

Osservatorio di Politica internazionale



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

Le sfide del Forum Cina-Africa 2021

Settembre 2021

182

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

Le sfide del Forum Cina-Africa 2021

13 settembre 2021

di *Marco Zupi*

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

Sommario

Executive summary	3
1. La dimensione strutturale degli interessi cinesi in Africa	6
1.1. Le geopolitica delle grandi potenze in Africa	6
1.2. L'ininterrotta ascesa dell'interscambio commerciale sino-africano.....	9
1.3. L'importanza crescente degli Investimenti diretti esteri	13
1.4. Il predominio delle imprese appaltatrici cinesi in Africa	16
2. La questione politica del debito estero dei governi africani verso la Cina	19
2.1. I crediti cinesi all'Africa	19
2.2. Il caso dell'Angola	25
2.3. Il caso dello Zambia.....	27
3. La specificità e i risultati del FOCAC	30
3.1 Il cammino dell'iniziativa.....	30
3.2 Alcuni punti di vista dall'Africa.....	36
3.3 Alcuni punti cruciali del Forum 2021, a partire da 5 fattori chiave, 8 aree prioritarie e 4 passi da compiere	43

Executive summary

Sono trascorsi 21 anni dal primo vertice del Forum sulla cooperazione Cina-Africa (FOCAC) e l'ottava edizione del FOCAC, in programma a settembre 2021 a Dakar (Senegal), ha un'importanza particolare nell'attuale contesto internazionale e non solo per le parti coinvolte. Banalmente, è importante perché il totale della popolazione che risiede in Cina e in Africa, pari a circa 2,8 miliardi di persone (quasi 1,4 miliardi di persone in Africa e appena sopra 1,4 miliardi in Cina) rappresenta più di un terzo della popolazione mondiale. Nello specifico, poi, è particolarmente importante perché tutti gli eventi accaduti recentemente, dallo scoppio della pandemia in poi, obbligano a ripensare approcci, strategie e priorità per i prossimi anni, nel caso del partenariato tra Cina e Africa, un continente di interesse geopolitico ed economico di grande rilevanza anche per l'Europa.

Al momento le informazioni che trapelano sul vertice FOCAC di Dakar sono limitate, ma dal governo cinese arrivano alcuni orientamenti che vale la pena segnalare in modo schematico.

Anzitutto, sono stati identificati cinque fattori di successo che hanno portato la cooperazione tra Cina e Africa a livelli senza precedenti e ad essi le parti dovranno far riferimento per rafforzare il partenariato:

1. L'incremento dell'interscambio commerciale tra Cina e Africa e degli IDE cinesi in Africa - che sono rispettivamente aumentati di 20 e 100 volte rispetto a due decenni fa, quando il FOCAC fu lanciato - è la principale prova del successo. La cooperazione economica e commerciale tra Cina e Africa ha tenuto anche di fronte all'urto della pandemia e la Cina è nettamente primo partner economico dell'Africa.
2. Il partenariato sino-africano ha dato un impulso straordinario allo sviluppo infrastrutturale in Africa, contribuendo alla costruzione di linee ferroviarie, autostrade, produzione, linee di trasmissione e trasformazione dell'energia, impianti di trattamento delle acque. Ben 46 Paesi africani e la Commissione dell'Unione Africana hanno già firmato accordi di cooperazione la Cina nell'ambito della *Belt and Road Initiative*, che il governo cinese vuole rilanciare, a dispetto delle contromisure occidentali, a cominciare da quelle statunitensi, ricordando però come in questo stesso periodo l'UE e i Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico si preparino a firmare l'Accordo Post-Cotonou, con molte incertezze.
3. Il FOCAC ha investito nella formazione delle risorse umane africane, aiutando i Paesi africani a migliorare le infrastrutture educative e a coltivare competenze e talenti per sostenere l'industrializzazione sostenibile. Ciò è avvenuto soprattutto negli ultimi anni, con l'erogazione di 50 mila borse di studio agli studenti africani dal 2018 al 2021. Investire nei giovani, a cominciare da quelli più qualificati, oggi deve essere una strada obbligata per la cooperazione con l'Africa, e non solo per la Cina.
4. Il Forum ha fornito canali per il miglioramento del settore sanitario dell'Africa. La Cina ha partecipato alla costruzione del sistema di controllo e la prevenzione delle malattie dell'Africa (*Africa Centre for Disease Control and Prevention, CDC*), ha sostenuto la realizzazione e il funzionamento di ospedali. Tutto ciò acquista particolare valore nel contesto dell'attuale pandemia, tenuto conto dell'attivismo della Cina che ha fornito vaccini (gratuitamente o con pagamenti dilazionati) anti Covid-19 e forniture mediche di emergenza più di qualunque altro Paese partner.
5. Il Forum ha investito nello sviluppo delle capacità, la formazione e la condivisione di agrotecnologie ed esperienze e il trasferimento di tecnologie agricole applicabili in Africa. Anche questo è un tema prioritario che non può non interessare in particolare l'Italia che ospita il polo delle Nazioni Unite su sicurezza alimentare e agricoltura.

Facendo leva su questi cinque punti di forza, l'obiettivo del governo cinese è riprendere gli otto pilastri del partenariato definiti nel precedente Forum del 2018, ancorandoli alle sfide attuali, ovvero:

1. Intensificare la cooperazione sanitaria per sconfiggere la pandemia, investendo nella prevenzione delle principali malattie.

2. Proseguire attivamente nell'iniziativa di sospensione del servizio del debito (coerentemente con quanto previsto in sede G20).
3. Promuovere il rafforzamento della capacità industriale africana, attraverso il raggruppamento e la sinergia dei progetti di cooperazione per renderli più avanzati nelle operazioni industriali e più basati a livello locale.
4. Intensificare la cooperazione con l'Africa sulla connettività regionale e rafforzare la cooperazione di libero scambio, sostenendo in particolare il rafforzamento della connettività infrastrutturale, commerciale e finanziaria in Africa.
5. Intensificare la cooperazione agricola con l'Africa anche per quanto riguarda la produzione alimentare, lo stoccaggio e il trasporto, al fine di migliorare la sicurezza alimentare.
6. Garantire che lo sviluppo digitale della rivoluzione ICT in Africa sia reale, sostenibile, equo e inclusivo, continuando la Cina ad operare come principale finanziatore delle infrastrutture ICT – con donazioni, ma soprattutto crediti ai governi e realizzazione delle opere – in Africa.
7. Rafforzare la cooperazione ambientale con l'Africa nel perseguimento dello sviluppo sostenibile e nella risposta al cambiamento climatico.
8. Intensificare la cooperazione militare e di sicurezza con l'Africa, cooperando per migliorare la capacità di mantenimento della pace e di lotta al terrorismo.

Il Ministro degli esteri cinese Wang Yi ha anche proposto quattro passi urgenti da compiere perché il futuro del partenariato sino-africano sia all'altezza delle ambizioni, cioè in grado di far leva sui cinque punti di forza per focalizzarsi con successo sugli otto pilastri tematici:

1. Approfondire la cooperazione della *Belt and Road Initiative* e creare una forte complementarità tra le strategie di sviluppo della Cina e dell'Africa.
2. Continuare a fornire – sia con donazioni che con vendite – vaccini cinesi e forniture mediche ai Paesi africani che ne hanno bisogno, facilitare l'approvvigionamento di vaccini e far avanzare la cooperazione sulla loro produzione congiunta.
3. Cogliere le opportunità create dal lancio dell'Area di libero scambio continentale africana per realizzare progetti di collaborazione di alto livello, incoraggiare le aziende cinesi ad aumentare gli investimenti in Africa e le operazioni commerciali.
4. Coordinarsi negli affari internazionali, appoggiando il ruolo centrale che le Nazioni Unite svolgono negli affari internazionali, respingendo i tentativi di creare un confronto tra blocchi e praticando un multilateralismo che tuteli gli interessi comuni dei Paesi in via di sviluppo.

A fronte di tali ambizioni cinesi, ci sono diversi elementi critici che devono essere considerati, anche da una prospettiva europea.

Anzitutto, le relazioni sino-africane rimangono asimmetriche, con Pechino in condizioni di dettare l'agenda (come emerso in queste settimane preparatorie in cui, pur in assenza di documenti ufficiali resi pubblici, le dichiarazioni del governo cinese – in particolare del ministro degli esteri – sono le uniche che permettono di definire i contorni strategici dell'evento). Tale asimmetria, che è del resto riscontrabile anche nei vertici tra UE e Africa (oppure tra Stati Uniti e Africa), si aggiunge ad un altro elemento critico per l'Africa, ovvero il fatto che le relazioni economico-commerciali siano fortemente concentrate, al punto che una manciata di Paesi africani spiega il grosso delle transazioni finanziarie e commerciali.

Questo problema si lega poi ad un altro nodo strutturale che ne è corollario: se il governo cinese intende rafforzare e rinnovare in modo sempre più ambizioso il partenariato sino-africano, le controparti africane paiono incapaci di definire e imporre un'agenda africana, dettare le priorità e centrare il partenariato su temi e sfide centrali per il continente. La frammentazione e il peso prevalente di interessi nazionali (in particolare di quei Paesi africani con più potere negoziale) limitano fortemente la costruzione di una effettiva centralità dell'Unione africana e delle otto comunità economiche regionali a livello subcontinentale. In questo senso, la strategia africana di sviluppo di lungo periodo, Africa 2063, non trova un puntuale riscontro nei negoziati con la Cina. Temi come la cooperazione transfrontaliera, oppure ambiti politici come la riforma del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, su cui l'Unione Africana ha espressamente preso posizione, rimangono ai margini dell'impianto del partenariato sino-africano. Al

riguardo, quel che molti studiosi africani rimproverano ai propri governi è che la responsabilità di questo limite va ricercata nell'incapacità e scarsa volontà dei negoziatori africani più che nell'indisponibilità cinese. Ciò è la ragione per cui oggi, in Africa, diversi studiosi chiedono alle élite al potere di gestire le relazioni con la Cina (e non solo) tutelando meglio gli interessi del continente, immaginando anche una possibile revisione dell'architettura istituzionale del FOCAC che dia più spazio a UA e comunità economiche regionali.

Non c'è dubbio che questa edizione del FOCAC si svolga in un contesto di preoccupazione crescente in Occidente per l'accresciuta presenza e la politica a tutto campo della Cina in Africa. La Cina si è affermata in modo netto come il primo partner commerciale dell'Africa, ma anche come fonte principale di investimenti diretti esteri e di finanziamenti a credito per la costruzione di infrastrutture critiche; in Occidente non mancano le occasioni per criticare la strategia cinese in campo: perché la Cina mantiene un surplus commerciale annuale strutturale con l'Africa di oltre 20 miliardi di dollari, esportando prodotti finiti mentre importa materie prime; perché alimenta la spirale del debito estero africano chiedendo come garanzie asset strategici dei Paesi (petrolio, infrastrutture critiche,...); perché le aziende di stato o parastatali cinesi dominano il mercato delle gare di appalti in Africa; perché manca trasparenza negli accordi che accompagnano il piano d'azione del FOCAC; perché la politica cinese ritarda o rallenta il processo di democratizzazione in nome del pragmatismo con cui separa politica da business e offre una sponda a regimi non democratici e alle élite africane per rafforzare le reti clientelari, le posizioni politiche e massimizzare l'arricchimento personale soprassedendo su principi e condizionalità come la tutela delle libertà e il rispetto dei diritti umani.

Non mancano evidentemente le zone d'ombra e i rischi per l'Africa, a partire da alcuni nodi strutturali che le critiche menzionate richiamano e dalle incertezze che la pandemia ha evidenziato in termini di effettiva volontà/possibilità cinese di continuare ad investire molto in Africa. Tuttavia, non sono da sottovalutare alcuni aspetti peculiari del partenariato sino-africano, come la natura speciale di un partenariato tra Paesi comunque in via di sviluppo, la straordinaria crescita delle relazioni economico-finanziarie dell'Africa con la Cina e la capacità che ha solamente la Cina di mettere a disposizione ingenti risorse finanziarie e umane come nessun altro global player (60 miliardi di dollari nell'ultimo triennio a sostegno del FOCAC). Soprattutto, come sottolineano molti studiosi africani, se a seguito della pandemia da Covid-19 sono venuti più chiaramente alla luce dei nodi strutturali del partenariato, a cominciare dall'aggravamento della condizione di insostenibilità del debito estero, si tratta spesso di realtà che non interessano solo e soprattutto la Cina ma anche l'Occidente, corresponsabile di relazioni asimmetriche e incapaci di generare sostenibilità e sviluppo.

Oggi diventano, se possibile, anche più importanti che nel passato gli standard ambientali e lavorativi e l'effettivo trasferimento di conoscenze per superare l'asimmetria delle relazioni tra le parti e il perdurare di una posizione strutturalmente più debole dell'Africa rispetto alla Cina, ma anche all'UE.

Questo studio approfondisce le principali sfide in campo, dando conto e indicazioni quantitative dell'ascesa della presenza cinese in termini commerciali, di investimenti diretti esteri, di predominio nelle gare di appalti e analizzando in maggiore dettaglio il profilo e la composizione del debito estero africano verso la Cina. Tutto ciò permette, infine, di riassumere le tappe salienti del cammino del FOCAC nei venti anni alle spalle, di presentare alcuni punti di vista di studiosi africani sulle scelte da compiere e di schematizzare i punti chiave del Forum 2021, a partire dalla strategia cinese e da considerazioni sui punti nodali cui non solo gli africani e i cinesi dovranno prestare maggiore attenzione.

1. La dimensione strutturale degli interessi cinesi in Africa

1.1. Le geopolitica delle grandi potenze in Africa

Negli ultimi anni l'attenzione rivolta al continente africano da parte di potenze esterne è cresciuta per diverse ragioni geopolitiche e geoeconomiche. L'Africa è apparsa ormai da decenni come emblema dei problemi di sviluppo, a livello economico, sociale, politico e ambientale, ma allo stesso tempo negli ultimi due decenni sei o sette delle economie a più rapida crescita nel mondo sono state costantemente africane. I significativi cambiamenti demografici e tecnologici contribuiscono a spingere l'Africa verso una maggiore importanza strategica nella politica globale: le grandi risorse disponibili e non ancora pienamente sfruttate e la previsione di circa due miliardi di abitanti entro il 2050 rendono il continente cruciale per alcuni dei centri di produzione nell'economia globale. Sfide come le migrazioni, la pace, la questione ambientale contribuiscono a rendere l'Africa importante per tutti. Diversi Paesi hanno intensificato i loro impegni con il continente attraverso sia le relazioni bilaterali che i vertici africani ormai di moda, che interessano tutti o gran parte dei Paesi del continente. L'Unione Africana (UA) e l'Area di libero scambio continentale africana istituita da 55 Paesi dell'Unione africana nel 2018¹ e operativa dal 1° gennaio 2021, sono oggi una controparte imprescindibile con cui costruire strategie di cooperazione per tutti i partner esteri.

Guardando ai principali partner strategici, **l'impegno della Cina in Africa non è dell'ultima ora**, ma la crescita della presenza cinese nel continente nel corso degli ultimi venti anni è apparsa inarrestabile e indiscutibile, per quanto controversa anche in ragione della carenza di informazioni regolari, dettagliate e trasparenti, e continua a generare apprensione in Europa, negli Stati Uniti e in Giappone, tre attori globali che da tempo hanno investito nel partenariato con l'Africa.

Non è un mistero che l'UE avesse inaugurato nel 1975 una ambiziosa e inedita strategia a livello mondiale, con la Convenzione di Lomé che definiva i termini di cooperazione tra UE e Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) – con un posto di rilievo per l'Africa sub-sahariana – attraverso un quadro vincolante per la cooperazione politica, economico-commerciale e allo sviluppo. L'Accordo di partenariato firmato nel 2000 a Cotonou tra l'UE e 79 Paesi ACP rinnovava e rilanciava quella strategia e i suoi pilastri, accentuando l'importanza di temi come diritti umani, democrazia e governance; pace e sicurezza; sviluppo umano; sostenibilità ambientale, migrazione e mobilità; e soprattutto puntando molto sull'integrazione economica regionale

¹ Il Marocco fu uno dei membri fondatori dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA), ma si ritirò nel 1984 a seguito dell'accettazione da parte dell'OUA della Repubblica Democratica Araba Sahrawi come Stato membro, considerandolo parte del proprio territorio. Il Marocco ha poi deciso di aderire all'UA nel gennaio 2017.

attraverso gli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreement, EPA*), accordi commerciali per lo sviluppo del libero scambio con alcune regioni. Gli EPA sono stati molto discussi e non coronati dal successo sperato, mentre con notevole ritardo, dopo tre anni di incontri e negoziati, l'UE e i Paesi ACP si preparano a firmare l'Accordo Post-Cotonou entro la fine del 2021, con molte incertezze. Soprattutto, si porrà fine all'eccezionalità e unicità del partenariato UE-ACP, dal momento che si concluderà la pluridecennale esperienza del Fondo europeo di sviluppo (FES), lo strumento finanziario della cooperazione UE-ACP, riconducendo priorità e procedure della cooperazione finanziaria nell'ambito del nuovo strumento finanziario generale "Global Europe", utilizzato per finanziare azioni esterne dell'UE in tutte le regioni, comprese quelle al di fuori dei Paesi ACP.

Per quanto riguarda gli **Stati Uniti**, che stanno confrontandosi geopoliticamente ed economicamente con la Cina sull'intero scacchiere mondiale, confronto acuito dalla pandemia, la strategia più importante per l'Africa è stata lanciata nel 2000 con l'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*), un programma di preferenze commerciali non reciproche che fornisce un accesso esente da dazi al mercato degli Stati Uniti per la maggior parte delle esportazioni dall'Africa subsahariana e prevede anche lo svolgimento di un forum annuale, noto come forum AGOA, tenuto tra i funzionari americani e dei paesi AGOA per discutere questioni legate al commercio. L'obiettivo generale è quello di aumentare il commercio e gli investimenti degli Stati Uniti con la regione, promuovere la crescita economica sostenibile attraverso il commercio e incoraggiare lo stato di diritto e le riforme orientate al mercato. I criteri di ammissibilità AGOA riguardano questioni quali la politica commerciale e degli investimenti, la governance, i diritti dei lavoratori e i diritti umani, che i Paesi devono soddisfare per essere beneficiari delle preferenze AGOA; attualmente sono 39 i Paesi idonei all'AGOA². Anche l'iniziativa statunitense non sta attraversando un momento particolarmente favorevole, considerando che l'amministrazione Trump aveva imposto aumenti tariffari su acciaio e alluminio che avevano aumentato il costo delle importazioni dai Paesi AGOA, in particolare dal Sudafrica, uno dei principali fornitori statunitensi di alluminio; inoltre, quasi il 90% delle importazioni statunitensi non energetiche sotto AGOA nel 2020 provenivano da soli cinque Paesi.

Il **Giappone**, infine³, avviò nel 1993 la Tokyo International Conference on African Development (TICAD), una conferenza che si doveva tenere regolarmente con l'obiettivo di promuovere un

² I dieci paesi dell'Africa subsahariana ineleggibili per i benefici preferenziali nel 2021 e le correlate motivazioni sono: Burundi (violenza politica), Camerun (diritti umani), Eritrea (diritti umani), Guinea Equatoriale (reddito), Mauritania (diritti dei lavoratori), Seychelles (graduazione del reddito), Somalia (mai ammissibile), Sudan (mai ammissibile) Sudan del Sud (violenza politica) e Zimbabwe (mai ammissibile).

³ Ovviamente, i summit con l'Africa non si limitano a quelli qui indicati con partner iscrivibili al fronte occidentale: per esempio, proprio in relazione al partenariato sino-africano non si può trascurare il vertice del **forum India-Africa** (India-Africa Forum Summit, IAFS), la piattaforma ufficiale per le relazioni afro-indiane che si sarebbe dovuto tenere una volta ogni tre anni e inaugurato con la prima edizione, dal 4 all'8 aprile 2008, a Nuova Delhi, in India. Il secondo si tenne ad Addis Abeba (2011), il terzo a New

dialogo politico di alto livello tra i leader africani e i partner dello sviluppo, elemento chiave dell'impegno a lungo termine del Giappone per promuovere la pace e la stabilità in Africa attraverso partenariati di collaborazione e vetrina rivolta anche agli altri partner internazionali. La serie ha incluso: TICAD I (1993); TICAD II (1998); TICAD III (2003); TICAD IV (2008); TICAD V (2013), tenute tutte in Giappone; TICAD VI (2016) è stata la prima conferenza della serie tenuta in Africa, in Kenya. La TICAD VII si è tenuta dal 28 al 30 agosto 2019 nella città di Yokohama, in Giappone, con più di 10.000 partecipanti, tra cui 42 leader africani di 53 Paesi africani, 52 Paesi partner di sviluppo, 108 capi di organizzazioni internazionali e regionali e rappresentanti della società civile e del settore privato. Il primo ministro giapponese di allora, Abe, ha co-presieduto l'evento con il presidente dell'Egitto El-Sisi (presidente di turno dell'UA). La promozione del business è stato l'obiettivo principale della TICAD VII. La TICAD VIII si terrà nel 2022, ospitata dalla Repubblica di Tunisia. Per quanto le conferenze periodiche comprendano vertici e riunioni ministeriali di follow-up e ogni conferenza abbia prodotto diverse risoluzioni e grandi piani d'azione, in Africa c'è un certo scetticismo per iniziative o partenariati simili, tra loro in competizione per lo sviluppo dei Paesi africani, che appaiono come grandi talk show, non in grado di contribuire in modo significativo allo sviluppo dell'Africa.

In effetti, una prima misura dell'efficacia dei partenariati si trova, più che nella regolarità dei vertici con l'Africa, nell'evoluzione dell'andamento storico dell'interscambio commerciale, degli investimenti diretti esteri, dei doni e crediti che consolidano le relazioni tra i partner, oltre che in dati come il numero di imprese miste create, accordi politici e militari, flussi turistici e altro ancora. Non c'è dubbio, allora, che l'evoluzione delle relazioni africane con la Cina indica uno stato di salute migliore e in crescita rispetto a quello dei partenariati con l'UE (che godeva più di tutti della rendita di posizione in epoca postcoloniale, andata via via erodendosi), con gli Stati Uniti o il Giappone.

Delhi (2015) e si caratterizzò per un maggiore impegno bilaterale piuttosto che un dialogo dell'India con il continente africano. Subito dopo, l'India ha iniziato ad aprire 18 nuove missioni in Africa tra il 2018 e il 2021 e le visite ministeriali indiane nei Paesi africani sono aumentate rapidamente. L'importanza del vertice dell'UA è, quindi, diminuita per la politica indiana. Una misura delle difficoltà attuali è data dal fatto che i preparativi per il quarto vertice IAFS si sono allungati molto, determinando di fatto una sorta di pausa nell'impegno e nel dialogo tra le parti, al punto che l'UA ha deciso unilateralmente di assegnare alla Mauritania l'incarico di ospitare l'evento.

Né bisognerebbe dimenticare che molto prima che i cinesi diventassero protagonisti nel continente africano, gli indiani e i libanesi erano più presenti e conosciuti. Per esempio, molti Paesi africani - tra cui Sierra Leone, Ghana, Nigeria, Liberia, Sudafrica, Senegal e Costa d'Avorio - ospitano un numero elevato di cittadini libanesi. Anche gli indiani hanno una presenza molto elevata, con la grande maggioranza che vive in Sudafrica, Tanzania, Mozambico, Mauritius, Uganda, Madagascar, Zambia, Réunion e Kenya.

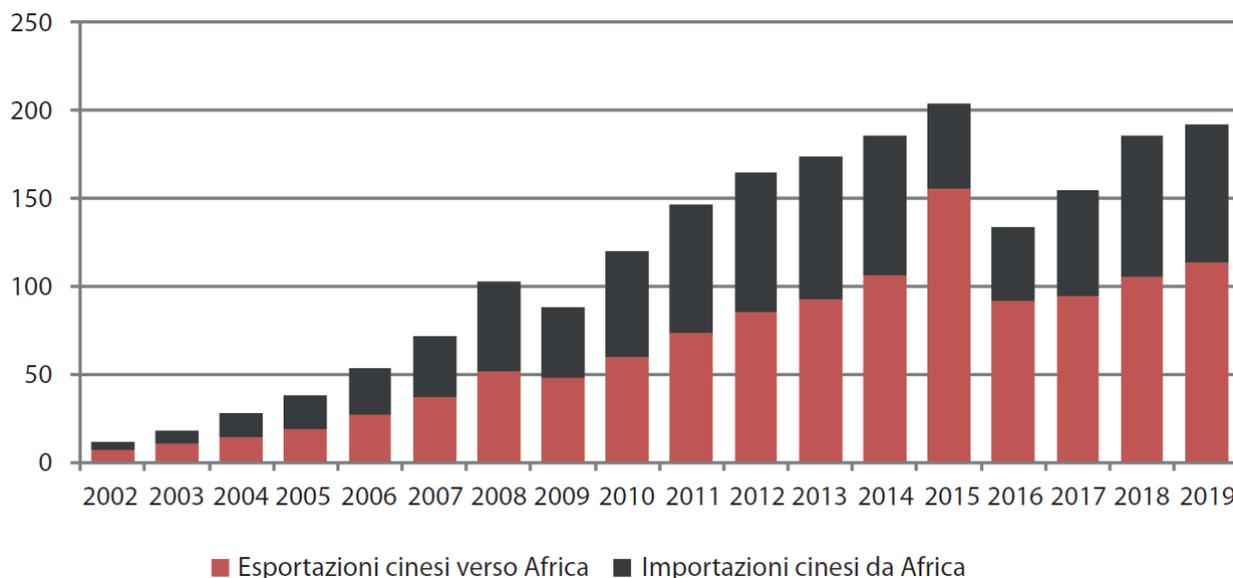
1.2. L'ininterrotta ascesa dell'interscambio commerciale sino-africano

Anzitutto, non bisogna dimenticare che le attuali relazioni sino-africane sono iniziate alla fine degli anni '50 sotto la guida di Mao Zedong, quando Zhou Enlai, il primo premier della Repubblica Popolare Cinese, visitò l'Africa e firmò accordi bilaterali con diversi Stati africani; che il governo cinese ha iniziato a finanziare progetti in Africa nel lontano 1960, prima di qualsiasi altro Paese; e che le prime imprese di costruzione cinesi hanno iniziato a competere per i contratti africani nel 1979 e le imprese cinesi hanno iniziato gli investimenti azionari in Africa negli anni Ottanta.

Nel 2009, la Cina ha superato gli Stati Uniti diventando il più grande partner commerciale bilaterale dell'Africa e lo è rimasta per gli ultimi 12 anni. Il commercio bilaterale Cina-Africa è aumentato costantemente negli ultimi 16 anni. Tuttavia, i prezzi deboli delle materie prime dal 2014 hanno fortemente influenzato il valore delle esportazioni africane verso la Cina, mentre le esportazioni cinesi verso l'Africa sono rimaste costanti. Il valore del commercio Cina-Africa nel 2019 è stato di 192 miliardi di dollari, in aumento rispetto ai 185 miliardi di dollari del 2018. Il picco fu raggiunto nel 2014, quando superò la soglia dei 200 miliardi di dollari.

Nel 2019, l'Angola è stato il primo esportatore africano in valore verso la Cina, seguito dal Sudafrica e dalla Repubblica del Congo. Nello stesso anno, la Nigeria è stata la più grande acquirente di beni cinesi, seguita da Sudafrica ed Egitto.

Graf. 1 – La crescita dell'interscambio commerciale sino-africano, 2002-2019 (miliardi di dollari)



Fonte: UN Comtrade 2021

Il commercio sino-africano vale più del commercio dell’Africa con gli Stati Uniti, il Giappone, la Francia e il Regno Unito messi insieme. Soprattutto, la forza del commercio sino-africano non è un’anomalia momentanea, ma piuttosto il prodotto di tendenze a lungo termine: tra il 2000 e il 2014, questo commercio è aumentato di venti volte.

In base ai dati più recenti resi pubblici dall’UNCTAD⁴, nel 2019 per le economie africane in via di sviluppo i principali mercati di esportazione si sono confermati in Asia e in Europa, con la Cina (59,6 miliardi di dollari) al primo posto, distanziando l’India (38,0 miliardi di dollari) come destinazione principale e, a seguire, Spagna (30,0 miliardi di dollari), Stati Uniti (28,6 miliardi di dollari) e Francia (26,0 miliardi di dollari). I dati riferiti allo stesso anno e raccolti dall’istituto nazionale di statistica cinese⁵ indicano un ammontare di importazioni cinesi di merci da tutti i Paesi africani molto maggiore, pari a 95,80 miliardi di dollari, a fronte di esportazioni cinesi in Africa pari a 113,21 miliardi di dollari, il che porta l’interscambio commerciale complessivo di merci sino-africano nel 2019 a 209,02 miliardi di dollari (superiore a quanto rilevato dai dati UNCTAD utilizzati nel grafico 1).

Quello che i dati dell’istituto nazionale di statistica cinese consentono di analizzare in dettaglio, Paese per Paese, è l’interscambio commerciale in merci dell’Africa con la Cina, sia nel 2018 che nel 2019.

Tab. 1 – Valore dell’interscambio commerciale di merci tra Cina e Paesi africani, 2018-2019 (milioni di dollari statunitensi correnti)

	Totale		Esportazioni cinesi		Importazioni cinesi	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Algeria	9.104,15	8.083,03	7.926,45	6.941,78	1.177,70	1.141,25
Angola	28.079,65	25.893,13	2.253,14	2.055,73	25.826,51	23.837,40
Benin	2.198,28	2.306,88	2.149,95	2.152,52	48,33	154,36
Botswana	295,83	318,59	281,60	301,46	14,23	17,13
Burkina Faso	318,12	321,47	223,00	261,61	95,12	59,86
Burundi	49,25	79,33	37,32	66,39	11,93	12,95
Camerun	2.789,57	2.679,85	1.694,22	1.670,17	1.095,35	1.009,68
Capo Verde	78,56	64,20	78,27	64,17	0,29	0,03
Ceuta	0,76	0,31	0,30	0,26	0,46	0,05
Ciad	280,54	731,86	184,59	279,11	95,95	452,75
Congo, Rep.	7.258,96	6.537,32	445,96	435,10	6.813,00	6.102,22
Congo, Rep. dem.	7.428,79	6.505,98	1.773,25	2.076,80	5.655,54	4.429,19
Costa d’Avorio	2.144,10	2.497,24	1.891,79	2.041,57	252,31	455,67
Egitto	13.829,73	13.201,42	11.987,21	12.200,71	1.842,52	1.000,72
Eritrea	353,71	254,61	42,85	48,54	310,86	206,06
eSwatini	63,86	43,25	36,40	42,48	27,46	0,77
Etiopia	2.876,17	2.667,45	2.530,87	2.323,50	345,30	343,95

⁴ <https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByPartner.html>

⁵ La raccolta di dati è disponibile su CD - China Statistical Yearbook 2019 – ma si possono anche controllare sul sito istituzionale: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>

Gabon	3.362,58	5.023,92	385,86	377,26	2.976,72	4.646,66
Gambia	446,25	583,92	426,19	512,48	20,06	71,44
Ghana	7.255,96	7.479,66	4.813,95	4.903,26	2.442,01	2.576,41
Gibuti	1.863,98	2.226,43	1.863,78	2.206,39	0,20	20,04
Guinea	3.541,12	4.173,52	1.353,50	1.717,43	2.187,62	2.456,09
Guinea equatoriale	2.284,52	1.836,27	145,15	113,20	2.139,37	1.723,06
Guinea-Bissau	37,47	40,34	29,83	31,94	7,64	8,40
Is. Canarie	2,93	1,79	2,92	1,76	0,01	0,03
Is. Comore	79,23	73,72	79,20	73,68	0,03	0,03
Is. Riunione	163,77	174,65	163,66	174,63	0,11	0,02
Kenya	5.370,96	5.188,17	5.197,20	5.009,27	173,76	178,91
Lesotho	94,23	103,31	64,14	72,03	30,09	31,27
Liberia	2.043,75	4.026,11	1.954,48	3.902,25	89,27	123,85
Libia	6.207,41	7.268,09	1.428,23	2.451,59	4.779,18	4.816,50
Madagascar	1.210,14	1.276,91	1.010,08	1.072,55	200,06	204,36
Malawi	248,96	275,76	221,60	260,05	27,36	15,71
Mali	434,02	595,40	345,51	435,10	88,51	160,30
Marocco	4.387,81	4.667,89	3.680,91	4.034,54	706,90	633,35
Mauritania	1.898,37	1.953,73	1.036,86	1.025,92	861,51	927,81
Mauritius	841,62	845,27	804,18	806,39	37,44	38,88
Mayotte	36,57	39,18	36,56	39,17	0,01	0,01
Melilla	5,61	2,16	5,60	2,15	0,01	0,01
Mozambico	2.495,31	2.670,94	1.861,78	1.957,70	633,53	713,24
Namibia	826,63	709,46	323,71	198,17	502,92	511,28
Niger	287,37	511,20	116,26	287,34	171,11	223,87
Nigeria	15.257,87	19.278,99	13.404,78	16.622,62	1.853,09	2.656,37
Rep. Centrafricana	73,19	61,86	18,94	25,66	54,25	36,20
Ruanda	204,92	300,08	165,59	265,07	39,33	35,01
Sahara occidentale	0,04	0,07	0,04	0,07	0,00	0,00
São Tomé e Príncipe	7,31	8,93	7,26	8,92	0,05	0,01
Senegal	2.271,45	2.511,81	2.142,85	2.211,02	128,60	300,79
Seychelles	61,36	65,72	61,33	65,65	0,03	0,07
Sierra Leone	430,16	507,44	253,02	313,54	177,14	193,89
Somalia	652,00	750,08	635,45	731,38	16,55	18,70
Sudafrica	43.535,87	42.491,80	16.248,38	16.542,94	27.287,49	25.948,86
Sudan	2.545,57	3.033,23	1.880,40	2.289,68	665,17	743,55
Sudan del Sud	1.681,31	1.655,45	77,17	122,24	1.604,14	1.533,20
Tanzania	3.974,40	4.171,15	3.583,14	3.811,42	391,26	359,73
Togo	2.135,01	2.311,19	1.989,25	2.130,75	145,76	180,44
Tunisia	1.609,68	1.573,31	1.414,60	1.364,20	195,08	209,10
Uganda	752,62	782,24	706,40	740,65	46,22	41,59
Zambia	5.052,34	4.234,89	969,49	970,35	4.082,85	3.264,54
Zimbabwe	1.335,31	1.342,73	445,68	368,80	889,63	973,93
Altri Paesi	1,86	1,33	1,84	1,32	0,02	0,01
Totale Africa	204.158,87	209.016,02	104.893,92	113.214,43	99.264,95	95.801,56

Fonte: UN Comtrade 2021

I dati mostrano un **livello di concentrazione molto elevato**, del resto riscontrabile anche nel caso dell'interscambio commerciale tra Stati Uniti e Africa o tra UE e Africa: soltanto quattro

Paesi (Sudafrica, Angola, Nigeria ed Egitto) spiegano, con un valore di 100,87 miliardi di dollari, il 48,26% dell'interscambio commerciale di merci totale della Cina con l'Africa nel 2019; sul fronte delle esportazioni di merci, tre Paesi (Nigeria, Sudafrica ed Egitto) spiegano, con un valore di 45,37 miliardi di dollari, il 40,07% delle esportazioni cinesi in Africa; sul fronte delle importazioni, due Paesi (Sudafrica e Angola) spiegano, con un valore di 49,79 miliardi di dollari, il 51,97% delle importazioni cinesi dall'Africa.

A mo' di confronto, basti dire che nel 1984, l'intero continente africano importò dalla Cina merci per un valore di 820 milioni di dollari. Nel 2000, il totale superava di poco la soglia dei 5 miliardi di dollari. Soprattutto, in termini di contenuto dell'interscambio, negli anni '80 e '90 le esportazioni dalla Cina verso l'Africa includevano fundamentalmente prodotti tessili, abbigliamento e manufatti; dal 2000, c'è stato un sorprendente aumento della proporzione di esportazioni di elettrodomestici, apparecchiature di comunicazione, macchinari e automobili, mentre nel 2012 i macchinari e l'elettronica – soprattutto il segmento di bassa qualità e basso costo – costituivano il 45,9% delle esportazioni cinesi in Africa⁶. Sul fronte delle esportazioni africane verso la Cina, invece, i prodotti minerali e il petrolio fanno la parte del leone, come avviene anche nell'interscambio con Stati Uniti e UE; inoltre, il petrolio greggio importato dalla Cina proviene solo da alcuni paesi: principalmente dall'Angola, molto meno da Sudan del Sud, Gabon e Ghana.

Il saldo commerciale ha registrato, con l'aumento dell'interscambio, un dato positivo per l'Africa, ma questa situazione è cambiata drammaticamente dopo il 2015, quando il prezzo delle materie prime sul mercato globale è crollato e la trasformazione industriale della Cina ha ridotto il suo fabbisogno di materie prime. Negli ultimi due anni disponibili (2018 e 2019) il saldo commerciale è stato negativo per l'Africa, con il costo delle importazioni dalla Cina non compensato dagli introiti derivanti dalle esportazioni africane in Cina.

Se complessivamente, nel 2019, il saldo netto è risultato positivo per la Cina (+17,41 miliardi di dollari), Paesi ricchi di petrolio, gas e risorse minerali come Angola, Sudafrica, Repubblica del Congo, Gabon, Libia, Repubblica democratica del Congo, Zambia, Guinea equatoriale, Sudan del Sud e Guinea hanno registrato saldi commerciali molto favorevoli con la Cina (i dieci Paesi indicati complessivamente hanno registrato un avanzo di 51,90 miliardi di dollari). D'altra parte, i Paesi poveri di risorse, come Kenya, Liberia, Tanzania, Benin ed Etiopia hanno enormi deficit commerciali, importando un gran numero di prodotti industriali cinesi a

⁶ Una voce delle importazioni africane di prodotti cinesi che pone molti problemi è quella del settore tessile: le importazioni a basso prezzo dalla Cina spiazzano la produzione locale, rendendo i Paesi africani fornitori della materia prima – il cotone – trasformato in Asia e reimportato come prodotti finali. Nel 2006, la Cina decise di limitare la quantità di tessili esportati in Sudafrica per proteggere i produttori locali, ma tale politica fu interrotta nel 2009 per la sua inefficacia, poiché altri esportatori asiatici – India e Pakistan soprattutto – trovavano maggiore spazio nel mercato sudafricano, continuando a sottrarre quote di mercato ai produttori locali. Oggi la Cina è, di gran lunga, il principale esportatore di tessile in Africa, seguita da India, Pakistan, Corea del sud, Vietnam e Malesia.

basso costo, mentre possono esportare in cambio solo un piccolo numero di beni agricoli (i cinque Paesi indicati complessivamente hanno registrato un disavanzo commerciale con la Cina pari a 16,04 miliardi di dollari).

In breve, **come nel caso de rapporti dell’Africa con Stati Uniti e UE, anche con la Cina la sfida di aumentare la diversificazione e la competitività industriale dei Paesi africani e trasformare gli attuali squilibri commerciali** rimane prioritaria e complessa.

1.3. L’importanza crescente degli Investimenti diretti esteri

Lo stock di investimenti diretti esteri (IDE) della Cina in Africa è cresciuto da appena 491,2 milioni di dollari nel 2003 a circa 43,30 miliardi di dollari nel 2017. Queste cifre sorprendenti sono peraltro solo delle stime: gli IDE incanalati attraverso centri *off-shore*, per esempio, non sono presi in considerazione in queste stime, né le attività africane che vengono acquisite da imprese cinesi con sede all’estero. In ogni caso, gli investimenti cinesi in Africa sono cresciuti e sono destinati a crescere nel prossimo futuro.

Inevitabilmente, però, **la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto negativo significativo sul commercio e sugli IDE in Africa.**

I dati preliminari relativi al 2020 suggeriscono, comunque, che il commercio totale Africa-Cina è sceso solo del 10% rispetto ai livelli del 2019, rispetto per esempio a un calo del 21% nel commercio Africa-Stati Uniti e un calo del 20% nel commercio Africa-UE. Le esportazioni agricole africane verso la Cina sono addirittura aumentate del 4,4%.

I flussi IDE verso il continente sono diminuiti del 16% nel 2020 a 40 miliardi di dollari, da 47 miliardi di dollari nel 2019. In base ai dati contenuti nel World Investment Report 2021 dell’UNCTAD, pubblicato il 21 giugno, le sfide economiche e sanitarie dovute alla pandemia combinate con i bassi prezzi delle materie prime energetiche hanno pesato molto sugli IDE verso il continente. Il rapporto mostra, infatti, che i Paesi dipendenti dalle materie prime, come molti di quelli africani, sono stati colpiti dagli effetti della pandemia più gravemente delle economie non basate sulle risorse. Gli annunci di progetti greenfield - una misura del sentimento degli investitori e delle tendenze future degli IDE - sono scesi del 62% a 29 miliardi di dollari, da 77 miliardi di dollari nel 2019. Fusioni e acquisizioni transfrontaliere sono scese a 3,2 miliardi di dollari da 5,8 miliardi di dollari nel 2019, con un calo del 45%. Gli annunci di project finance internazionale, particolarmente rilevanti per i grandi progetti infrastrutturali, sono crollati del 74% a 32 miliardi di dollari.

I dati UNCTAD offrono anche un quadro disaggregato per sub-regioni africane.

Gli afflussi di IDE verso il **Nord Africa** si sono contratti del 25%, scendendo a 10 miliardi di dollari rispetto ai 14 miliardi di dollari del 2019, con importanti cali nella maggior parte dei

Paesi. L'Egitto è rimasto il più grande destinatario in Africa, anche se con una riduzione significativa (-35%) a 5,9 miliardi di dollari nel 2020.

Gli afflussi di IDE verso l'**Africa sub-sahariana** sono diminuiti del 12% e sono stati pari a 30 miliardi di dollari, con investimenti in crescita solo in pochi Paesi.

Gli IDE verso l'**Africa australe** sono diminuiti del 16%, risultando pari a 4,3 miliardi di dollari. In questa regione, Mozambico e Sudafrica hanno ricevuto la maggior parte degli afflussi.

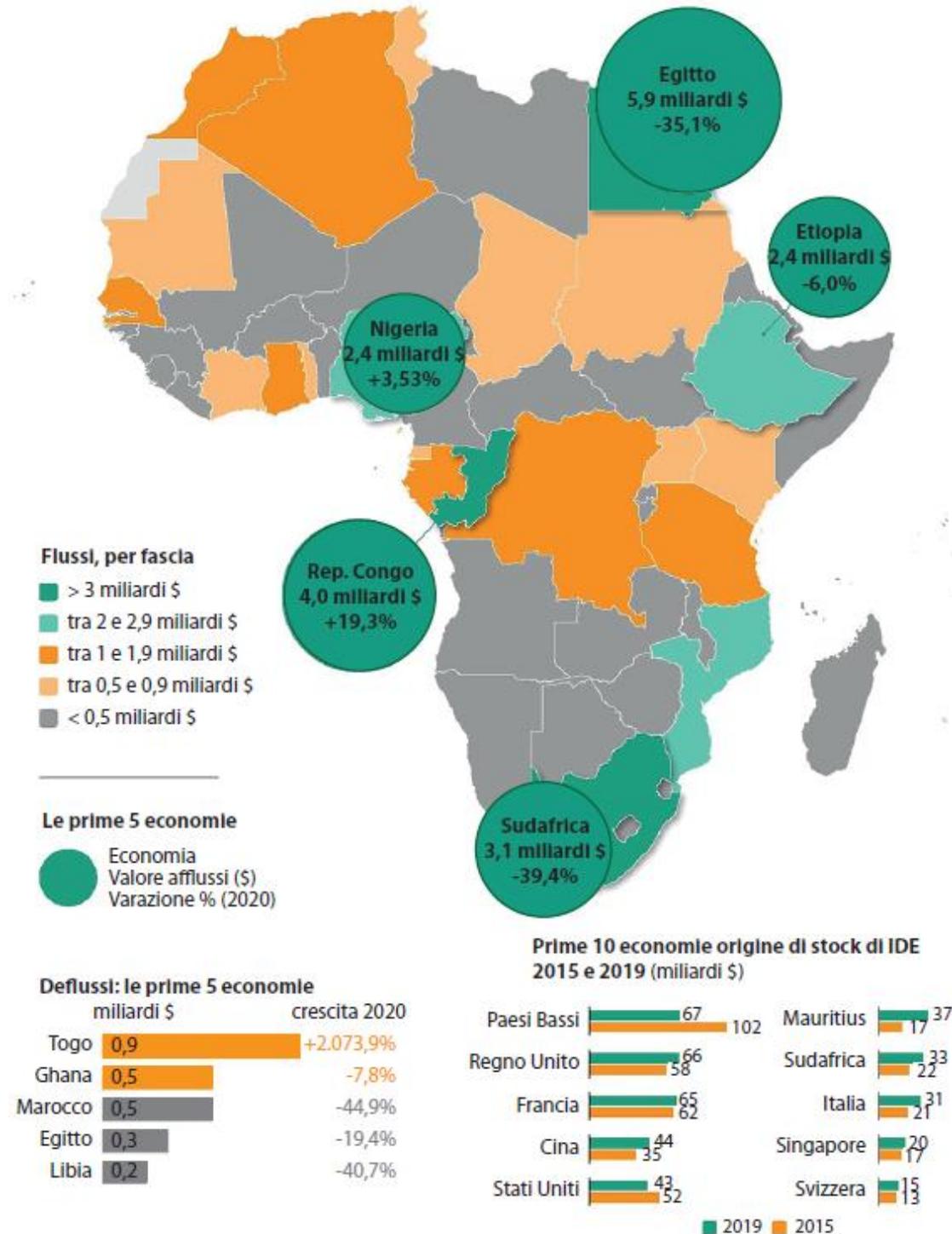
Nonostante il leggero aumento degli afflussi in Nigeria da 2,3 miliardi di dollari nel 2019 a 2,4 miliardi di dollari, gli IDE in **Africa occidentale** sono diminuiti del 18%, risultando pari a 9,8 miliardi di dollari nel 2020. Il Senegal è stato uno dei pochi Paesi del continente che hanno ricevuto maggiori afflussi nel 2020, con un aumento del 39% rispetto all'anno precedente, raggiungendo 1,5 miliardi di dollari, legati soprattutto agli investimenti nell'energia.

L'**Africa centrale** è stata l'unica regione dell'Africa che ha registrato un aumento degli IDE nel 2020, con afflussi di 9,2 miliardi di dollari rispetto agli 8,9 miliardi di dollari del 2019. In particolare, l'aumento degli afflussi nella Repubblica del Congo (4,0 miliardi di dollari, pari a un +19% annuo) ha contribuito a evitare un calo.

Gli IDE verso l'**Africa orientale** sono scesi a 6,5 miliardi di dollari, un calo del 16% rispetto al 2019. L'Etiopia, nonostante abbia registrato una riduzione del 6% degli afflussi, pari a 2,4 miliardi di dollari, ha rappresentato più di un terzo degli investimenti esteri in Africa orientale⁷.

⁷Per approfondire le relazioni tra Cina e Africa orientale, interessanti analisi da diverse prospettive, affrontando la globalizzazione da una prospettiva archeologica e a lungo termine e occupandosi di questioni urgenti che riguardano l'attualità, sono contenute nel volume: C. M. Kusimba, T. Zhu, P. Wakabari Kiura (a cura di) (2020), *China and East Africa. Ancient Ties, Contemporary Flows*, Lexington Books, New York.

Fig. 1 – I principali Paesi beneficiari di flussi di IDE nel 2020 (miliardi di dollari)



Fonte: UNCTAD 2021

Il confronto tra il 2015 e il 2019, per quanto riguarda lo stock di IDE provenienti dai 5 principali Paesi investitori, evidenzia la tendenza in corso: **la Cina** – per quanto possano essere sottostimati

i dati dalle statistiche internazionali ufficiali – è il Paese che ha registrato l'incremento maggiore in termini relativi (25,7% in quattro anni) e assoluti (9 miliardi di dollari in più). Inoltre, nel 2020 i flussi di IDE cinesi in Africa sono addirittura cresciuti marginalmente dello 0,04% a 2,8 miliardi di dollari, in mezzo a un calo complessivo previsto del 25-40% degli investimenti globali in Africa nel 2020, secondo le stime dell'UNCTAD.

Nel 2021, il commercio Africa-Cina e gli IDE probabilmente aumenteranno. La nuova politica cinese post-Covid-19 contenuta nel piano quinquennale 2021-2025 e fondata sulla **strategia di “doppia circolazione”** - cioè su una priorità crescente conferita alla domanda interna nel guidare la crescita senza contemporaneamente limitare gli scambi internazionali - dovrebbe implicare un minore ricorso a (e dipendenza da) importazioni in Cina. Ciò potrebbe penalizzare i Paesi africani che, al contempo, sperano di potersi giovare della maggiore diversificazione commerciale che la nuova politica cinese determinerebbe. Al riguardo, aumentano in queste settimane le voci di un accordo di libero scambio tra la Cina e l'Africa, attraverso l'**African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA)** come possibile risultato chiave del vertice 2021 tra Cina e Africa.

Del resto, nel suo discorso alla sede dell'UA nel 2014 il Primo ministro del Consiglio di Stato cinese, Li Keqiang, delineò con chiarezza le ambizioni di espandere il commercio bilaterale sino-africano a 400 miliardi di dollari e gli IDE cinesi in Africa a 100 miliardi di dollari entro la fine del 2020. Al vertice Cina-Africa del 2015 a Johannesburg e al vertice di Pechino del 2018, il presidente Xi Jinping aveva annunciato in totale 120 miliardi di dollari di finanziamenti per il periodo 2016-2021 per sostenere lo sviluppo africano.

1.4. Il predominio delle imprese appaltatrici cinesi in Africa

I dati della *Engineering News-Record (ENR)*, che analizza le prime 250 imprese internazionali appaltatrici negli ambiti di ingegneria e costruzione, trasporti, energia, smaltimento rifiuti e telecomunicazioni mostrano che **gli appaltatori cinesi hanno ottenuto un significativo 59,8% dell'intero mercato delle costruzioni in Africa nel 2017**. L'ultimo aggiornamento pubblicato ad agosto del 2021, relativo al 2020⁸, mostra che il totale delle entrate da contratti internazionali per le prime 250 imprese è sceso a livello mondiale dell'11,1% a 420,4 miliardi di dollari nel 2020 da 473,1 miliardi di dollari nel 2019, e in Africa – con entrate pari a 48,3 miliardi di dollari – **la contrazione del volume di affari è stato in linea con l'andamento mondiale, ma non ha fatto venir meno la natura di grande potenziale per le opportunità di progetto**. In altri termini, nonostante la battuta d'arresto imposta dalla pandemia, il continente rimane al vertice

⁸ ENR (2021), *The Top 250*, N. 170, ENR, agosto.

con Stati Uniti, Asia ed Europa in termini di prospettive per gli investimenti in progetti infrastrutturali e legati al boom dell'urbanizzazione.

Nel 2020 le prime quattro imprese appaltatrici in Africa sono state tutte cinesi:

1. **China Communications Construction Group Ltd.:** società multinazionale di ingegneria e costruzione a maggioranza statale, quotata in borsa, impegnata principalmente nella progettazione, costruzione e gestione di beni infrastrutturali, tra cui autostrade, ponti, gallerie, ferrovie (soprattutto ad alta velocità), metropolitane, aeroporti, piattaforme petrolifere e porti marittimi, anche a supporto di installazioni militari cinesi. Al centro di appalti opachi per fatti di corruzione in Asia, è stata appaltatrice di numerosi progetti della *Belt and Road Initiative*. Nel 2020, a livello internazionale ha registrato ricavi pari 21,35 miliardi di dollari (che complessivamente, aggiungendo le operazioni in Cina, diventano 100,81 miliardi) e ha siglato nuovi contratti per un importo di 226,91 miliardi di dollari.
2. **Power Construction Corp. of China:** società interamente statale amministrata dalla Commissione di supervisione e amministrazione delle attività di proprietà dello Stato, fa parte del settore delle costruzioni per il settore energetico e dell'ingegneria civile ed è composta da 779 aziende. Nel novembre 2020 Yan Zhiyong, presidente della società, ha annunciato la costruzione di una "super" diga sullo Yarlung Zangbo, tre volte più grande dell'attuale progetto idroelettrico più grande del mondo, anch'esso cinese, il Progetto Tre Gole. Nel 2020, a livello internazionale ha registrato ricavi pari 13 miliardi di dollari (che complessivamente, aggiungendo le operazioni in Cina, diventano 65,72 miliardi) e ha siglato nuovi contratti per un importo di 124,13 miliardi di dollari.
3. **China Railway Group Ltd.:** società di costruzioni cinese quotata alle borse di Shanghai e Hong Kong e avente come azionista principale la statale China Railway Engineering Corporation. Una delle più grandi società di costruzioni al mondo, detiene una grande quota del mercato cinese delle costruzioni e partecipa a molti progetti infrastrutturali su larga scala all'estero (soprattutto nei paesi del sud-est asiatico e in Africa). Nel 2020, a livello internazionale ha registrato ricavi pari 7,42 miliardi di dollari (che complessivamente, aggiungendo le operazioni in Cina, diventano 141,85 miliardi) e ha siglato nuovi contratti per un importo di 377,77 miliardi di dollari.
4. **China Railway Construction Corp. Ltd.:** impresa di costruzioni quotata alla borsa di Shanghai e Hong Kong, con sede a Pechino, sotto la supervisione della Commissione di supervisione e amministrazione delle attività di proprietà dello Stato, è tra le prime società di costruzioni e ingegneria al mondo per fatturato. Nel 2020, a livello internazionale ha registrato ricavi pari 8,38 miliardi di dollari (che complessivamente, aggiungendo le operazioni in Cina, diventano 134,75 miliardi) e ha siglato nuovi contratti per un importo di 370,68 miliardi di dollari.

Tab. 2 – Confronto tra Prime 10 imprese appaltatrici in Africa, loro ricavi e ricavi delle prime 250 imprese, 2018-2020 (in grassetto le multinazionali cinesi)

	2020	2019	2018
1	China Communications Construction Group Ltd.	China Communications Construction Group Ltd.	China Communications Construction Group Ltd.
2	Power Construction Corp. of China	Power Construction Corp. of China	Power Construction Corp. of China
3	China Railway Group Ltd.	China Railway Group Ltd.	China Railway Construction Corp. Ltd.
4	China Railway Construction Corp. Ltd.	China Railway Construction Corp. Ltd.	China Railway Group Ltd.
5	Saipem Spa (Italia) ⁹	China State Construction Engineering Corp. Ltd.	China State Construction Engineering Corp. Ltd.
6	Orascom Construction Plc	Orascom Construction Plc (Egitto)	Orascom Construction Plc (Egitto)
7	China State Construction Engineering Corp. Ltd.	Vinci (Francia)	Vinci (Francia)
8	Vinci (Francia)	China National Machinery Industry Corp.	China National Machinery Industry Corp.
9	Bouygues (Francia)	TechnipFMC (Francia-USA)	Sinoma International Engineering Co. Ltd.
10	China Jiangxi Int'l Econ. and Tech. Cooperation Co. Ltd.	Bouygues (Francia)	Bouygues (Francia)

Entrate delle prime 10 imprese in Africa

24,1 miliardi \$	27,6 miliardi \$	26,7 miliardi \$
<u>Entrate delle prime 250 imprese in Africa</u>		
48,3 miliardi \$	55,2 miliardi \$	60,1 miliardi \$

Fonte: Elaborazione dati ENR 2019, 2020, 2021.

Il confronto con la situazione nel 2019 e 2018 evidenzia il **persistente posizionamento di vetta delle imprese cinesi: le prime quattro imprese in Africa sono rimaste stabilmente le stesse, che peraltro sono di gran lunga al vertice delle prime 250 imprese per valore dei nuovi contratti siglati nel 2020**, al pari della **China State Construction Engineering Corp. Ltd.** (classificata al settimo posto in Africa nel 2020 e che ha siglato nuovi contratti nel mondo per un importo pari a 389,17 miliardi di dollari), diversamente dalla **China Jiangxi Int'l Econ. and**

⁹ Impresa italiana leader nelle attività di ingegneria, di perforazione e di realizzazione di grandi progetti nei settori dell'energia e delle infrastrutture, quotata alla Borsa di Milano, è presente in più di 60 Paesi del mondo, che impiega 32.000 dipendenti di oltre 130 diverse nazionalità.

Tech. Cooperation Co. Ltd., classificata al decimo posto in Africa nel 2020 e che si concentra sui contratti internazionali di progetto e non ha una propria area prioritaria d'azione in Cina.

In breve, a dimostrazione della presenza prevalente della Cina in Africa dal punto di vista economico, nel 2019 la Cina stava finanziando un progetto infrastrutturale africano su cinque e costruendone uno su tre e nel 2020 la situazione non è cambiata.

2. La questione politica del debito estero dei governi africani verso la Cina

2.1. I crediti cinesi all'Africa

Nel corso degli ultimi venti anni, l'aumento dell'impegno economico-finanziario della Cina in Africa è molto visibile, anche semplicemente girando per i diversi Paesi e constatandone la presenza in grandi cantieri nelle città e importanti iniziative nelle aree rurali. È un aumento non facile, tuttavia, da quantificare con precisione. **Il governo cinese, infatti, non rilascia dati ufficiali sui finanziamenti, i crediti all'esportazione o l'aiuto pubblico allo sviluppo su base regionale o nazionale.** Le organizzazioni internazionali, come l'OCSE, elaborano stime grossolane degli importi e delle operazioni in essere; questo è vero anche limitatamente alle voci che concorrono alla formazione del debito estero di uno Stato: le statistiche ufficiali del Paese non sempre coincidono con quelle delle istituzioni finanziarie internazionali e con i dati del governo cinese.

In generale, comunque, si può affermare che anche se alcuni progetti e flussi sono finanziati come doni (cioè a titolo gratuito, senza oneri di pagamento), la stragrande maggioranza dei finanziamenti cinesi non azionari in Africa assume la forma di crediti. Inoltre, il debito estero africano tende ad essere debito pubblico nei confronti dell'estero, cioè si tratta principalmente di impegni assunti dai governi – solitamente quelli centrali – per finanziare infrastrutture e altre attività economiche.

Il tema della sostenibilità del debito estero africano e delle misure da mettere in campo per alleviarne l'onere è, da sempre, un nodo politico più che finanziario.

La questione debitoria era già un grosso problema in Africa prima della crisi pandemica. Secondo il FMI, 36 dei 70 mercati classificati come a basso reddito erano ad alto rischio o già in difficoltà di debito nel febbraio 2020. Gli effetti economici molto negativi della pandemia da Covid-19 hanno favorito la discussione internazionale sulle possibili opzioni alternative di finanziamento e di riduzione del debito per i Paesi in difficoltà (comprese la cancellazione, la sospensione dei pagamenti, la ristrutturazione - ovvero la revisione dei rapporti contrattuali del

debito originario). Non è possibile qui ripercorrere la storia delle iniziative politiche a livello internazionale; basterà però menzionare le iniziative negli anni Ottanta – il Piano Baker (1985), i termini di Toronto (1988) e il Piano Brady (1989) – che comportarono una riduzione degli oneri debitori a fronte di condizionalità macroeconomiche d’impianto neoliberista e, di fatto, l’adozione di identiche politiche macroeconomiche di aggiustamento strutturale e stabilizzazione finanziaria in giro per il mondo, Africa compresa.

Con la pandemia, i governi hanno in genere aumentato il debito per finanziare le risposte nazionali alla crisi sanitaria e socio-economica. I governi del G7 e del G20, insieme alle istituzioni finanziarie internazionali (FMI e Banca Mondiale anzitutto) hanno sviluppato una serie di iniziative per alleviare il peso debitorio: **la *Debt Service Suspension Initiative (DSSI)*, lanciata nel giugno 2020 ed estesa fino a fine 2021 con la presidenza di turno italiana del G20**, offre a 73 Paesi a basso reddito (di cui 32 dell’Africa sub-sahariana) una sospensione temporanea dei pagamenti del servizio del debito dovuti ai loro creditori bilaterali ufficiali. A complemento di questa iniziativa e prima della estensione decisa nel 2021, nel **novembre del 2020 il G20 e il Club di Parigi**, un gruppo informale di 22 creditori principalmente occidentali, **avevano adottato il *G20 Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI*** per gli stessi Paesi, offrendo un’assistenza che va dalla completa ristrutturazione del debito - comprese le riduzioni in alcuni casi - al rinvio a lungo termine dei pagamenti del debito. Secondo le stime di FMI e Banca Mondiale, tale sospensione dovrebbe generare **potenziali risparmi ai 32 Paesi africani eleggibili, tra maggio 2020 e dicembre 2021, pari a 13,12 miliardi di dollari (di cui 4,17 miliardi per la sola Angola, 1,83 miliardi per il Kenya e 1,18 miliardi per l’Etiopia)**. Un’altra misura progettata per alleviare le preoccupazioni fiscali è stata la maggiore assegnazione di diritti speciali di prelievo (DSP), le riserve internazionali gestite dal FMI e utilizzate dai Paesi membri per integrare le proprie riserve.

Appare abbastanza chiaro che, dietro lo sforzo dei Paesi occidentali per ridurre l’onere debitorio dei Paesi poveri altamente indebitati – a cominciare da quelli africani – c’è una **strategia politica che, anche attraverso il G20, mira all’“accerchiamento” della Cina, cercando di sollecitarla/costringerla ad aumentare la sua partecipazione all’iniziativa di sospensione del servizio del debito del G20 (DSSI)**, tenuto conto della forte esposizione cinese. L’intento politico, perseguito soprattutto dal governo statunitense, è evidente: cercare di mettere all’angolo la Cina, facendola apparire all’opinione pubblica internazionale - e soprattutto ai Paesi africani - come principale responsabile della crisi debitoria in Africa e restia a misure generose condivise con la comunità internazionale, **oltre che screditarne la Belt and Road Initiative (BRI)**.

In modo esplicito o meno, soprattutto in Occidente si alimenta l’accusa alla diplomazia cinese di adoperare la **trappola del debito**, meccanismo con cui esercitare influenza e “comprare” asset strategici. Si tratta di una strategia politica che mira indirettamente a minimizzare le responsabilità occidentali per una crisi debitoria che, invero, in Africa è strutturale, perdurante da decenni e che trova proprio nei creditori pubblici e privati occidentali una correttezza di vecchia data.

Il meccanismo del debito, al pari degli aiuti internazionali, come strumento di penetrazione e imposizione di interessi politici vale per la Cina come per l'Occidente. Del resto, la pratica di accordi di scambio tra risorse naturali e crediti, la Cina l'ha inizialmente sperimentata come Paese debitore, cioè in senso opposto a oggi, quando tra il 1978 e il 1985 accettò di inviare 10 miliardi di dollari di petrolio e carbone al Giappone in cambio di una quantità equivalente di tecnologia, attrezzature e macchinari da costruzione, che la Cina non avrebbe altrimenti potuto acquistare, non disponendo di valuta estera sufficiente. Successivamente, la Cina ha iniziato ad adottare meccanismi simili in Africa, chiedendo come contropartita o forma di rimborso petrolio, ma anche prodotti agricoli e cuoio.

Un esempio di questi crediti definiti “di mutuo beneficio” è stato l'accordo firmato nel 2004 tra **la China Exim Bank e l'Angola per finanziare a credito 107 progetti infrastrutturali (ospedali, scuole, strade, infrastrutture per la trasmissione di energia), con un rimborso garantito dalle entrate delle esportazioni di petrolio dell'Angola.** Oltre all'Angola, Paesi ricchi di risorse naturali pregiate come Sudan, Guinea Equatoriale, Repubblica del Congo e Repubblica democratica del Congo hanno siglato accordi simili per un importo complessivo di oltre 10 miliardi di dollari. In mancanza di risorse minerarie, accordi simili sono stati siglati anche con Paesi come l'Etiopia a valere su prodotti agricoli.

Consultando le **fonti cinesi**, viene ripetutamente sottolineato che **la Cina è il primo Paese del G20 in termini di quantità di riduzione del debito realizzata nel 2020**, avendo dato piena attuazione all'iniziativa garantendo bassi tassi d'interesse e fornendo oltre 1,3 miliardi di dollari di riduzione del debito nel quadro della DSSI e sostenendo l'estensione della stessa fino a fine dicembre 2021. Inoltre, le fonti cinesi replicano alle accuse rivolte dall'Occidente rincarando la dose, affermando cioè che l'impegno occidentale, e in particolare degli Stati Uniti, è più di facciata che sostanziale, come dimostra il calo progressivo e ininterrotto degli IDE statunitensi in Africa che, dopo il picco raggiunto nel 2014, sono scesi a 47,5 miliardi di dollari nel 2020, secondo la piattaforma di dati aziendali [statista.com](https://www.statista.com).

Xiaoyang Tang, professore associato presso il Dipartimento di Relazioni Internazionali all'Università Tsinghua di Pechino e vice direttore del Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, oltre che riconosciuto studioso delle relazioni sino-africane, ha scritto recentemente¹⁰ che ciò che effettivamente guida la crescita fenomenale della Cina e l'impatto sempre maggiore sull'Africa non è uno specifico modello politico-economico; **la chiave del successo della Cina** è, paradossalmente, la mancanza di un modello definito, in quanto permette pratiche diverse e adattamenti flessibili, contrapponendolo al dogmatismo occidentale (su politiche neoliberiste, su regolamentazioni per l'economia di mercato, su diritti umani e democrazia). Le pratiche di sviluppo cinesi non sembrano avere modelli ben definiti o essere guidate da specifici principi. Questa è la ragione principale che ha portato molti a etichettare l'impegno cinese come

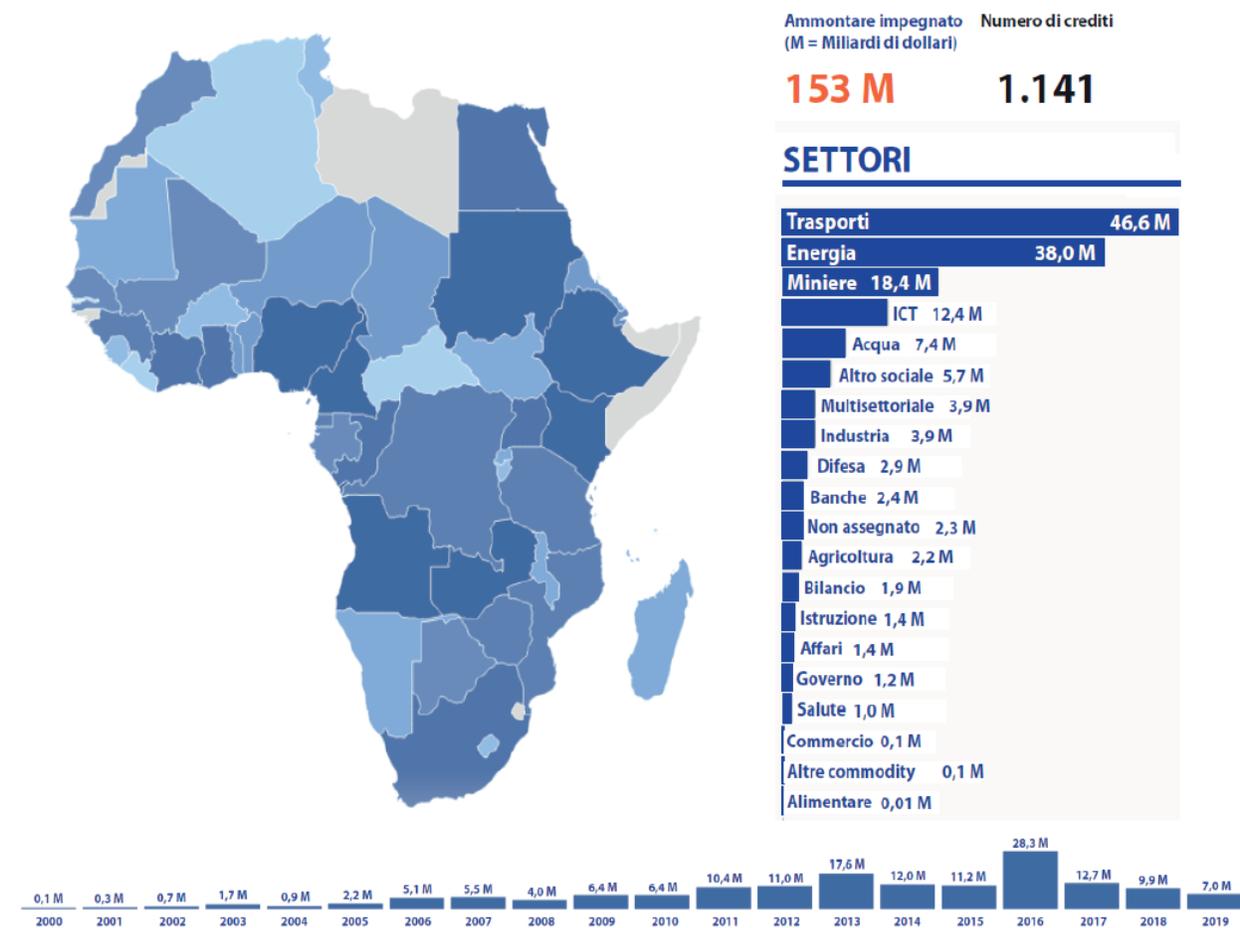
¹⁰ X. Tang (2021), *Coevolutionary pragmatism: approaches and impacts of China-Africa economic cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.

pragmatico, poiché i cinesi sembrano concentrarsi esclusivamente sul rendere fattibili e di successo i singoli accordi e progetti commerciali e di successo. Inoltre, a differenza dei corrispettivi occidentali, le imprese, le banche e gli appaltatori e investitori industriali cinesi sono tutti disposti ad accettare gli alti rischi dell’Africa. Per loro, il difficile ambiente commerciale non è necessariamente un ostacolo, ma presenta alcune opportunità. Loro stessi hanno sperimentato la crescita del mercato cinese non molto tempo prima e ricordano simili sfide in termini di regolamentazione e rischi macroeconomici durante il processo di transizione. La trasformazione strutturale della Cina ha fornito alle imprese cinesi l’esperienza e la fiducia necessaria per fare affari nella trasformazione strutturale dell’Africa.

Tra le fonti informative disponibili e più interessanti per analizzare la situazione debitoria africana nei confronti della Cina, si segnala qui il *China-Africa Loan Finance Database*, un **progetto avviato nel 2007 dalla China Africa Research Initiative** presso la Johns Hopkins University’s School of Advanced International Studies (SAIS-CARI), consistente nella raccolta di dati sviluppata al fine di comprendere meglio la portata, la natura e le modalità dei finanziamenti cinesi in Africa. A partire dal 29 marzo 2021, il **database dei crediti cinesi all’Africa è gestito dal Global Development Policy Center della Boston University**.

Le fonti dei dati includono documenti ufficiali del governo, siti web di appaltatori, lavoro sul campo, interviste e fonti dei media e permettono una stima con un buon livello di informazioni disaggregate.

Fig. 2 – Impegni di crediti cinesi a favore dell’Africa, 2000-2019 (miliardi di dollari)



Fonte: elaborazione dati del database Chinese Loans to Africa, SAIS-CARI 2021

Tra il 2000 e il 2019, il SAIS-CARI ha stimato che i finanziatori cinesi abbiano firmato **1.141 impegni di credito per un valore di 153 miliardi di dollari con i governi africani e le loro imprese statali**. Le cifre non sono equivalenti al debito dei governi africani, poiché il database non tiene traccia di esborsi o rimborsi.

A livello aggregato, dominano i settori dei **trasporti** (crediti per 46,6 miliardi di dollari), **energia** (38 miliardi) e il **settore estrattivo delle miniere** (18,4 miliardi). I tre comparti insieme rappresentano crediti per 103 miliardi di dollari. Segue il settore di frontiera delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (*Information and communications technology*, o ICT), con impegni di crediti per 12,4 miliardi di dollari.

Ovviamente, i crediti non sono equamente distribuiti nei 54 Paesi africani¹¹, tantomeno nei territori all’interno di ciascun Paese. Una prima misura del livello di concentrazione dei crediti

¹¹ Escludendo due aree contese, non contabilizzate: Sahara occidentale (che è membro dell’UA) e Somaliland.

cinesi in Africa può venire dalla ripartizione del numero di crediti e dell'ammontare finanziario per i 50 Paesi destinatari dei crediti, evidenziando sia la percentuale di risorse assorbite dai Paesi africani, ordinati per peso, sia la percentuale cumulata¹².

Tab. 3 – Importo e numero di crediti cinesi a favore dei diversi Stati africani, 2000-2019 (miliardi di dollari)

	Paese	Numero di crediti	Importo totale (milioni di dollari)	% del totale	% cumulata
1	Angola	256	42.632	27,78	27,78
2	Etiopia	52	13.729	8,95	36,72
3	Zambia	72	9.854	6,42	43,14
4	Kenya	43	9.177	5,98	49,12
5	Nigeria	19	6.732	4,39	53,51
6	Camerun	45	6.204	4,04	57,55
7	Sudan	69	6.172	4,02	61,58
8	Congo, Rep.	36	5.393	3,51	65,09
9	Egitto	16	5.281	3,44	68,53
10	Ghana	41	4.813	3,14	71,67
11	Sudafrica	21	3.858	2,51	74,18
12	Costa d'Avorio	23	3.720	2,42	76,60
13	Uganda	17	3.126	2,04	78,64
14	Guinea equatoriale	22	3.019	1,97	80,61
15	Zimbabwe	29	2.964	1,93	82,54
16	Congo, Rep. democratica	57	2.689	1,75	84,29
17	Mozambico	20	2.291	1,49	85,78
	Regionale (non ripartito)	18	2.235	1,46	87,24
18	Guinea	16	2.120	1,38	88,62
19	Tanzania	12	2.074	1,35	89,97
20	Senegal	17	1.929	1,26	91,23
21	Gabon	24	1.683	1,10	92,33
22	Gibuti	9	1.413	0,92	93,25
23	Marocco	9	1.182	0,77	94,02
24	Botswana	13	931	0,61	94,62
25	Mali	11	790	0,51	95,14
26	Ciad	5	770	0,50	95,64
27	Niger	6	699	0,46	96,10

¹² Guinea-Bissau, eSwatini, Libia e Somalia sono i quattro Stati che non sono nella lista, oltre al Sahara occidentale.

28	Togo	17	694	0,45	96,55
29	Benin	11	692	0,45	97,00
30	Eritrea	10	631	0,41	97,41
31	Mauritius	29	565	0,37	97,78
32	Mauritania	7	518	0,34	98,12
33	Namibia	12	490	0,32	98,44
34	Madagascar	6	419	0,27	98,71
35	Ruanda	13	415	0,27	98,98
36	Sudan del sud	2	407	0,27	99,24
37	Malawi	4	262	0,17	99,41
38	Tunisia	7	131	0,09	99,50
39	Lesotho	4	124	0,08	99,58
40	Comore	3	122	0,08	99,66
41	Burundi	8	107	0,07	99,73
42	Sierra Leone	6	93	0,06	99,79
43	Burkina Faso	1	77	0,05	99,84
44	Repubblica Centrafricana	7	71	0,05	99,89
45	Liberia	2	55	0,04	99,92
46	Capo Verde	5	49	0,03	99,96
47	Seychelles	6	35	0,02	99,98
48	Gambia	1	25	0,02	99,99
49	Algeria	2	9	0,01	100,00
Totale		1.141	153.471		

Fonte: elaborazione dati del database Chinese Loans to Africa, SAIS-CARI 2021

Quattro Stati – Angola, Etiopia, Zambia e Kenya – assorbono il 49,12% del totale di credito impegnato in Africa dalla Cina nel periodo 2000-2019.

2.2. Il caso dell'Angola

L'Angola è, di gran lunga, il **primo beneficiario dei crediti cinesi**, sia in termini di volume (il 27,78%, più di un quarto del totale) che di numero di operazioni di credito (ben 256 operazioni, pari al 22,44% del totale di 1.141 crediti impegnati nel ventennio in oggetto). Del resto, l'Angola ha forti elementi di interesse per la Cina. A causa dei suoi collegamenti ferroviari con Zaire, Zambia, Zimbabwe, Mozambico e Sudafrica, il porto di Lobito servì nel passato come sbocco principale per gran parte della ricchezza mineraria dell'Africa centrale fino all'indipendenza nel 1975. In seguito, la guerra civile paralizzò la ferrovia del Benguela e devastò gran parte dell'economia un tempo prospera, compresa l'esportazione di diamanti e caffè. La guerra civile

provocò una massiccia migrazione di contadini verso le città o i Paesi vicini. Solo il petrolio mantenne l'economia a galla, generando più dell'85% delle entrate e attraendo investimenti privati esteri.

Nonostante la sua ricchezza petrolifera, l'Angola rimase in gravi difficoltà economiche e sociali: nel 2002, quando la lunga guerra civile si concluse, le infrastrutture della nazione erano in rovina e le risorse del governo prosciugate. Nel 2007 il governo e le imprese transnazionali avevano intrapreso iniziative per sfruttare ulteriormente non solo le riserve di petrolio del Paese, ma anche i suoi significativi depositi di diamanti, oro, uranio, minerale di ferro e altri minerali. La Cina, in particolare, fu uno dei principali creditori dell'Angola, suscitando critiche da parte dell'Occidente per il fatto che l'Angola facesse affidamento sui crediti cinesi come alternativa alla Banca Mondiale. Sono stati pianificati grandi miglioramenti alle infrastrutture, tra cui una ristrutturazione della ferrovia del Benguela e la costruzione di un nuovo aeroporto e una "megacittà" a sud di Luanda, il tutto sostenuto da finanziamenti cinesi. Nel frattempo, la crescita media annua del PIL, sorretta dai settori petrolifero e non, raggiungeva una media di poco meno del 19% annuo per il 2007-2008, secondo il FMI, ponendo il Paese tra le economie in più rapida crescita in Africa e nel mondo. L'Angola diventava il secondo produttore di petrolio dell'Africa, dopo la Nigeria, e la terza più grande economia del continente.

Successivamente, il declino mondiale dei prezzi del petrolio ha avuto un impatto significativo sull'economia e sul bilancio nazionale, mentre il crescente divario di reddito tra ricchi e poveri ha contribuito ad alimentare disordini politici ed economici. Nella sua inchiesta del 2020 sulla facilità di fare affari, la Banca Mondiale ha classificato l'Angola al 177° posto su 190 paesi, con un calo di due posti dal 2017.

Il debito dell'Angola verso la Cina è passato da 7,6 miliardi di dollari nel 2012 a 23,2 miliardi alla fine del 2017, oltre il 50% del debito estero totale del Paese, pari quell'anno a 43,4 miliardi. La riduzione del debito estero era una delle priorità del presidente João Lourenço quando entrò in carica in seguito alle elezioni del 23 agosto 2017, e a metà del 2019 il debito verso la Cina era stato ridotto di 400 milioni di dollari a 22,8 miliardi, mentre il debito estero complessivo era salito a 47,5 miliardi. **La maggior parte della riduzione cinese era dovuta a pagamenti "in natura", sotto forma di spedizioni di petrolio (cosiddette operazioni di scambio petrolio per debito: *oil-for-debt swap*).** Questi crediti garantiti dal petrolio – oggetto di critica in Occidente – creano evidentemente un'interdipendenza più forte tra prestatore e mutuatario rispetto al finanziamento tradizionale.

Se si guarda il dettaglio delle operazioni registrate nel database, si nota un ulteriore livello di concentrazione su due piani.

Per un verso, la stragrande maggioranza dei crediti prevedono contrattualmente una garanzia reale (il cosiddetto *collateral*) che il governo mette a disposizione nel caso non riesca a onorare i pagamenti e quasi sempre – nel caso dell'Angola – è costituita dalla fornitura di petrolio. Si tratta di una pratica che la Cina applica anche negli altri Paesi africani, come detto, spesso utilizzando infrastrutture strategiche come garanzia: ad esempio in Kenya, a fronte di un prestito di 3,2

miliardi di dollari per la costruzione della linea ferroviaria di 470 chilometri tra Mombasa e Nairobi, il grande e trafficato porto di Mombasa è stato utilizzato come garanzia a beneficio della Exim Bank of China; allo stesso modo, la concessione per 99 anni del porto di Lamu è stata prevista come *collateral* di altri prestiti.

Per altro verso, **solo 8 crediti mobilitano 25,9 miliardi di dollari, costituendo il 60,75% del volume totale di 256 crediti.** Si tratta di debiti contratti direttamente dal governo angolano o da Sonangol (*Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola*), la compagnia petrolifera statale, responsabile della gestione dell'esplorazione di petrolio e gas naturale nel sottosuolo e nella piattaforma continentale dell'Angola e dell'esplorazione, produzione, trasporto e commercializzazione degli idrocarburi nel Paese. **Si tratta di crediti di grande importo a favore del settore minerario ed energetico.** Il credito più grande, per esempio, è pari a 10 miliardi di dollari, erogato dalla *China Development Bank* (una banca di sviluppo sotto la diretta giurisdizione del Consiglio di Stato di Pechino, responsabile della raccolta di fondi per progetti infrastrutturali su larga scala e strumento di diplomazia economica a tutela degli interessi nazionali e, in particolare, della sicurezza energetica nazionale) a favore del governo angolano per la ricapitalizzazione nel 2016-17 di Sonangol.

I crediti cinesi sono impiegati anche per costruire strade, ferrovie e ospedali in tutto il Paese. La crisi pandemica da Covid-19 ha poi determinato un taglio della produzione di petrolio deciso dall'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio. Come membro dell'OPEC, l'Angola è stata costretta a tagliare le proprie esportazioni di petrolio, il che ha reso molto più difficile la situazione a fronte degli obblighi di pagamento del debito, soprattutto cinese, e del bisogno di finanziare la spesa pubblica straordinaria indotta dalla pandemia.

Nel 2020, il debito pubblico totale verso l'estero dell'Angola ha superato la soglia dei 50 miliardi di dollari e la Cina ne detiene il 43% (oltre 22 miliardi di dollari). Il secondo creditore bilaterale è il Regno Unito, con 12,6 miliardi di dollari.

Più volte il FMI e l'agenzia di rating Moody's hanno sollevato preoccupazioni sui livelli di debito estero nell'Africa sub-sahariana, in particolare con la Cina.

Sempre nel 2020, altri Paesi fortemente indebitati con la Cina includono l'Etiopia (13,5 miliardi di dollari), lo Zambia (7,4 miliardi di dollari), la Repubblica del Congo (7,3 miliardi di dollari) e il Sudan (6,4 miliardi di dollari).

2.3. Il caso dello Zambia

Tra i Paesi africani più indebitati nei confronti della Cina, il terzo nella classifica in base al volume di crediti impegnati dalla Cina tra il 2000 e il 2019, è lo Zambia, dopo l'Angola e l'Etiopia. Lo Zambia è un caso particolarmente interessante perché permette di chiarire alcuni elementi strutturali che meritano una considerazione generale.

Gran parte dei crediti cinesi sono legati al settore petrolifero e a progetti infrastrutturali e lo Zambia non fa eccezione.

Nel novembre 2020 si è letto che lo Zambia era diventato il primo Paese africano a non pagare il debito nel contesto della pandemia da Covid-19, dopo aver preso la decisione di non rimborsare 42,5 milioni di dollari in *eurobond*.

Il punto da chiarire è che **il default dello Zambia non è da attribuire alla pandemia, se non come causa scatenante di un problema strutturale, né unicamente ai crediti cinesi.**

È certamente vero che il debito verso la Cina è aumentato negli anni, raggiungendo una cifra che - sommando i debiti dovuti sia dal governo dello Zambia che dalle società statali - arriva a 3 miliardi di dollari secondo le fonti ufficiali zambiane, ma addirittura a 10 o 15 miliardi secondo altre fonti. Allo stesso modo, è vera – come si ricordava – la **pratica di utilizzare asset strategici come garanzie reali**, che – secondo fonti giornalistiche occidentali, riprese anche dal quotidiano inglese *The Guardian* – includerebbero l'aeroporto di Lusaka, l'Azienda elettrica nazionale (Zesco) e la *Zambian National Broadcasting Corporation* (Znbc). Inoltre, alla fine del 2020, a parte un rinvio di 6 mesi del rimborso di un singolo prestito della China Development Bank, non erano state predisposte misure di cancellazione del debito né accordi di ristrutturazione su larga scala.

Però, non bisognerebbe neanche dimenticare il debito nei confronti di istituzioni dei Paesi occidentali e l'inefficacia di misure di riduzione del debito estero promosse negli ultimi decenni soprattutto dall'Occidente e che non sono state finora in grado di risolvere strutturalmente i problemi, ma solo di tamponare temporaneamente la situazione.

Dopo aver cancellato gran parte del suo debito estero a metà degli anni 2000 come parte dell'iniziativa multilaterale HIPC (*Heavily Indebted Poor Country*), sostenuta dal G-7 e coordinata da Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale, lo Zambia ha iniziato ad accumulare insostenibilmente nuovo debito nel 2012. Il nuovo ciclo del debito è stato facilitato dal fatto che il Paese aveva ottenuto nel 2011 dall'agenzia di rating internazionale Fitch un rating favorevole del debito sovrano, perché considerato Paese con un outlook “stabile” per quanto riguarda il rischio di default. A seguito del riconoscimento da parte di Fitch (cioè un'agenzia internazionale, e non cinese, di valutazione del credito e rating, con due quartier generali, a New York e a Londra), è rapidamente cresciuta la finanziarizzazione internazionale dello Zambia. Il Paese ha visto aumentare la quantità di crediti in dollari da parte occidentale e delle organizzazioni internazionali, oltre che dalla Cina. Nel settembre 2012, lo Zambia emetteva il suo primo *Eurobond* del valore di 750 milioni di dollari; il favore riscontrato a Wall Street fu tale che questa prima emissione obbligazionaria risultò così sovrascritta che nel 2014 e nel 2015 furono emesse altre due obbligazioni per un totale di 2,25 miliardi di dollari, portando il totale delle obbligazioni in circolazione a 3 miliardi di dollari. **Banche ed hedge fund occidentali sono stati i principali sottoscrittori di questi Eurobond**, partecipando attivamente e incautamente a questa ripresa dell'indebitamento estero dello Zambia, al pari della Cina.

A fronte di fondamentali economici tutt'altro che straordinari, dal 2011 lo stock accumulato di debito estero da parte del governo – principale responsabile della cattiva gestione finanziaria – è più che quintuplicato (da 1,9 miliardi di dollari nel 2011 a 11 miliardi di dollari nel 2020). I pagamenti del debito estero dello Zambia sono aumentati significativamente dal 2014, dal 4% delle entrate del governo a un 33% stimato all'inizio del 2021. Lo Zambia si trovava nella condizione di dover pagare nel 2020 ben 1,7 miliardi di dollari per il servizio del debito, che equivaleva a più dell'8% del PIL del Paese.

La conclusione è stata la **richiesta del governo dello Zambia di un rinvio di sei mesi dei pagamenti degli interessi a fine 2020 per un valore di circa 120 milioni di dollari sui suoi tre Eurobond**. Le preoccupazioni dei titolari istituzionali di Eurobond per la mancanza di chiarezza sul trattamento riservato ai creditori cinesi (il timore che eventuali concessioni sarebbero state usate per liberare risorse per onorare i debiti verso i finanziatori statali cinesi) e per la potenziale natura di un futuro accordo con il FMI hanno portato i gestori di questi titoli a rifiutare la proposta governativa, determinando **il default per il mancato pagamento della cedola in dollari in scadenza**.

I termini negoziali di una gestione del default e della sfida della ristrutturazione del debito sono complessi, in ragione della dimensione dell'onere e dei molti e diversi creditori coinvolti. Il **nuovo Presidente zambiano eletto ad agosto 2021, Hakainde Hichilema, cercherà di raggiungere un accordo entro la fine del 2022**, avendo lasciato intendere che proporrà una “equa” riduzione del 20% del debito come proprio punto di partenza ragionevole per i negoziati con la Cina, in uno spirito collaborativo (contenuto riaffermato dopo le elezioni, a fronte, invece, di toni molto più critici verso la Cina quando, negli anni scorsi, Hichilema era all'opposizione). Questi negoziati e la possibilità di avviare nuovi crediti sono seguiti con interesse come modello per altri Paesi sull'orlo del default, tra cui Angola, ma anche Ciad e Repubblica del Congo.

Lo Zambia, dunque, ha ottenuto ingenti crediti dalla Cina negli ultimi anni. Secondo il Ministero delle finanze, il Paese oggi deve circa 3 miliardi di dollari alla Cina (anche se le stime sull'importo esatto variano a seconda della fonte e c'è la possibilità che alcuni prestiti concessi dalla Cina non siano stati presi in considerazione dalle statistiche ufficiali, perché i lavori sul progetto che finanziano non sono ancora iniziati). Ma, allo stesso tempo, **la gran parte dello stock di debito estero dello Zambia è dovuto a istituzioni occidentali**: i dati della Banca Mondiale mostrano che degli 11 miliardi di dollari che il governo doveva ai creditori esterni alla fine del 2020, la maggior parte (circa il 70%) era dovuto a entità con sede in Occidente – Banca Mondiale, FMI, banche commerciali e hedge fund – e meno del 30% alla Cina. Inoltre, finora solo Cina, Banca Mondiale e FMI hanno fatto concessioni allo Zambia sul debito; le banche commerciali occidentali e gli hedge fund, che insieme detengono circa 5 miliardi di dollari (il 50% del totale) del debito estero dello Zambia, non hanno fatto alcuna concessione.

Per questa ragione, le accuse lanciate in Occidente alla diplomazia del debito cinese paiono meno credibili se non si fanno carico della quota, non marginale, di corresponsabilità del problema attuale.

In realtà, **lo Zambia – come altri Paesi – diventa un territorio in cui si confrontano ideologicamente sul piano geopolitico Occidente e Cina** e il primo, preoccupato per la sua influenza calante sul continente africano, persevera nella strategia comunicativa di demonizzare la scelta di fare affari con la Cina (il FMI ha fatto intendere al governo zambiano che la ristrutturazione del debito cinese è una precondizione per il proprio sostegno alla bilancia dei pagamenti del Paese). L'impressione è che la verità sia molto più complessa e sfumata di qualunque visione rigidamente manichea: la Cina ha gravi responsabilità, ma l'Occidente non può nascondere le proprie responsabilità, e tantomeno i governi che si sono succeduti nel Paese.

Nel frattempo, le previsioni economiche dello Zambia sono rimaste negative. A febbraio 2021 il tasso d'inflazione dello Zambia era salito al 22% secondo la Banca Mondiale - il livello più alto degli ultimi anni – mentre la valuta nazionale era in rapido deprezzamento, determinando rincari di beni di prima necessità e spingendo molti zambiani nella povertà. A fine gennaio 2021, cioè a due mesi dall'annuncio del default, i prezzi non alimentari erano aumentati di circa il 18,2%. Eurodad stima che la percentuale totale della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, che è rimasta intorno al 58% dal 2005, probabilmente aumenterà a causa dell'effetto default e delle più ampie implicazioni della pandemia per l'economia dello Zambia. L'industria del turismo, che ha contribuito per un considerevole 7% al PIL dello Zambia nel 2019, ha subito perdite dannose a causa della chiusura delle frontiere e delle restrizioni ai viaggi internazionali, mentre il settore informale – in cui gravitava una quota consistente della popolazione più vulnerabile – ha subito contraccolpi molto pesanti e la chiusura di molte imprese a seguito delle misure per prevenire i contatti.

In questo quadro molto drammatico, il governo dello Zambia è arrivato a proporre di ridurre il debito aggravato dalla pandemia riducendo la spesa per l'assistenza sanitaria e aumentando la spesa al servizio del rimborso del debito. Dall'inizio della pandemia, il picco dei contagi rilevati dalle statistiche ufficiali si è registrato a fine giugno 2021 con oltre 2.500 nuovi casi giornalieri, il che, insieme a una diminuzione della spesa sanitaria, si traduce in forte pressione sulle strutture sanitarie indebolite dalle risorse limitate, in particolare la mancanza di forniture di ossigeno, ventilatori e dispositivi di protezione individuale.

3. La specificità e i risultati del FOCAC

3.1 Il cammino dell'iniziativa

Se i dati disponibili ci indicano con nettezza il peso economico-finanziario – e quindi politico – significativo e crescente della Cina, giova soffermarsi proprio sulla dimensione politica delle

relazioni, in cui un ruolo fondamentale lo gioca il Forum sulla cooperazione tra Cina e Africa (*Forum on China-Africa Cooperation*, FOCAC), e sulle reazioni internazionali a queste relazioni.

Nel corso degli ultimi anni le **preoccupazioni occidentali** – soprattutto statunitensi – nei confronti della presenza economica e diplomatica della Cina in Africa hanno trovato frequenti conferme nei discorsi dei diversi Presidenti statunitensi su altri argomenti invece molto distanti, come nel caso di Barack Obama e Donald Trump. Le gaffe dell'ex Presidente Trump, che aveva etichettato come “Paesi di m***” (*shithole*) i Paesi dell'Africa¹³ non hanno ovviamente aiutato, come neppure i goffi tentativi dell'ex segretario di Stato Mike Pompeo e di altri funzionari di etichettare le infrastrutture promosse dalla Cina come “trappole del debito”. La nuova presidenza Biden sta tentando di riprendere le alleanze in Africa e di costituire una coalizione per contrastare l'influenza cinese e la *Belt and Road Initiative*.

Tuttavia, l'Africa è da considerare finora più come **esempio del successo della strategia da global player della Cina**, di cui prove di apprezzamento vengono da numerosi leader politici e di governo africani. Non si tratta soltanto di grandi imprese appaltatrici, di infrastrutture o di crediti; è l'ampiezza dell'impegno cinese che non trova e non troverà facilmente equivalenti tra i Paesi occidentali. La Cina è in grado di mobilitare ingenti risorse finanziarie e di mettere in campo piani per promuovere il commercio e gli investimenti su grande scala e a livello di fatto continentale, considerandoli le maggiori opportunità per la creazione di ricchezza in Africa, anziché agire con leve come la cooperazione allo sviluppo o il coinvolgimento della società civile per promuovere *good governance*, democrazia, diritti umani e sviluppo sociale, leve che peraltro richiedono procedure articolate e tempi piuttosto lunghi. Inoltre, se è vero che gli aiuti, i **crediti e gli investimenti della Cina sono attraenti per i governi africani proprio perché vengono senza alcuna condizionalità** relativa alla *governance*, alla virtuosità sul piano fiscale o alle altre preoccupazioni dei donatori occidentali¹⁴, è altrettanto vero che le politiche e le risorse occidentali sono state associate in Africa alle condizionalità neoliberiste del consenso di Washington, ritenuto oggi responsabile di non pochi problemi nel mondo a cominciare da disuguaglianze crescenti, un modello di crescita non inclusiva, taglio a servizi pubblici essenziali, subalternità delle priorità ambientali.

Nuovamente, il punto di forza della strategia cinese, con le diverse zone d'ombra, limiti e rischi che comporta, viene anche dall'**insuccesso e dai limiti degli attori occidentali** e delle loro strategie. Il governo cinese rivendica retoricamente come il suo approccio promuova economie di mercato o, comunque, compatibili con un sistema globale in cui le economie di mercato sono diffuse (tenendo presente che la Cina continua a essere guidata da piani quinquennali decisi dal Partito e che lo Stato controlla l'economia e le grandi imprese), con gradualità, guardandosi bene

¹³ Si veda: <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/trump-referred-haiti-african-countries-shithole-nations-n836946>

¹⁴ Su questo punto, si veda la lettura critica dello studioso zimbabwese Obert Hodzi: O. Hodzi (2019), *The End of China's Non-Intervention Policy in Africa*, Palgrave MacMillan, Londra.

dal voler generalizzare il proprio modello di sviluppo economico o dall'imporre nel breve periodo modelli di economia di mercato e multipartitismo: tenendo cioè ben distinto –aspetto certamente caro ai governi africani – il campo del business dalle riforme politiche.

In Africa, i programmi governativi hanno come obiettivo prioritario quello di stimolare un rapido sviluppo economico e, in questo senso, l'approccio cinese appare ben più efficace e rapido di quello degli occidentali.

In relazione a tutto questo è ovviamente difficile attribuire meriti al FOCAC, inaugurato nel 2000, per il successo politico ed economico conseguito dalla strategia cinese in Africa in questi due ultimi decenni. Certamente, però, **il Forum è stato e rimane una componente centrale di quella strategia.**

Nel 2000 la presenza cinese preoccupava molto meno l'Occidente di quanto accada oggi, e inizialmente il **Forum ricevette poca attenzione** anche da parte dell'Africa: solo quattro Presidenti africani (di Algeria, Tanzania, Togo e Zambia), oltre all'UA, parteciparono al FOCAC inaugurale a Pechino dal 10 al 12 ottobre 2000 che tracciò la direzione per lo sviluppo di un nuovo partenariato stabile e a lungo termine.

Del resto, tornando indietro di oltre venti anni, in quel momento la Cina cercava di competere con le iniziative statunitensi e con il programma di cooperazione giapponese, la cui conferenza era stata istituita nel 1993; le imprese cinesi detenevano solo l'8% della quota di mercato africano dell'edilizia nel 2001, cioè un terzo della quota francese e un quarto di quella statunitense. A preparare l'istituzione del Forum fu la visita di Stato fatta dal Presidente cinese Jiang Zemin in Kenya, Egitto, Etiopia, Mali, Namibia e Zimbabwe dall'8 al 22 maggio 1996 su invito dei capi di Stato dei sei Paesi africani. Da lì prese le mosse la strategia per formalizzare e celebrare il partenariato.

Nel contesto del rapido sviluppo delle relazioni esistenti tra la Cina e l'Africa, il FOCAC fu istituito per avere una **piattaforma di dialogo basata su principi di rispetto, uguaglianza, vantaggi reciproci, realismo e pragmatismo.** Inizialmente il Forum era una struttura poco organizzata, ma col tempo – come è successo su scala ovviamente diversa ad altri meccanismi di coordinamento, come per esempio il G7 – si è evoluto in forma più ampia e strutturata per quanto riguarda i meccanismi decisionali, sempre flessibile ma con una visione più strategica, ampia e allo stesso tempo dettagliata rispetto all'inizio.

In termini generali, due documenti che parlano del FOCAC come meccanismo politico sono la **“dichiarazione” e il “piano d'azione”.** Questi documenti sono stati rilasciati alle conferenze FOCAC, vale a dire, Pechino (2000), Addis Abeba (2003), Pechino (2006), Sharm el-Sheikh (2009), Pechino (2012), Johannesburg (2015) e Pechino (2018).

Il FOCAC inaugurale **nel 2000** fu a carattere principalmente esplorativo, una sorta di **esperienza pilota** in cui si citò spesso il termine globalizzazione nel testo finale, a giustificarne la ragione e a voler prefigurare una nuova fase storica. Il 10 ottobre 2000 ebbe luogo la conferenza ministeriale inaugurale del FOCAC; i ministri della Cina e di 44 Paesi africani, rappresentanti di 17 organizzazioni regionali e internazionali, esponenti delle comunità commerciali della Cina e

dell’Africa furono invitati all’evento. La conferenza tracciò – secondo i documenti ufficiali – la direzione per lo sviluppo di un nuovo partenariato stabile e a lungo termine, caratterizzato da uguaglianza e beneficio reciproco tra la Cina e i paesi dell’Africa. La conferenza esaminò quattro aree principali: sradicamento della povertà e sviluppo sostenibile; esperienze di riforma sino-africane; commercio e investimenti sino-africani; istruzione, tecnologia, salute e cooperazione scientifica. Quattro capisaldi che i Forum successivi avrebbero ripreso e sviluppato, dando risorse finanziarie crescenti per l’attuazione di piani d’azione.

Il **secondo evento, tenutosi ad Addis Abeba**, nella città che ospita la sede dell’UA, servì a consolidare e rafforzare il meccanismo. Il **vertice del 2006 è, invece, importante perché stabilì una nuova tradizione, quella di tenere vertici di capi di Stato piuttosto che riunioni ministeriali**, esperienza ripetuta a distanza di un decennio a Johannesburg nel 2015 e che ha definitivamente trasformato una semplice conferenza in un summit al più alto livello politico.

Aspetto certamente non secondario, l’impegno finanziario della Cina con il succedersi dei FOCAC ha seguito la **tendenza al raddoppio dei fondi destinati all’Africa con il succedersi delle conferenze: 10 miliardi di dollari nel 2009, 20 miliardi di dollari nel 2012 e, addirittura, 60 miliardi di dollari nel 2015**; una tradizione solo in parte smentita **nel 2018**, perché gli impegni finanziari per il periodo 2018-2021 sono rimasti ai livelli del 2015 (60 miliardi di dollari). Sommando gli impegni delle ultime due edizioni si ottengono 120 miliardi di dollari; se si fosse rispettata la tendenza al raddoppio dell’importo, nel 2015 sarebbero dovuti essere 40 miliardi nel 2015 e 80 miliardi nel 2018, cioè un totale comunque di 120 miliardi di dollari nelle ultime due edizioni.

Durante l’importante vertice **FOCAC del 2015 in Sudafrica**, l’annuncio del Presidente cinese Xi Jinping di un **piano in 10 punti** per lo sviluppo dell’Africa fu accompagnato da brevi documenti politici, uno dei quali affermava che la Cina avrebbe fatto del sostegno all’industrializzazione del continente un’area prioritaria chiave e un focus nella sua cooperazione con l’Africa nella nuova era¹⁵. Questo impegno fu in parte reso operativo attraverso il Memorandum d’intesa sulla promozione della cooperazione Cina-Africa nei campi delle **ferrovie, delle autostrade, delle reti aeree regionali e dell’industrializzazione**, oltre che attraverso la creazione da parte della Cina di un fondo per il sostegno alla capacità di produzione in Africa con un impegno iniziale di 10 miliardi di dollari (Il FOCAC Johannesburg Plan of Action 2016-2018).

Il documento politico menzionava esplicitamente vari strumenti per finanziare questa ambiziosa agenda, tra cui **prestiti preferenziali, il Fondo di sviluppo Cina-Africa, prestiti speciali** per le piccole e medie imprese africane, il **fondo Africa Growing Together**, il **fondo di cooperazione industriale** Cina-Africa e la **Nuova Banca di Sviluppo dei BRICS**. Inoltre, affermava che i Paesi meno sviluppati che aderivano alla politica One China avrebbero continuato a ricevere un

¹⁵ Si tratta del China's Second Africa Policy Paper 2015. Si veda: http://www.china.org.cn/world/2015-12/05/content_37241677.htm

trattamento tariffario zero per il 97% delle voci tassabili, al fine di garantire il continuo accesso dei prodotti africani al mercato cinese¹⁶. È evidente come ci sia stato un cambio di passo e ambizioni del FOCAC rispetto al 2000.

Con il 7° vertice FOCAC del 2018, intitolato “**Camminare insieme verso la prosperità**” e terzo incontro FOCAC ad essere tenuto a livello di vertice (e non solo ministeriale) dopo quelli del 2006 e del 2015, le priorità chiave tendono – come già nel 2015 - a tenere conto maggiormente, almeno in via di principio, dell’**agenda dell’UA (l’Agenda 2063)** e di alcune delle agende dei **blocchi economici regionali dell’Africa**. Il vertice del 2018 risentì inevitabilmente della guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina e di un sistema multilaterale in ritirata; in questo contesto, il Presidente Xi Jinping colse l’occasione per esprimere le preoccupazioni della Cina sul protezionismo e il crescente unilateralismo. La Cina sfruttò l’occasione per includere le Nazioni Unite nel FOCAC, offrendo uno spazio al Segretario generale dell’ONU António Guterres per parlare dell’importanza della visione cinese nell’ONU e del multilateralismo come centrali per un ordine basato sulle regole. Xi Jinping enfatizzò otto aree di cooperazione FOCAC tra il 2018 e il 2021, includendo:

1. **Un’iniziativa di promozione industriale**
2. **Un’iniziativa per la connettività delle infrastrutture**
3. **Un’iniziativa di facilitazione del commercio**
4. **Un’iniziativa per lo sviluppo verde**
5. **Un’iniziativa per lo sviluppo delle capacità**
6. **Un’iniziativa di assistenza sanitaria**
7. **Un’iniziativa di scambio e mobilità delle persone**
8. **Un’iniziativa di pace e sicurezza.**

Furono inoltre previste **50.000 borse di studio e 50.000 opportunità di formazione** e Pechino propose anche di dare a 2.000 giovani africani l’opportunità di visitare la Cina per scambi, rafforzando così le competenze soft insieme con gli impegni a sostenere le infrastrutture fisiche.

¹⁶ Il piano d’azione adottato a Johannesburg nel 2015 entrava più nel dettaglio rispetto alle edizioni precedenti del FOCAC: la Cina metteva a disposizione 35 miliardi di dollari di prestiti agevolati e crediti all’esportazione, mentre si impegnava a espandere il Fondo di sviluppo Cina-Africa da 5 a 10 miliardi di dollari. Inoltre, Pechino si impegnava anche ad espandere gradualmente i prestiti speciali per sostenere le piccole e medie imprese in Africa da 1 a 6 miliardi di dollari. La cooperazione allo sviluppo cinese si orientava principalmente nei settori dello sviluppo delle risorse umane, infrastrutture, assistenza medica e sanitaria, agricoltura e sicurezza alimentare, risposta ai cambiamenti climatici, prevenzione e controllo della desertificazione, protezione dell’ambiente, azioni umanitarie per alleviare la povertà, migliorare i mezzi di sussistenza delle persone e costruire la capacità di uno sviluppo indipendente. Inoltre, 3 miliardi di dollari venivano stanziati per la creazione del China South-South Cooperation Fund per sostenere la lotta ai cambiamenti climatici e 60 milioni di dollari di assistenza militare gratuita andavano a potenziare le scarse risorse dell’UA.

La Cina si impegnò anche a creare un Istituto di studi africani e organizzare 50 eventi congiunti di cultura, sport e turismo, oltre a rafforzare la cooperazione nei media. Xi Jinping parlò di 60 miliardi di dollari per il periodo dal 2018 al 2021, anche se lo Stato cinese si impegnò poi a mobilitarne direttamente solo 50 miliardi, chiedendo alle aziende cinesi di contribuire al resto attraverso i progetti di investimento. I 60 miliardi di dollari dovrebbero essere ripartiti in:

- **20 miliardi di dollari in nuove linee di credito**
- **15 miliardi in aiuti: sovvenzioni, prestiti senza interessi e prestiti**
- **10 miliardi per un fondo speciale per il finanziamento dello sviluppo**
- **5 miliardi per un fondo speciale per finanziare le importazioni dall’Africa.**

È da notare che mentre l’impegno totale di crediti e aiuti (le prime due voci indicate nella ripartizione) diminuiva da 40 miliardi di dollari nel 2015 a 35 miliardi di dollari nel 2018, **il pacchetto del 2018 risultava a condizioni più agevolate per l’Africa rispetto al pacchetto del 2015, perché la cooperazione allo sviluppo della Cina (intendendo aiuti a dono, crediti senza interessi e crediti agevolati) aumentava a 15 miliardi di dollari per il triennio, cioè 5 miliardi di dollari all’anno tra il 2018 e il 2021.** Probabilmente tali risorse sono state affidate alla neonata Agenzia cinese per lo sviluppo, inaugurata ad aprile del 2018 e posta direttamente sotto il Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese e non più, come in precedenza, sotto il Ministero del Commercio estero, con lo scopo di coordinare le politiche di cooperazione allo sviluppo.

I riflettori e l’attenzione mediatica erano e sono naturalmente puntati sull’appuntamento ciclico ogni tre anni, ma non bisogna dimenticare che a livello operativo lavorano sottotraccia e **in forma più permanente alcuni sotto-forum cinesi che rappresentano interessi più specifici che poi si interconnettono con le controparti africane.** Tali strutture e processi comprendono il Comitato d’azione cinese di follow-up, i Ministeri di linea (affari esteri, commercio e finanze), Ministeri ausiliari, agenzie governative e non governative che dialogano con le controparti africane. Coerentemente con questa cornice istituzionale, **la Cina ha raggiunto accordi con l’UA, il Nuovo Partenariato per lo sviluppo dell’Africa (NEPAD) e le comunità economiche regionali africane,** allo stesso tempo stipulando accordi specifici con singoli Paesi africani.

Probabilmente, a voler cercare uno stretto collegamento tra risultati positivi in termini economico-finanziari del partenariato e quadro di riferimento del FOCAC, il perno gravitazionale che ha assicurato la crescita accelerata del partenariato sino-africano è proprio nel richiamo, apparentemente retorico e a carattere di preambolo del FOCAC, che enfatizza il **principio dei vantaggi reciproci e del pragmatismo. L’indebolimento dell’ideologia socialista** da parte cinese e la transizione dagli aiuti ad attività come il commercio e gli investimenti, fondati sul principio dei mutui benefici, con la ricerca di nuovi mercati sia di approvvigionamento che di sbocco per imprese cinesi in crescita, sono stati fattori chiave dietro all’accresciuto interscambio commerciale, al maggiore indebitamento estero e ai maggiori investimenti.

Col tempo, sono affluite in Africa grandi quantità di crediti commerciali e aiuti per le **infrastrutture, come indicato in precedenza, ma anche progetti relativi all'assistenza sanitaria e all'istruzione** hanno caratterizzato l'operatività del FOCAC.

Il libro bianco del governo cinese sulla cooperazione sino-africana del 2013 confermava la **diversificazione dell'impegno economico cinese** in molti settori in Africa: **finanza, edilizia, produzione, servizi, commercio, agricoltura e settore immobiliare rappresentavano quasi il 70% degli IDE cinesi in Africa**. Sarebbe, ovviamente, sbagliato sottovalutare l'importanza per la Cina dell'approvvigionamento di risorse naturali disponibili in Africa come una delle determinanti sostanziali dei legami economici e del partenariato politico, ma non pare sufficiente ricondurre a questa unica motivazione gli impegni crescenti della Cina in Africa.

Del resto, nei primi undici anni di esistenza del FOCAC l'Africa esportava più petrolio negli Stati Uniti che in Cina e dal 2012 sia la Cina che gli Stati Uniti hanno ridotto le loro importazioni petrolifere dall'Africa. In base ai dati del Carnegie Endowment for International Peace, le **industrie estrattive rappresentavano solo il 29% circa degli IDE cinesi in Africa nel 2009**, mentre nello stesso anno circa il 60% degli IDE statunitensi in Africa andò al settore minerario.

Per l'ennesima volta, ci sono perciò diversi elementi ricorrenti che portano a non definire il caso cinese come anomalia rispetto al comportamento degli altri grandi player globali in Africa, ma semmai come un caso orientato a conseguire risultati immediati.

Se le fonti cinesi esaltano l'esperienza della cooperazione sino-africana del FOCAC, in Occidente, almeno nella componente attenta a seguirne gli sviluppi, le dinamiche di quelle relazioni sono state molto criticate per la natura sbilanciata del partenariato guidato e orientato dalla Cina, oltre che per le preoccupazioni nei confronti della già ricordata diplomazia della trappola del debito in Africa.

3.2 Alcuni punti di vista dall'Africa

È quindi interessante, ai fini di una comprensione più ampia della realtà in oggetto, provare a raccontare la realtà del FOCAC attraverso la lettura che ne danno alcuni studiosi africani, a complemento di un dibattito polarizzato sul ruolo della Cina in Africa da una prospettiva sinocentrica o eurocentrica¹⁷.

¹⁷ Numerose sono le fonti cui attingere. Oltre a svariati articoli su riviste scientifiche sugli studi sullo sviluppo, l'economia internazionale e le relazioni internazionali, sono preziose due recenti collettanee, che ricomprendono capitoli scritti dagli autori di seguito richiamati. Si tratta di: S. O. Abidde e T. A. Ayoola (a cura di) (2020), *China in Africa. Between Imperialism and Partnership in Humanitarian Development*, Lexington Books, Londra; P. Mthembu e F. Mabera (a cura di) (2021), *Africa-China Cooperation. Towards an African Policy on China?*, Palgrave MacMillan, Londra.

Philani Mthembu e Faith Mabera, entrambi dell'Institute for Global Dialogue e dell'University of South Africa di Pretoria, in Sudafrica, sottolineano che, con la presenza dell'**ufficio di rappresentanza dell'UA a Pechino** aperto nel 2018 e ora operativo, facendo seguito all'istituzione di una missione della Cina presso la sede dell'UA ad Addis Abeba nel 2015, l'Africa ha aggiunto un importante livello di coordinamento nelle relazioni con la Cina che diventerà di maggiore importanza negli anni a venire. L'importanza di questo elemento è stata chiarita durante l'8° China-Africa Think Tanks Forum nel 2019 come parte del processo di attuazione del piano d'azione FOCAC adottato nel 2018. Si tratta di un punto ancor più importante dopo la riunione di coordinamento del luglio 2019 dell'UA e delle Comunità economiche regionali, durante la quale sono stati sollecitati maggiori sforzi di coordinamento africano in modo da avere un approccio più comune verso le relazioni internazionali con la Cina, gli Stati Uniti e l'UE, a tutela dell'autonomia continentale e sub-regionale¹⁸.

Bob Wekesa, dell'università di Witwatersrand a Johannesburg, in Sudafrica, sostiene che l'asimmetria nelle relazioni che attraversano la sfera politica, economica e culturale tra Cina e Africa è un riflesso della **mancanza di un quadro politico coerente dell'Africa verso la Cina**, mentre quest'ultima è guidata da un'architettura politica che traccia con chiarezza di visione la sua strategia di grande successo in e con l'Africa. Anche nei casi in cui gli aspetti di una politica africana verso la Cina possono essere letti in politiche più ampie come l'Agenda 2063, la capacità di attuazione dell'Africa è carente e i limiti del partenariato asimmetrico rimproverati dall'Occidente alla Cina sono, dunque, attribuibili a responsabilità africane più che a pericolose intenzioni cinesi.

La Cina sa e ha pianificato ciò che vuole nelle relazioni mentre l'Africa è afflitta da ambiguità e ambivalenza. Per meglio inquadrare l'azione del FOCAC, la Cina annunciò la sua prima politica per l'Africa nel 2006 e la sua seconda politica nel 2015; l'Africa non ha avuto alcuna politica nei confronti della Cina in questo periodo. La Cina ha rafforzato il suo impegno e la sua strategia, divenuta più articolata col tempo: la politica del 2006 è un documento di poco più di 3.000 parole, mentre quella del 2015 è un testo di oltre 8.000 parole, molto più dettagliato ed elaborato, tanto che comincia a perdere la dimensione di politica in senso stretto, quasi settoriale, e si può leggere come una strategia, che attinge e incorpora elementi di dichiarazioni e piani d'azione del FOCAC.

Il linguaggio è, come spesso capita, denso di retorica, ma il nucleo della politica del 2015 sta nell'elevazione dell'Africa nell'ordine di priorità della politica estera cinese: dal "nuovo tipo di partenariato strategico" enunciato nel testo del 2006, le relazioni sono state spinte più in là come

¹⁸ Le comunità economiche regionali (Regional Economic Communities, REC) ufficiali riconosciute dall'UA sono otto: Unione del Maghreb Arabo (UMA), Mercato comune per l'Africa orientale e meridionale (COMESA), Comunità degli Stati del Sahel-Sahara (CEN-SAD), Comunità dell'Africa orientale (EAC), Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS), Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD), Comunità per lo sviluppo dell'Africa meridionale (SADC).

“partenariato strategico e cooperativo”. Il problema è che in pratica **solo alcuni Paesi, come Egitto, Nigeria, Kenya e Sudafrica, rientrano nel “partenariato strategico”**, una categoria basata sul livello di importanza economica e politica di un Paese africano per la Cina. In questo senso, il meccanismo FOCAC è una vera e propria estensione della politica africana della Cina piuttosto che essere un meccanismo realmente bilanciato tra le parti, perché da parte africana manca la capacità di indicare come la Cina possa aiutare l’Africa a raggiungere il suo obiettivo a lungo termine di “un’Africa integrata, prospera e pacifica, guidata dai suoi stessi cittadini, che rappresenti una forza dinamica nell’arena internazionale”, come proclamato dall’Agenda 2063, lanciata dalla Commissione dell’UA a giugno del 2015 e di cui il documento strategico cinese del 2015, presentato in occasione del vertice di Johannesburg di dicembre 2015, prende attentamente nota.

L’Agenda 2063 fissa sette aspirazioni prioritarie: crescita sostenibile, integrazione panafricana, buon governo, pace e sicurezza, identità africana, centralità delle persone e influenza globale. Se questi sette obiettivi generali non tracciano il perimetro d’azione del partenariato con la Cina, con l’UE o con gli Stati Uniti, ciò è soprattutto per **mancanza di capacità africana**. L’Agenda 2063 dà particolare priorità all’integrazione politica ed economica del continente, sostenendo lo sviluppo infrastrutturale transfrontaliero come facilitatore per il movimento di persone, beni e servizi. Ciononostante, la **dimensione transfrontaliera e l’integrazione continentale con le infrastrutture di trasporto transfrontaliere non sono in cima all’agenda di cooperazione sino-africana**, come del resto nemmeno in quella degli altri partenariati internazionali; infatti, la nuova politica cinese del 2015 dà priorità all’industrializzazione e all’agricoltura, ponendo lo sviluppo delle infrastrutture in generale (non transfrontaliero) al terzo livello di importanza.

Un’area politica in cui l’Africa e la Cina hanno espresso una posizione comune, registrata nei documenti del FOCAC, è che l’Africa dovrebbe avere un **posto permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite** sotto la rubrica della riforma delle Nazioni Unite; si tratta di un punto su cui però colpevolmente l’Africa non ha mai insistito perché diventasse priorità politica del Forum¹⁹.

Francis A. Kornegay Jr. dell’Institute for Global Dialogue e dell’University of South Africa di Pretoria in Sudafrica, rimarca l’incapacità finora dell’Africa di trovare realmente una posizione comune e **il nodo di “una e molte Afriche”** nelle relazioni esterne del continente con i partner di sviluppo trova nel FOCAC l’espressione più emblematica. La frammentazione all’interno di

¹⁹ Questo argomento, relativo alla responsabilità dei governi africani nel non sfruttare adeguatamente le opportunità potenziali del FOCAC, non è nuovo. Interessante, ad esempio, lo studio di tre economisti e politologi sudafricani della University of Zululand, secondo cui la Cina ha aiutato l’Africa attraverso i suoi investimenti negli ultimi decenni e queste relazioni sono state benefiche per entrambe le parti; tuttavia, perché le relazioni siano più vantaggiose per l’Africa, i leader africani dovrebbero utilizzare il FOCAC per articolare politiche chiare per il loro impegno con la Cina e per proteggere le loro piccole e fragili economie dalle importazioni cinesi a basso costo. Si veda: D. N. Mlambo, V. H. Mlambo, M. A. Mubecua (2018), “The Rise of Chinese Investments in Africa: For Whose Benefit?”, *Journal of Economics and Behavioral Studies*, Vol. 10, N. 4, pp. 81-87

meccanismi di governance sovranazionale come l'UA e le comunità economiche regionali determina l'assenza di un'influenza significativa da parte di questi meccanismi su decine di capi di Stato che custodiscono gelosamente la loro sovranità nazionale, spesso assecondando interessi personali di potere. In questo senso l'autore sostiene che il superamento di questa difficoltà strutturale in direzione di un reale empowerment del continente dipenderà dall'avanzamento effettivo del credito e degli spazi di potere che le istituzioni come l'UA e i meccanismi regionali riusciranno a conquistarsi, **sottraendo spazi monopolizzati oggi dai governi nazionali**. Senza una capacità di muoversi coralmemente in modo coordinato e coerente, la capacità negoziale dei Paesi africani inevitabilmente soccomberà nel rapporto asimmetrico con la Cina, come di fatto ha dimostrato sinora il FOCAC.

Allo stesso tempo, l'autore chiarisce come occorra, da una prospettiva africana, anche correggere la lettura distorta prevalente nel dibattito occidentale sul coinvolgimento della Cina in Africa, ovvero la virtuale invisibilità dell'Africa come attore proattivo e le preoccupazioni che ne derivano e che sono il riflesso dell'ascesa globale della Cina. Anziché enfatizzare il peso e il comportamento della Cina sul continente, che è un fattore che incide sulle relazioni degli altri partner occidentali con l'Africa, costretti a inseguire, occorre valutare criticamente la relazione sino-africana in termini di come serva o comprometta gli interessi dell'Africa. Riprendendo proposte circolate negli anni ma finora mai tradotte in effettiva riorganizzazione dell'architettura del FOCAC, l'autore suggerisce di **regionalizzare l'impegno diplomatico sino-africano nei vertici futuri, suddividendo il FOCAC in otto vertici paralleli a tre – Cina, UA e singola comunità economica regionale –**; alternativamente, andrebbero utilizzati come consultazioni preparatorie tra UA e singole comunità regionali per poi alimentare una delegazione più piccola di rappresentanti delle stesse comunità regionali al livello di partenariato FOCAC-UA. Anziché una parata di oltre 50 capi di Stato, servirebbe una delegazione molto più piccola composta dalla troika (l'attuale, la precedente e la futura presidenza dell'UA), la presidenza della Commissione e la presidenza delle comunità economiche regionali. In questo modo, relazioni economiche sino-africane più mirate e rilevanti a livello regionale informerebbero l'agenda del FOCAC; **l'enfasi sul regionalismo panafricano** dovrebbe essere il mezzo per rafforzare l'UA e arrivare al continentalismo panafricano, anziché lasciare che pochi Paesi africani impongano i propri interessi²⁰. La debolezza dell'UA e delle comunità regionali non sfugge a queste considerazioni e, al momento, è l'impedimento maggiore su cui occorrerebbe lavorare²¹. Dal punto di vista del

²⁰ Al riguardo, un documento del 2017 molto citato è la Relazione sull'attuazione della decisione sulla Riforma istituzionale dell'Unione Africana, firmata dal Presidente del Ruanda, allora in procinto di diventare presidente di turno dell'UA. Si veda: P. Kagame (2017), "The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union", Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), Addis Abeba, 29 gennaio.

²¹ L'autore ha chiaro come, per esempio, l'irrisolto conflitto Marocco-Repubblica Sahrawi ponga una sfida alla prospettiva di regionalizzare la diplomazia africana verso la Cina e gli altri partner, come dimostra la debolezza di un importante pilastro regionale funzionante dell'UA, ovvero l'Unione del Maghreb Arabo. Ciò è particolarmente grave in un momento di crisi nordafricana che deriva dalla destabilizzazione della

continente, infine, la diplomazia africana verso la Cina attraverso il FOCAC dovrebbe esprimere un approccio strategico più ampio verso l'Asia nel suo complesso, tenuto conto per esempio di partenariati strategici con il Giappone (TICAD) e l'India (IAFS), che solleciterebbero un maggiore e migliore coordinamento degli impegni di partenariato esterno dell'Africa.

Siphamandla Zondi, direttore dell'Institute for Global Dialogue e professore di Development Studies al Dipartimento di scienze politiche e relazioni internazionali dell'Università di Johannesburg in Sudafrica, ritiene che il ruolo della Cina in Africa sia soggetto a distorsioni derivanti da ciò che sappiamo sul ruolo delle grandi potenze occidentali in Africa nei secoli passati; di conseguenza, ci si aspetta che la Cina replichi la loro postura e i loro errori. Questo spiegherebbe lo scetticismo prevalente in letteratura sulla Cina in generale e sul suo ruolo in Africa in particolare. La concezione del potere delle potenze occidentali era e continua ad essere sostenuta dalla logica del dominio e del controllo, dal disprezzo e dalla denigrazione degli altri; così ci si aspetta che anche i cinesi finiscano lì. Per l'autore, un passo importante verso una migliore interpretazione dell'esperienza FOCAC sarebbe ribellarsi all'impulso di perpetuare negazioni eurocentriche delle realtà altrui. Secondo la dichiarazione inaugurale del FOCAC tenutosi a livello ministeriale nel 2000, il FOCAC è stato istituito, tra le altre ragioni, per un ampio scambio di opinioni sugli affari internazionali e lo stato delle relazioni tra la Cina e i Paesi africani. Ciò era ritenuto necessario in ragione dei gravi fattori destabilizzanti nel mondo, tra cui l'enorme divario tra il ricco Nord e il Sud povero, che impedivano condizioni adeguate per la pace e lo sviluppo. Le due parti non vedevano di buon occhio il processo di globalizzazione in atto, visto come il perpetuarsi della disuguaglianza tra il Nord e il Sud, e all'interno delle regioni e dei Paesi riconoscevano che l'Africa era l'epicentro di queste distorsioni, debolezze e problemi, che portano ad alti livelli di povertà, malattia, violenza e disperazione tra gli africani.

Il FOCAC si proponeva di porre fine a questa situazione attraverso la cooperazione e la solidarietà. **Le due parti, in pratica e ambiziosamente, si impegnavano per l'ideale di un nuovo ordine internazionale politico ed economico, caratterizzato dalla democratizzazione delle relazioni internazionali e dall'effettiva partecipazione dei Paesi in via di sviluppo nei processi decisionali internazionali**, oltre che per il disarmo e la proibizione delle armi di distruzione di massa. Si trattava di impegni, in realtà, non del tutto nuovi per i Paesi africani e la Cina, che avevano cooperato nel Gruppo dei settantasette più la Cina (G77+Cina) per sostenere attivamente alcuni di questi impegni. Si tratta di ideali condivisi anche con il resto del Sud globale nel sistema delle Nazioni Unite e con i membri del Movimento dei Non Allineati. Su questioni molto importanti come l'Agenda 2030 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e gli

Libia post-Gheddafi. Allo stesso modo dall'altra parte del continente, cioè in Africa australe, il Sudafrica – Paese dominante politicamente – non sembra avere fretta di iniziare le consultazioni per dare più spazio alla comunità di integrazione regionale (SADC oppure l'Unione doganale dell'Africa meridionale: Southern African Customs Union, SACU) in seno al dialogo del FOCAC, tenuto altresì conto del fatto che il Sudafrica ha un dialogo con Pechino in quanto appartenente ai BRICS con Cina, Russia, Brasile e India.

impegni per la decarbonizzazione e la lotta ai cambiamenti climatici, entrambe le parti – distinguendosi dai Paesi occidentali – condividono il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, chiedendo che l’agenda globale sia inclusiva, sostenibile e basata su impegni che siano proporzionati alle capacità dei Paesi coinvolti. L’autore non ignora gli **squilibri di potere politico ed economico tra Cina e Africa**, né il fatto che il FOCAC abbia sofferto seriamente della mancanza di responsabilità strutturata, monitoraggio e valutazione delle sue decisioni, né l’inadeguata partecipazione degli attori non statali, compreso il fatto che molti degli impegni presi non potrebbero essere pienamente attuati senza la loro partecipazione, né le distanze tra Cina e Africa su vari temi.

Un esempio su tutti è il fatto che i paesi africani del FOCAC (tranne il Marocco) abbiano posizioni in linea con il cosiddetto **Consenso Ezulwini**²², che prevede una **riforma dell’ONU e del suo Consiglio di sicurezza più radicale di quella proposta dalla Cina**, chiedendo di porre fine all’idea stessa di potere di veto, considerata una forma di ingiustizia che rende alcuni membri dell’ONU legalmente superiori ad altri, mentre la Cina vede il veto come una parte del gioco di bilanciamento tra il Nord e il Sud nel Consiglio. Resta, però, il fatto – secondo l’autore – che **occorra guardare il FOCAC e la sua dimensione politica non allineandolo al partenariato dell’Africa con UE, Stati Uniti o Giappone**, ma in una prospettiva altra, incomparabile, post-coloniale si potrebbe dire, rivendicandone i meriti, pur non ignorandone i limiti. In altri termini, ci sarebbero molti elementi a delineare un tratto specifico del FOCAC rispetto ad altri meccanismi globali di cooperazione con l’Africa e, sebbene il suo valore sia più nel quadro politico e nell’impianto strategico che nel tradurre le decisioni in azioni concrete sul terreno, la sua specificità più importante è quella di essere un esempio di cooperazione Sud-Sud²³.

²² Il Consenso Ezulwini è una posizione sulle relazioni internazionali e la riforma delle Nazioni Unite concordata dall’Unione Africana e adottata in una sessione straordinaria del Consiglio esecutivo dell’UA nel marzo 2005 ad Addis Abeba. Chiede un Consiglio di sicurezza più rappresentativo e democratico, in cui l’Africa, come tutte le altre regioni del mondo, sia rappresentata.

²³ Al di là dell’enfasi retorica che può infastidire nella lettura di questa argomentazione, questo punto specifico non va trascurato. La cooperazione Nord-Sud rimane essenziale per le prospettive di sviluppo dei Paesi africani; tuttavia la cooperazione Sud-Sud ha progressivamente ricevuto una sempre maggiore attenzione da parte dei responsabili politici. Questo fenomeno, non ancora sufficientemente colto in Occidente, è stato evidente prima e dopo la seconda Conferenza di alto livello delle Nazioni Unite sulla Cooperazione Sud-Sud (Buenos Aires Plan of Action Plus 40, BAPA+40), che ha avuto luogo nel marzo 2019 a Buenos Aires. L’incontro è stato seguito da una serie di riunioni nel Sud globale e nel Nord sul significato della BAPA+40 non solo per la cooperazione Sud-Sud, ma anche per la cooperazione triangolare. Per chi volesse approfondire, si vedano i documenti consultabili sul sito: <https://www.southcentre.int/tag/buenos-aires-plan-of-action-plus-40-bapa40/>. Al riguardo, si è anche parlato di un possibile modello di trilateralizzazione delle relazioni UE-Africa-Cina; tuttavia, la predilezione della Cina per il bilateralismo e le sensibilità storiche sia di Pechino che dell’Africa riguardo alla leadership europea, tendono a complicare la fattibilità di questo specifico canale di interazione interregionale, almeno nel breve periodo.

Lawrence Mhandara, docente di scienze politiche presso il Dipartimento di Studi Politici e Amministrativi all'Università dello Zimbabwe, sostiene che l'impegno della Cina in Africa non è motivato principalmente da obiettivi imperialistici o umanitari, come invece è capitato spesso nel caso dei partner occidentali, ma da un calcolo strategico non così ovvio, che cerca di **controbilanciare le altre potenze globali (non solo gli Stati Uniti) interessate alla "conquista" dell'Africa**, controllando così la loro influenza globale. In questo senso, la politica cinese può trovare facilmente argomenti persuasivi nelle controparti africane, finora poco capaci di sfruttare a proprio vantaggio la competizione tra i global player.

Con l'uso di un quadro teorico di economia politica strutturalista, **Kudakwashe Chirambwi**, coordinatore del programma Pace, Leadership e Programma di risoluzione dei conflitti presso l'Università Nazionale di Scienza e Tecnologia in Zimbabwe, indaga la specificità del tipo di potere sviluppato dalla Cina e i suoi successi nel tentativo di costruire una comunità di futuro condiviso. In particolare l'argomentazione ruota attorno a tre concetti di potere che la Cina impiegherebbe: il primo è il **potere visibile** con cui Pechino prende decisioni su questioni su cui c'è un conflitto osservabile negli Stati africani; il secondo, il **potere invisibile**, coinvolge i modi in cui la Cina influenza le decisioni per bloccare altre comunità e iniziative alternative alla *Belt and Road Initiative*; il terzo è un **potere nascosto** e, sempre attraverso la BRI e la costruzione di una comunità di valori condivisi, la Cina manipola gli altri Paesi per far loro credere che lo sviluppo comune attraverso il commercio e le reti infrastrutturali sia nel loro interesse, quando invece non è così. La **combinazione dei tre livelli di potere esercitati produce dominazione e controllo** che, non diversamente dalle relazioni con gli altri global player, determina subalternità africana.

Priye S. Torulagha, attualmente professore associato di Scienze politiche e pubblica amministrazione nel Dipartimento di Scienze Sociali alla Florida Memorial University, analizzando le crescenti relazioni economiche e politiche tra la Cina e i Paesi africani afferma che la **strategia economica internazionale della Cina è progettata per influenzare un cambiamento di paradigma teso a stabilire un nuovo ordine mondiale**. Nel dire ciò, suggerisce anche che il tentativo di creare un nuovo ordine mondiale è sia della Cina che dell'Africa ed è basato sulla reciprocità e sul rifiutare entrambi un modello di politica di potere più machiavellico tipico delle relazioni economiche occidentali. In questo senso, è una alleanza strategica più naturale tra le parti oltre che più conveniente sul piano finanziario finora per l'Africa.

Charles Mutasa, infine, docente a tempo parziale di Studi sullo Sviluppo della Zimbabwe Open University, ritiene che l'enfasi e l'impegno della Cina a favore del **principio di non interferenza negli affari interni di altri Paesi** come principio chiave della sua politica estera richiedano un esame più rigoroso di qualsiasi altro fenomeno di sviluppo nel Ventunesimo secolo. In effetti, i maggiori partner commerciali della Cina e le destinazioni di investimento nel continente hanno una **varietà di sistemi sociopolitici come controparte**: ci sono esempi di quelle che sono considerate democrazie funzionanti come il Sudafrica e il Ghana, Stati in via di

sviluppo come l’Etiopia e l’Algeria, e Stati fragili come la Repubblica Democratica del Congo e lo Zimbabwe. Questi Paesi hanno anche diversi gradi nell’indice *Ease of Doing Business* della Banca Mondiale, che misura l’onere della regolamentazione, l’ambiente degli affari e la performance della burocrazia. Il risultato mostra che **i legami economici globali della Cina con l’Africa hanno poca correlazione con i sistemi politici e non possono essere spiegati dai legami della Cina con alcuni governi autoritari o dalle condizioni convenienti del business environment.** È un aspetto che richiede attenzione e cautela, con elementi di ambivalenza, rispetto a letture semplicistiche e che rende perciò complesso arrivare con nettezza a liquidare la questione se le attuali relazioni sino-africane siano una nuova forma di imperialismo o se diano all’Africa un’opportunità unica di gestire il proprio processo di sviluppo.

3.3 Alcuni punti cruciali del Forum 2021, a partire da 5 fattori chiave, 8 aree prioritarie e 4 passi da compiere

Anche semplicemente considerando che **il totale della popolazione che risiede in Cina e in Africa, pari a circa 2,8 miliardi di persone (quasi 1,4 miliardi di persone in Africa e appena sopra 1,4 miliardi in Cina) rappresenta più di un terzo della popolazione mondiale** (il 35,44%), il partenariato Cina-Africa è di grande importanza per il mondo intero. Può essere un’alleanza per salvaguardare i diritti e gli interessi dei Paesi in via di sviluppo per favorire un ordine internazionale più equilibrato, come la retorica ufficiale delle parti coinvolte vorrebbe, oppure è soprattutto uno strumento diplomatico cinese per costruire alleanze strategiche funzionali agli interessi nazionali e a imporsi come global player di prima grandezza, dal momento che la Cina ha una politica africana, ma l’Africa non ha una politica cinese. Può darsi che il Forum sia entrambe le cose ma, in ogni caso, il meccanismo per una cooperazione “pragmatica” non può essere ignorato.

Superati i 20 anni di vita, l’ottavo FOCAC triennale che si terrà a Dakar, in Senegal, a settembre si materializza in un momento in cui il significato del Forum è stato sottoposto a prove impegnative dallo scoppio della pandemia da Covid-19. Allo stesso tempo, alla celebrazione del 20° anniversario del FOCAC lo scorso novembre entrambe le parti si sono impegnate a **mantenere il FOCAC come perno della cooperazione Cina-Africa**, che trova nella Cina un fondamentale partner commerciale, di investimento e di finanziamento per l’Africa, e a perseguire una cooperazione Cina-Africa di livello ancora più alto. Non deve essere sottovalutata l’importanza del partenariato sino-africano per fornire oggi il necessario sostegno a Pechino in contesti multilaterali, rendendo **il FOCAC uno spazio diplomatico cruciale per la costruzione cinese di coalizioni globali.** Inoltre, quest’anno ha un significato speciale per la Cina che commemora il centenario della fondazione del Partito comunista cinese e ha tutte le intenzioni di rafforzare il partenariato con l’Africa.

Negli ultimi mesi ci sono state **frequenti attività diplomatiche tra la Cina e il Senegal**, compresa una telefonata a maggio tra i Presidenti Xi Jinping e Macky Sall insieme a un incontro tra il Sall e l'inviato di Pechino a Dakar Xiao Han. La **spedizione di vaccini anti Covid-19** era sicuramente nella loro agenda, ma probabilmente si è continuato a discutere della logistica per il vertice del Forum: l'ipotesi più accreditata è che il Forum si svolgerà in un formato combinato on-line e off-line, con alcuni momenti a distanza e alcuni eventi in presenza.

A ridosso dell'evento, c'è una crescente speculazione su ciò che sarà all'ordine del giorno e ciò che emergerà in termini di priorità in evoluzione della Cina sul continente, a conferma della natura ancora sbilanciata del potere negoziale tra le parti e, soprattutto, su quante risorse finanziarie saranno mobilitate da Pechino, efficace termometro dell'impegno cinese rispetto al passato.

La stampa governativa cinese e il Ministero degli esteri non mancano di rinnovare l'impegno anche in questa edizione del FOCAC per la promozione del sostegno reciproco e la solidarietà nella lotta contro la pandemia. Soprattutto, presentano come un successo l'esperienza delle sette sessioni precedenti del FOCAC e l'impegno per le otto aree di collaborazione proposte dal Presidente Xi Jinping per il periodo 2018-2021 durante il vertice di Pechino del 2018. Il governo cinese diffonde comunicati che mostrano come, a partire da quegli otto pilastri, il FOCAC abbia spostato la cooperazione allo sviluppo tra Cina e Africa a livelli senza precedenti, soprattutto in ragione di cinque fattori:

1. **l'incremento dell'interscambio commerciale tra Cina e Africa e degli IDE cinesi in Africa** - che sono rispettivamente aumentati di 20 e 100 volte rispetto a due decenni fa, quando il FOCAC fu lanciato - è la principale prova del successo. La forza di questa alleanza – secondo le fonti cinesi – è riuscita a prevalere sull'urto della pandemia, che non ha paralizzato la cooperazione economica e commerciale tra Cina e Africa: più di 1.100 progetti cinesi continuano ad operare nella regione, con gli investimenti cinesi nel continente e il volume degli scambi commerciali che nel 2020 hanno tenuto botta. La Cina ha anche istituito sei zone di cooperazione economica e commerciale d'oltremare in cinque paesi africani: Egitto, Etiopia, Zambia, Mauritius e Nigeria. Inoltre, ci sono quasi 100 parchi industriali congiunti sino-africani in costruzione o in funzione che hanno incrementato gli investimenti di Pechino in Africa, con oltre 3.700 aziende cinesi che operavano nel continente a inizio 2020.
2. Il FOCAC – sempre scorrendo i comunicati ufficiali del governo cinese – ha dato un **impulso straordinario allo sviluppo infrastrutturale in Africa**. A inizio 2020, la Cina aveva sostenuto la realizzazione di oltre 200 progetti infrastrutturali, tra cui la ferrovia Etiopia-Djibouti e la ferrovia a scartamento standard Kenya Mombasa-Nairobi-Naivasha. Allo stesso modo, le aziende cinesi hanno contribuito a costruire o aggiornare circa 2 mila chilometri di ferrovie, 30 mila km di autostrade, più di 30 mila km di linee di trasmissione e trasformazione, 85 milioni di tonnellate all'anno di capacità portuale, più di 9 milioni di tonnellate al giorno di capacità di trattamento

delle acque pulite e circa 20 mila MW di capacità di produzione di energia in Africa. Dinanzi alle contromosse occidentali, in particolari statunitensi, la Cina vorrà rafforzare il successo promettente della *Belt and Road Initiative*, dal momento che ben 46 Paesi africani e la Commissione dell'UA hanno già firmato accordi di cooperazione con la Cina nell'ambito di questa iniziativa.

3. Il **FOCAC ha dato la priorità alla formazione delle risorse umane africane**, aiutando i Paesi africani a migliorare le infrastrutture educative e a coltivare competenze e talenti per sostenere l'industrializzazione sostenibile. Ciò è avvenuto soprattutto nel quadro del FOCAC 2018, come già ricordato a proposito dell'impegno cinese di offrire 50 mila borse di studio agli studenti africani dal 2018 al 2021.
4. Il **Forum ha fornito canali per il miglioramento del settore sanitario dell'Africa**. Al vertice di Johannesburg del 2015 è stato deciso che la Cina avrebbe partecipato alla costruzione del sistema di controllo e prevenzione della salute pubblica dell'Africa e delle relative capacità, avrebbe sostenuto la realizzazione e il funzionamento di 20 ospedali, avrebbe rafforzato i reparti degli ospedali africani per le malattie che richiedono risposte basate sull'alta specializzazione e avrebbe incoraggiato le imprese cinesi a intraprendere la produzione locale di farmaci in Africa. Tutto ciò acquista particolare valore nel contesto dell'attuale pandemia.
5. Dal vertice del 2015, Pechino ha anche sostenuto lo **sviluppo delle capacità, la formazione e la condivisione di agro-tecnologie ed esperienze e il trasferimento di tecnologie agricole** applicabili attraverso iniziative come i centri dimostrativi e il progetto "Enriching People with Agriculture".

In occasione di una conferenza stampa congiunta con il Ministro degli esteri tanzaniano Palamagamba Kabudi a Chato l'8 gennaio 2021, il consigliere di Stato e Ministro degli esteri cinese **Wang Yi ha definito il vertice FOCAC di Pechino del 2018 un pieno successo** e una nuova pietra miliare nell'amicizia e nella cooperazione Cina-Africa. A maggio lo stesso Ministro ha fatto una breve rassegna di ciò che è stato realizzato nel periodo 2018-2020, arrivando a indicare che oggi **oltre l'85% delle otto principali iniziative annunciate al vertice di Pechino del 2018 sono state attuate, il 70% dei 60 miliardi di dollari di fondi di sostegno sono stati erogati o stanziati**, e un gran numero di progetti di cooperazione sono stati lanciati o completati. Tutto questo fornisce un forte sostegno all'Africa per raggiungere l'obiettivo della ripresa economica. In questi ultimi anni le parti avrebbero fatto avanzare costantemente – sempre nelle parole del Ministro degli esteri cinese – **la cooperazione della Belt and Road Initiative**. Sottolineando elementi coerenti con i cinque fattori chiave del successo ricordati in precedenza, il Ministro ha ricordato che quasi 100 mila tecnici e ingegneri cinesi hanno continuato a lavorare in Africa, pur nelle limitazioni imposte dalle misure di contenimento della diffusione del virus. È stato inaugurato l'Istituto Cina-Africa. Numerosi Istituti Confucio sono stati aperti nei Paesi africani. Le interazioni nei campi della cultura, delle arti, dello sport, della salute, del turismo e

tra i giovani sono state molto fruttuose. Undici gemellaggi tra città cinesi e africane sono state stabilite di recente, portando il numero totale a 150.

In termini di indicazioni sulle priorità che l'ottava edizione del FOCAC detterà per i prossimi anni, il ministro Wang Yi ha in più occasioni richiamato di fatto l'impianto integrato dell'agenda del 2018, insistendo su **otto sfide attuali: (1) Covid-19, (2) debito estero, (3) capacità industriale, (4) connettività regionale, (5) sviluppo agricolo, (6) rivoluzione digitale, (7) ambiente e cambiamenti climatici, (8) cooperazione militare, pace e sicurezza.**

1. Anzitutto, la Cina intensificherà la **cooperazione sanitaria** con l'Africa per sconfiggere insieme il Covid-19. Pechino è pronta ad aiutare la regione nella prevenzione delle principali malattie, in uno sforzo congiunto per costruire un'Africa sana. La Cina e l'Africa hanno risposto congiuntamente alla sfida del Covid-19: quando il virus ha colpito inizialmente la Cina, i Paesi africani e l'UA hanno dato alla Cina un fermo sostegno in un momento difficile. Oggi il governo cinese è molto preoccupato per l'evoluzione della situazione della pandemia in Africa: non a caso il Presidente cinese aveva chiesto di tenere un vertice straordinario Cina-Africa, che si è svolto a giugno, e ha poi parlato con 11 leader africani per telefono. Il governo cinese ha inviato più lotti di forniture mediche di emergenza e donazioni di vaccini ai Paesi africani di qualsiasi altro partner e ha inviato squadre mediche in 15 Paesi africani. Gli ospedali cinesi sono stati accoppiati con 43 ospedali in 38 Paesi africani e la Cina ha formato più di 20 mila operatori sanitari africani. La costruzione della sede africana del Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie (*Africa Centre for Disease Control and Prevention, CDC*²⁴) è stata avviata prima del previsto.
2. La Cina ha, inoltre, partecipato attivamente all'**iniziativa di sospensione del servizio del debito** del G20; ha firmato accordi di sospensione del debito o raggiunto un'intesa simile con 19 Paesi africani, oltre ad aver cancellato il pagamento dei crediti senza interessi che dovevano scadere entro la fine del 2020 per 15 Paesi africani nel quadro del partenariato FOCAC.
3. Sul fronte degli altri impegni prioritari già indicati nel 2018, la Cina intende intensificare nel prossimo futuro la cooperazione con l'Africa sulla **capacità industriale**, e promuoverà il raggruppamento e la sinergia dei progetti di cooperazione per renderli più avanzati nelle operazioni industriali e più basati a livello locale.
4. Allo stesso modo, la Cina vuole intensificare la cooperazione con l'Africa sulla **connettività regionale** e rafforzare la cooperazione di libero scambio, sostenendo in particolare il rafforzamento della connettività infrastrutturale, commerciale e finanziaria in Africa.
5. In un altro ambito tradizionale di cooperazione, la Cina proporrà di intensificare la **cooperazione agricola** con l'Africa anche per quanto riguarda la produzione alimentare,

²⁴ Si veda: <https://africacdc.org/>

lo stoccaggio e il trasporto. La Cina è pronta ad aiutare il continente a migliorare la sicurezza alimentare in uno sforzo congiunto per cambiamenti significativi, considerando che, secondo l'UA, nel prossimo decennio saranno necessari investimenti pubblici e privati per oltre 45 miliardi di dollari all'anno perché le catene di valore agricolo dei Paesi africani realizzino il loro potenziale di mille miliardi di dollari e si superi il paradosso di un continente agricolo la cui dipendenza dalle importazioni alimentari continua a crescere.

6. Altro punto chiave che la pandemia da Covid-19 ha evidenziato come essenziale e che la Cina intende sostenere è l'impegno necessario a garantire che lo **sviluppo digitale della rivoluzione ICT** in Africa sia reale, sostenibile, equo e inclusivo. La Cina, che finora è stato il principale finanziatore delle infrastrutture ICT – con donazioni, ma soprattutto crediti ai governi e realizzazione delle opere – in Africa, mira a intensificare la cooperazione digitale con il continente, facendo leva sui suoi punti di forza tecnologici²⁵.
7. La pandemia ha reso, se possibile, ancora più urgente la transizione del modello di sviluppo in chiave ecocompatibile. Sicuramente Pechino intensificherà la **cooperazione ambientale** con l'Africa nel perseguimento dello sviluppo sostenibile e nella **risposta al cambiamento climatico**.
8. Allo stesso modo, la Cina intensificherà la **cooperazione militare e di sicurezza** con l'Africa, cooperando per migliorare la capacità di mantenimento della pace e di lotta al terrorismo. Il coinvolgimento cinese nella sicurezza africana è cresciuto negli ultimi anni, compresa l'apertura della base militare a Gibuti, e denota una nuova fase della diplomazia cinese all'estero e in particolare in Africa²⁶.

²⁵ Il tasso di penetrazione della telefonia mobile in Africa è in rapida crescita e, coniugato con la crescita demografica, ciò rende il continente un mercato attraente dal punto di vista economico. Al contempo, la quinta generazione - o 5G - di tecnologia wireless, a seguito del 3G, che ha abilitato gli smartphone, e del 4G che ha facilitato una navigazione più veloce, è una frontiera tecnologica e geopolitica. Tuttavia, un rapporto del 2020 della GSMA (*Global System for Mobile Communications*), l'associazione di settore che rappresenta gli interessi degli operatori di rete mobile in tutto il mondo, intitolato *The Mobile Economy: Sub-Saharan Africa 2020*, sostiene che l'era del 5G è iniziata nell'Africa sub-sahariana, ma il 3G rimarrà la tecnologia dominante per il prossimo futuro. Finora, i servizi mobili commerciali 5G sono stati lanciati in Sudafrica, con prove in Nigeria e Gabon in Africa Occidentale, e in Uganda e Kenya in Africa Orientale. Il rapporto prevede che le connessioni 5G raggiungeranno il 3% del totale in tutta l'Africa sub-sahariana entro il 2025, il che si traduce in quasi 30 milioni di connessioni mobili 5G. A livello mondiale, invece, si stima che entro il 2025 le connessioni 5G costituiranno il 20% del numero totale di connessioni mobili, con 1,7 miliardi di connessioni. Si veda: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/09/GSMA_MobileEconomy2020_SSA_Eng.pdf

²⁶ Nel primo decennio della sua esistenza, le questioni di pace e sicurezza erano tra le meno discusse in seno al FOCAC. Tuttavia, il recente coinvolgimento della Cina nell'architettura africana di pace e sicurezza (*African Peace and Security Architecture*, APSA), istituita nel 2004 e comprendente i tre strumenti centrali di prevenzione dei conflitti, gestione dei conflitti e costruzione della pace dell'UA e delle Comunità economiche regionali, come pure i più recenti meccanismi finanziari e di dialogo del FOCAC - *China Africa Peace and Security Fund* (CAPSF), *China Africa Peace and Security Forum* (CAPSF) e il *China Africa Security and Law Enforcement Forum* (CASLF) – hanno suscitato critiche in

Il Ministro degli esteri cinese Wang Yi ha anche proposto **quattro passi molto importanti per aprire un nuovo orizzonte alla cooperazione Cina-Africa.**

1. In primo luogo, occorrerà stare al passo con i tempi e rendere la riunione del FOCAC di quest'anno un successo, dando **concretezza allo spirito di ampia consultazione del Forum**, superando l'impatto della pandemia. Occorrerà, perciò, approfondire ulteriormente la **cooperazione della Belt and Road Initiative** e creare una forte complementarità tra le strategie di sviluppo della Cina e dell'Africa. Bisognerà adottare misure di cooperazione settoriali per le aree prioritarie indicate, ovvero l'assistenza sanitaria, gli investimenti, il commercio, l'industrializzazione, la sicurezza agricola, il cambiamento climatico, la pace e la sicurezza, le risorse umane e l'economia digitale.
2. In secondo luogo, Africa e Cina dovranno unirsi per sconfiggere il virus il più rapidamente possibile; ciò significherà che la Cina dovrà continuare a fornire – sia con donazioni che con vendite – **vaccini cinesi e forniture mediche ai Paesi africani che ne hanno bisogno** (l'Africa è il secondo maggior destinatario delle donazioni di vaccini cinesi contro il Covid-19 in tutto il mondo, dopo la regione Asia-Pacifico), facilitare l'approvvigionamento di vaccini e far avanzare la cooperazione sulla loro produzione congiunta. La Cina (a differenza dell'UE e degli Stati Uniti), che dal FOCAC del 2015 si è impegnata a includere il forum ministeriale sullo sviluppo sanitario, sostiene inequivocabilmente dalla prima ora la richiesta dei Paesi africani di **rinunciare ai diritti di proprietà intellettuale sui vaccini e contribuirà ad accelerare la costruzione della sede africana del CDC** per migliorare la capacità generale di risposta dell'Africa alle pandemie.
3. In terzo luogo, occorrerà rafforzare la capacità di perseguire lo sviluppo comune e far progredire costantemente la cooperazione sul terreno, facendo pieno uso delle **opportunità create dal lancio dell'AfCFTA** per realizzare più progetti di collaborazione di alto livello che nel passato, incoraggiando le **aziende cinesi ad aumentare gli**

Occidente. I critici sostengono che l'espansione dell'impegno cinese in materia di sicurezza in Africa è una chiara manifestazione della volontà di Pechino di usare il suo crescente potere militare per sfidare lo status quo globale. Ovviamente, questa critica è ribaltata dalla pubblicistica in Cina, come nel caso di un recente articolo di Hagan Sibiri, della School of International Relations and Public Affairs alla Fudan University di Shanghai. L'autore, sulla base delle evidenze afferma che, nonostante la notevole flessibilità nelle politiche di sicurezza estera della Cina, molti dei suoi aspetti sono ancora guidati dai vincoli politici di sovranità, non interferenza e non aggressione, smentendo la narrazione della "minaccia cinese". A supporto di tale affermazione, ricorda che il coinvolgimento della Cina nell'APSA è avvenuto su una base interattiva costruttiva e principalmente all'interno dei quadri multilaterali e del mandato di organismi regionali e internazionali. La specificità dell'approccio cinese, rincara la dose l'autore, è che è imperniato sull'idea che i problemi dell'Africa debbano essere affrontati con soluzioni e capacità africane. Questo si manifesta nel crescente livello di scambi in materia di sicurezza e attività di *capacity-building* per migliorare le capacità di sicurezza dei Paesi africani per affrontare le sfide di sicurezza in modo indipendente. Si veda: H. Sibiri (2021), "Demystifying China's Involvement in African Peace and Security Architecture", *Chinese Journal of International Review*, Vol. 3, N. 1.

investimenti in Africa e le operazioni commerciali, in particolare importando prodotti africani di qualità.

4. In quarto e ultimo luogo, occorrerà **rafforzare il coordinamento negli affari internazionali** al fine di salvaguardare congiuntamente le norme di base che regolano le relazioni internazionali sostenute dagli scopi e dai principi della Carta delle Nazioni Unite, e **appoggiare il ruolo centrale che le Nazioni Unite** svolgono negli affari internazionali, respingendo i tentativi di creare un confronto tra blocchi e praticando un vero multilateralismo per salvaguardare gli interessi comuni dei Paesi in via di sviluppo.

Ovviamente, le parole ufficiali del governo cinese non possono che essere ambiziose dichiarazioni generali di intenti all'insegna del rafforzamento del partenariato, ma va riconosciuto il vantaggio di un Forum che si riunisce ogni tre anni e che può, per questa ragione, svolgere ottimamente la **funzione diplomatica di “stabilizzatore”**, nel senso di ammortizzare le inevitabili battute d'arresto che periodicamente possono esserci nelle relazioni tra le parti, come quella indotta dalla recente pandemia da Covid-19, nel quadro di un processo di più lungo periodo e di un processo negoziale che si sviluppa per un triennio.

Non mancano, **all'esterno, voci scettiche sull'effettiva volontà cinese di rafforzare il partenariato**: si citano a sostegno di questi dubbi i ritardi nel finanziamento previsto dalla Cina per il gasdotto AKK (Ajaokuta–Kaduna–Kano) in Nigeria, del valore di 2,8 miliardi di dollari, la cui costruzione è stata avviata nel 2020 e che registra – secondo un recente rapporto di Reuters – una prolungata fase di negoziazione con i finanziatori cinesi – *Bank of China* e *Sinosure* – per coprire 1,8 miliardi di dollari del costo del progetto. Questo oleodotto è il terzo grande progetto in **Nigeria** quest'anno in cui i **finanziatori cinesi evidenziano ritardi e particolare cautela**.

E lo stesso starebbe accadendo anche altrove. Un altro esempio recente si è avuto in **Zimbabwe**, dove era prevista la costruzione di una centrale elettrica a carbone da 2.800 megawatt (MW) vicino al campo di carbone di Sengwa, da parte sia di RioZim – azienda dello Zimbabwe che produce oro, carbone e raffina nichel e rame – che di China Gezhouba Group Corp; era stato annunciato nel 2020 che la Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), la più grande banca cinese, aveva firmato una formale espressione di interesse a finanziare il progetto da 3 miliardi di dollari e aveva negoziato con Sinosure (nota anche come China Export and Credit Insurance Corp) per coprire i costi di assicurazione del rischio Paese. Nel maggio 2021, RioZim ha riferito che gli sforzi per garantire il finanziamento per iniziare la fase uno del progetto sono stati significativamente ostacolati dalle incertezze sollevate dalla pandemia e occorreva far avanzare gli accordi di finanziamento al fine di fare progressi positivi sulla centrale. Nel giugno 2021, l'ICBC ha notificato a Go Clean ICBC, una coalizione di campagna di 32 gruppi ambientalisti, che non sarebbe andata avanti con il finanziamento del progetto e RioEnergy sta ora cercando finanziatori alternativi.

Ci si può dunque domandare se questa non sia una tendenza in corso da un po' di tempo, tenendo presente che i **finanziamenti cinesi per le infrastrutture sono crollati in 12 mesi** da 11 miliardi di dollari a soli 3,3 miliardi.

Solo la quantità e natura di impegni finanziari che la Cina mobilerà direttamente in relazione al FOCAC di Dakar permetterà di dare una risposta a questi dubbi, verificando poi se gli impegni si tradurranno in effettive erogazioni, confermando o meno l'ipotesi di crescente riluttanza a sottoscrivere grandi progetti di sviluppo infrastrutturale in Africa. Così pure, in un contesto reso ancora più difficile dal fatto che lo spazio fiscale per i governi africani sta diventando sempre più limitato mentre la Cina deve affrontare crescenti richieste economiche in patria, si potrà verificare se sia effettivamente in corso una transizione da un impegno tradizionale cinese nel settore del petrolio e del gas in Africa a un maggiore coinvolgimento nel settore dell'energia elettrica, con un progressivo spostamento dal finanziamento di centrali a carbone verso investimenti in energia verde (nei settori eolico, solare fotovoltaico e geotermico, oltre che continuando a finanziare centrali idroelettriche), in linea con **l'obiettivo di decarbonizzazione**, ovvero la riduzione delle emissioni di gas serra con l'intento di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050, proteggere le foreste e combattere i cambiamenti climatici. Gli sviluppi della strategia ormai quasi decennale della *Belt and Road Initiative*, per quanto riguarda le vie marittime e i corridoi che dai porti conducono alle regioni interne dell'Africa, saranno decisivi per poter valutare se e quanto la costruzione di un sistema economico globale alternativo, con implicazioni dirette sul piano politico e di sicurezza, avrà successo e sarà la base strutturale su cui cementare il partenariato diplomatico del FOCAC.

Allo stesso modo, **l'acutizzarsi della crisi debitoria** in Africa, esacerbata dalla pandemia da Covid-19, e la particolare esposizione della Cina come creditore rendono questo ambito specifico di impegno finanziario e politico un fatto inedito nella storia ventennale del FOCAC. Qualsiasi **rinegoziazione di successo sarà probabilmente su una base di valutazione caso per caso, cioè un processo in cui i governi africani competeranno per condizioni più generose** piuttosto che richiedere una cancellazione generalizzata e in cui rischierà di aggravarsi il limite della frammentazione del blocco africano in sede negoziale.

Sul piano tecnologico la partita geopolitica che contrappone gli Stati Uniti e l'UE alla Cina sulla **rete 5G** è solo una delle componenti della rivoluzione digitale su cui misurare la strategia cinese in Africa. La pandemia ha reso anzitutto più urgente la crescita anche in Africa – vulnerabile agli effetti della diffusione della pandemia a causa dei deboli sistemi sanitari nazionali ed esposta a rapidi processi di urbanizzazione – sia dell'uso di tecnologie informatiche e di telecomunicazione a vantaggio della salute umana, sia di strategie di pianificazione urbanistica attente all'innovazione dei servizi pubblici mettendo in relazione le infrastrutture materiali delle città con il capitale umano, intellettuale e sociale di chi le abita in virtù dell'impiego diffuso delle nuove tecnologie della comunicazione, della mobilità, dell'ambiente e dell'efficienza energetica.

Tutto questo riporta al **nodo di fondo, più volte richiamato, dell'asimmetria delle relazioni tra le parti che sbilanciano il FOCAC conosciuto sinora più come strumento di attuazione della strategia cinese in Africa che come Forum di costruzione congiunta di una strategia** o, all'opposto, di spazio per l'Africa per imporre la propria visione del partenariato e i propri interessi particolari. Per l'Africa sarebbe importante riuscire a contare di più nelle scelte

strategiche, cioè nella visione di fondo che anima il FOCAC – come del resto avviene nel partenariato con l’UE o con gli Stati Uniti -, cominciando per esempio a correggere l’elevato livello di concentrazione delle strategie concordate in pochi Paesi africani. Come ripetuto, finora **non tutti i Paesi africani hanno avuto accesso agli aiuti, crediti, investimenti e progetti** dei principali Paesi partner e, anche in questo senso, fatica a svilupparsi un reale partenariato dell’Africa nel suo insieme. Paradossalmente, contenitori politico-diplomatici come il Forum possono diventare con facilità uno spazio di competizione tra i Paesi africani piuttosto che un luogo di costruzione e affermazione di interessi comuni che, invece, i principi dell’UA e la nuova esperienza dell’AfCFTA vorrebbero far prevalere.

Complessivamente, **gli ultimi venti anni sono stati molto migliori per la Cina che per i Paesi africani**: il PIL dell’Africa è passato da circa la metà di quello cinese nel 2000 a un quinto nel 2020. Oggi, poi, l’Africa sperimenta la sua prima recessione in 25 anni, innescata dallo shock economico della pandemia. Il crollo dei prezzi delle materie prime, un massiccio deflusso di capitali, un calo delle rimesse e il crollo del turismo aggravano la crisi del debito, ma indeboliscono anche la capacità negoziale dell’Africa di dettare la propria linea. **Nessun attore esterno è presente in Africa con motivazioni altruistiche e la Cina non fa eccezione**; l’Africa ospita la più grande quota di giovani al mondo, ma è improbabile che il destino delle relazioni sino-africane, come anche di quelle euro-africane, sia in mano loro o dei governi che dovrebbero rappresentarli.

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: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

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