



Europa-Africa: un patto strategico per la crescita

Il cambiamento innescato dal Nord Africa è un'opportunità storica

Position Paper

Progetto “Sviluppare le regioni dell’Africa e dell’Europa”

Taormina Forum, 6-7 Ottobre 2011

- ⇒ Il riassetto nordafricano ha fatto emergere dinamiche socio-politiche nuove in un’area strategica per le relazioni Europa-Africa.
- ⇒ L’Europa può cogliere questa opportunità per rilanciare la sua relazione con l’Africa, recuperando al contempo peso internazionale.
- ⇒ Superando le divisioni, l’Europa deve proporre all’Africa un “*European Consensus*” credibile e mutualmente vantaggioso, alternativo a quello degli altri attori geopolitici.
- ⇒ Occorre agire a 3 livelli:
 - i. *Politico*, formalizzando un “Patto comune Europa-Africa per la crescita”.
 - ii. *Economico*, anche con Zone Speciali di Cooperazione Economico-Industriale euro-africane.
 - iii. *Sociale*, partendo da una politica europea unitaria per la migrazione e la mobilità.

Realizzato sulla base dei risultati della ricerca condotta per conto della Fondazione Banco di Sicilia da The European House-Ambrosetti con la collaborazione del Prof. Vittorio Emanuele Parsi.

Il cambiamento in atto in Nord Africa è epocale. L'emergere di dinamiche socio-politiche nuove ha rivoluzionato uno spazio geopoliticamente strategico, costringendo a ricollocare quella regione rispetto all'Europa e al continente africano.

Questa è una finestra "storica" di opportunità per l'Europa per rilanciare, su basi di mutua convenienza, una strategia bi-continentale Euro-africana per la crescita.

Questo documento valuta i processi in corso in Nord Africa, propone una interpretazione dei loro impatti sulle relazioni Europa-Africa e avanza delle raccomandazioni per le linee guida della politica europea verso l'Africa.

1. I sommovimenti nordafricani hanno aperto prospettive nuove in uno spazio geopolitico strategico per le relazioni con l'Africa

1. Le proteste e i tumulti originatisi nell'area nordafricana a partire dalla fine del 2010 (e tutt'ora in corso), hanno innescato **processi di rilevanza storico-strategica**.

2. Le dinamiche della "Primavera Araba" si sono caratterizzate per:

i. **Imprevedibilità**: i sommovimenti hanno colto in buona misura di sorpresa *intelligence*, istituzioni e osservatori, occidentali e non, dimostrandone i limiti nel cogliere i "segnali deboli" provenienti dall'area.

ii. **Velocità**: in pochi mesi le proteste partite dalla Tunisia¹ si sono estese a macchia

¹ L'evento catalizzatore delle proteste sfociate nella caduta del Presidente Ben Ali (14 gennaio 2011) al potere da 24 anni, è avvenuto il 17 dicembre 2010 quando Mohamed Bouazizi, un ambulante, si è dato fuoco per protestare contro il sequestro della sua merce da parte della polizia.

d'olio, portando alla caduta di regimi al potere in media da più di 30 anni.

iii. **Ampiezza**: gli effetti sistemici e gli elementi di "contagio"² hanno interessato (e interessano), con modalità e intensità differenti, l'intero Nord Africa, estendendosi poi anche a regioni del Medio Oriente e Vicino Oriente e dell'Africa subsahariana.

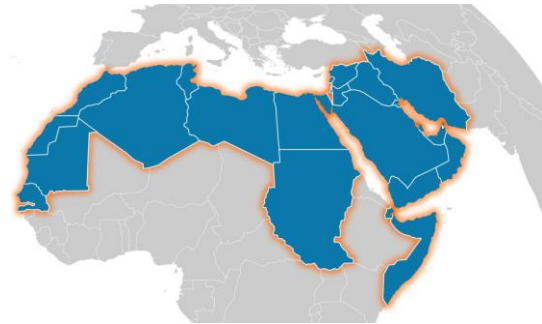


Figura 1 – Paesi interessati (ad oggi) dai sub-movimenti della "Primavera Araba"

3. Dai processi nord africani sono emersi fondamentali **elementi di novità**:

i. L'elemento scatenante delle rivolte è stata una spinta endogena (non eterodiretta) e dal basso per la liberalizzazione dei regimi politici.

² Vi sono quattro caratteristiche strutturali comuni alle società interessate dalle rivolte: 1) Stati "patrimoniali", in cui l'accesso al circuito economico dipende dall'accesso in condizioni di privilegio al circuito politico gestito in maniera esclusiva da chi governa; 2) basso rendimento istituzionale, che porta ad una elevata esposizione ai fattori/rischi "esterni" in grado di determinare effetti negativi sistemici di ampia portata; 3) fragile situazione economico-demografica, con economie statalizzate e poco diversificate, politiche redistributive assenti o inefficienti, alti tassi di disoccupazione (in particolare giovanile e femminile) e dinamiche demografiche esplosive; 4) età media molto bassa, con fasce giovanili più istruite delle generazioni dei padri (durante le quali i regimi autoritari si erano consolidati) e più orientate all'utilizzo delle nuove tecnologie (che durante le rivolte sono state un moltiplicatore di contenuti difficilmente censurabili).

ii. Le proteste hanno avuto una prospettiva “interna”, rifuggendo dal ricorrente uso strumentale del “nemico” esterno (tipicamente l’“Occidente” e i suoi alleati) come paravento rispetto alle responsabilità delle élite politiche autoctone³.

4. Queste dinamiche hanno **modificato la struttura della domanda politica** dell’area secondo canoni e valori non antagonisti a quelli del “Nord del mondo”⁴. Questo è il primo segnale di discontinuità che giunge negli ultimi vent’anni.

5. Il Nord Africa – per le complesse dinamiche economiche, sociali e politiche che lì si intrecciano – è un **anello chiave** di una catena di relazioni strategiche di livello intra e sovra-regionale:

- i. interrelazione e interdipendenza strutturale dei sistemi socio-politici ed economici nordafricani su scala locale e sovra-regionale;
- ii. competizione tra attori geopolitici esterni con interessi strategici primari, *in primis* energetici;
- iii. centralità geografica rispetto a dinamiche fondamentali, a partire da quelle migratorie, per la sicurezza e la stabilità.

6. Sullo spazio socio-politico del Nord Africa insistono, per ragioni storiche e geo-economiche, **3 vettori strategici**.

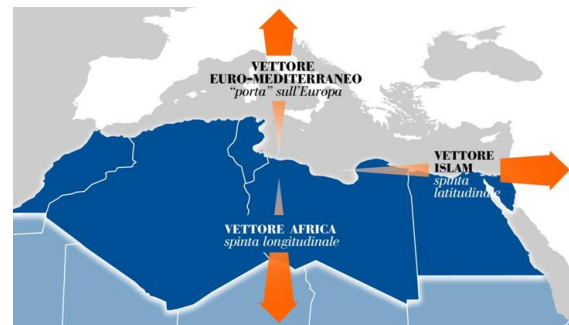


Figura 2 – I vettori strategici dell’area nord africana

7. **A) Vettore Euro-mediterraneo (“Porta” sull’Europa).** La millenaria (il “*mare nostrum*” romano) attrazione reciproca Nord Africa-Europa, si concretizza oggi in importanti relazioni economico-finanziarie e sostenuti flussi di merci e persone tra le due sponde del Mediterraneo:

- l’Europa è il 1° *partner* commerciale del Nord Africa (154 miliardi di dollari pari al 53% degli scambi) e il 1° investitore con 76 miliardi di dollari (40% degli investimenti esteri⁵);
- vi sono (stima) oltre 15.000 aziende europee (grossi gruppi e piccole e medie imprese) che operano in Nord Africa nei settori delle telecomunicazioni, energia, agroalimentare, costruzioni e tessile;
- il Nord Africa è il 2° fornitore di petrolio dell’Europa (13,3%) e il 3° di gas (16,7%), con una presenza strategica delle multinazionali europee dell’energia⁶;

³ Il tentativo di alcuni governi (es. Siria, Iran) di dirottare la protesta verso (o saldarla con) altri più cronici motivi dell’infelicità araba (es. conflitto arabo-israeliano, l’Occidente imperialista e neocolonialista) ad oggi non sembra incontrare successo.

⁴ In varie forme e misura si ritrovano richieste di libertà, dignità, eguaglianza nelle opportunità economiche e trasparenza del processo decisionale.

⁵ L’export del Nord Africa verso l’Europa è il 59,4% del totale (il 69% sono combustibili fossili; il rimanente semilavorati); l’import del Nord Africa dall’Europa è il 48,5% del totale (macchinari e mezzi di trasporto per il 40%; beni di consumo per il 20%). Fonte: Uncomtrade e Banca Mondiale; UNCTAD; valori 2010.

⁶ L’85% della produzione di petrolio in Algeria e Libia è controllata da Total, Royal Dutch Shell, ENI e BP; ENI è il più grande investitore straniero in Libia.

– il Nord Africa è un raccordo chiave delle rotte migratorie verso l'Europa⁷, regolandole⁸.

8. B) Vettore Islam (Spinta latitudinale). La penetrazione arabo-islamica – antica e prolungata nel tempo – è la cifra dell'alterità, anche identitaria, rispetto all'Europa e all'Africa subsahariana. Lungo questa spinta il Nord Africa ha resistito a considerarsi la propaggine Nord dell'Africa, opponendo una visione del suo collocamento nello spazio politico come estremo Occidente del mondo arabo. Il Nord Africa negli anni recenti, ha visto – all'interno di un rinnovato interesse per l'Africa⁹ – un rafforzamento delle relazioni con i Paesi del Golfo sempre più interessati alla diversificazione dei propri investimenti¹⁰, alla promozione di nuovi rapporti commerciali e alla implementazione di strategie di cooperazione per la sicurezza e il “buon vicinato”¹¹, fondamentali per garantire la protezione delle risorse petrolifere su cui basano le loro economie. Al contempo la Turchia ha promosso un rinnovato attivismo, rafforzato dall'*appeal* che il modello politico di Islam democratico esercita sulla regione.

9. C) Vettore Africa (Spinta longitudinale). La spinta dell'“Africanità”, che in parte ha resistito alla penetrazione araba, tende ad

avvicinare il Maghreb all'Africa subsahariana dando luogo ad una commistione di elementi culturali, religiosi economici e politici. Oggi il Nord Africa, rispetto all'Africa subsahariana esercita influenza economica¹² e politica (si pensi al ruolo di Egitto e Libia), ed è un *hub* per le migrazioni, nella duplice funzione di area di transito e di destinazione dei flussi intra-africani¹³.

10. La compresenza di queste spinte, talvolta in competizione, rende la stabilità dell'area nordafricana fondamentale per Europa, Africa subsahariana e Paesi del Golfo, con impatti diretti a “catena”.

11. Sulla regione insistono gli interessi strategici anche di altri attori geopolitici – Stati Uniti, Cina, Russia, India, Brasile – che in tempi e modalità diverse hanno consolidato la loro presenza all'interno di una più generale **strategia di potenziamento delle relazioni con il continente africano.**



Figura 3 – Principali interessi in Nord Africa

12. Questi interessi (con particolare accelerazione dalla fine degli anni '90 per le

⁷ Ad oggi 8 milioni di migranti africani in Europa, localizzati principalmente in Francia, Regno Unito, Spagna, Italia, Portogallo, Germania, Belgio e Olanda.

⁸ A seguito del patto di amicizia Italia-Libia i migranti sbarcati in Italia sono passati dai 36.951 del 2008, ai 4.406 del 2010. Fonte: Ministero degli Interni.

⁹ Il commercio con l'Africa è passato dai 2,7 miliardi di dollari del 1990, al “picco” di 26 miliardi di dollari del 2008. Fonte: Gulf Research Center, ottobre 2010.

¹⁰ I settori di primario interesse sono quelli dell'energia, dei minerali, dei metalli e dei prodotti agricoli, estremamente importanti per i Paesi del Golfo.

¹¹ Anche aiuti allo sviluppo e lotta alla povertà, grazie soprattutto alle erogazioni della Islamic Development Bank. I Paesi del Golfo hanno inoltre fondato la Arab Bank for Economic Development in Africa (ABEDA) destinata a gestire i fondi destinati al continente.

¹² Il Nord Africa genera il 35,3% del PIL africano e il 40% degli IDE verso l'Africa, a fronte del 16% della popolazione. Il Nord Africa è anche investitore netto nell'Africa subsahariana: la Libia ha istituito nel 2006 un fondo sovrano di 5 miliardi di dollari attraverso la Libya Arab Africa Investment Company; le imprese egiziane investono in Algeria, Nigeria, Tunisia, Zimbabwe; le aziende del Marocco investono in Senegal, Congo, Gabon, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Mali e Guinea Equatoriale.

¹³ Nel Nord Africa sono presenti dai 3 ai 4 milioni di immigrati africani. Fonte: Migration and Remittances Factbook 2011, Banca Mondiale.

potenze emergenti) si sono affiancati, riducendone gli spazi, a quelli delle ex potenze coloniali europee.

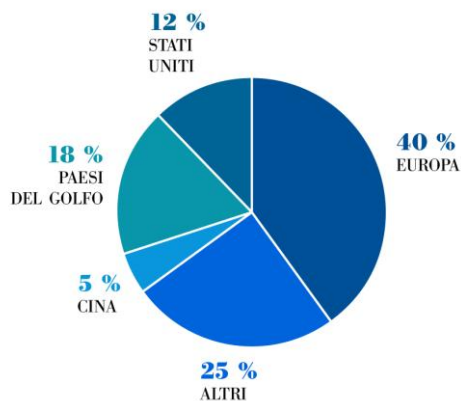


Figura 4 – Investimenti Diretti Esteri in Nord Africa; valori 2009 (Fonte: The European House-Ambrosetti)

2. Il riassetto del Nord Africa avrà impatti di scala sovra-continentale

13. Gli eventi nordafricani sono un **“game changer”** delle alleanze e delle relazioni tradizionali nell’area.

14. Si apre una finestra di opportunità per riconfigurare i rapporti politici, economici e strategici degli attori internazionali con il Nord Africa e, attraverso questo, con il continente africano, a sua volta sempre più rilevante per gli equilibri globali.

15. L’Africa, nel passaggio dal mondo bipolare della Guerra Fredda, in cui era terreno di scontro “a bassa intensità” tra le superpotenze, a quello multipolare che si sta formando, è diventata un **tassello centrale**¹⁴ delle strategie politico-economiche degli

¹⁴ Ad esempio, gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) in Africa sono passati dai 16 miliardi di dollari del 2002 ai 72 miliardi di dollari del 2008; nonostante la crisi internazionale, gli IDE si mantengono su valori elevati (55 miliardi nel 2010). Fonte: UNCTAD.

attori globali, tradizionali ed emergenti, con cui l’Europa compete:

- Gli USA hanno rilanciato¹⁵, nel quadro della loro *grand strategy* di primazia globale del *“Washington Consensus”*¹⁶, la propria politica africana; anche l’amministrazione Obama, ha voluto riservare all’Africa un’attenzione specifica (anche se difficilmente decifrabile compiutamente), pur evitando un coinvolgimento troppo diretto o un’esposizione eccessivamente marcata, come la crisi nordafricana ha testimoniato.
- La Cina, con forti investimenti economici e politici, punta ad essere *partner* e “anfitrione” dell’Africa¹⁷, rafforzando così il suo peso internazionale (promozione del *“Beijing Consensus”*¹⁸ alternativo a quello

¹⁵ Il ritorno a una politica africana si collega al riuscito tentativo di favorire una soluzione non “filo-francese” nella fase finale della guerra civile congolese.

¹⁶ È la proposta geopolitica statunitense che si articola in alcuni principi di fondo su 3 dimensioni: economica (meno stato più mercato, liberalizzazioni rapide, universalismo del modello di sviluppo), politico-istituzionale (Stato ridotto, democrazia come migliore “ricetta” politica per lo sviluppo, ingerenza negli affari degli stati con “esportazione” di *good governance* e democrazia), culturale-formativa – *“soft power”* (democrazia e stile di vita occidentale come modello di riferimento, rapporti culturali forti, anche se attualmente in declino relativo).

¹⁷ Il commercio sino-africano dal 2000 al 2008 è cresciuto di 96 miliardi di dollari; solo nel 2009 le importazioni dalla Cina verso i Paesi africani sono raddoppiate mentre le esportazioni sono aumentate dell’81%. A questi ritmi in 5 anni la Cina sarà il primo *partner* commerciale dell’Africa.

¹⁸ È la proposta geopolitica della potenza emergente cinese che si vuole affermare sul piano internazionale. Propone un modello alternativo a quello occidentale (cfr. nota 16) nelle 3 dimensioni chiave: economica (forte presenza dello stato, gradualismo, sperimentalismo e localizzazione), politico-istituzionale (Stato forte, democrazia come non prerequisito imprescindibile per lo sviluppo, “5 principi di coesistenza pacifica”: rispetto della sovranità politica e territoriale, non-aggressione, non-interferenza, uguaglianza e mutui benefici, coesistenza pacifica);

di Washington) e assicurandosi le risorse necessarie al proprio sviluppo¹⁹.

- L’**India** sta cercando di inserirsi nella dinamica di una potenziale competizione tra i BRICSs sul terreno africano, offrendo un modello di “democrazia post-coloniale”; anche grazie alla presenza ramificata delle consistenti comunità indiane, si propone come *partner* commerciale e *player* politico alternativo alla Cina, puntando alla costruzione di una comune identità afro-indiana.
- Il **Brasile**, dopo il fallito tentativo di ottenere il riconoscimento della *leadership* latinoamericana, ha adottato una politica di prospettiva globale (sfruttando la sua apertura oceanica) lungo gli assi di relazione con i BRICSs e il Sud del mondo²⁰; in questo quadro, i rapporti con l’Africa si sono intensificati dalla metà degli anni ’90, secondo una strategia “anti-cinese”²¹.

- Il **Sudafrica** è di fronte all’alternativa strategica (“exit o voice”) di continuare nella linea di integrazione Sud-Sud extra-africana con gli altri BRICSs oppure diventare il polo integratore/stabilizzatore dell’Africa; l’evoluzione della situazione è al momento incerta alla luce dell’interesse/capacità del Paese di percorrere l’una o l’altra alternativa e le possibili resistenze degli altri Paesi ad accettare una possibile *leadership* di Pretoria (analogamente a quanto avvenuto per il Brasile).

culturale-formativa (Cina come “campione” dei paesi in via di sviluppo, promozione dei rapporti culturali strumentale ai rapporti economici).

¹⁹ La Cina importa petrolio da Angola (che fornisce il 50% del greggio che va dall’Africa in Cina), Sudan (in cui da 4 anni ha il monopolio dei pozzi del Darfour, detenendo così il 40% dell’export di greggio) e Nigeria (da cui riceve 30.000 barili al giorno grazie ad un accordo del 2005); inoltre importa cotone da Benin, Mali, Togo e Camerun; legname da Guinea equatoriale, Gabon e Liberia; cobalto e coltan da Congo e Zambia; uranio dal Niger; ferro, carbone, nickel e alluminio da molti Paesi. Analoghe dinamiche si ritrovano per terre e prodotti agricoli; la Cina ha infatti perso tra il 1996 e il 2009, 8 milioni di ettari coltivabili a causa dell’industrializzazione; l’Africa ne ha invece 733 milioni (6 volte più della Cina).

²⁰ Il Brasile si propone come perno di un nuovo modo di intendere le relazioni internazionali che possa anche prescindere dal rapporto con il Nord del mondo.

²¹ Il Brasile promuove politiche di impiego di lavoratori africani nei progetti infrastrutturali da lui finanziati e politiche di cooperazione commerciale volte a dare impulso allo sviluppo dell’industria africana, in chiara antitesi con l’approccio cinese.

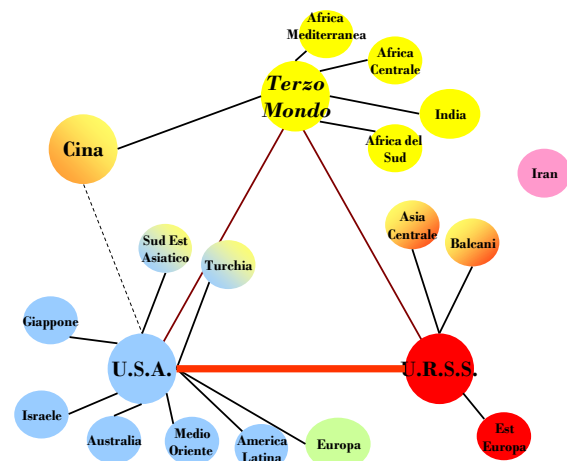


Figura 5 – Il mondo della Guerra Fredda: principali attori e relazioni

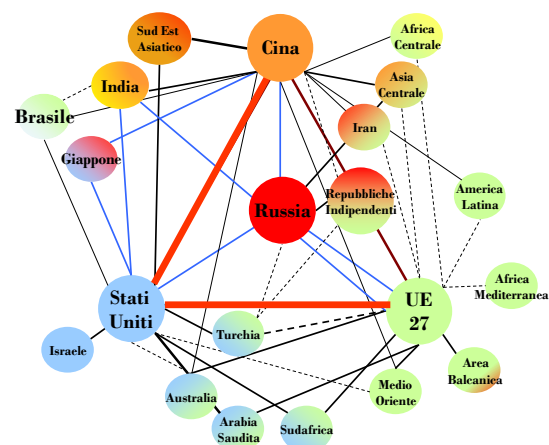


Figura 6 – Il mondo multipolare (tendenza): principali attori e relazioni

16. Pur nell'incertezza degli esiti delle dinamiche in corso in Nord Africa, vi sono **3 scenari** di evoluzione, con effetti a catena per il Nord Africa, l'Africa subsahariana e gli attori internazionali.

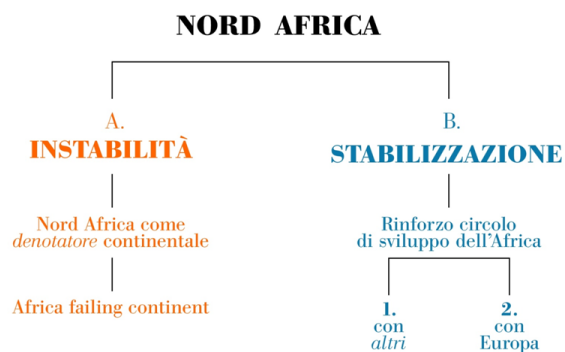


Figura 7 – Scenari possibili di evoluzione della situazione nordafricana e impatti geopolitici

17. **SCENARIO A) Instabilità del Nord Africa e Africa “failing continent”.** È lo scenario peggiore *tout court*, determinato dal perdurare dell'instabilità nordafricana e delle *worst practice* da parte delle *élite* africane ed internazionali. Vedrebbe il Nord Africa come potenziale “detonatore continentale” con un effetto domino nella crisi dei grandi *player* locali (come Congo, Nigeria, Egitto), la sconfitta del tentativo sudafricano di costituire un possibile catalizzatore per una stabilizzazione non eterodiretta del sistema regionale africano e, nella peggiore ipotesi, il consolidamento di una fascia di instabilità politica e di crisi umanitaria che taglierebbe il continente in due. L'Africa, minata nel suo percorso di sviluppo, correrebbe il rischio di diventare una “**somma di periferie**” con effetti negativi che trascenderebbero la dimensione continentale:

- istituzioni che non reggono l'urto dei cambiamenti;
- fallimento del controllo dei flussi migratori;

- ricadute negative economico-occupazionali di vasta scala;
- penetrazione di elementi estremistici e radicali in nuovi territori a nord e a sud.

Dalla prospettiva europea tale scenario avrebbe effetti (instabilità politica nel Mediterraneo e nell'area Subsahariana, pressioni migratorie, perdita di mercati potenziali, ecc.) tali da determinare un inasprimento delle tensioni e delle divisioni interne dell'Unione, con il rischio di un depotenziamento della sua natura politica.

18. **SCENARIO B) Stabilizzazione del Nord Africa e rinforzo del circolo di sviluppo continentale.** La gestione della transizione nordafricana, riuscendo a canalizzare – valorizzandole – le nuove istanze emerse dalla “Primavera Araba”, creerebbe un ulteriore stimolo per lo sviluppo del continente, con vantaggi (alleanze, rapporti privilegiati, ecc.) per chi saprà porsi come *partner* di riferimento nel processo. Questo scenario può essere realizzato **senza o con l'Europa** disegnando così due sub-scenari che, in prospettiva europea, vedrebbero:

- B1) Un'Europa che, fallendo la saldatura con l'Africa a favore di “altri”: a) sarebbe sempre più marginale e periferica in un mondo il cui baricentro si sta spostando verso altre longitudini; b) soffrirebbe di conflitti di interessi diretti con l'area di influenza cinese, consolidata in Africa e, quindi, *troppo* vicina. Questi elementi avrebbero effetti negativi sulla coesione interna dell'Unione²².
- B2) Un'Europa che, offrendo una sponda alla nuova domanda del Maghreb e “agganciando” l'Africa consolidandone crescita, stabilità, liberalizzazione e modernizzazione, potrebbe fare fronte alle emergenze strutturali (migrazione,

²² Stante le dinamiche attuali, anche di divisione del fronte europeo, sarebbe lo scenario più probabile.

ribilanciamento dei *gap* demografico-occupazionali²³, declino economico), creare opportunità di co-sviluppo e di *business*, recuperare una soggettività politica e “peso” internazionale.

3. L'Europa ha l'opportunità di rilanciare il rapporto con l'Africa (e il proprio sviluppo e “peso” globale)

19. Il mondo sta cambiando, con un allontanamento progressivo del baricentro politico-economico dall'Occidente; nel 2010:

- le economie emergenti hanno contribuito al PIL mondiale per una quota pari a quelle sviluppate e per i 3/4 della crescita;
- il commercio “Sud-Sud” è stato il 38% del totale mondiale, consolidando un asse alternativo al “Nord”.



Figura 8 – Interscambio mondiale nel 2000; miliardi dollari (Fonte: The European House-Ambrosetti)



Figura 9 – Interscambio mondiale nel 2010; miliardi dollari (Fonte: The European House-Ambrosetti)

²³ Al 2050 in Europa mancheranno 48 milioni di lavoratori, con effetti destabilizzanti sull'economia e *welfare state*. Fonte: Commissione Europea.

20. L'Europa è in **declino relativo** nella sua relazione con l'Africa e, più in generale, nel sistema internazionale:

- tra il 1993 il 2010, la quota di contribuzione europea al PIL mondiale (a parità di potere d'acquisto) è scesa dal 26% al 21%, a fronte di un aumento di quella cinese dal 5% al 13%²⁴;
- la popolazione dell'Europa che nel 1950 era pari al 22% del totale mondiale, è oggi (2010) l'11%; nel 2050 sarà l'8%²⁵;
- tra il 1990 e il 2008, l'interscambio commerciale Europa-Africa è sceso dal 57% al 38% del totale, mentre si è rafforzato quello dell'Africa con il “Sud del mondo”, passato dal 17% al 39%²⁶.

21. È opinione condivisa che questa tendenza continuerà nel prossimo futuro, in assenza di elementi di discontinuità.

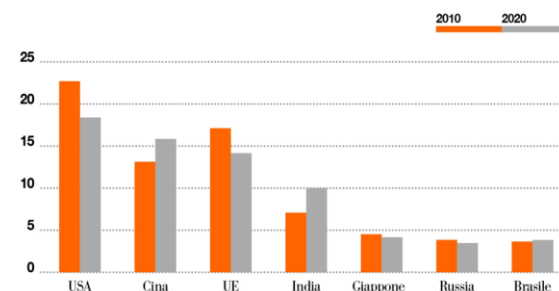


Figura 10 – Ripartizione del potere globale; 100 = potere complessivo mondiale (Fonte: US National Intelligence Council, 2011)

22. La crisi nordafricana, ha trovato l'Europa **impreparata** (si pensava “solo” al problema immigrazione) e ha causato una crisi di legittimità della UE, mettendone in luce le divisioni. Mentre il mondo arabo è scosso da una nuova domanda politica, l'Europa sembra incapace di prendere l'iniziativa (unitariamente) e assumere il ruolo che la sua posizione e la sua storia

²⁴ Fonte: Banca Mondiale.

²⁵ Fonte: World Population Prospect, 2011.

²⁶ Fonte: World Trade Organization, Chatham House.

richiederebbero. Questo è un **potenziale autogol strategico**.

23. La gestione della transizione nordafricana è un'opportunità per l'Europa per riaffermare la sua proposta di *partnership* al Mediterraneo e all'Africa. I due elementi **non possono essere disgiunti** date le interrelazioni delle dinamiche economiche e sociali delle due aree tra loro e con l'Europa.

24. Nell'attuazione del disegno geopolitico, partendo dalle contingenti vicende nordafricane, vi sono due opposti esiti negativi che l'Europa deve evitare:

- i. La “convergenza” del Maghreb con l'Africa subsahariana e la sua separazione dall'Europa con il prevalere del “vettore Islam” (anche radicale), alimenterebbe una separatezza programmatica nei confronti della “corruzione” occidentale e favorirebbe la penetrazione di altri attori politici ed economici nel continente africano.
- ii. La “convergenza” del Maghreb con l'Europa e l'allontanamento dell'Africa, cioè il prevalere del “vettore Euro-mediterraneo” che accentuerebbe la scollatura dell'Africa dall'Europa attraverso la progressiva inclusione al suo interno (per via economica e commerciale molto più che politica e istituzionale) del Maghreb. L'Europa, così facendo, perderebbe l'Africa, nell'illusione che una maggiore integrazione e un più importante coordinamento delle politiche di Europa e Maghreb sarebbero sufficienti a rivitalizzare e ordinare le prospettive di sviluppo di entrambe le aree.

25. L'Europa, pena il depotenziamento del dialogo bi-continentale a favore di relazioni bilaterali che spesso perpetuano l'antica dinamica coloniale, deve **rifuggire la vischiosità degli interessi nazionali** e dei

particolarismi interni, che invece sono emersi con forza dagli accadimenti nordafricani:

- La *Francia* ha rilanciato la sua politica di potenza (anche per controbilanciare il peso della Germania nell'Unione) proponendosi all'Africa come *provider* di pace e sicurezza e assumendo una posizione sempre più indipendente sui tavoli internazionali, con azioni unilaterali che sfruttano i rapporti privilegiati con le ex colonie.
- La *Germania*, mossa da interessi prevalentemente commerciali ha ridefinito, in particolare dagli anni 2000, il concetto strategico delle relazioni con l'Africa puntando in particolar modo sul multilateralismo e sull'adozione di una strategia africana nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune – PESC (anche per contrastare le velleità autonomiste della Francia).
- La posizione della *Gran Bretagna*, anche per difendere i suoi interessi commerciali bilaterali²⁷, si inserisce marginalmente nel balletto franco-tedesco dei disaccordi sulle politiche africane, coordinandosi maggiormente sulla linea transatlantica, legata alla volontà statunitense di contrastare l'espansionismo cinese in Africa.
- L'Italia, che tradizionalmente ha puntato al mantenimento di relazioni privilegiate con le ex colonie²⁸ e all'approvvigionamento a prezzi competitivi di materie prime strategiche, soffre oggi gli effetti della mancanza di incisive politiche di ampio respiro, controbilanciati solo in parte dall'azione di soggetti privati, industriali e non.

²⁷ Oltre 20 miliardi di sterline a partire dal 2009. Fonte: Corporate Africa, “*UK-Africa trade accelerates*”, 2010.

²⁸ Somalia, Eritrea attraverso l'Etiopia, Libia.

26. La riconfigurazione dei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo, non può limitarsi solo a porre un freno alla migrazione; occorrono strategie condivise di lungo periodo a più livelli integrati: politici, economici e culturali. **Questo trascende l'ambito delle relazioni bilaterali tra singoli Stati.**

27. I singoli Stati europei non hanno la "massa critica" (risorse economiche, peso politico, "reach" globale, ecc.) per intraprendere un'azione incisiva nei confronti dell'Africa e degli altri competitori extraeuropei. Nel mondo globale la competizione si gioca a livello di **sistemi continentali**. L'azione verso l'Africa non può che essere europea.

28. Gli interessi geopolitici dell'Europa (consolidarsi come entità e acquisire capacità di manovra primaria) e dell'Africa (stabilizzarsi ed integrarsi per svilupparsi, acquisire autonomia politica ed economica), possono trovare una sintesi vincente e mutualmente vantaggiosa, in un **modello di integrazione Nord-Sud alternativo a quello Sud-Sud.**

29. L'Europa per l'Africa è:

- “vicina di casa”, come meta di destinazione e “*humus*” culturale;
- un potenziale *partner* politico-istituzionale, non interessato alla frammentazione dell'Africa²⁹ e possibile referente per la nuova domanda politica emergente dal Nord Africa (cfr. paragrafo 4);
- un *partner* economico-industriale più “facile” con un modello economico-produttivo sinergico (integrazioni di filiera e orientamento alle PMI, accordi

²⁹ Il processo di integrazione pan-africana, è estraneo agli interessi degli altri attori internazionali (cinesi, brasiliani, indiani, ecc.).

economico-doganali, sostegno alla regionalizzazione economica).

30. L'Africa per l'Europa è:

- “vicina di casa” e *partner* naturale nella difesa dai rischi incombenti (Islam radicale, ondate migratorie, instabilità politica, ecc.);
- mercato di sbocco e approvvigionamento, per materie prime ed energetiche, beni di consumo e investimenti;
- occasione per reinserirsi nel gioco geopolitico, per l’“arretramento” degli Stati Uniti e il contrasto alla Cina.

4. L'Europa deve proporre all'Africa una offerta geopolitica vincente

31. La strategia dell'Europa verso l'Africa si è evoluta nel tempo³⁰, ma l'efficacia

³⁰ Tre fasi: 1) 1960-1989 (era dello “Sviluppo”), con le convenzioni Yaoundé I (1961) e II (1975), Lomé I (1975), II (1979), III (1984). Il *focus* dell'azione è stato il lancio del modello di cooperazione Nord-Sud con un sistema di preferenze commerciali e primi finanziamenti allo sviluppo, l'applicazione di modelli economici liberali all'Africa (no vincoli politici e “sviluppo” come arma contro il comunismo), la prima separazione delle politiche per il Mediterraneo e l'Africa subsahariana; 2) 1989/90-2000 (era della “Democratizzazione”), segnata dalla convenzione di Lomé IV, (1989), dal Processo di Barcellona (1995) e dall'accordo di Cotonou (2000); tra le principali innovazioni: introduzione della cooperazione sociale e culturale e della protezione dei diritti umani come elementi centrali per la stabilità e lo sviluppo; adozione di un sistema di aiuti condizionali; separazione delle politiche per Maghreb e Africa; 3) 2000/1-oggi (era della “Partnership”), censita dal Summit del Cairo (2000), dall'European Neighbourhood Policy-ENP (2004), dall'Africa-Eu Joint Strategy-AEJS (2006) e dai summit di Lisbona (2006) e Sirte (2010). Tra gli elementi caratterizzanti: *good governance* e risoluzione degli aspetti politici al centro della nuova Africa-Eu Joint Strategy; aiuti in itinere in funzione delle *performance* dei Paesi; spinta al regionalismo africano

dell'azione si è scontrata con dei **limiti strutturali**:

- i. *Mancanza di una leadership "europea" ("one voice")*, con frammentazione delle iniziative, degli indirizzi e delle linee strategiche e rapporti di fatto gestiti prevalentemente su basi bilaterali (cfr. paragrafo 25).
- ii. *Assenza di una vera politica "africana"*, che ha sclerotizzato la dicotomia della struttura delle relazioni Europa-Maghreb e quelle Europa-Africa subsahariana³¹, non cogliendo (pur nel necessario riconoscimento delle diversità strutturali delle due aree) la dimensione strategica continentale dell'Africa e mancando l'opportunità della convergenza delle strutture economiche africane con quelle europee.
- iii. *Problemi di implementazione*, con un coordinamento difficile tra i diversi livelli di *governance* (Stati Membri, Commissioni UE, società civile), mancanza di integrazione tra livelli di azione e fondi non canalizzati efficacemente.

32. La crescente penetrazione dell'Africa da parte di attori non europei sfida la convinzione (europea) che la chiave di volta dello sviluppo africano risieda necessariamente nella relazione con l'Europa.

33. **L'Europa deve convincere l'Africa**, avanzando una formula politica – un **"European Consensus"** – alternativa alle proposte degli altri attori geopolitici, che:

(UA/NEPAD); principio *"Treat Africa as one"* (paesi ENP inseriti nel processo negoziale AEJS).

³¹ A partire dai processi di indipendenza, l'Europa ha differenziato concettualmente e strategicamente le due sub-regioni del Nordafrica e dell'Africa subsahariana facendo rientrare la prima nell'ambito delle Politiche mediterranee e la seconda in un lungo processo che, a partire dal Trattato di Roma, ha collocato l'Africa nell'ambito di una strategia comune per i paesi del Pacifico e dei Caraibi (ACP).

- i. sia credibile e vantaggiosa per l'Africa (oltre che per l'Europa);
- ii. valorizzi i rapporti bilaterali;
- iii. segni definitivamente una discontinuità netta con lo stereotipo coloniale.

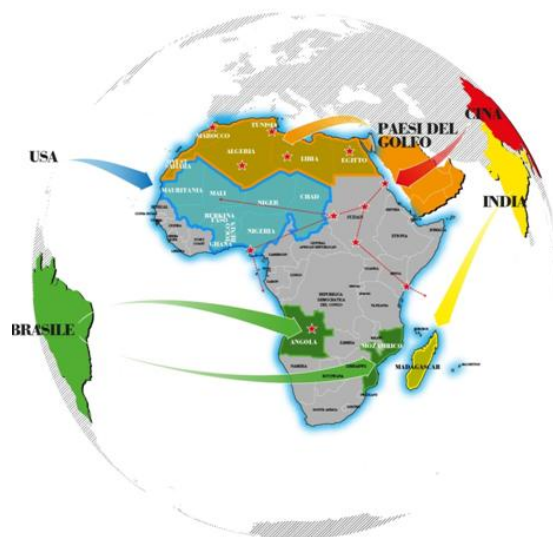


Figura 11 – La "corsa" all'Africa: principali attori extraeuropei e linee di penetrazione

34. Gli obiettivi ultimi dell'azione europea, per beneficiare della relazione *win-win* con l'Africa, devono essere:

- i. Stabilizzare l'Africa e le sue istituzioni.
- ii. Permettere all'Africa di fare "massa critica" (avviando processi di integrazione) per contrastare l'interesse degli attori extra-europei a frammentarla.
- iii. Posizionare l'Europa come *partner* politico-istituzionale dell'Africa.
- iv. Creare un'area economica integrata bi-continentale.

35. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Europa deve focalizzarsi su (linee guida):

- i. Aiuto nella costruzione degli Stati e delle istituzioni (*state-building*)³² nel riconoscimento³³ del sistema politico dei paesi *partner*.
- ii. Promozione del regionalismo (e la “continentalizzazione” in prospettiva) dell’Africa³⁴ (la regionalizzazione delle economie non è solo un *trend*, ma è la modalità di competere nel sistema economico internazionale globale).
- iii. Integrazione economica tra Europa e Africa per la creazione di un’area di co-sviluppo.
- iv. Valorizzazione strategica dei flussi migratori.
- v. Gestione strategica delle relazioni culturali.

36. Queste linee guida sono coerenti con gli obiettivi e gli assi d’azione dell’Unione Africana (nata nel 2002) e del Nuovo Partenariato per lo Sviluppo dell’Africa – NEPAD (lanciato nel 2001)³⁵.

37. L’Europa deve agire a 3 livelli:

- i. *Politico*, formalizzando un “**Patto comune Europa-Africa per la crescita**”, che preveda l’allargamento all’Africa di

³² Il basso rendimento istituzionale degli Stati africani è uno dei principali freni inibitori dello sviluppo.

³³ Occorre rifuggire dalla tendenza di “imporre” i valori europei *tout court*, senza considerare l’effettiva domanda dell’Africa. Questo è un atteggiamento che nel tempo non si è dimostrato efficace.

³⁴ I principali ostacoli per l’Africa nei processi di integrazione regionale sono: 1) le disparità nella struttura economica dei vari Paesi; 2) l’assenza di diversificazione delle esportazioni, composte quasi esclusivamente da prodotti agricoli, minerari e *commodities* (“*resource curse*”); 3) la mancanza di infrastrutture; 4) l’instabilità politica, la corruzione e l’incidenza dei conflitti.

³⁵ Entrambe ruotano attorno ad un obiettivo centrale – l’Unità – e due principi: la democratizzazione e la buona *governance* concepite come pre-condizioni fondamentali all’avvio di uno sviluppo stabile e di lunga durata. L’Unione Africana aggiunge l’obiettivo dell’integrazione economica dell’Africa.

alcuni grandi progetti europei in quattro aree di intervento centrali per la UE: trasporti, telecomunicazioni, energia, giovani.

- ii. *Economico*, anche attraverso la promozione in Africa (negoziando con i singoli paesi) di **Zone di Cooperazione Economico-Industriale euro-africane** con *status* speciale³⁶, finalizzate alla creazione di un ambiente legale favorevole alla promozione degli investimenti europei e africani e alla sperimentazione di progetti-pilota per l’industrializzazione e di stimolo all’imprenditoria locale (iniziativa privata e sistema delle PMI come motori di crescita e occupazione).
- iii. *Sociale*, partendo da una **politica comunitaria per la migrazione** (oggi gestita principalmente su base nazionale con frammentazione dei sistemi giuridico-amministrativi e divisioni politiche tra Stati membri) e la creazione di un’**Agenzia Europea per la Migrazione** per promuovere la gestione strategica ordinaria della mobilità (e dei benefici che porta), scardinando la “bomba” politico-umanitaria, innestando un circolo positivo per l’Europa e l’Africa e costruendo una identità euro-africana³⁷.

38. La politica determina la geografia: quella delle opportunità e quella dei problemi. Sta alla lungimiranza dei decisori il cogliere i momenti che la storia offre.

³⁶ Tra le caratteristiche: a) indipendenza legale; b) certezza del diritto e promozione della legalità e trasparenza anche con *Authority* di controllo sovranazionali; c) incentivi e garanzie di ritorno finanziario per le aziende tramite l’erogazione di fondi e finanziamenti.

³⁷ L’Agenzia è l’evoluzione di FRONTEX, ad oggi il braccio operativo comunitario per la migrazione con compiti di “difesa” delle frontiere secondo una logica “passiva”. Cfr. *position paper* The European House-Ambrosetti “*Migrazioni e mobilità: una gestione strategica comune tra Europa e Africa*”, 2011.