivo si possono consultare le mappe, i report, le infografiche e le metodologie del progetto. Si veda: <https://acleddata.com/>

¹⁰³ <https://www.france24.com/en/africa/20230807-central-african-republic-approves-new-constitution-possible-third-term-for-touadera>

¹⁰⁴ <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/17/wagner-forces-arrive-central-african-republic-before-referendum>

¹⁰⁵ <https://www.reportdifesa.it/loperazione-barkhane-stabilizzare-larea-del-sahel/#:~:text=L%E2%80%99operazione%20Barkhane%20prende%20il%20via%20nell%E2%80%99agosto%202014%20dall%E2%80%99operazione,terroristiche%20e%20contro%20i%20movimenti%20transnazionali%20dei%20ribelli.>

altri Stati europei come il Regno Unito hanno ridotto il loro sostegno militare nel Paese. La dipendenza dalla Russia potrebbe però creare impreviste difficoltà alle forze maliane, in quanto i contratti per gli armamenti potrebbero essere influenzati dalle sanzioni, e potrebbero esserci altri problemi se il personale del gruppo Wagner – o il personale russo addetto alla manutenzione – venisse richiamato per prestare servizio in Ucraina¹⁰⁶. Da quando è arrivato Wagner, il governo del Mali ha sempre più limitato la missione di peacekeeping delle Nazioni Unite nel Paese, ostacolando la sua capacità di segnalare abusi¹⁰⁷. La Missione in Mali MINUSMA è stata rinnovata al minimo finché a fine giugno 2023 il Consiglio di sicurezza ha deciso di porre fine al mandato della Missione a partire dal 30 giugno 2023, cessando le operazioni, trasferendo i compiti e ritirando il personale entro il 31 dicembre 2023¹⁰⁸.

In Libia, il personale del Gruppo Wagner avrebbe iniziato a fornire supporto nel 2018 al *leader* dell'Esercito Nazionale Libico del generale Khalifa Haftar a Bengasi, rivale del governo internazionalmente riconosciuto della Libia a Tripoli. Il Comando Africa degli Stati Uniti (*United States Africa Command*, US AFRICOM)¹⁰⁹ ha descritto le forze Wagner come integrali alla fallita campagna diretta da Khalifa Haftar nel 2019-2020 per conquistare Tripoli e ha affermato che il personale Wagner quasi certamente aveva abbattuto un drone statunitense utilizzando un sofisticato sistema di difesa aerea russo nel novembre 2019. Il gruppo Wagner avrebbe avuto un ruolo fondamentale nell'avanzata delle forze di Haftar su Tripoli nel 2019, prima di una improvvisa ritirata nel maggio 2020 verso basi controllate dai russi nell'est. Durante la loro ritirata, le forze Wagner avrebbero posato mine terrestri in aree civili, attirando l'ira della comunità internazionale e innescando un'indagine su questo e altri crimini di guerra. Secondo AFRICOM, il gruppo Wagner, pur essendo meno attivo dopo la *debacle* di Tripoli del 2020, ha mantenuto una presenza significativa, stimata tra i 1.500 e i 2.000 uomini, a fianco delle truppe di Haftar e in luoghi chiave, compresi gli impianti petroliferi. Non c'è stata una riduzione sensibile di questa presenza dopo l'invasione su larga

¹⁰⁶ <https://acleddata.com/2022/08/30/wagner-group-operations-in-africa-civilian-targeting-trends-in-the-central-african-republic-and-mali/>

¹⁰⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-11/un-probes-allegations-of-russian-mercenary-rights-abuses-in-mali#xj4y7vzkg> e <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/01/mali-un-experts-call-independent-investigation-possible-international-crimes> e <https://www.csis.org/analysis/massacres-executions-and-falsified-graves-wagner-groups-mounting-humanitarian-cost-mali>

¹⁰⁸

<https://press.un.org/en/2023/sc15341.doc.htm#:~:text=The%20Security%20Council%20decided%20today%20to%20t%20erminate%20the,and%20withdrawing%20its%20personnel%20by%2031%20December%202023.>

¹⁰⁹ AFRICOM è il comando militare statunitense responsabile per le relazioni e le operazioni militari che si svolgono in tutto il continente africano, ad eccezione dell'Egitto, che è di competenza del Central Command. AFRICOM è stato istituito nel 2008 con l'obiettivo di promuovere la sicurezza e la stabilità in Africa, cooperando con i Paesi partner africani e con altri attori internazionali. AFRICOM ha sede a Stoccarda, in Germania, e ha diverse componenti subordinate, tra cui l'esercito, la marina, l'aeronautica, i marines e le forze speciali. Tra le attività svolte da AFRICOM in Africa, rientrano le operazioni militari per contrastare le organizzazioni estremiste violente che rappresentano una minaccia transnazionale, come Al-Shabaab, Boko Haram e l'ISIS. Queste operazioni includono raid aerei, addestramento e assistenza alle forze di sicurezza locali, raccolta di informazioni e coordinamento con gli alleati regionali. Allo stesso modo, AFRICOM svolge esercitazioni militari congiunte e combinate con le forze armate africane e di altri Paesi, come Flintlock, African Lion e Cutlass Express. Queste esercitazioni mirano a rafforzare le capacità operative e la cooperazione tra i partner, nonché a migliorare la risposta alle emergenze umanitarie e alla sicurezza marittima. Infine, tra i programmi di cooperazione militare per fornire assistenza tecnica, logistica e finanziaria ai Paesi partner africani per migliorare le loro capacità di difesa e sicurezza rientrano la *Trans-Saharan Counterterrorism Partnership*, la *Security Governance Initiative* e l'*African Peacekeeping Rapid Response Partnership*. Si veda: <https://www.africom.mil/>

scala dell'Ucraina da parte della Russia¹¹⁰, poiché la Libia è rimasta un punto di pressione utile per la Russia contro la Turchia e i Paesi europei.

In Sudan, entità affiliate a Wagner sono state presumibilmente attive fino ad oggi da quando l'allora presidente Omar al Bashir stipulò una serie di accordi con la Russia nel 2017. Aziende legate a Prigozhin sono state coinvolte in concessioni di miniere d'oro – in collaborazione con elementi delle forze di sicurezza sudanesi – e nella formazione e fornitura di servizi di sicurezza. La Russia ha rinnovato la sua cooperazione bilaterale in materia di sicurezza con il Sudan nel febbraio 2022, quattro mesi dopo che gli Stati Uniti avevano sospeso le consegne di aiuti quando i militari deposero il governo di transizione civile; nel frattempo gli operatori del gruppo Wagner risultavano – secondo fonti di *intelligence* statunitense – implicati in operazioni di contrabbando di oro dal Sudan alla Russia. Nell'aprile 2023, dopo lo scoppio di combattimenti tra forze di sicurezza rivali del Sudan, alcune relazioni stampa suggerivano che Wagner e Haftar della Libia stessero fornendo munizioni e missili terra-aria alle Forze di Supporto Rapido paramilitari (*Rapid Support Forces*, RSF¹¹¹), che stanno combattendo per prendere il controllo del Paese dall'esercito sudanese. Il ministro degli Esteri russo ha affermato che Wagner sta aiutando il Sudan a combattere il terrorismo¹¹².

In Mozambico, il dispiegamento del gruppo Wagner per sostenere le operazioni antiterrorismo nella provincia nord-orientale di Capo Delgado nel 2019 coincise con un accordo energetico per la società energetica russa Rosneft¹¹³, insieme a misure di cancellazione del debito estero, l'accesso al porto per la marina russa e la strategia politica e le campagne d'influenza in vista della rielezione nel 2019 del presidente Filipe Nyusi, *leader* del Fronte di liberazione del Mozambico (FRELIMO), il partito che ha governato il Mozambico fin dalla sua indipendenza – ottenuta col sostegno di Unione Sovietica e Cina – dal Portogallo nel 1975. Le forze Wagner in Mozambico non hanno avuto particolare fortuna, subendo molte perdite, avendo avuto difficoltà a muoversi nei boschi e faticando a lavorare a causa delle barriere linguistiche e culturali con i *partner* mozambicani, finendo con l'abbandonare il terreno dopo pochi mesi di dispiegamento.

¹¹⁰ <https://www.middleeye.net/news/russia-ukraine-war-moscow-pulls-mercenaries-libya>

¹¹¹ Le RSF sono una forza paramilitare sudanese che opera sotto il comando del Servizio di Sicurezza e Intelligence Nazionale. Furono create nel 2013 come una ristrutturazione delle milizie *Janjaweed*, che combatterono per conto del governo sudanese durante la guerra in Darfur e sono state accusate di gravi violazioni dei diritti umani. Hanno partecipato a diverse operazioni militari in Sudan e in altri Paesi africani, come la Libia, il Sudan del Sud, oltre che in Yemen. Le RSF sono guidate dal generale Mohamed Hamdan Dagalo, noto anche come Hemetti, considerato una delle persone più ricche del Sudan controllando l'impresa al-Junaid, che opera nel settore degli investimenti, miniere e trasporti e vicepresidente del Consiglio militare di transizione che ha preso il potere in Sudan dopo il colpo di stato del 2019 e rimosso da tale incarico il 20 maggio 2023 su ordine del presidente Burhan, a seguito del conflitto con le forze armate sudanesi di aprile 2023. Le RSF sono state coinvolte in diversi scontri con le forze armate sudanesi e i manifestanti pro-democrazia, in particolare durante il massacro di Khartoum del 3 giugno 2019, causando centinaia di morti e feriti. Le RSF sono state anche accusate di rapimenti, torture, stupri e saccheggi. Si veda: <https://www.reuters.com/world/africa/who-are-sudans-rapid-support-forces-2023-04-13/>

¹¹² [https://www.africanews.com/2022/03/22/sudan-denies-reports-of-the-presence-of-russian-wagner-group-in-the-country//](https://www.africanews.com/2022/03/22/sudan-denies-reports-of-the-presence-of-russian-wagner-group-in-the-country/)

¹¹³ Rosneft è una delle più grandi compagnie petrolifere del mondo, con sede a Mosca. Si occupa di esplorazione, estrazione, produzione, raffinazione, trasporto e vendita di petrolio, gas naturale e prodotti petroliferi. Rosneft, nata nel 1993 come azienda pubblica, è oggi controllata dal governo russo attraverso la holding Rosneftegaz ed è diventata la principale compagnia petrolifera russa dopo aver acquisito tutti gli asset della ex-compagnia petrolifera Jukos tramite aste statali. Nel 2013, Rosneft ha acquisito anche la compagnia petrolifera pubblica TNK-BP, diventando la più grande società petrolifera quotata in borsa del mondo. Si veda: <https://www.rosneft.com/>

Nonostante prove insoddisfacenti come in Mozambico, il sostegno logistico del gruppo Wagner sembra aver consentito alle forze armate nazionali – per esempio nella Repubblica centrafricana e in Mali – di espandere le operazioni contro gli insorti, sebbene accompagnate da significativi abusi, casi di tortura e violazioni dei diritti umani. I *leader* che si sentono a disagio con gli embarghi sulle armi o le critiche sui diritti umani sono portati a considerare il Gruppo Wagner come un contrappeso all’influenza dei donatori occidentali e queste esperienze di partenariato del gruppo Wagner con le giunte al potere, arricchite da una retorica contro l’influenza postcoloniale francese, sembrerebbero in grado di attrarre altri *leader* o contendenti, come è successo recentemente nel caso del Niger.

In diverse dichiarazioni e testimonianze rese davanti al Congresso, funzionari statunitensi hanno affermato che gli abusi e lo sfruttamento economico del gruppo Wagner hanno minato la stabilità nei Paesi africani in cui tale gruppo ha operato e hanno criticato le attività “predatorie” del gruppo Wagner in Africa, considerate destabilizzanti, sfruttatrici e un’estensione della politica ufficiale russa. Il Sottosegretario di Stato per gli affari politici, Victoria Nuland, ha testimoniato al Congresso nel gennaio 2023 che l’accesso del gruppo Wagner alle miniere d’oro in Mali e nella Repubblica centrafricana finanzia direttamente le operazioni in Ucraina.

Ma solo alcuni *leader* africani, tra cui il presidente del Ghana Nana Akufo-Addo e quello del Niger, Mohamed Bazoum, depresso e arrestato il 26 luglio 2023, avevano espresso pubblicamente preoccupazione per le attività di Wagner nei Paesi vicini. Diversi *leader* e fasce dell’opinione pubblica in Africa si sentono a disagio per la pressione percepita degli Stati Uniti e l’eredità della Guerra fredda. Ad esempio, alcuni *leader* africani hanno attaccato il *Countering Malign Russian Activities Globally Act* (H.R. 9374), approvato dal Congresso statunitense nel 2022 e che condanna l’azione del gruppo Wagner in diversi Paesi africani. Nell’annunciare la sua strategia per l’Africa nel 2022, l’amministrazione Biden aveva affermato che gli Stati Uniti non detteranno le scelte dell’Africa, ma il terreno della strategia di “contenimento” dei russi con la richiesta di schierarsi in un clima di nuova Guerra fredda appare molto scivoloso agli occhi degli africani e il contrasto di gruppi come Wagner rimarrà probabilmente una sfida complessa.

La morte di Yevgeny Prigozhin e dei capi carismatici del gruppo Wagner pone nuovi interrogativi sul futuro di questa organizzazione nei richiamati contesti geopolitici.

4. L’influenza politico-diplomatica in Africa alla prova dei fatti

Proprio in relazione agli effetti politici in Africa conseguenti all’influenza militare russa, si possono analizzare alcune evidenze legate alla capacità russa di trovare un relativo sostegno politico-diplomatico nel continente, in termini se non altro di mancata adesione al fronte avverso, nel quadro della richiesta occidentale di condanna della Russia a seguito dell’invasione dell’Ucraina che ha portato i Paesi presenti nell’Assemblea generale delle Nazioni Unite a doversi schierare prendendo posizione.

Alcune considerazioni in proposito possono essere anche fatte rispetto a una strategia da adottare nella prospettiva futura di eventuale peggioramento delle tensioni tra Stati Uniti e Cina, perché la

relativa facilità con cui si è radicalizzata temporaneamente, una certa opposizione alle potenze occidentali, Francia in testa, tra segmenti delle popolazioni e tra alcuni *leader*

in Africa dovrebbe indurre ad un'attenta riflessione. Sicuramente, cioè, la forza di attrazione e il radicamento storico del partenariato africano con la Cina ha molti elementi per risultare ben più efficace dei legami con la Russia e dell'azione del gruppo Wagner e si presterebbe ancora meglio ad animare una retorica anti-occidentale di fronte a una eventuale strategia più radicale di contenimento occidentale dell'influenza cinese in Africa.

Oggi, a seguito della guerra in Ucraina, l'Africa è più che mai al centro della contrapposizione tra sistemi multilaterali concorrenti e alleanze contrapposte, che ricordano l'epoca della Guerra fredda. La lotta antiterroristica contro Al Qaeda e l'organizzazione dello Stato Islamico – due gruppi insurrezionalisti islamisti molto attivi in Africa occidentale, in particolare nei Paesi del Golfo di Guinea, con un'attività jihadista continua in Burkina Faso, Mali, Niger e nell'area del bacino del Lago Ciad¹¹⁴ – in Africa è servita come cavallo di Troia o chiave di ingresso per gli attori globali interessati ad avere un ruolo militare e politico di rilievo nel continente. Schematizzando molto, gli Stati africani sono stati costretti a schierarsi tra il modello di partenariato con l'Occidente, vincolato a condizioni di democratizzazione, rispetto dei diritti umani e libero mercato, e quello pragmatico con la Cina o quello con la Russia. Due Stati, questi ultimi, che agiscono secondo un approccio di cooperazione e competizione tra di loro: per esempio, il presidente cinese Xi Jinping ha affermato che la crescita dell'adesione alla NATO ha provocato la crisi ucraina, tesi che era stata formulata per la prima volta da Mosca e, sebbene all'inizio di febbraio 2022 i *leader* di Cina e Russia avessero annunciato un'amicizia bilaterale “senza limiti”, la retorica potrebbe esagerare la profondità e il potenziale delle attuali relazioni sino-russe. Un'alleanza militare formale sino-russa o il sostegno militare diretto della Cina alla guerra della Russia in Ucraina sembrano prospettive improbabili, tuttavia il partenariato bilaterale è ora più stretto e comprende una dimensione militare sempre più forte che va oltre la cooperazione industriale nel settore della difesa.

In questa situazione, tutti i più importanti *global player* sulla scena internazionale coltivano legami con l'Africa.

Dal lato occidentale, l'UE ha tenuto il sesto vertice con l'Unione africana (UA) a Bruxelles il 17 e 18 febbraio 2022; successivamente si è avuta la Conferenza internazionale di Tokyo sullo sviluppo africano (*Tokyo International Conference of African Development*, TICAD) nell'agosto 2022; infine, gli Stati Uniti, con l'amministrazione Biden che sta cercando in parte di recuperare il terreno perduto con Trump nelle relazioni con l'Africa, ospitava a Washington, D. C. il vertice tra Stati Uniti e Africa dal 13 al 15 dicembre 2022, il primo del genere in otto anni, con gli Stati Uniti che si sono impegnati a investire 55 miliardi di dollari in Africa nei prossimi tre anni.

Dall'altro lato, ci sono stati il vertice FOCAC tra Cina e Africa tenutosi a Dakar nel novembre 2021 e, recentemente, il Vertice Russia-Africa di San Pietroburgo a luglio 2023. In questo quadro, non

¹¹⁴ Molti esperti di sicurezza sono sempre più preoccupati di ciò che i gruppi armati non statali, a cominciare da quelli insurrezionalisti islamisti, potrebbero fare in Africa con i veicoli aerei non abitati, comunemente conosciuti come droni, ora che sono diventati disponibili commercialmente e il cui uso nella guerra in Ucraina è una vetrina internazionale.

bisognerebbe nemmeno dimenticare la XVII edizione della conferenza organizzata congiuntamente dalla Confederazione dell'Industria Indiana (*Confederation of Indian Industry*, CII) e dalla EXIM Bank of India, sul Partenariato per la crescita India-Africa nel luglio 2022 e la XVIII edizione a giugno 2023. Insomma, i principali *global player* mondiali sono impegnati a tessere relazioni politico-diplomatiche coi governi africani.

L'inizio del 2023 ha dato il via a un fitto impegno diplomatico che ha incluso le visite del ministro degli Esteri russo Sergey Lavrov in Angola, Sudafrica, Eswatini, Tunisia e Mauritania. Qin Gang, il ministro degli Esteri cinese, ha visitato cinque Paesi tra cui Etiopia ed Egitto.

Per quanto riguarda specificamente la Cina, negli ultimi due decenni, in particolare da quando Xi Jinping è salito al potere alla fine del 2012, il Partito comunista cinese ha diversificato e ampliato la sua rete di relazioni partitiche in Africa. Il governo cinese e il Partito comunista cinese non stanno cercando di esportare il comunismo o il loro sistema politico, usano invece le relazioni politico-diplomatiche per promuovere la propria strategia di sviluppo economico e i propri metodi di governance, il proprio approccio alle relazioni internazionali e al diritto internazionale. Utilizzando la narrazione anticoloniale e anti-occidentale, la Cina può attingere all'importanza delle relazioni Sud-Sud per legittimarsi, enfatizzando continuamente la politica di non ingerenza negli affari interni di altre nazioni. L'Occidente può essere facilmente criticato in Africa da molto tempo, a tutto vantaggio di Cina e Russia, per l'ipocrisia dei doppi standard praticati, dimostrandosi intransigente con l'Africa in materia di democrazia, diritti umani o controllo dei flussi migratori, mentre è disposto a chiudere un occhio nei confronti d'Israele che occupa militarmente da decenni la Palestina, pratica la segregazione, sottraendo terra e spazi di libertà alla popolazione, come pure nei confronti dell'Arabia Saudita o dell'Egitto che violano continuamente i diritti umani¹¹⁵, ma anche della Turchia e della Tunisia se si impegnano a controllare le frontiere per non far emigrare la popolazione. L'Occidente è oggetto di critiche in Africa perché si dimostra pronto ad accogliere a braccia aperte i richiedenti asilo dall'Ucraina ma a respingere quelli provenienti dal Sud globale; l'Occidente è pronto a investire immediatamente molte risorse per l'Ucraina, ma è stato altrettanto disattento nei confronti della situazione nei Grandi Laghi negli ultimi trent'anni. Ad aggravare questa impressione diffusa in Africa c'è la pesante eredità coloniale europea, a fronte invece del sostegno cinese e russo durante le guerre d'indipendenza degli Stati africani e contro il regime razzista dell'apartheid in Sud Africa¹¹⁶.

Per quanto riguarda la Russia, oltre ai legami economico-commerciali e militari/di sicurezza di cui si è detto, va ricordato che può far valere il proprio seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU che dà al governo russo, al pari di quello cinese, un contributo importante nelle decisioni vincolanti dell'ONU su questioni spinose per i governi africani, anche per quanto riguarda le autorizzazioni all'uso della forza, la non proliferazione, l'antiterrorismo e i relativi regimi di sanzioni, l'assistenza umanitaria e la mediazione e il mantenimento della pace da parte delle Nazioni Unite. Il sostegno reciproco in sede ONU è un pilastro chiave delle relazioni russe in Africa: la Russia ha

¹¹⁵ Si veda il Rapporto 2022-2023 di Amnesty International intitolato "La situazione dei diritti umani nel mondo" - <https://www.amnesty.it/il-rapporto-2022-2023-sulla-situazione-dei-diritti-umani-nel-mondo/>

¹¹⁶ Simbolicamente e non solo, è piuttosto imbarazzante il fatto che Nelson Mandela, eroe della lotta contro l'apartheid in Sudafrica, tenuto in prigione per 27 anni, presidente del nuovo Sudafrica e insignito del premio Nobel per la pace, sia rimasto per il governo statunitense nella lista nera delle persone sospettate di legami con il terrorismo fino al compimento dei suoi 90 anni.

sostenuto la causa del primato della sovranità statale nel rispondere ai conflitti subnazionali¹¹⁷ e i partner africani hanno fatto appello al sostegno diplomatico della Russia per resistere agli interventi internazionali, mentre la Russia può ottenere molto in ambito diplomatico dal comportamento africano alle Nazioni Unite, considerando che gli Stati africani costituiscono il più grande blocco di voto regionale nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Così, se è vero che il personale russo contribuisce sempre meno numericamente alle missioni dell'ONU, il suo posto permanente nel Consiglio di Sicurezza aiuta la Russia a esercitare un potere in relazione all'approvazione e alla conduzione delle operazioni di peacekeeping in generale. Dato che il 50 per cento delle missioni dell'ONU si dispiega in Africa, la posta diplomatica della Russia può essere ancora più rilevante per i suoi obiettivi rispetto ai suoi contributi di operativi dispiegati sul terreno.

Tenuto conto di tutto ciò, una misura recente e fattuale della sua influenza politico-diplomatica in Africa viene dal dato relativo ai voti degli Stati africani sulle varie risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite di condanna dell'invasione russa in Ucraina.

4.1 Il termometro dei voti africani sulle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite di condanna dell'invasione russa in Ucraina

In base alla risoluzione 2623 (2022) del 27 febbraio 2022 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella sua 8980^a riunione, richiesta dall'Ucraina¹¹⁸, è stata convocata l'undicesima sessione speciale di emergenza (ES-11) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che ha dato vita, tra il 2 marzo del 2022 e il 23 febbraio 2023, all'approvazione di 6 risoluzioni che condannano, su punti specifici, l'invasione russa dell'Ucraina. Qui di seguito sono passati in rassegna i voti di tutti gli Stati africani su ciascuna di queste risoluzioni.

2 marzo 2022. La prima risoluzione dell'undicesima sessione speciale di emergenza (ES-11/1) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, è una risoluzione che deplora l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e chiede il ritiro completo delle forze russe e l'inversione della decisione di riconoscere le repubbliche popolari auto dichiarate di Donetsk e Luhansk. Il voto finale ha mostrato una spaccatura in seno all'Africa, con solo la metà degli Stati che hanno votato a favore della risoluzione e 26 Stati che non hanno aderito:

- 1 Paese africano (Eritrea)¹¹⁹ ha votato contro la risoluzione;
- 17 Paesi africani (Algeria, Angola, Burundi, Congo, Guinea equatoriale, Madagascar, Mali, Mozambico, Namibia, Repubblica centrafricana, Senegal, Sudafrica, Sudan, Sudan del sud, Tanzania, Uganda, Zimbabwe)¹²⁰ si sono astenuti;

¹¹⁷ Per esempio, sia la Russia che la Cina hanno ricevuto il plauso etiope per aver contribuito a far ritardare le richieste dell'ONU per la cessazione delle ostilità nella regione del Tigrè, considerandolo un problema interno che dovrebbe essere risolto dal governo etiope senza alcuna interferenza esterna.

¹¹⁸ <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency11th.shtml>

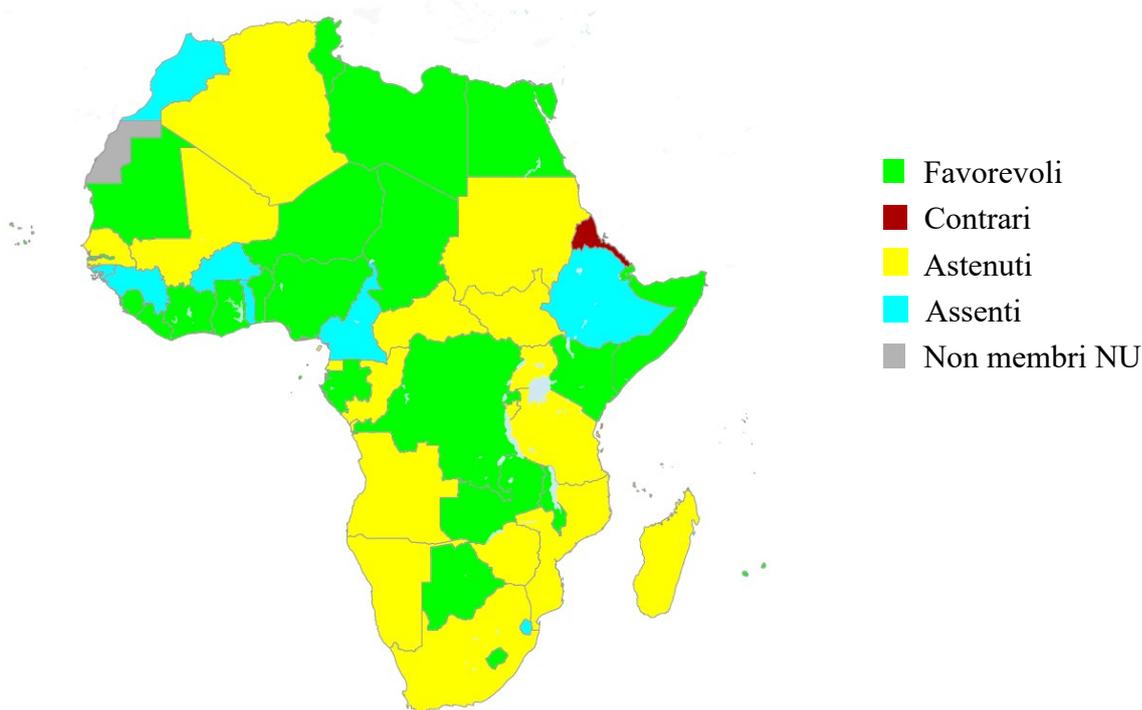
¹¹⁹ Insieme ad altri quattro: Bielorussia, Corea del nord, Russia e Siria.

¹²⁰ Insieme ad altri 18: Armenia, Bangladesh, Bolivia, Cina, Cuba, El Salvador, India, Iran, Iraq, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Mongolia, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Tagikistan, Vietnam.

- 8 Paesi africani (Burkina Faso, Camerun, Etiopia, Eswatini, Guinea, Guinea-Bissau, Marocco, Togo)¹²¹ erano assenti.

Il numero di Paesi africani astenuti o assenti è stato molto alto; peraltro alcuni, come il Marocco e il Senegal, sono noti per la loro vicinanza al campo occidentale. Ci sono Paesi che hanno invocato l'ipocrisia del mondo occidentale, pronto a salvare l'Ucraina mentre ignora le guerre in Africa, come motivazione della propria scelta di voto. Altre nazioni hanno espresso lamentele riguardo il trattamento degli studenti africani in Europa, al confine polacco, durante i primi giorni del conflitto in Ucraina. Altri ancora volevano esprimere una qualche solidarietà alla Russia che combatté al loro fianco durante le guerre di indipendenza contro il regime razzista dell'apartheid in Sudafrica. Infine, molte nazioni volevano rimanere non allineate con nessuno dei belligeranti, per non minacciare le relazioni commerciali, o semplicemente rimanere neutrali verso una guerra che non li riguardava; un pragmatico tirarsi fuori dalla contrapposizione, attraverso l'astensione o il non voto, è risultato un atteggiamento diffuso nel caso dell'Africa, che si è registrato anche successivamente.

Fig. 4 – Voti africani alla risoluzione ES-11/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (2 marzo 2022)



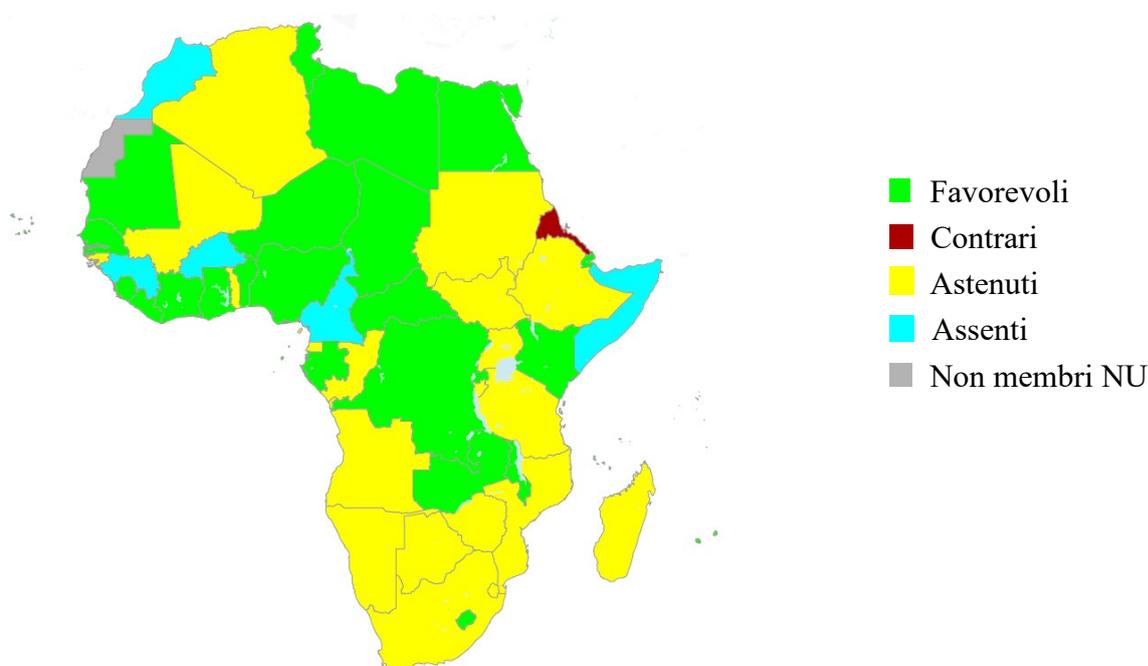
24 marzo 2022. La seconda risoluzione dell'undicesima sessione speciale di emergenza (ES-11/2) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è una risoluzione che ha riaffermato i precedenti impegni e obblighi dell'ONU ai sensi della sua Carta e ha ribadito la richiesta di ritiro della Russia dal territorio sovrano riconosciuto dell'Ucraina; ha inoltre deplorato, espresso grave preoccupazione

¹²¹ Insieme ad altri quattro: Azerbaigian, Turkmenistan, Uzbekistan, Venezuela.

e condannato gli attacchi alle popolazioni e alle infrastrutture civili. Si è assistito nuovamente a una spaccatura di posizioni in seno all’Africa, con 27 Stati che non hanno votato a favore della risoluzione, per lo più astenendosi:

- 1 Paese africano (Eritrea)¹²² ha votato contro la risoluzione;
- 20 Paesi africani (Algeria, Angola, Botswana, Burundi, Congo, Guinea Equatoriale, Eswatini, Etiopia, Guinea-Bissau, Madagascar, Mali, Mozambico, Namibia, Repubblica centrafricana, Sudafrica, Sudan, Togo, Tanzania, Uganda, Zimbabwe)¹²³ si sono astenuti;
- 6 Paesi africani (Burkina Faso, Camerun, Comore, Guinea, Marocco, Somalia)¹²⁴ erano assenti.

Fig. 5 – Voti africani alla risoluzione ES-11/2 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (24 marzo 2022)



7 aprile 2022. La terza risoluzione dell’undicesima sessione speciale di emergenza dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ES-11/3) ha sospeso l’adesione della Russia al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite a causa della “grave preoccupazione per la crisi umanitaria e dei diritti umani in corso in Ucraina [...], comprese le violazioni e gli abusi gravi e sistematici dei diritti umani” commessi dalla Russia, ed ha visto ridursi significativamente il numero di Stati africani che l’hanno votata, con la maggioranza di ben 44 Stati africani che non l’hanno votata.

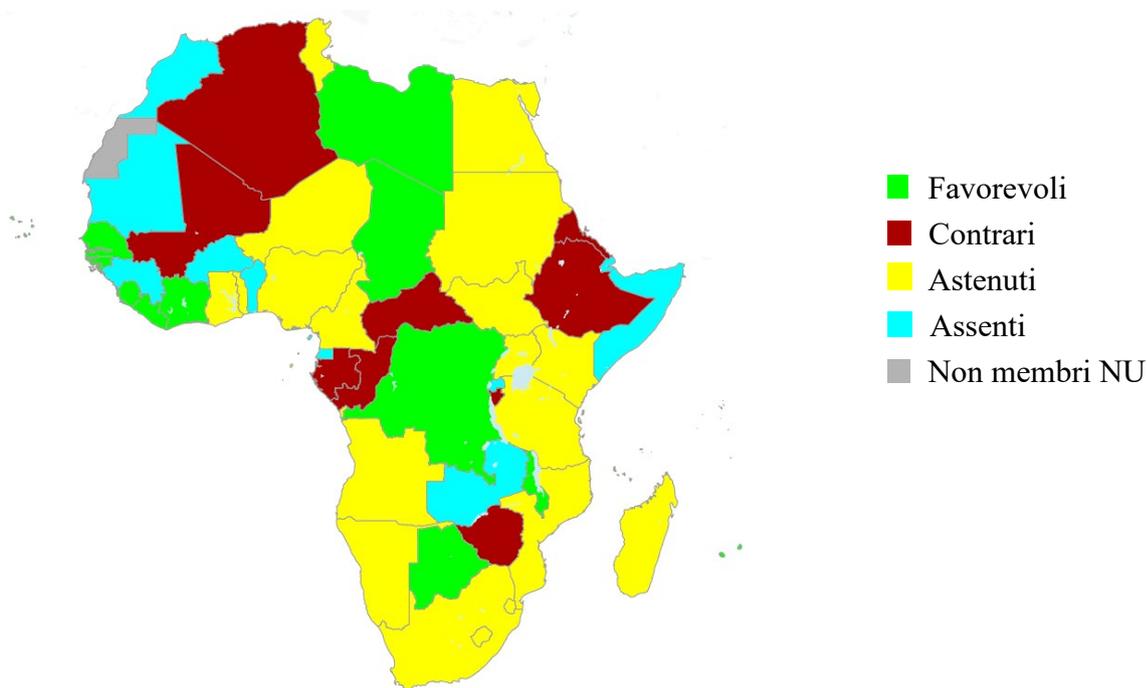
¹²² Insieme ad altri quattro: Bielorussia, Corea del nord, Russia e Siria.

¹²³ Insieme ad altri 18: Armenia, Bolivia, Brunei, Cina, Cuba, El Salvador, India, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Mongolia, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Tagikistan, Uzbekistan, Vietnam.

¹²⁴ Insieme ad altri quattro: Azerbaigian, Dominica, Turkmenistan, Venezuela.

- 9 Paesi africani (Algeria, Burundi, Congo, Eritrea, Etiopia, Gabon, Mali, Repubblica centrafricana, Zimbabwe)¹²⁵ hanno votato contro la risoluzione;
- 25 Paesi africani (Angola, Botswana, Capo Verde, Camerun, Egitto, Eswatini, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maldive, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Senegal, Sudafrica, Sudan, Sudan del sud, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda)¹²⁶ si sono astenuti;
- 10 Paesi africani (Benin, Burkina Faso, Gibuti, Guinea Equatoriale, Mauritania, Marocco, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Somalia, Zambia)¹²⁷ erano assenti.

Fig. 6 – Voti africani alla risoluzione ES-11/3 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (7 aprile 2022)



12 ottobre 2022. La quarta risoluzione dell’undicesima sessione speciale di emergenza dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ES-11/4) dichiara che i referendum tenuti negli oblast di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia, svolti in circostanze controverse e non riconosciuti dalla comunità internazionale, nonché la loro successiva annessione da parte della Russia, sono invalidi e illegali secondo il diritto internazionale. Invita tutti gli Stati a non riconoscere questi territori come parte della Russia. Inoltre, chiede alla Russia di “ritirarsi immediatamente, completamente e

¹²⁵ Insieme ad altri quindici: Bielorussia, Bolivia, Cina, Corea del Nord, Cuba, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Nicaragua, Russia, Siria, Tagikistan, Uzbekistan, Vietnam.

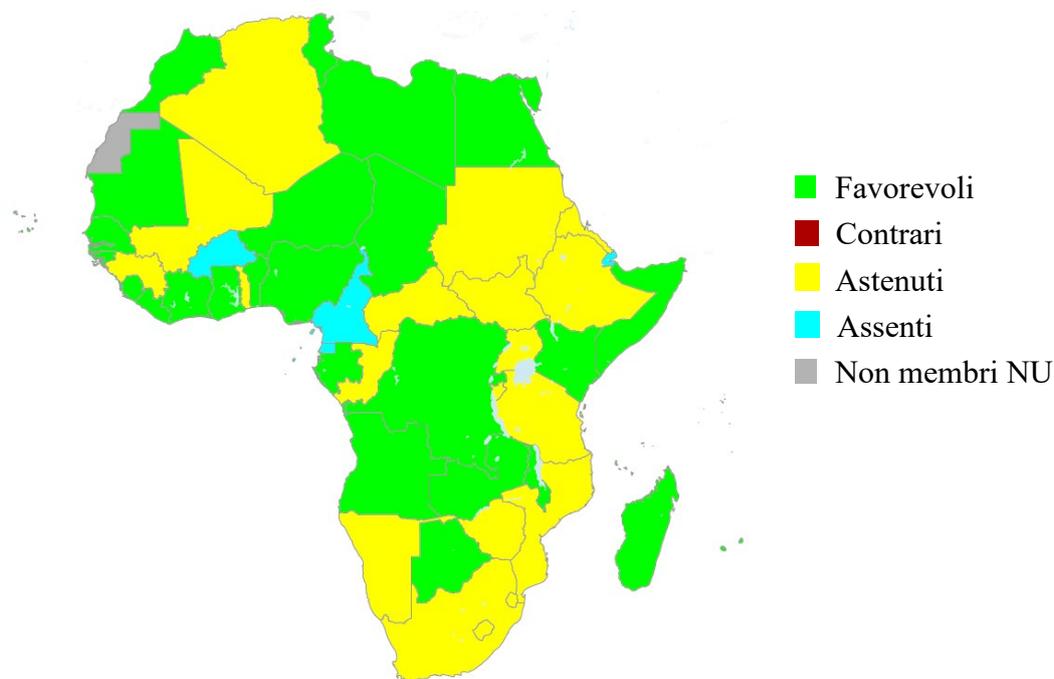
¹²⁶ Insieme ad altri 33: Arabia Saudita, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Bhutan, Brasile, Brunei, Cambogia, El Salvador, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Guyana, India, Indonesia, Iraq, Kuwait, Malaysia, Messico, Mongolia, Nepal, Oman, Pakistan, Qatar, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Singapore, Sri Lanka, Suriname, Thailandia, Trinidad e Tobago, Vanuatu, Yemen.

¹²⁷ Insieme ad altri sette: Afghanistan, Armenia, Azerbaigian, Isole Solomon, Libano, Turkmenistan, Venezuela.

incondizionatamente” dall’Ucraina, poiché sta violando la sua integrità territoriale e la sua sovranità. Si tratta della risoluzione che ha ottenuto più voti a favore della condanna delle azioni della Russia rispetto alle risoluzioni precedenti, ma in Africa si contano 24 Stati che non hanno votato a favore, astenendosi o risultando assenti.

- Nessun Paese africano¹²⁸ ha votato contro la risoluzione;
- 19 Paesi africani (Algeria, Burundi, Congo, Eritrea, Eswatini, Etiopia, Guinea, Repubblica centrafricana, Lesotho, Mali, Mozambico, Namibia, Sudafrica, Sudan, Sudan del sud, Togo, Uganda, Tanzania, Zimbabwe)¹²⁹ si sono astenuti;
- 5 Paesi africani (Burkina Faso, Camerun, Gibuti, Guinea Equatoriale, São Tomé e Príncipe)¹³⁰ erano assenti.

Fig. 7 – Voti africani alla risoluzione ES-11/4 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (12 ottobre 2022)



14 novembre 2022. La quinta risoluzione dell’undicesima sessione speciale di emergenza dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ES-11/5) chiede che la Russia paghi le riparazioni di guerra all’Ucraina attraverso la creazione di un meccanismo internazionale di riparazione. Ben 39 Stati africani non hanno votato a favore della risoluzione:

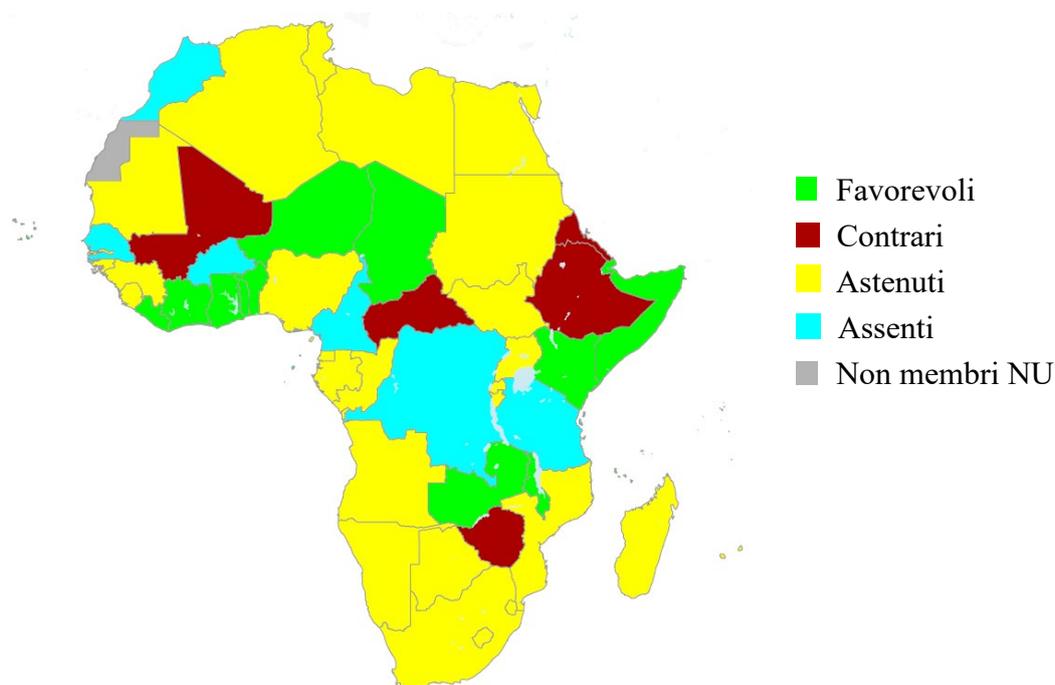
¹²⁸ Bielorussia, Corea del Nord, Nicaragua, Russia e Siria sono i 5 Stati ad aver votato contro.

¹²⁹ Insieme ad altri 16: Armenia, Bolivia, Cina, Cuba, Honduras, India, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Mongolia, Pakistan, Sri Lanka, Tagikistan, Thailandia, Uzbekistan, Vietnam.

¹³⁰ Insieme ad altri cinque: Azerbaigian, El Salvador, Iran, Turkmenistan, Venezuela.

- 5 Paesi africani (Eritrea, Etiopia, Mali, Repubblica centrafricana, Zimbabwe)¹³¹ hanno votato contro la risoluzione;
- 27 Paesi africani (Algeria, Angola, Botswana, Burundi, Congo, Egitto, Eswatini, Gabon, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Lesotho, Libia, Madagascar, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sierra Leone, Sudafrica, Sudan, Sudan del sud, Tunisia, Uganda)¹³² si sono astenuti;
- 7 Paesi africani (Burkina Faso, Camerun, Marocco, Repubblica democratica del Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tanzania)¹³³ erano assenti.

Fig. 8 – Voti africani alla risoluzione ES-11/5 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (14 novembre 2022)



23 febbraio 2023. La sesta risoluzione dell’undicesima sessione speciale di emergenza dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ES-11/6) richiama i principi della Carta delle Nazioni Unite alla base di una pace globale, giusta e duratura in Ucraina. Nuovamente, come già nel caso della risoluzione approvata il 12 ottobre 2022, 24 Stati africani non hanno votato a favore della risoluzione:

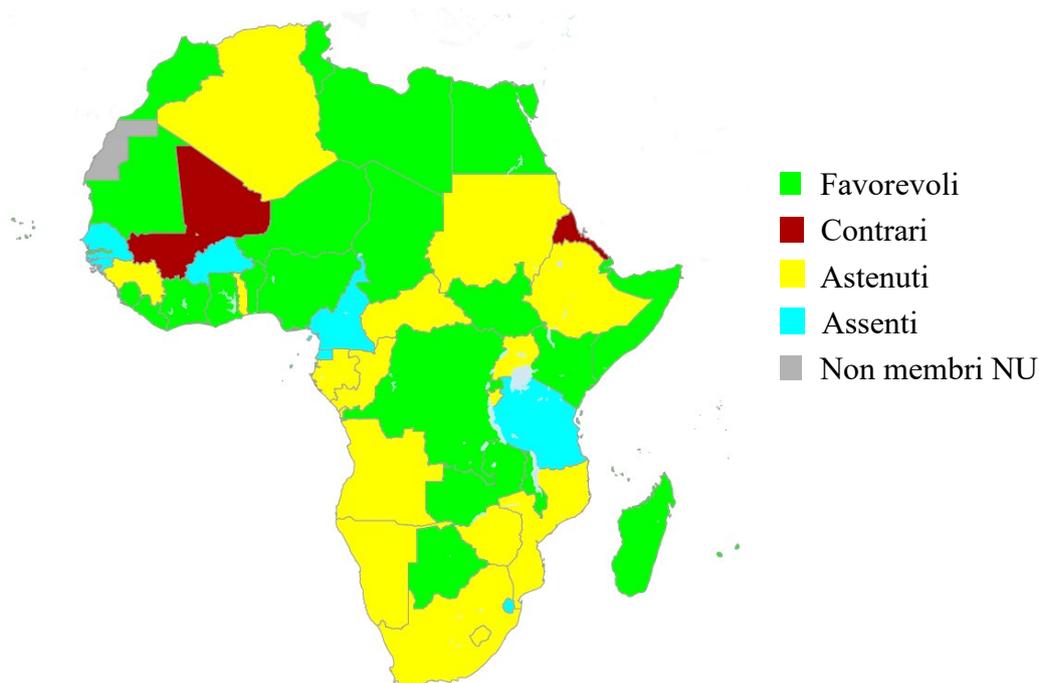
¹³¹ Insieme ad altri nove: Bahamas, Bielorussia, Cina, Cuba, Corea del nord, Iran, Nicaragua, Russia, Siria.

¹³² Insieme ad altri 46: Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Armenia, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Bhutan, Bolivia, Brasile, Brunei, Cambogia, El Salvador, Emirati Arabi Uniti, Giamaica, Giordania, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Israele, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Libano, Malaysia, Mongolia, Nepal, Oman, Pakistan, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Serbia, Sri Lanka, Suriname, Tagikistan, Thailandia, Timor Est, Trinidad e Tobago, Uzbekistan, Vietnam, Yemen.

¹³³ Insieme ad altri cinque: Azerbaigian, Dominica, Tonga, Turkmenistan, Venezuela.

- 2 Paesi africani (Eritrea, Mali)¹³⁴ hanno votato contro la risoluzione;
- 15 Paesi africani (Algeria, Angola, Burundi, Congo, Etiopia, Gabon, Guinea, Mozambico, Namibia, Repubblica centrafricana, Sudafrica, Sudan, Togo, Uganda, Zimbabwe)¹³⁵ si sono astenuti;
- 7 Paesi africani (Burkina Faso, Camerun, Eswatini, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Senegal, Tanzania)¹³⁶ erano assenti.

Fig. 9 – Voti africani alla risoluzione ES-11/6 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (23 febbraio 2023)



Schematizzando i risultati, la distribuzione dei Paesi africani per tipo di voto ha mostrato che le nazioni riconosciute come più democratiche e allineate all’Occidente tendevano maggiormente a votare per la risoluzione, tranne quelli con storici legami militari e ideologici stretti con la Russia, mentre i regimi cosiddetti autoritari e ibridi tendevano ad astenersi, tranne quelli strettamente legati o dipendenti dall’Occidente per l’assistenza alla sicurezza, ma al di là di queste correlazioni, il dato più evidente è stato quello dell’ampio fronte africano dell’astensione, cioè del non schierarsi apertamente a favore di uno dei due schieramenti contrapposti (Occidente e Russia). Detto questo, i voti africani sull’invasione del 2022 dell’Ucraina non sono dissimili dai voti precedenti dei 54 Stati africani sulle risoluzioni dell’ONU che condannavano l’annessione della Russia della Crimea. Mentre alcuni Paesi votano costantemente con la Russia, come lo Zimbabwe e il Sudan, la composizione dei

¹³⁴ Insieme ad altri cinque: Bielorussia, Nicaragua, Corea del nord, Russia, Siria.

¹³⁵ Insieme ad altri 17: Armenia, Bangladesh, Bolivia, Cina, Cuba, El Salvador, India, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Mongolia, Pakistan, Sri Lanka, Tagikistan, Uzbekistan, Vietnam.

¹³⁶ Insieme ad altri sei: Azerbaigian, Dominica, Grenada, Libano, Turkmenistan, Venezuela.

gruppi non è né del tutto stabile né del tutto fluida, denotando che gli sforzi della Russia per coltivare alleati fedeli nell'ONU non sono stati un successo incondizionato, ma hanno ottenuto dei risultati¹³⁷.

Complessivamente, si può dire che la posizione dei Paesi africani sulla guerra in Ucraina rimane divisa¹³⁸ e ambigua sia a livello politico che diplomatico e non mostra alcun sostegno per una parte a scapito dell'altra, Russia o Occidente. Questa ambivalenza si esprime chiaramente in un esame dei voti africani sulle sei risoluzioni dell'ONU relative alla guerra in Ucraina, dove – come visto – prevalgono i voti di chi non si schiera apertamente (astendosi o risultando assenti alle votazioni). Ciò è da interpretare, più che come un sostegno alla Russia – in effetti, pochissimi Paesi si sono schierati apertamente contro le risoluzioni, a fianco della Russia –, come inclinazione a non isolare la Russia. Tale interpretazione è confermata dal fatto che, come indicano i dati, durante i voti per sospendere la Russia dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU (risoluzione ES-11/3, 7 aprile 2022), ben 9 Paesi africani hanno sostenuto la Russia votando contro la risoluzione che escludeva la Russia dal Consiglio dei diritti umani, mentre solo altri 10 Paesi hanno votato per l'esclusione. Diversamente, quando si sono tenuti i voti per condannare l'annessione della Russia di territori ucraini (risoluzione ES-11/4, 12 ottobre 2022), ventinove Paesi africani hanno votato a favore della risoluzione e hanno condannato l'azione della Russia, mentre nessun Paese africano ha appoggiato l'annessione, evidenziando una quasi unanimità, quando si trattava di difendere l'integrità territoriale dell'Ucraina, se non nel condannare e isolare la Russia, almeno nel non sostenerla. Per esempio, Egitto, Gabon e Senegal, che si erano astenuti nel 2014, hanno votato per condannare le annessioni del 2022. Un cambiamento ancora più evidente se si considera che Sudan e Zimbabwe votarono esplicitamente contro la risoluzione che condannava la Russia nel 2014 per l'annessione della Crimea, mentre nella risoluzione ES-11/4 hanno preferito astenersi. Da segnalare, infine, il comportamento del Sudafrica che, pur non sostenendo l'annessione di territori ucraini da parte della Russia, in tutte e 6 le risoluzioni del 2022 e 2023 ha preferito astenersi, probabilmente in ragione anche della partecipazione con la Russia al gruppo dei BRICS e del legame commerciale, con un peso particolare della vendita di armi russe.

Da una prospettiva africana, ovviamente, queste divisioni interne sono preoccupanti in una logica di integrazione continentale: l'Africa risulta divisa tra i Paesi che sostengono i tentativi di mettere la Russia ai margini della comunità internazionale e i Paesi che, pur non sostenendo la Russia, si sono astenuti dallo schierarsi apertamente con l'Occidente¹³⁹.

Da una prospettiva occidentale, le implicazioni della crescente influenza politica e diplomatica della Russia e della Cina in Africa non sono ancora chiare, ma si tratta di una tendenza che occorre osservare nelle molteplici dimensioni di legami economico-commerciali, cooperazione militare, influenza politica, esercitata anche attraverso l'uso della propaganda per influenzare l'opinione pubblica africana. Russia e Cina stanno utilizzando una serie di metodi per espandere la propria influenza in Africa, con logiche non sempre coincidenti e risultati diversi, probabilmente continueranno a farlo negli anni a venire. Si tratta di due *global player* che non sono formalmente alleati in Africa, ma hanno una serie di interessi sovrapposti nel continente e sono interessati ad

¹³⁷ S. Daly (2023), op. cit.

¹³⁸ <https://www.bbc.com/news/world-africa-64759845>

¹³⁹ A. Bassou (2023), *Military relations between Russia and Africa, before and after the war in Ukraine*, African Century - Atlantic Council, febbraio.

espandere la propria influenza economica, politica e militare in Africa, a scapito dell'Occidente. Ciò potrebbe portare a una maggiore instabilità e involuzione nei processi di democratizzazione in alcuni Paesi africani – come i recenti fatti nel Sahel indicano -, potrebbe dare a questi *competitor* dell'Europa una maggiore voce in capitolo negli affari dei Paesi africani, minando l'influenza dei Paesi occidentali in Africa e portando a una maggiore concorrenza per le risorse e i mercati in Africa. Oggi è la Russia che desta forti preoccupazioni, ma sullo sfondo il grande *competitor* – punto su cui convergono i diversi schieramenti politici negli Stati Uniti¹⁴⁰ – è la Cina. L'influenza della Cina in Africa oggi è principalmente economica, politica e culturale; è il principale partner commerciale dell'Africa e fonte di investimenti diretti esteri, è anche uno dei principali fornitori di crediti, aiuti, misure di riduzione del debito estero e assistenza umanitaria¹⁴¹, che non impone condizionalità politiche o economiche, a differenza dell'Occidente. Più di altri, Europa compresa, la Cina sta cercando di espandere la sua influenza politica e la sua legittimità in Africa, sostenendo le posizioni africane nei forum e organizzazioni internazionali. La Cina utilizza anche i media, gli scambi culturali, come gli Istituti Confucio e le borse di studio, per plasmare un nuovo partenariato a cui l'Africa, indipendentemente dalle diverse critiche mosse dall'Occidente all'approccio cinese, non può che guardare con interesse.

5. Alcune considerazioni sulle implicazioni per l'Europa e sulle scelte da compiere¹⁴²

A conclusione di questo approfondimento, è parso opportuno sollecitare alcune riflessioni incentrate sulle implicazioni per l'UE dell'influenza cinese e russa in Africa, in particolare raccogliendo, tramite interviste di chi scrive (MZ), i punti di vista di due qualificati osservatori, attenti alle dinamiche in corso da prospettive ed esperienze professionali complementari, ovvero chi ha avuto ruoli di responsabilità nella costruzione della strategia politica e di cooperazione allo sviluppo dell'UE e chi ha diretto diverse sedi africane per gestire iniziative italiane di cooperazione bilaterale allo sviluppo:

1. Stefano Manservigi (SM)¹⁴³, a lungo responsabile per la Commissione Europea delle relazioni sia politiche che nel campo della cooperazione allo sviluppo, con l'Africa;
2. Domenico Bruzzone (DM)¹⁴⁴, a lungo in Africa come direttore di Unità tecniche locali prima e di sedi estere dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo poi.

¹⁴⁰ D. C. Murphy (2022), op. cit.

¹⁴¹ Sulla specificità dell'approccio cinese all'assistenza umanitaria, si veda: S. O. Abidde, T. A. Ayoola (a cura di) (2021), *China in Africa. Between Imperialism and Partnership in Humanitarian Development*, Lexington Books, New York.

¹⁴² L'Autore ringrazia Stefano Manservigi, Domenico Bruzzone e Fouzi Mourji per la disponibilità e il contributo offerto.

¹⁴³ Presidente del Consiglio direttivo del *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF), membro di vari think tank e docente presso Sciences-Po/Paris School for International Affairs e presso l'Istituto universitario europeo. Ha lavorato alla Commissione europea per oltre 35 anni: Capo di Gabinetto con Mario Monti (Commissario per il Mercato interno, la fiscalità, l'unione doganale e la concorrenza), con Romano Prodi (Presidente della Commissione europea) e infine con Federica Mogherini (Alto rappresentante per la politica estera/Vicepresidente della Commissione). Direttore generale per lo Sviluppo e per le relazioni politiche con i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico, poi Direttore generale per la Migrazione e gli Affari interni e infine ambasciatore dell'Ue in Turchia. La sua ultima posizione è stata Direttore generale della Direzione Cooperazione internazionale e sviluppo (Devco) della Commissione europea.

¹⁴⁴ Ha lavorato nel sistema multilaterale come ricercatore per la protezione dei sistemi agricoli, con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (FAO/IAEA) a Vienna e sul terreno in Centro America. Per oltre 30 anni ha operato nel quadro degli aiuti italiani, contribuendo alla definizione di un programma ambientale della cooperazione italiana,

A integrazione di tali considerazioni si aggiungono alcune brevi riflessioni finali di uno studioso marocchino, Fouzi Mourji (FM)¹⁴⁵, professore di econometria all'Università Hassan II di Casablanca e ospite regolare all'Università di Clermont Auvergne in Francia.

Si tratta di considerazioni di seguito riportate nella loro interezza¹⁴⁶ che, pur analizzando aspetti in gran parte coincidenti, offrono una serie di spunti e indicazioni per i decisori politici con differenti focalizzazioni, oltre a diversi punti di convergenza, comunque interessanti e utili.

5.1 Stefano Manservigi: luci e ombre di un partenariato europeo su cui occorre investire ambiziosamente

MZ: Con riferimento alle leve del cosiddetto hard e soft power delle relazioni internazionali, c'è qualcosa di cui l'UE deve rimproverarsi nella strategia di questi ultimi anni verso l'Africa, alla luce della significativa influenza cinese e della presenza militare russa?

SM: Difficile dire che ci sia stata una cosa in particolare che ci si è sbagliati a fare come UE, perché sbagliare presupporrebbe che ci fosse invece la cosa giusta che avrebbe permesso di ottenere un risultato.

In realtà, la questione è di fondo è stata la difficoltà europea nell'arrivare a considerare l'Africa come un soggetto politico, oltretutto costituito da più Stati, il che si è tradotto nell'accumulare nel tempo una serie di opportunità mancate.

Tornando a ritroso agli anni Settanta, quando l'Unione (meglio, la Comunità di allora) era all'avanguardia, in termini sia di politica di cooperazione allo sviluppo che di presenza effettiva nei Paesi africani, perché questo era quel che la Convenzione di Lomé implicava, era chiaro che l'Europa fosse a fianco dell'Africa, anche se non in termini di ambasciate in senso stretto, ma di numerosità di rappresentanze che erano, di fatto, considerate come ambasciate nei Paesi. Insomma, la Comunità era il partner dell'Africa con una rete globale e capillare di presenze nei diversi Paesi del continente.

Successivamente, a partire dal momento in cui si è fatto il Trattato di Maastricht, nel 1992, si è definito un nuovo assetto istituzionale comunitario basato su tre pilastri: la Comunità Europea, la Politica estera e di sicurezza comune, e gli Affari Interni con la politica di cooperazione in materia di polizia e nel campo giudiziario e penale. Ciò ha significato che, per la prima volta, l'Europa si è dovuta inventare una base giuridica per la cooperazione allo sviluppo che non c'era fino a quel

per poi avviare la rete operativa degli aiuti bilaterali italiani a partire dal 2000 in Africa occidentale, poi nella regione Andina, in Pakistan e, infine, dal 2018 in Burkina Faso, Ghana e Niger. È stato membro del gruppo di lavoro per le procedure di valutazione degli aiuti italiani, membro dei tavoli di coordinamento OCSE/DAC (Working Party on Environment), membro fondatore del programma Italia/International Union for Conservation of Nature (IUCN). Autore di articoli scientifici e capitoli di libri, ha all'attivo docenze in università italiane e straniere. È stato insignito di onorificenze per i servizi resi dai governi degli Stati Uniti (1992), del Burkina Faso (2006) e della Bolivia (2012).

¹⁴⁵ Economista, professore all'Università Hassan II di Casablanca, Marocco e regolarmente ospite annuale del Centro di studi e ricerche sullo sviluppo internazionale dell'Università di Clermont Auvergne in Francia. Ha collaborato con Banca Mondiale, Fondo monetario internazionale, Banca Africana di Sviluppo, Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, UNWOMEN, Women's World Banking, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale, Commissione per la Democrazia dell'Ambasciata degli Stati Uniti, Osservatorio Nazionale per lo Sviluppo Umano, Banca Centrale degli Stati dell'Africa Occidentale, Fondazione di Francia.

¹⁴⁶ Le interviste sono state realizzate nel mese di agosto 2023.

momento, ma questo ha comportato la decisione di inserirla nel primo pilastro e quindi di separare formalmente la cooperazione allo sviluppo dalla politica estera e di sicurezza comune. Si pose così la questione della dimensione e rilevanza politica delle nostre relazioni con l’Africa. Poiché si riteneva che le relazioni con l’Africa si riducessero sostanzialmente ad erogare risorse finanziarie (una critica che spesso la politica estera ha rivolto alla cooperazione allo sviluppo che, a sua volta, ha rimproverato alla politica estera di non promuovere lo sviluppo ma di ricercare interessi di breve periodo e di voler utilizzare strumentalmente le risorse dell’Aiuto pubblico allo sviluppo) e che, al contempo, l’Africa non fosse una priorità politica, rispetto all’Est europeo e al Mediterraneo, di fatto non si investì politicamente sul partenariato con l’Africa. Insomma, l’Unione europea non ha colto l’opportunità di fare politica a partire dall’esperienza della cooperazione allo sviluppo realizzata con l’Africa né, fino alla creazione del Dialogo con l’Unione africana iniziato con Prodi, ha pensato di ricorrere ad altri schemi. In seguito, l’UE ha categorizzato le sue relazioni internazionali sulla base di schemi geopolitici, come nel caso del vicinato che era uno schema geopolitico, o come il Libro Bianco del 1995 sulla preparazione dei Paesi associati dell’Europa centrale e orientale all’integrazione nel mercato interno dell’Unione che portava l’adesione, altro schema geopolitico. In sostanza, si era passati da una non costruzione di una relazione politica legata all’esperienza di una cooperazione allo sviluppo innovativa negli anni Settanta ma senza alcuna base giuridica alla categorizzazione dell’Africa, a metà degli anni Novanta, come un continente sostanzialmente marginale e su cui l’impegno doveva concentrarsi sulla lotta alla povertà e alle guerre.

Per questo motivo non è stato tanto un’occasione persa, ma il non aver colto delle opportunità che derivavano dal fatto che l’Europa era molto avanti rispetto agli altri global player come partner in Africa. L’Europa era cioè molto credibile, rispetto soprattutto agli Stati Uniti, mentre i russi di fatto erano irrilevanti in Africa se non per il fatto che mondo di allora fosse diviso in due blocchi. La Cina fu un caso diverso che cominciò ad essere rilevante con Deng Xiaoping, ma ancora solo nel quadro generico di un Sud globale in trasformazione (ricordo il primo Forum sulla cooperazione tra Cina e Africa, il FOCAC del 2000). Lo spazio e le opportunità per costruire uno schema di alleanza politica importante con l’Africa, dunque, c’erano ma non sono stati colti.

All’inizio degli anni 2000, quando il quadro internazionale generale cominciava a cambiare, quelle opportunità non colte hanno impedito una relazione speciale Africa-UE. In tutto il primo decennio degli anni Duemila, l’UE ha continuato a pensare che la cooperazione allo sviluppo con l’Africa, attraverso le sue modalità e le sue risorse finanziarie, rendesse l’UE il partner migliore, senza rendersi conto che tale impegno anche finanziario non faceva dell’UE il partner più presente e forte sul piano politico. Il mondo, infatti, stava cambiando, ma da un punto di vista non coincidente con approcci e strumenti europei. Il protagonismo cinese in Africa – che portai personalmente all’attenzione del Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell’Unione europea (COREPER) nel 2005 – non veniva colto nella sua importanza e trasformazione.

MZ: Neppure la Francia, tradizionalmente più attenta agli interessi e agli sviluppi in Africa, si rese conto delle trasformazioni in atto?

SM: No, neanche la Francia che – estremizzando – ha sempre considerato di essere il Paese con le radici più profonde, gli interessi più radicati per il partenariato con l’Africa e, quindi, ha finito con l’essere il peggior nemico di sé stessa e anche dell’Unione europea nel non cogliere il vento di trasformazione. Semmai, i tedeschi avevano un interesse inedito e significativo, anche se sostanzialmente concentrato sulla sensibilità sociale delle Organizzazioni non governative e sullo strumento della cooperazione allo sviluppo

MZ: e l'Italia?

SM: L'Italia era sostanzialmente d'accordo sulla necessità di fare di più, però non è mai stata una voce trainante sul tema. In questo, visioni strategiche sull'Africa da parte dell'Italia non vanno cercate in base all'orientamento politico dei governi di turno e sono invece rintracciabili in singoli esponenti che avevano, per diverse ragioni, uno sguardo lungo sull'Africa, come per esempio dimostrò l'On. Alfredo Mantica, in qualità di Sottosegretario del Ministero degli Affari Esteri nel secondo e terzo governo Berlusconi e l'On. Marina Sereni, viceministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale nei governi Conte II e Draghi.

La diffidenza reciproca tra mondo della cooperazione allo sviluppo e mondo della politica estera è un male tradizionale che ha ridotto la capacità di un pensiero strategico ampio e all'altezza dei temi e delle nuove sfide con riferimento all'Africa.

Nel 2005, il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, negoziò con l'Unione Africana un nuovo Patto tra UE e Africa per il partenariato strategico, lanciando un forte messaggio di sostegno al processo di integrazione africana e ai cambiamenti che il continente stava vivendo che richiedevano una rivalutazione delle relazioni tra i due continenti. Si trattava di una strategia congiunta, in cui gli africani volevano essere protagonisti nel definire le priorità, ma ciò si traduceva alla fine in una richiesta di maggiori risorse finanziarie e in una richiesta di partenariato anche su temi su cui l'UE aveva delle difficoltà. Un esempio è costituito dall'architettura di pace e sicurezza in Africa, per la quale mobilitai nella mia funzione di allora molte risorse a disposizione, attraverso l'African Peace Facility, immaginata già ai tempi di Prodi presidente della Commissione europea, per finanziare le operazioni africane di peace-keeping nel continente (in Somalia come anche in Darfur) e che, di fatto, anticipò l'*European Peace Facility*, il fondo del valore di 5 miliardi di euro finanziato al di fuori del bilancio dell'UE per l'attuale quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con un meccanismo unico per finanziare tutte le azioni di politica estera e di sicurezza comune nei settori militari e della difesa.

MZ: Quali attori globali erano maggiormente presenti in Africa in quel momento?

SM: sicuramente era già molto presenti e attivi in giro per l'Africa l'India, soprattutto in agricoltura (dove anche il Brasile di Lula stava crescendo), nelle nuove tecnologie digitali, sul tema salute. I cinesi erano molto presenti sulle infrastrutture (strade, ferrovie, palazzi presidenziali, porti). Invece, la Russia rimaneva totalmente marginale e senza un'attenzione strategica. La Turchia era già presente, ma senza l'impulso registrato successivamente. È in questo quadro che l'Europa per lunghi anni ha continuato a consolarsi per il fatto di essere il primo partner commerciale, il primo per stock di investimenti diretti esteri, il protagonista della cooperazione allo sviluppo in Africa, non riuscendo a leggere in prospettiva questi nuovi processi e attivismo di diversi protagonisti che erodevano le basi della presenza e del ruolo europeo. Soprattutto, alla luce di questo nuovo contesto, erano gli africani che stavano sempre più trasformandosi in coloro che possono scegliere da un menu, senza con ciò rinunciare al partenariato con l'Europa, ma al di fuori di logiche di alleanze che monopolizzano le relazioni esterne.

MZ: Ciò ha comportato qualche cambiamento significativo nell'atteggiamento dell'UE, seppure ex-post si possa dire che sia stato insufficiente di fronte alla portata delle trasformazioni?

SM: Certamente con il lussemburghese Jean-Claude Juncker presidente della Commissione europea dal 2014 al 2019 si è cominciato a cambiare linguaggio, a fare di più le cose insieme e a trasformare la cooperazione da *donorship* a *partnership*, puntando molto sugli investimenti. Ma – ricordo bene i colloqui anche informali e amichevoli coi partner africani – ricorreva costantemente un atteggiamento da parte delle autorità africane di distanza, di chi guardava – anche con interesse – il dibattito europeo sull'Africa come un dibattito tra europei, che decidono di focalizzare la strategia sulla povertà e gli aiuti internazionali, poi riflettono su come cambiare strumenti e priorità dando maggiore importanza agli investimenti, ma sempre secondo una logica che in Africa appariva auto-referenziale. In pratica, gli africani guardavano anche con sincero interesse l'evoluzione di una strategia europea “per” l'Africa a una strategia “con” l'Africa, ma per loro la priorità restava quella di ottenere più risorse e dotarsi di infrastrutture.

MZ: Per tornare al punto iniziale, quindi, non sono da rimproverare specifici errori cui imputare la perdita di centralità dell'UE nel suo partenariato con l'Africa, piuttosto una incapacità perdurante di ascolto profondo delle controparti?

SM: Come dicevo, più che errori, segnalerei anzitutto la lentezza nel mettere insieme i pezzi e costruire, su una base pluridecennale solida, un partenariato solido e all'altezza dei tempi; in secondo luogo, l'errore di riprodurre propri schemi che incastrano le regioni del mondo nel proprio orizzonte - schema dell'Africa, schema del Mediterraneo, schema dell'Europa dell'est – mentre il mondo stava frantumando il punto di vista dei blocchi. In altri termini, quella schematizzazione europea non ho visto la nuova orizzontalità che stava smontando i pezzi del mosaico ereditato dalla Guerra fredda. Istituzionalmente, quando nel 2008 fu creato il G20 e poi il raggruppamento dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica), l'UE non capì immediatamente la portata profonda di trasformazioni delle relazioni internazionali con cui bisognava fare i conti. Sempre, tornando all'esperienza personale, fu impegnativo convincere la presidenza Barroso dell'opportunità di stabilire una relazione speciale col Sudafrica che, pur non pretendendo di rappresentare il continente africano in seno ai BRICS, tuttavia era una voce autorevole dell'Africa. E non si trattava di organizzare un grande summit, che sono anche importanti ma restano una vetrina di impegni retorici che possono anche non realizzarsi; molto importante, invece, è affiancare ad ogni summit – cosa su mi impegnai personalmente – un partenariato speciale con singoli Paesi, come avvenne con il Sudafrica, il Kenya, l'Angola e la Nigeria, cioè con tutti gli Stati africani che erano visibilmente nuovi attori in campo, creando gruppi di lavoro permanente, lavorando al loro fianco. Anche piccoli Paesi come Capo Verde, strategicamente posizionati, furono oggetto di relazioni speciali, fuori dagli schemi classici.

MZ: E come andò il nuovo corso dei partenariati speciali?

SM: In realtà la mia impressione è che l'Europa non ci abbia mai creduto fino in fondo. Nell'organizzare i summit coi singoli Stati sembrava come se fosse un interesse unicamente del Paese africano e una concessione europea. Al Dialogo politico partecipavano i vertici politici e istituzionali da parte africana, mentre da parte europea c'era sempre molta difficoltà a coinvolgere livelli

istituzionali di pari portata. In questo caso, naturalmente, potrei parlare di opportunità persa ma, nella realtà, si trattava di una diversa e legittima scelta politica.

Allo stesso modo, c'è un secondo ambito di scelte politiche da considerare. L'UE non è mai riuscita a far passare nelle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare Fondo monetario internazionale e Banca Mondiale, una filosofia europea, capace di coagulare anche gli interessi africani. Si tratta di istituzioni frutto della fine della seconda guerra mondiale che, con gli anni, sono diventate sempre meno rappresentative e, quando sono rappresentative, lo sono di un mondo considerato ingiusto. Non mancava lo spazio per promuovere riforme istituzionali di grande portata, al di là delle piccole cose fatte, soprattutto portatrici di una visione in cui trovare consenso in Africa. Ancora una volta, si tratta di occasioni perse.

MZ: Inanellare una serie di occasioni perse da parte europea, come indicato, porta a domandarsi se sia da imputare alla scelta dei principali Paesi membri dell'UE di perseguire come prioritaria una via bilaterale propria, nazionalizzando la politica estera in nome di interessi particolari e sacrificando la dimensione europea, o non sia invece una mancanza di visione strategica tout court da parte di tutti?

SM: Direi entrambe le cose. La Francia ha sempre avuto aree di influenza e la Spagna aree interesse, soprattutto sulle questioni migratorie, mentre la Germania è sempre stata terzomondista con l'amministrazione centrale del BMZ, il Ministero federale per la cooperazione economica e lo sviluppo, che è stato di fatto uno Stato nello Stato, con un ministro di primo piano e peso. Questi Stati membri hanno sempre fatto da contrappeso nell'Unione alle velleità politiche su temi come cooperazione allo sviluppo, diritti umani e così via. Allo stesso tempo, la Commissione non ha mai avuto il coraggio e la visione di disegnare un orizzonte; per esempio il Presidente Barroso, pur essendo onestamente interessato a innovare in base a visioni strategiche e conoscendo bene interlocutori africani, soprattutto di area lusofona, non arrivò a imporre una *leadership* capace di andare in controtendenza rispetto a dove soffiava il vento della politica degli Stati membri ed è per questo non riuscì mai a portare il dibattito sulle migrazioni in Commissione. Quindi, sì, un misto di entrambe le cose, con il risultato che l'Unione è cresciuta formalmente, ma non come forte soggetto politico.

Come dicevo, ci sono stati poi sviluppi, il presidente Juncker ha cominciato a cambiare il linguaggio, successivamente il primo viaggio all'estero di Ursula von der Leyen dopo l'insediamento alla presidenza della Commissione europea nel dicembre 2019 è stato ad Addis Abeba, capitale etiopica e sede dell'Unione Africana, con l'obiettivo, dichiarato in quell'occasione, di inviare un messaggio politico sul fatto che i due continenti condividono un "vero partenariato tra pari". È un segnale inequivocabile del tentativo di recuperare di corsa il terreno perduto. Perciò, rispetto alla domanda di fondo rispetto alla perdita di influenza europea rispetto ad altri attori, la risposta è indubbiamente sì.

MZ: Cosa dovrebbe fare questo punto l'UE?

SM: Sostanzialmente, come prima cosa, sarebbe utile rendersi conto di quel che è successo, non per alimentare acrimonia o per lanciare accuse ad altri e trovare alibi per sé stessi, ma per aver chiari che dopo aver cambiato un po' il linguaggio, introdotto nuovi strumenti per gli investimenti (con lo Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale – NDICI – per la cooperazione allo

sviluppo e il *Global Gateway* quale strategia europea per promuovere investimenti per i collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, educativi e di ricerca) occorre un passo diverso.

Ciò premesso, occorre sicuramente essere rapidi, molto più di quanto è stato sinora, perché l'UE in media impiegava anni per costruire strade che, invece, i cinesi realizzano rapidamente.

In secondo luogo, occorre essere presenti fisicamente. Ursula von der Leyen ha fatto del suo meglio al riguardo, ma resta il fatto che i vertici politici europei vanno in Africa quando c'è visibilmente un interesse, come nel caso del Sahel perché collegato alle migrazioni, mentre Xi Jinping ha effettuato 10 tour in Africa tra il 2014 e il 2020 e Wang Yi, il ministro degli Esteri uscente, ha visitato 48 Paesi. Essere presenti, andare in visita, condividere, costruire insieme è un aspetto fondamentale che non va sottovalutato.

Altro punto, occorrono molti investimenti, a partire dalle cose interessanti che si stanno facendo sul tema della salute in relazione al post COVID-19.

Ora, poi, a seguito della guerra russa in Ucraina, l'UE è stata assimilata in Africa al cosiddetto *Global West*, il che comporta critiche anzitutto al doppio standard e all'ipocrisia dell'Occidente sul tema della difesa delle frontiere, del *climate change*, del rispetto dei diritti umani e la Corte penale internazionale. Ipocrisia criticata in Africa perché, mentre gli altri – a cominciare da Cina e India – sono sul terreno a fare quel che gli africani chiedono di fare, l'Occidente viene visto dettare condizioni su democrazia e diritti umani in nome della morale. Su questo punto, occorrerebbe cercare di ritagliarsi un'identità propria senza finire con l'essere sistematicamente allineati agli Stati Uniti su tutti i temi caldi (Ucraina, Taiwan, Iran, Afghanistan, Cina...), senza per questo voler rinnegare il forte legame tra UE e Stati Uniti. Se, invece, pensiamo di trovarci nel mezzo di un nuovo scontro a livello globale come nell'epoca della Guerra fredda, allora dobbiamo accettare le conseguenze di questo allineamento forte, sapendo che gli africani non sono disposti a seguire questo comportamento e allinearsi. In questo gli africani sono coerenti e non sono disposti ad allinearsi sistematicamente nemmeno alle posizioni della Cina che, del resto, in questo è molto furba politicamente, e non pretende che i suoi partner si allineino, oltre ad avere il vantaggio di una storia senza il peccato originale del colonialismo.

Infine, tra le cose da fare, non dimenticherei l'esigenza di una vera politica estera comune. L'attuale Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, lo spagnolo Josep Borrell, e prima di lui da fine 2014 a fine 2019 Federica Mogherini, hanno lavorato su questo fronte, ma c'è molto da fare ancora ed è un tema politico che investe anzitutto gli Stati membri, che spesso non stanno al gioco.

MZ: Ci sono alcuni buoni esempi da citare?

SM: Quello che l'UE sta facendo con il Ruanda e il suo presidente Paul Kagame, politico, militare e guerrigliero in carica dal 2000, è molto interessante. Kagame forse è criticabile sulla pienezza dei processi di democratizzazione, tuttavia il Paese si sta sviluppando fortemente su indicatori chiave, sia economici (con tassi di crescita economica che erano stati in media dell'8 per cento tra il 2004 e il 2010) che sociali, tra cui l'assistenza sanitaria e l'istruzione; inoltre, Kagame è un *leader* che ha sviluppato buone relazioni con la Comunità dell'Africa orientale e con gli Stati Uniti d'America; le sue relazioni con la Francia erano scarse fino al 2009. Anche le relazioni dell'UE con Macky Sall, presidente del Senegal dal 2012, sono complesse, ma interessanti per gli sviluppi e l'impatto sullo sviluppo economico -sociale e le relazioni internazionali.

Non sono percorsi in discesa, diversi nodi verranno al pettine, ma è importante affrontare queste sfide. Così pure il vertice di agosto dei BRICS a Johannesburg ha svolto un ruolo importante, non solo perché ha rappresentato un quarto dell'economia globale, un quinto del commercio mondiale e il 42 per cento della popolazione mondiale, ma perché ha evidenziato le trasformazioni che interessano l'Africa di cui parlavo, nuove geografie politiche ed economiche globali. Sulla stampa europea, invece, i BRICS sono spesso banalizzati come economie in crescita e al soldo della Cina e, in parte, della Russia, che sta cercando di guidare un nuovo movimento dei non allineati, sulla falsariga di quello creato nel secondo dopoguerra in contrapposizione ai due blocchi. Se si pensasse alle opportunità di investimenti che un gruppo come i BRICS determina, l'orizzonte cambierebbe. Per di più, questa schematizzazione per cui, essendoci la Cina, automaticamente gli altri Stati membri sono sotto il suo controllo, non regge. Nemmeno la *New Development Bank*, istituita dai BRICS nel 2015, è sotto il controllo cinese e neppure lo è la *Asian Infrastructure Investment Bank*, fondata a Pechino, perché ci sono capitali europei, vicepresidenti europei. Insomma, si tratta di partite aperte, in cui certamente l'influenza cinese ha un ruolo molto importante, ma c'è lo spazio da conquistare per esercitare la propria influenza, che non può ricercare voti allineati, per esempio alle Nazioni Unite. Bisogna fare attenzione a questi aspetti, perché tanti africani non voteranno con l'Europa e non si può forzare la cosa perché è un punto su cui molti *leader* africani sono molto sensibili.

MZ: Tenuto conto della grande differenza tra l'influenza cinese e quella russa in Africa, c'è eventualmente spazio per far prevalere una strategia dell'UE di cooperazione con la Cina oltre alla competizione e, nel caso, su cosa e come in particolare?

SM: Anzitutto, l'influenza russa in Africa è puramente ideologica oggi, in altri termini la Russia non conta in Africa, però bisogna fare attenzione. Prendo come esempio la Repubblica Centrafricana, in cui proprio l'UE ha spalancato le porte all'arrivo russo quando creò nel 2016 una missione di formazione militare senza armi, la *EU Military Training Mission in the Central African Republic* (EUTM RCA), pur sapendo che avrebbero avuto bisogno di essere armati e non solo formati per combattere i ribelli. La conseguenza fu che si inserirono poi i russi. Quel che episodi come questo evidenziano, comunque è che l'influenza russa è in ambito militare, di sicurezza, con l'invio di gruppi para-militari. Ben diverso è il caso della Cina, che è radicata nei diversi territori ed è grande partner economico-commerciale, coopera stabilmente coi Paesi africani. Il problema del debito estero verso la Cina può diventare un problema serio e con diversi Stati africani ha cominciato ad attuare misure di riscadenamento delle rate, con lo Zambia che forse è stato il caso più difficile, perché il primo caso di default di debito sovrano durante la pandemia da COVID-19 e perché poi non disposto a cedere alle proposte di ristrutturazione del debito di oltre 6 miliardi di dollari, in buona parte verso creditori cinesi. Infine, ci sono gli Stati Uniti, che in Africa contano per tre cose: la presenza militare e di intelligence, gli aiuti umanitari, il commercio internazionale. Gli Stati Uniti sono, quindi, molto dietro rispetto alla Cina in termini di presenza sul posto e di conoscenza. Tutto ciò premesso, penso ci sia spazio per gli europei per trovare un terreno comune con cui fare cose insieme alla Cina. Occorrerebbe, anzitutto, convincere i partner a mettersi tutti attorno a un tavolo, cosa non difficile, cominciando dal settore chiave legato al *Climate change*, un settore che si presta molto a fare cose insieme. Ovviamente si tratterebbe di una cooperazione sapendo che i cinesi hanno le mani molto più libere rispetto agli europei che si sono autoimposti delle limitazioni, come il non poter finanziare le transizioni energetiche che comprendano i combustibili fossili (salvo poi, a causa della guerra in Ucraina, concedere a sé stessi delle deroghe per acquistare gas) e non essendo ancora chiaro come si tradurrà in termini finanziari l'istituzione di un Fondo per le perdite e i danni (*Loss and Damage Fund*), decisa alla Conferenza delle Nazioni Unite sul clima COP 27 a fine 2022, culmine di decenni di pressioni da parte dei Paesi in via di sviluppo vulnerabili al clima.

Aggiungerei, come elemento che gioca a favore di una strategia di cooperazione con la Cina in Africa che, al pari dell'UE e degli Stati africani, anche la Cina ha sottoscritto gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG), che erroneamente possono essere visti come un fardello dell'epoca sviluppatista, quando in realtà hanno un contenuto politico fondamentale.

Per cui direi che si può fare maggiore cooperazione con la Cina in Africa, avendo però molta flessibilità. Certamente, dunque, puntare sulla finanza per la transizione energetica, in uno spirito di maggiore partenariato e innovazione rispetto alle iniziative in corso: si prendano come esempio le iniziative con la Tunisia per sviluppare linee di interconnessione per garantire maggiore sicurezza nell'approvvigionamento energetico europeo, attraverso l'aumento delle importazioni della produzione da fonti rinnovabili in Africa. Possono sembrarci modelli giusti e più moderni, ma in realtà ricalcano le forme tradizionali di aiuto allo sviluppo. Il passo in avanti lo farebbero, invece, investimenti immediati su due fronti: transizione energetica con i combustibili fossili, cui in Africa non si rinuncerà a breve, e l'impiego di fonti rinnovabili per garantire molta più elettricità a nuclei familiari e abitativi.

Riprendendo il discorso relativo a una posizione propria in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, l'Italia e l'UE potrebbero farsi promotrici di un'iniziativa agli incontri annuali del Gruppo Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale del 2023, che si terranno nell'ottobre 2023 a Marrakech, in Marocco, perché le stesse istituzioni liberino ingenti risorse dal proprio portafoglio destinandolo alla *climate finance* in Africa. Finora queste istituzioni hanno speso pochissimo e in modo poco innovativo al riguardo.

Andando a restringere ulteriormente il campo geografico, l'area del Corno d'Africa, coinvolgendo Etiopia, Eritrea e Somalia, potrebbe essere un ambito sui cui investire, ovviamente consapevoli delle difficoltà del caso, ma dando effettivo seguito all'impegno che l'Italia sembra voglia assumere in quel contesto.

Considerando l'interesse per l'Africa dimostrato in più occasioni dall'attuale ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Antonio Tajani, il Summit intergovernativo Italia-Africa, che si svolge ogni due anni e previsto a ottobre, nel quadro del cosiddetto piano Mattei italiano per l'Africa integrato al Piano Marshall per l'Africa dell'UE, potrebbe essere un'occasione per sottolineare il tema della transizione energetica e mobilitare alleanza con privato, con alleanze con l'ENI che sa costruire centrali e grandi impianti, ma anche col tessuto di imprese attive sul solare, consapevoli però dei problemi di scala del sistema produttivo italiano. Pragmatismo, flessibilità, rapidità, essere sul posto e mobilitare molte risorse sono gli ingredienti essenziali, quelli che soddisfano maggiormente le richieste dei partner africani.

MZ: Senza pretendere di indossare gli abiti del preveggennte, nell'immediato futuro, in questo scenario multipolare in Africa, quale potrebbe essere una prima mossa strategica dell'UE?

SM: Un'idea che avevo lanciato anni fa, ma che penso resti attuale, è quella di uscire dagli schemi predefiniti e organizzare – dicendola con una battuta per semplificare – un forum multilaterale UE-BRICS, in cui si discute delle grandi sfide del mondo (*climate change*, guerre, la costruzione dello Stato...), al di là dei rapporti bilaterali che l'UE ha costruito. Occorre aprire un dialogo strutturato con questi *global player*, a maggior ragione in un contesto di possibile allargamento dei BRICS¹⁴⁷. Il G7/ e l'OCSE sono utili, ma sono club dei Paesi occidentali, dove talvolta si invita l'Unione africana o il Sudafrica, ma restano asimmetrici. Invece, vanno inventati nuovi schemi a geometria variabile per far sedere attorno a un tavolo attori coinvolti nella comune *governance* delle sfide globali. Basti

¹⁴⁷ Chiudendo il XV summit dei BRICS a Johannesburg, il 23 agosto 2023, il presidente del Sudafrica, Cyril Ramaphosa, ha annunciato che sei nuovi Paesi (Arabia Saudita, Argentina, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia ed Iran) entreranno a far parte del gruppo dei BRICS a partire dal 1° gennaio 2024. Per la dichiarazione finale del summit, si veda: <file:///C:/Users/Utente/Downloads/XV%20BRICS%20Summit%20-%20Johannesburg%2011%20Declaration%20-%2024%20August%202023.pdf>

pensare alla questione migratoria: da anni come UE parliamo del tema nei vertici con l'Unione Africana, ma i partner africani ci rimproverano il fatto che poniamo il tema perché ci aiutino a tenere i migranti fuori dall'Europa, in cambio di finanziamenti, come nel caso del Trust Fund europeo di emergenza per l'Africa istituito nel 2015 al vertice euro-africano de La Valletta, per finanziare progetti per il controllo dei flussi migratori.

Occorrerebbe, invece, aprire un dialogo più ampio con i partner africani, organizzando per esempio la migrazione legale di cui abbiamo bisogno. Io avevo scritto una nota intitolata "Facciamo un decreto flussi europeo?" Il presupposto è semplice: a livello europeo, abbiamo bisogno di un numero di immigrati legalmente molto superiore a quello degli irregolari, ma poi la Francia, la Germania, l'Italia preferiscono trattare il tema come questione interna. Discutiamo di migrazione in questo senso, sediamoci con gli africani.

Altro tema di discussione comune e con spirito libero coi partner africani, ma anche in cooperazione con cinesi e indiani, sicuramente interessati: come affrontare insieme la transizione energetica?

Insomma, inventarsi delle formule nuove, trasversali e fuori dai nostri schemi, liberi da pregiudizi, così da ricomporre in modo progressivo un interesse non solo verso quello che è l'Europa, ma per il fatto che si può anche inventare qualcosa insieme all'Europa.

MZ: Lo hai ripetuto più volte e mi sembra importante: non solo la Cina, ma anche l'India. In effetti, guardando i dati commerciali, è impressionante la capillare presenza dell'India, subito dopo la Cina, come principale partner dell'interscambio commerciale per gran parte dei Paesi africani, pur non ricevendo attenzione paragonabile alla Cina da parte dei mass-media.

SM: Sicuramente, tenendo presente che si tratta di beni non ad alto valore aggiunto e dell'importanza che ha la rete capillare di negozi a conduzione familiare di indiani in tutta l'Africa. Ma, in ogni caso, le cifre sono molto importanti e sono destinate a crescere. Bisognerebbe anche osservare meglio anche la sostenibilità sul piano tariffario, perché gli schemi di esenzione doganale applicati da Cina o India non sono generosi quanto quelli dell'UE, anche se nessuno ne parla.

MZ: Un ultimo punto interessante, legato al punto di vista africano e al fatto che, anche in modo astuto, in un quadro di partenariato la Cina non pretende che le controparti africane sposino il proprio modello o principi condizionanti. Nella recente serie di risoluzioni votate in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite per condannare l'invasione della Russia e in Ucraina si è registrato un costante e significativo numero di Paesi africani che si sono astenuti o sono risultati assenti, come ad esempio il Sudafrica, che non ha mai votato a favore delle risoluzioni. Mi sembra importante riprendere quello che dicevi per ricavarne l'indicazione che, anziché essere letto come uno schierarsi moderatamente dalla parte della Russia, indica invece un volersi tirar fuori da questa necessità di schierarsi.

SM: Sì, mi sembra importante questa lettura. Dal punto di vista africano, la guerra in Ucraina è l'impatto sul commercio internazionale e sulla disponibilità e prezzo dei cereali, mentre il resto è percepito come un regolamento di conti di scarso interesse, guerre che si dichiarano in Europa e che poi richiedono il sostegno africano. Inoltre, contrariamente forse a quello che si pensa, ci sono le opinioni delle società civili negli Stati africani e alcuni temi sono importanti: si pensi alla questione palestinese e all'occupazione israeliana coi *settlements*, su cui molti giovani africani sono sensibili. E, in questo quadro, ora torna prepotente, anche perché fomentata dall'esterno, la questione dei massacrati e della colonizzazione europea. In altri termini, non c'è un'istintiva simpatia né un istintivo odio degli africani verso l'Europa, a dispetto delle scene sensazionalistiche che la televisione ci mostra in Mali e in Niger. Non c'è alcun movimento nascente o crescente di sostegno a Putin, si tratta semplicemente di espressioni ideologiche estemporanee ed appariscenti. Invece, non condivido e mi

preoccupano le interpretazioni giornalistiche – spesso in Italia – di quel che succede in Niger come cartina di tornasole degli errori politici europei, anziché semplicemente di un regolamento di conti di un generale che stava per essere esautorato e che ha tentato la via del golpe.

Al dunque, l'UE non può più permettersi di pensare di essere la parte dei buoni e bravi, che interviene con la cooperazione allo sviluppo, perché ci sono altri attori oggi che lo fanno di più, cioè con più risorse e presenza, talvolta meglio, spesso semplificando la relazione agli africani, non imponendo condizionalità.

Tornando al voto africano sulle risoluzioni, questo atteggiamento focalizzato sugli interessi specifici dell'Africa spiega perché, per esempio, il Senegal sia rimasto prudentemente nel vasto gruppo dei Paesi africani che non si sono schierati a favore della condanna della Russia, nonostante il tema della violazione dei confini sia in sé un tema prioritario in Africa. Il comportamento al voto del Sudafrica, col Presidente Cyril Ramaphosa, ha spiegazioni specifiche, legate alle divisioni in seno allo storico partito di governo dell'*African National Congress* (ANC) e ai legami storici con l'Unione Sovietica che sostenne apertamente, a differenza di diversi Stati occidentali, il superamento del regime dell'apartheid.

Occorre sensibilità politica. Si pensi al caso dell'Etiopia e del Tigray, Un conflitto tra il governo centrale e le forze della regione settentrionale del Tigray che ha gettato il Paese nello scompiglio, destabilizzando il popoloso Paese del Corno d'Africa, causando migliaia di morti e popolazioni in condizioni di carestia. In questo caso si è registrata una collezione di errori in sequenza, perché da parte europea c'era palesemente una simpatia per i tigrini, sospendendo come UE la maggior parte del suo sostegno al bilancio dell'Etiopia e pensando di mettere le sanzioni contro l'Etiopia, un Paese fondamentale per le relazioni con il Corno d'Africa. Sicuramente ci sono molte critiche da rivolgere al governo centrale del premier Abiy Ahmed Ali, ma le forze tigrine hanno le loro responsabilità per aver avviato il conflitto, aver messo in discussione l'unità del Paese. Questa scelta di campo da parte dell'UE non ha nemmeno tenuto conto del fatto che nella regione erano già presenti, in forma stabile, player alternativi, come gli Emirati arabi e l'Arabia Saudita.

Mi pare sia importante ribadire la rilevanza che hanno le opinioni pubbliche nei diversi Paesi africani, che osservano tutti questi eventi e comportamenti e influenzano le scelte dei governanti. Occorre prestare maggiore attenzione alle specificità dei diversi Paesi e non parlare genericamente di Africa; le vicende dei giacimenti minerari nel Katanga o nell'est della Repubblica Democratica del Congo, sono una questione importante (come lo erano sessanta anni fa), il Mozambico è un'altra realtà; la Nigeria con l'incognita del nuovo presidente eletto a maggio, Bola Tinubu, è un Paese importante i cui sviluppi andranno seguiti attentamente. Insomma, torno al punto: la questione centrale è essere molto più flessibili, molto più pragmatici, molto più credibili in quello che si può fare insieme, sapendo che con le prospettive di allargamento dei BRICS molti governi africani si sentono parte di un nuovo movimento quasi a voler idealmente richiamare l'esperienza del movimento di Stati asiatici e africani che risaliva alla Conferenza di Bandung del 1955.

5.2 Domenico Bruzzone: i limiti di una cooperazione allo sviluppo incapace di cogliere e affrontare i nodi strutturali della crisi saheliana

MZ: Mettendo in campo leve sia soft che hard – commercio e investimenti diretti esteri, aiuti pubblici allo sviluppo, indebitamento, cooperazione tecnico-militare e vendita di armi, dialogo politico e diplomatico – c'è un attivismo nei confronti dell'Africa che vede in campo tutti i principali

protagonisti del mondo multipolare di oggi. Ne sono riprova summit con l’Africa di UE, Stati Uniti, Cina, Russia, India e Giappone nel corso dell’ultimo anno e mezzo.

DB: I vertici citati confermano l’interesse di includere la regione africana nei processi economici internazionali, in un contesto competitivo per i soggetti politici interessati, con *pledge* finanziari da parte della UE, del Dipartimento di stato statunitense e del governo cinese che potrebbero superare i 260 miliardi di euro nel quadro del prossimo ciclo settennale (UE) o triennio (Stati Uniti e Cina), al netto di contributi specifici del sistema delle banche regionali e delle agenzie multilaterali di finanziamento, come pure di forum specifici quali il *China-Africa Development Fund*, e la *Millennium Challenge Corporation* nel quadro statunitense, o di soggetti politici emergenti come quello dell’India, almeno in parte del Brasile (non limitatamente all’area lusofona), o a fondi di cooperazione relativamente significativi sul piano finanziario rispetto al peso percentuale dei Paesi interessati (Lussemburgo, Svizzera, in parte la Germania).

MZ: C’è un punto politico chiave, acuito dai recenti sviluppi nel Sahel, dove si sono registrati ben sette tentativi di colpo di stato dal 2021: ricorre la presenza della Wagner russa e la crescente disaffezione nei confronti della Francia.

DB: I successivi colpi di stato che hanno interessato la cintura degli Stati saheliani (plurimi in alcuni casi recenti, quali quello del Burkina Faso) sembrano emergere da un complesso mosaico di fattori convergenti, che hanno ulteriormente e fortemente debilitato gli strumenti di governance dei Paesi saheliani. Il Sahel, fascia che riunisce i Paesi settentrionali dell’Africa occidentale, cui si aggiungono anche Ciad e Sudan, identifica un’area di concentrazione di fattori di emergenza, climatica, sanitaria, alimentare, e più recentemente di sicurezza. L’Africa occidentale, a sua volta, è la subregione che raccoglie i maggiori elementi di crisi della regione africana:

- un marcato degrado delle risorse naturali e dell’ambiente, e modesto supporto ai sistemi produttivi;
- la forte incidenza delle principali malattie, infettive ed endemiche, e particolarmente la malaria;
- i tassi di incrementi demografici più elevati su scala planetaria;
- i più deboli incrementi di crescita economica e sviluppo sociale;
- la recente (15-20 anni) tendenza all’espansione e all’incremento dei conflitti.

Sul piano politico, il contesto su cui si esercita l’influenza di tali fattori evidenzia:

- un’incompiuta costruzione delle istituzioni e delle istanze democratiche dello Stato;
- l’incidenza di una estesa e forte corruzione nel quadro delle istituzioni governative;
- l’acuirsi di tensioni interetniche, spesso sostenute da componenti religiose;
- incessanti e comunque incrementati processi migratori – a carattere circolare, ma con una accentuazione dei movimenti dai Paesi dell’interno verso la costa – negli ultimi 30-40 anni.

La disaffezione nei riguardi della Francia (ma più in generale delle istanze europee) tende a identificare la stessa, sia come soggetto colonizzatore, sia come soggetto economico rapace, come indirettamente implicato sia nella cattiva *governance* dei governi succedutisi negli anni, sia nella causa primaria per la mancanza di prospettive di sviluppo di questi Paesi, e per lo stato di scarse o nulle possibilità di riscatto individuale. Difficile comprendere le differenze percettive nei riguardi di altri soggetti occidentali – UE, Stati membri –, che vengono comunque assimilati alla Francia in caso di tensioni e all’insorgenza di ogni tipo di conflitti. Anche ad un osservatore disattento, la generica e confusa propaganda pro-Russia non può sfuggire, e con essa la massiccia azione di troll o bot sulla rete, che si avvalgono di un massiccio e articolato network di attivisti africani, pervasivi e molto vocati in tale direzione, a supporto della destabilizzazione del sistema precedentemente consolidato.

Per quanto desumibile da fonti locali, o da informazioni diffuse in rete, il Gruppo Wagner appare intervenire a riscontro di appelli degli establishment locali nel supporto alla lotta contro gruppi affiliati ad ISIS e Al-Qaeda, ma non ci sono prove che tale sostegno sia efficace; appare piuttosto essere emerso un costante interesse verso le risorse naturali di tali Paesi, in particolare risorse minerarie, e – alla data – in particolare bacini auriferi. Gli effetti della propaganda pro-Russia sono forti e pervasivi, e hanno interessato una vasta serie di individui collegati a chi scrive, anche quando impiegati (e quindi potenzialmente fidelizzati) da agenzie di aiuti internazionali, o quadri di altra natura, voraci fruitori di fonti nella rete.

MZ: Quali considerazioni si possono fare sulle strategie adottate sin qui dall’UE e dall’Italia per rafforzare il proprio partenariato per lo sviluppo sostenibile con l’Africa, sulle critiche dall’Africa di un doppio standard occidentale, sulla capacità della Cina di mobilitare risorse finanziarie e creare legami forti in Africa e quella della Russia che sin qui si è riuscita ad assicurare un alto numero di voti africani di astensione o assenza alle risoluzioni all’Assemblea generale dell’ONU per il ritiro della Russia dall’Ucraina?

DB: Partendo dall’ultimo elemento citato, sembra possibile che la risposta preferenziale a soggetti non-europei per determinate campagne sia da ricercare nella possibilità che i Paesi concorrenti utilizzino risorse finanziarie a supporto diretto delle proprie azioni: ad esempio, l’azione dell’Italia a supporto della futura sede di Expo prevede il ricorso ad un *policy-dialogue* basato sulle contribuzioni parziali del sistema della cooperazione, degli scambi commerciali, della cooperazione universitaria, e di altri quadri dell’azione italiana; questo tipo di promozione appare del tutto inefficace al cospetto di azioni molto più spregiudicate, presumibilmente condotte da altri Paesi concorrenti che adottano proprio il ricorso a contribuzioni nette a sostegno delle proprie candidature. L’Italia, in particolare, presenta anche l’handicap accessorio di ridotti volumi finanziari effettivamente destinati al comparto degli aiuti (una frazione modesta, come noto, rispetto a Francia, Germania, o – relativamente – anche rispetto a Stati piccoli, quali Lussemburgo e Svizzera), e di programmi a supporto del commercio estero di contenuto finanziario ridotto. In questo stesso quadro, l’azione di Cassa Depositi e Prestiti non è paragonabile a quella di nessuna dei principali Paesi europei, considerando quella di Francia e Germania: negli ultimi 5 anni, in Burkina e Niger si è registrato un solo programma a credito di aiuto (in Niger, 20 milioni di euro), mentre in Ghana è stato attivo solo nel passato un programma a credito del valore complessivo di 30 milioni, uno schema che ha registrato alcune difficoltà in sede di

esecuzione, ma per il quale si sta oggi organizzando un audit e presumibilmente una valutazione finale.

Gli aiuti europei non sono evidentemente paragonabili a quelli bilaterali italiani, anche solo per quanto attiene l'ormai obsoleto *Trust Fund* 'La Valletta' (cui l'Italia ha attinto per circa 26 milioni di euro nel periodo in cui io ho operato, fino a poche settimane fa), ma appaiono nel complesso relativamente dispersi e poco ricordati agli aiuti contestuali, sia degli altri Stati membri sia delle agenzie multilaterali di finanziamento.

Per quanto concerne il fatto che l'UE e l'Italia sono state criticate da alcuni Paesi africani per il presunto doppio standard percepito nel quadro della crisi ucraina, o per le condizionalità imposte in relazione agli aiuti, vale sostanzialmente quanto sopra tratteggiato al riguardo della tendenziale corruzione di questi Paesi, che rende assai efficaci azioni destrutturate da parte di alcuni dei partenariati oggi attivi.

MZ: Quali sono i limiti principali della strategia dell'UE verso l'Africa, alla luce di un'esperienza di lungo corso in Africa sul terreno della cooperazione allo sviluppo?

DB: L'architettura del sistema degli aiuti europei appare poco comprensibile, e comunque obsoleta in Africa occidentale, e nel Sahel in particolare. Gli aiuti andrebbero fortemente focalizzati nel senso di:

- a. una maggiore efficacia,
- b. una molto maggiore tematizzazione in senso ambientale,
- c. un supporto all'integrazione economica della subregione.

Nessuno di questi tre obiettivi può dirsi soddisfatto attualmente.

- a. La funzione di valutazione viene poco applicata, quasi mai resa disponibile, e mai sistematizzata in un sistema operativo a carattere olistico. La funzione di programmazione non prevede funzioni integrate fra partner, che continuano a procedere per programmazioni individuali, separate e non condivise, in contesti in cui le piccole e medie città non hanno cronicamente accesso alle risorse. Le diverse formule adottate nel tempo quali palliativi a tali carenze (dalla divisione del lavoro, alle prassi del quadro *Team Europe*) non forniscono alcuna risposta. Questo stato di cose contribuisce a rendere gli aiuti europei e degli Stati membri assai più marginali di quanto i relativi e contenuti apporti finanziari lascino immaginare.
- b. Il Sahel soffre di una acuta crisi ecologica, in relazione ad una serie di fattori e il supporto al mondo rurale, fondamentale in tale area, viene minimizzato da una scarsa comprensione dei fattori che ne determinano l'attuale, relativa inefficacia. La sub-regione rappresenta uno dei casi in cui è più evidente la difficoltà dell'aiuto internazionale convenzionalmente inteso (fatta forse eccezione per l'efficacia di alcuni programmi di sanità pubblica): nonostante oltre trenta anni di programmi di aiuto e di assistenza tecnica, i risultati appaiono molto modesti, spesso identificabili solo in un anomalo sviluppo del settore terziario al livello delle capitali e delle zone urbane. Il sostegno al mondo rurale attraverso la formula dei

programmi integrati ha dato risultati alterni: quando positivi, spesso non sono sostenibili né replicabili. Il modello del finanziamento al mondo rurale (credito, microcredito e microfinanza) ha rappresentato un buon potenziale, ma non è stato quasi mai sostenuto dalle necessarie capacità dei beneficiari (scolarizzazione, organizzazione sociale) per gestirne i meccanismi, né dalla necessaria efficacia e trasparenza delle istituzioni finanziarie nazionali.

i.) *Capacità di carico*: tra le regioni più povere in assoluto, il Sahel è caratterizzato da una base di risorse naturali estremamente limitata, e una modesta capacità di carico rispetto ai sistemi produttivi ed alle sue società rurali ed urbane; la capacità di carico è decrescente in rapporto alle dinamiche demografiche ed all'estensione marginale dei sistemi produttivi. L'integrità dei sistemi di produzione agricoli precoloniali era regolata dall'equilibrio tra un insieme di fattori: culture e pratiche agricole; ciclicità nell'incidenza dei fattori climatici; capacità di carico degli ecosistemi, e si fondava sugli scambi tra culture agricole agro-pastorali e sedentarie, mantenute da etnie e culture agricole diverse.

ii.) *Integrazione dei sistemi produttivi*: i sistemi agro-pastorali del nord del Sahel ed i sistemi produttivi del Sahel meridionale, con pascoli progressivamente più umidi e di qualità inferiore, erano complementari, e s'integravano attraverso massive migrazioni della grande transumanza, con le mandrie dei Tuareg, dei Peuhl e altre etnie legate alla pastorizia, che si spostavano stagionalmente seguendo il corso dell'alternanza piovosa, e trasferendo il bestiame dai pascoli di alta qualità (tipici del Sahel settentrionale, meno umido e caratterizzato da pascoli migliori in termini di palatabilità e valore nutrizionale), a pascoli di minore palatabilità e valore nutritivo. Le relazioni tra il sistema agropastorale e gli agricoltori sedentari erano definite dai cosiddetti 'contratti di fumier', che consentivano uno scambio controllato, con vantaggi reciproci in termini di disponibilità foraggiere da un lato, e di fertilizzazione dei suoli da parte delle mandrie transumanti dall'altro;

iii.) *Jachère* (maggese): la capacità di carico dei terreni agricoli era perfettamente regolata dal regolare succedersi delle 'jachère' in cicli costanti di messa a riposo di terre in sé scarsamente produttive. La rotazione delle jachère comportava lo spostamento continuo dei villaggi, la cui vita media era di circa sessant'anni.

iv.) *Accesso alle risorse*: in mancanza di diritti formali e codificati, l'accesso alle risorse naturali e della terra era assicurata dal giudizio collegiale e dalla autorità riconosciuta nel villaggio; di norma, l'accesso non era perennizzato, né all'interno né – in particolare – all'esterno della comunità, ed in particolare ai pastori (tale particolarità spiega il generale fallimento dei programmi di idraulica rurale stabiliti dalle risorse dell'aiuto internazionale nell'area, e sistematicamente osteggiati dagli agricoltori).

v.) *Marginalizzazione delle culture nomadiche*: il periodo coloniale e l'introduzione di culture produttive estranee hanno provocato squilibri negli agro-ecosistemi del Sahel; alcuni effetti politici, in particolare, hanno avuto tra i risultati la definitiva marginalizzazione di alcuni gruppi e di alcune culture agricole in quasi tutti i Paesi del Sahel, quasi sempre a danno dei nomadi, in particolare i Tuareg ed i Peuhl, oggi al centro di tutte le tensioni interetniche e financo terroristiche che caratterizzano tale quadro geografico.

vi.) *Crisi ecologica della sub-regione*: la successiva crescita demografica, l'intensificazione dei sistemi agricoli e, in particolare, la rottura degli equilibri tra i sistemi agro-pastorali ed i sistemi produttivi del sud saheliano hanno causato una profonda frattura tra *la struttura dei sistemi produttivi agricoli e le loro vocazioni ecologiche*. In generale, tali fenomeni hanno

comportato una forte crisi dei sistemi pastorali, in genere scarsamente sostenuti anche dalle politiche di sviluppo nazionali (e a volte internazionali), e posto le basi per l'attuale processo di desertificazione delle terre, con processi di intensificazione agricola su terre marginali, ed impatti ambientali crescenti dell'agricoltura sulla base di risorse naturali; si tratta, in particolare, delle risorse idriche, con perdite importanti di qualità delle acque interne e forestali, con processi di deforestazione dovuti principalmente all'estensione delle pratiche agricole. Questi fenomeni sono in genere associati a processi di desertificazione che si ritengono derivati da fattori climatici, ma nei quali le componenti sociali ed economiche sono primarie (*International Union for Conservation of Nature, IUCN*).

vii.) Su questo specifico elemento le organizzazioni di conservazione hanno da sempre evidenziato l'impatto significativo delle politiche macroeconomiche sulla struttura sociale di molti Paesi in via di sviluppo, i processi di informalizzazione dell'economia, e le conseguenze di questi sulle risorse naturali ed ambientali. Gli esempi meglio conosciuti sono legati alle analisi di economia politica un tempo condotte dal Fondo mondiale della Natura (WWF) su di una serie di casi di studio, nei quali la Costa d'Avorio era al tempo rappresentativa dell'Africa Occidentale.

viii.) Tra gli effetti del modello di sviluppo rurale adottato, uno dei meno studiati è quello del significato sanitario di alcune trasformazioni dell'ambiente. In generale, è noto che i sistemi irrigui presentano un alto grado di affinità per alcune patologie, attraverso lo sviluppo dei loro vettori. Nel Sahel, una delle relazioni meno conosciute è quella tra lo sviluppo di sistemi di ritenuta e micro-bacini, realizzati in gran parte attraverso le risorse dell'aiuto internazionale, e diffusi anche perché in genere poco costosi, e la malaria, di cui i primi potrebbero essere indiretti agenti di diffusione. L'incidenza della malaria sul tema della povertà rurale è nota ed è stata oggetto di definizioni specifiche della povertà, in particolare in relazione a paesi privi di sbocchi al mare (*World Health Organization, WHO*).

ix.) Il Sahel è oggi un'area di accresciuta dipendenza dalle risorse dell'aiuto internazionale, dalle quali sembra dipendere anche per funzioni fondamentali quali la stabilità economica e politica, come attestano proprio le ultime crisi politiche. La dipendenza è accresciuta dalla esposizione primaria rispetto alle economie di traino della sub-regione, con flussi migratori verso la regione costiera costantemente accresciuti nel corso degli ultimi tre decenni.

x.) La crisi ecologica della regione precede la crisi dei sistemi di produzione e del modello di sviluppo adottato; entrambe testimoniano del disagio dell'attuale fase degli aiuti internazionali, che rivela difficoltà di visione, in scenari di decrescenti disponibilità finanziarie complessive (si veda OECD-DAC al riguardo).

- c. I programmi di assistenza tecnica e finanziamento all'integrazione economica – anche attraverso il supporto all'*Union économique et monétaire ouest-africaine* (UEMOA) e alla *Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest* (CEDEAO) non hanno mostrato gli esiti sperati, nonostante risorse a tratti ingenti profuse in tale direzione. Per quanto concerne la UE, la concentrazione della funzione decisionale a Bruxelles per tale strumento non appare sempre immediatamente comprensibile. L'Italia, ad eccezione degli sforzi condotti in loco – anche nella direzione di concentrare risorse ed azioni con la UE (cfr., Programma regionale *Ecosystèmes protégés en Afrique soudano-sahélienne*, ECOPAS e i suoi successivi investimenti) – non appare avere sviluppato una visione per tale importante contesto: a dimostrazione, si sono sistematicamente destinate risorse finanziarie e tecniche a supporto del *Comité permanent inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel* (CILSS), istanza tecnica, a suo tempo voluta dalla Francia allo scopo di coordinare e controllare i

fondi di emergenza destinati al Sahel con la prima crisi alimentare, che non ha alcuna proiezione nel senso della cooperazione regionale (intesa sull'asse nord/sud in seno all'Africa occidentale, e quindi con un indirizzo ecosistemico), e nessuna valenza di integrazione economica.

- d. Il Sahel soffre di una acuta crisi ecologica, in relazione ad una serie di fattori e il supporto al mondo rurale, fondamentale in tale area, viene minimizzato da una scarsa comprensione dei fattori che ne determinano l'attuale, relativa inefficacia. La sub-regione rappresenta uno dei casi in cui è più evidente la difficoltà dell'aiuto internazionale convenzionalmente inteso (fatta forse eccezione per l'efficacia di alcuni programmi di sanità pubblica, con riferimento particolare alle campagne di vaccinazione di massa).

MZ: Cosa bisognerebbe cambiare quanto prima possibile per quanto riguarda l'azione dell'UE?

DB: Per il quadro europeo, bisognerebbe anzitutto ridefinire i criteri di controllo e la funzione di programmazione, definendo un sistema quanto più possibile olistico fra dimensione sopranazionale e insieme degli stati membri.

MZ: Quali sono, invece, le impressioni sulla differenza tra l'influenza cinese e russa in Africa?

DB: Apparentemente ci sono differenze sostanziali: la Cina sembra mossa da ragioni economiche, volte a sviluppare bacini di mercati, ovvero a captare risorse economiche e produzioni locali sulle quali esercitare una forma di proprio controllo (ad esempio, la copia dei pattern dei tessuti, ovvero le azioni in seno alla pesca nelle zone costiere in Africa occidentale) ed elargisce assistenza svincolata da condizionalità. Il caso della Russia appare piuttosto motivato a sviluppare un'area di espansione in termini di sicurezza e capacità di influenza geopolitica, e la propria azione viene negoziata, almeno in parte, condizionandone alcune funzioni. In entrambi i casi gli impatti sui sistemi economici sono stati in parte depressivi, sia per effetti di indebitamento, sia per altre forme di incompatibilità legate alla scarsa strutturazione delle formule adottate.

MZ: Ci sono spazi possibili per una strategia anche di cooperazione, oltre che di competizione, tra UE e Cina in Africa?

DB: Essendo spazi politici ed economici che si pongono in aperta competizione, quando non conflitto, appare difficile identificare azioni di tipo cooperativo, rispetto a formule di aperta competizione.

Quali sono gli scenari probabili al momento, in termini di crescente o calante influenza di Russia, Cina ed UE in Africa e perché?

Gli scenari europei appaiono in declino per l'azione confusa e relativamente inefficace dei propri sistemi, e per la complessità di riferimenti cui fanno sistematico riferimento l'UE e molti Stati membri, rispetto a un'ideale piramide di Maslow, nei suoi riguardi le azioni di questi soggetti politici apparirebbero agire a livelli diversi: troppo sofisticato ed articolato il quadro europeo, molto pragmatico e relativamente efficace il modus operandi del governo cinese.

Per concludere, quali considerazioni rispetto al posizionamento specifico dell'Italia e della cooperazione allo sviluppo in Africa?

La crisi delle società e della governance nel Sahel è – pur se solo in parte – anche una crisi del sistema degli aiuti internazionali, che appare fragile nei propri strumenti – principalmente, il costoso e poco efficace aiuto progetto –, e limitato nel paradigma di sviluppo assunto a riferimento. Questo riflette ancora una configurazione strutturata per relazioni nord/sud del pianeta, che non ha più ragione d'essere dai tempi della globalizzazione dei servizi finanziari, e che ha frammentato e al contempo confuso vaste condizioni e assetti del contesto internazionale, creando condizioni economiche e sociali oggi miste e diffuse. In conseguenza, il cosiddetto sistema-Italia dovrebbe:

(a.) aumentandone la capienza, in parte non paragonabile a quella degli altri soggetti attivi nell'area
(b.) concentrandone temi e settori di riferimento in un'agenda selettiva (c.), disincentivando l'accesso a tali fondi per una platea eccessivamente vasta di soggetti - non-governativi, multilaterali, locali pubblici, e associativi -, che appaiono a volte non ben sostenuti da competenze e track-record adeguate al difficile contesto, e la cui opera non può essere sempre opportunamente misurata e valutata (d.).

Il cosiddetto sistema-Italia dovrebbe dotarsi di un maggior controllo parlamentare rispetto alle relativamente ridotte ma pure ingenti risorse destinate agli aiuti. In particolare, schematicamente, occorrerebbe:

- ulteriormente rafforzare le proprie dotazioni, con un maggior controllo – parlamentare, e tecnico – rispetto alle risorse destinate agli aiuti,
- aumentare la capienza, in parte non paragonabile a quella degli altri soggetti attivi nell'area,
- concentrare temi e settori di riferimento in un'agenda selettiva,
- disincentivare l'accesso a tali fondi per una platea eccessivamente vasta di soggetti – non-governativi, multilaterali, locali pubblici, associativi –, che appaiono non ben sostenuti da competenze e *track-record* adeguate al difficile contesto, e la cui opera non può essere sempre opportunamente misurata e valutata.

Una considerazione ulteriore deve contemplare certa mitigata disponibilità di adeguate risorse umane in tale difficile contesto. Questo appare riguardare sia il comparto operativo, sia, in qualche modo, il sistema delle rappresentanze istituzionali sul terreno. In un quadro fortemente caratterizzato per le specifiche difficoltà, gli alti rischi, e vari disagi di particolare peso – dalla sicurezza degli operatori, alle dure condizioni di esercizio, inclusi i rischi sanitari e le pressioni di tipo climatico, cui sono sottoposti i professionisti impegnati in tale area – gli strumenti contrattuali a disposizione potrebbero

opportunamente includere specifici meccanismi di incentivazione e tutela professionale. Tali dispositivi, volti anche a garantire prospettive di carriera, continuità e quadri di aggiornamento, oltre a meccanismi di *rest-and-recuperation* (analogamente a quanto contemplato da agenzie omologhe), consentirebbero di rendere effettive alcune migliorie e alcuni strumenti, a compensare e mitigare gli effetti di tali condizioni. Similmente, potrebbero rafforzarsi dall'interno le dotazioni delle rappresentanze e l'operato dei capi-missione, fornendo anche ulteriori opportunità di raccordo rispetto alla comunità degli operatori di cooperazione impegnati sul terreno, risorsa che in tali Paesi costituisce, da oltre cinque decenni, un patrimonio considerevole di competenze e sensibilità, sia nei riguardi delle istanze governative locali, sia nei riguardi delle associate comunità locali. Per un contesto geopolitico definito essere di grande valenza strategica e di alto rilievo politico, la capitalizzazione di tali valori rappresenta uno strumento che riflette tali criteri, e il senso della mission associata.

5.3 Fouzi Mourji: la sfida di dover costruire una nuova prospettiva europea, al di là dell'influenza francese

MZ: Quanto la politica europea in Africa è stata influenzata o, perlomeno così è apparso in Africa, dagli interessi francesi?

A mio avviso, la politica dell'UE è stata molto influenzata dalla politica francese di "Francia-Africa", che ha avuto difficoltà a immaginare rapporti di vero partenariato. Sullo sfondo, è rimasto un rapporto di colonizzatore nei confronti del colonizzato.

Penso anche che la Germania e l'Italia non abbiano avuto (o abbiano avuto molto meno) questo *handicap* legato alla storia della colonizzazione. Sia nel loro approccio spontaneo, sia nella percezione che hanno gli africani (quando vedono la differenza di approccio). Forse non sono stati in grado di utilizzare questo vantaggio a beneficio dell'Europa, nel senso che avrebbero potuto – o dovuto – proporsi nella ridefinizione delle relazioni UE-Africa, perché gli africani sono sempre stati interessati all'evoluzione di una strategia europea "con" l'Africa anziché "per" l'Africa.

Tutto ciò si è tradotto anche in uno squilibrio in termini di impegno politico di vertice ad appuntamenti di dialogo tra Africa e UE, in cui, per una sorta di inerzia legata alla storia, ai vertici sembrava che gli europei pensassero a fare concessioni e non a costruire un partenariato bilanciato.

MZ: Limiti che sono andati a vantaggio dell'influenza cinese in Africa?

Anche se la Cina non sta facendo meglio, non ha questo handicap e ha, invece, il vantaggio di potersi porre nella posizione di un Paese del Sud globale.

La Cina, per esempio, sta giocando un ruolo importante come espressione degli interessi comuni del Sud globale in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, mentre l'UE – che pure avrebbe dovuto avere più libertà degli Stati Uniti – non si è impegnata per sfumare la propria posizione rispetto alle istituzioni di Bretton Woods.

Nel caso dell'UE, trattandosi di un'organizzazione che riunisce 27 Stati membri, ha un problema che la Cina non ha: assicurare la convergenza tra posizioni e interesse dei numerosi Paesi. In sostanza, resta ancora molto da fare per migliorare un partenariato tra Africa e UE ed è una questione politica che riguarda innanzitutto gli Stati membri dell'UE.

MZ: Cosa andrebbe fatto prima possibile?

Da un punto di vista strategico e diplomatico, occorrerebbe rivolgere un'attenzione particolare agli Stati che non hanno un passato coloniale per costruire, con il dovuto sostegno, una effettiva politica estera comune.

Suggerirei, poi, di provare a fare un bilancio delle relazioni tra UE e Africa più completo, per esempio considerando tutto ciò che l'UE (e, soprattutto, la Francia) riceve dall'Africa – pensando, per esempio, alle miniere nel Congo o alle numerose aziende francesi in Africa occidentale – e di ciò che dà. L'aiuto pubblico allo sviluppo è solo una piccola parte della torta in gioco e, peraltro, dovrebbe essere valutato in termini di flussi netti di capitale, visto che c'è anche molto credito d'aiuto.

Ridimensionerei, inoltre, l'idea di un Occidente che si muove guidato dai principi fondanti di democrazia e diritti umani. Non dimenticherei, cioè, che l'Occidente è spesso accusato di appoggiare regimi antidemocratici e corrotti, un fenomeno non raro in Africa, che favorisce lo sfruttamento delle ricchezze a fini personali, mentre la popolazione perde la possibilità di sviluppo, cui bisognerebbe dare la priorità, anzitutto infrastrutture scolastiche e sanitarie.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 6760 4939
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.