

Eloisa Gallinaro e Fabio Tana

Il Gattopardo in Africa: come (non) cambiano i rapporti della Francia con le sue ex-colonie^(*)

Cambiare tutto perché nulla cambi. La formula gattopardesca che ha ispirato la politica della Francia in Africa non regge più sotto la spinta di cambiamenti strutturali con i quali è inevitabile fare i conti. Così come non regge più **l'antica prassi dell'Italia di muoversi nel continente improvvisando interventi e disimpegni**. L'Africa è cambiata e gli attori internazionali anche. La Francia, e su un piano vasto l'Europa, sono costrette ad adattarsi.

La maggior parte delle analisi sull'evoluzione della **politica africana della Francia da De Gaulle in poi** concorda sull'interpretazione della cosiddetta "riforma permanente"¹ che ha contrassegnato gli ultimi cinque decenni, a partire dalla quasi indolore trasformazione delle vecchie colonie in stati indipendenti. Questa formula gattopardesca sembra invece **inadeguata a riassumere l'essenza delle scelte di Nicolas Sarkozy**, sebbene anche nella politica francese successiva al 2007 siano prevalenti gli elementi di continuità col passato. Parigi infatti è costretta ad adeguarsi a **due novità determinanti**, che non attengono a volontà, convinzioni, ambizioni e interessi degli attori che partecipano a concepire e realizzare la politica francese in Africa e che pertanto non sono soggette a cambiamenti di rotta, camuffamenti, revisioni tattiche, necessità di mediazioni. I due fattori di novità sono il **totale rinnovo generazionale** rispetto all'epoca coloniale, rinnovo visibile tanto nella madrepatria che in Africa, e **la maturazione del processo di globalizzazione**, che ha reso obsoleto il classico approccio basato sulle sfere d'influenza. Un orientamento, questo, tenuto artificialmente in vita in Africa da Parigi anche dopo la fine del bipolarismo, in chiave di contenimento dell'"avanzata" americana nel continente e di esibizione d'in-

¹ L'ultima e più importante riforma, che contiene in sé tutti i principi base cui ora fa riferimento Sarkozy, è quella approvata in un periodo di "coabitazione" nel 1998. Mirava a razionalizzare l'aiuto pubblico allo sviluppo per distinguere con precisione tra la funzione politica di orientamento, affidata al Comitato interministeriale della Cooperazione internazionale e dello Sviluppo, e l'esecuzione dell'aiuto di competenza della Agenzia francese di sviluppo (Afd). Veniva abolito il ministero della Cooperazione, l'erede del ministero delle Colonie, trasformato in Direzione Africa e Oceano Indiano del ministero degli Esteri. Restava in vita la "cellula africana" dell'Eliseo e manteneva ovviamente le sue competenze sulle missioni militari il dicastero della Difesa.

N. 21 - JULY 2010

Abstract

The France-Africa Summit held in Nice from 31st May – 1st June apparently marked a discontinuity in the complex relationship linking France and Africa. In his third year of rule, it was time for Sarkozy to signal the difference from his predecessors on African policy.

However, the deep links between France and Africa which encompass political, economic and cultural spheres, are yet to be substantially subverted. The priorities underlying the relationship between France and Africa suggest interesting correlations with those of Italian policies for Africa.

Eloisa Gallinaro is a reporter of ANSA (Agenzia Nazionale Stampa Associata).

Fabio Tana is analyst of International Affairs.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

dipendenza nei confronti di Washington (ostentazione culminata nel braccio di ferro all'Onu sulla guerra in Iraq nel 2003 quando il presidente era Chirac).

Ora il pericolo per la presenza francese e di tutti gli stati europei, Italia compresa, viene dalla **Cina** (che ha superato la Francia come principale *partner* commerciale dell'Africa subsahariana) e dalla cosiddetta "**globalizzazione subalterna**". Ciò rappresenta un dato di discontinuità col quale Sarkozy non può non confrontarsi e che lo ha spinto a promuovere una specie di "terza via". Lo stesso si può dire per **la percezione del rapporto tra Africa e globalizzazione**. Se fino allo scoppio della crisi economica mondiale era ragionevole la visione di un'Africa dall'interesse strategico declinante, dopo il 2008 l'Africa può presentarsi come l'area meno colpita dalla recessione e quindi come allettante mercato in espansione.

Un vertice per una nuova era?

In questo contesto **il vertice svoltosi a Nizza il 31 maggio e 1° giugno** – in coincidenza con i cinquant'anni passati dal 1960, il cosiddetto "anno dell'Africa", nel quale 17 territori africani fra cui 14 possedimenti della Francia pervennero all'indipendenza – ha rappresentato un significativo momento di verifica per esaminare la portata dei cambiamenti in corso a Parigi, con possibili ripercussioni sulla politica dell'Unione Europea nel suo insieme. A tale proposito peraltro è opportuno precisare subito che per la Francia "politica mediterranea" e "politica africana" procedono in modo autonomo: già per l'Italia, invece, le due opzioni si intersecano in modo determinante, dato che i paesi della costa Sud del Mediterraneo sono il fulcro delle sue relazioni con l'Africa². Si ripropone qui un problema di carattere generale. La Francia, che è stata solita dettare all'Europa i tempi e i modi della politica africana (a cominciare dallo schema associativo detto di Yaoundé e poi di Lomé), è gelosa della sua iniziativa o vuole coordinarsi con l'Ue?

Non è la prima volta che a un vertice tra Francia e Africa vengono **invitati tutti i capi di stato del continente** e non solo quelli che appartengono all'ex impero coloniale di Parigi. Un'apertura in questo senso era già stata operata da Chirac che, al vertice di Cannes, organizzato nel 2007 poco prima di lasciare l'Eliseo, aveva infranto il tabù della francofonia. Lo stesso si può dire per il passaggio da un approccio bilaterale a uno multilaterale e allo sforzo di coinvolgere l'Onu e l'Europa nelle più complesse vicende africane. Ma fino all'arrivo all'Eliseo di Sarkozy, a ogni mossa in una direzione ne corrispondeva un'altra di segno opposto. Le formulazioni teoriche, in mancanza di un progetto alternativo preciso e della volontà di rompere fino in fondo col passato, raramente si traducevano in pratica. In sostanza Parigi si trovava a dover reagire a *input* che venivano dall'esterno e non a realizzare una politica chiara. **Sarkozy** invece ha voltato pagina: ha posto l'interrogativo **se ancora la Francia abbia bisogno dell'Africa** (verso il continente è diretto solo il 2% dei suoi scambi commerciali contro il 40% negli anni '60) e afferma che i rapporti con le ex colonie devono essere "banalizzati". Insomma queste vanno trattate come un qualunque altro partner. Anzi, sem-

² Per quanto riguarda i rapporti tra l'Italia e i paesi del Nord Africa, dove l'Italia è il primo partner commerciale europeo, non si registra alcuna incertezza con l'Egitto, con il quale i vertici intergovernativi hanno una scansione sistematica. Bene anche i rapporti con la Libia, uno dei successi personali di Berlusconi in Africa. L'accordo di Bengasi del 30 agosto 2008 ha cancellato le ombre delle rivendicazioni per i guasti del colonialismo e, almeno per ora, funziona la cooperazione con Tripoli sul fronte del controllo dell'immigrazione clandestina. Formalmente ottime, le relazioni con la Tunisia sono in realtà velate da una certa dose di aspettative non pienamente soddisfatte. Il presidente Ben Ali è ancora in attesa della data del primo vertice intergovernativo, livello decisamente superiore al consueto incontro bilaterale, promesso dal ministro degli Esteri, Franco Frattini, al collega Kamel Morjane nella sua visita in Tunisia di metà gennaio. E spera nell'aiuto dell'Italia – ribadito dal ministro per le Politiche Comunitarie, Andrea Ronchi, nella missione a Tunisi in maggio – per un altro passo verso quello "statuto avanzato" presso l'Unione Europea di cui, nella sponda Sud, gode solo il Marocco.

mai rappresentano un peso economico e una fonte di problemi a causa dell'immigrazione incontrollata³.

L'immigrazione è un aspetto importante della politica africana di Sarkozy, non a caso giunto all'Eliseo dopo essere stato ministro degli Interni, quando ancora era fresca l'emozione provocata dai moti delle *banlieues* parigine. Non è comunque centrale come per l'Italia. E un astigmatismo che impedisce di **mettere a fuoco obiettivi comuni sui grandi temi della politica globale è percepibile anche sul modo di porsi nei confronti della pressante richiesta dei paesi africani di maggiore rappresentanza e peso al Consiglio di sicurezza dell'Onu**. Se tutti riconoscono in linea di principio la legittima aspirazione dell'Africa, la Francia parte da una posizione privilegiata in quanto membro permanente con diritto di veto⁴.

Al mutamento del **clima**⁵ e alla **governance mondiale** (ovvero, partecipazione al Consiglio di sicurezza e al G20)⁶ erano dedicate due delle tre sessioni a porte chiuse in cui si è articolato il vertice di Nizza; la terza sessione verteva sul "rafforzamento della pace e sicurezza" ed era quella più significativa per definire la strategia di Parigi verso il continente. Sono segnali del fatto che i temi cardine della globalizzazione, fino a ieri trattati a Parigi in chiave settoriale, sono oggi inseriti in un sistema di relazioni. È da molti anni, almeno dal disastro dell'operazione *Turquoise* (Ruanda, 1994), che la Francia si sforza di svestire la divisa di gendarme dell'Africa, ma la mancanza di una linea davvero alternativa a causa della sopravvivenza di remore di ordine coloniale l'ha risospinta verso tale ruolo (anche dopo il lancio da parte del governo Jospin della cosiddetta politica del "*ni... ni*", ovvero né ingerenza né indifferenza). La componente militare è riapparsa, come segno di forza e con qualche inconveniente, in occasione della sfilata sugli Champs-Élysées del 14 luglio. Per la prima volta erano presenti reparti degli eserciti di ben 13 paesi africani già parte dell'impero francese (assente praticamente la sola Costa d'Avorio), che non tutti hanno mostrato di gradire.

Aggiornare gli strumenti

Ora in Africa esistono soltanto due basi permanenti francesi, una sulla costa orientale (a Gibuti) e l'altra su quella occidentale (in Gabon), contro le quattro che erano in funzione quando Sarkozy è entrato all'Eliseo. Hanno subito o stanno subendo una revisione tutti gli otto accordi di difesa ancora in vigore con stati africani. La "**trasparenza**" degli accordi in materia militare, anche quando perdura una specie di alta tutela, è uno dei fattori di novità che il governo Sarkozy ama sottolineare con più vigore. **Secondo la nuova dottrina non sarà necessaria una presenza continua di**

³ In proposito va considerato che lo stato come istituzione è ormai solo un attore tra i tanti delle relazioni internazionali: ci sono le multinazionali, le iniziative di regioni e comuni, le Ong, i lobbisti, la Chiesa. Spesso inoltre il parlamento delle varie nazioni agisce in maniera difforme rispetto al governo, per non parlare della magistratura.

⁴ Le modalità con le quali l'Africa dovrebbe essere rappresentata in un Consiglio di sicurezza riformato sono state al centro di un acceso dibattito a Nizza senza appianare tutte le divergenze. Gli africani, ai quali con la prassi attuale spettano tre seggi non permanenti, sono infatti rimasti fedeli alla posizione, sicuramente spropositata, adottata dall'Unione africana nel 2005 reclamando due seggi permanenti con diritto di veto e altri due non permanenti, sebbene abbiano mostrato disponibilità a un compromesso (consistente nell'aver seggi a rotazione che però durino in carica sei anni). Parigi più realisticamente sarebbe d'accordo nel chiedere un seggio permanente, senza diritto di veto. Sarkozy al proposito si è limitato a generiche valutazioni: «Bisogna fare posto all'Africa nella *governance mondiale* [...]. Nessuno dei problemi che dobbiamo affrontare potrà essere risolto senza la partecipazione attiva del continente africano [...]. È assolutamente anormale che l'Africa non abbia neppure un membro permanente al Consiglio di sicurezza dell'Onu». L'Africa detiene un quarto dei seggi dell'Assemblea generale ed è localizzato in Africa il 60% delle operazioni di pace dell'Onu.

⁵ Le consuete divergenze tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo sul modo di gestire il riscaldamento del pianeta si sono manifestate anche a Nizza. In particolare gli africani hanno insistito sulla scarsità di fondi che i ricchi, francesi compresi, sono disposti a mettere a disposizione dei poveri equilibrando in qualche misura l'asimmetria tra un Occidente che resta il principale inquinatore e l'Africa che ne subisce le conseguenze.

⁶ La Francia ha annunciato che chiederà la presenza di una delegazione dell'Unione africana ai prossimi vertici G8 e G20. Al G20 già partecipa, per quanto riguarda l'Africa subsahariana, il Sudafrica.

truppe francesi in Africa, gli interventi saranno concordati su base multilaterale a partire dall'Onu e finendo alle associazioni regionali: soprattutto ai governanti africani non basterà, per ottenere tali interventi, evocare invasioni dall'esterno (che spesso celano crisi interne). **L'Africa insomma deve sapersi difendere da sola**. Semmai va aiutata a farlo, e questi aiuti, che per il prossimo biennio valgono 300 milioni di euro, sono il nuovo vincolo di sicurezza. **Non più soldati ma istruttori** e, in linea con i nuovi miti della politica mondiale, non più interventi militari, al massimo operazioni di polizia, soprattutto più *peace-keeping*⁷.

A Nizza, Sarkozy ha affermato che **la Francia vuole essere il paese leader nella lotta contro la pirateria**, nella quale sul piatto della bilancia la Francia può mettere tutto il peso della base di Gibuti. L'impegno contro la pirateria peraltro consente a Parigi di stabilire rapporti di cooperazione più intensi con quella costa orientale del continente sulla quale non ha mai avuto una grande influenza (e che vede l'Italia invece in posizione importante). Quanto al **rapporto tra sicurezza, anche in chiave antiterrorismo, e la tenuta delle istituzioni dei singoli regimi**, siano essi civili o militari, rispettosi o meno dei diritti umani, il risultato è che non può sussistere altro criterio che non sia quello del "caso per caso". Il meeting di Nizza è stato esemplare in merito, con il bando decretato a due personaggi scomodi e con i quali i *grands commis* francesi non hanno mai avuto legami particolari: il sudanese Omar al-Bashir e lo zimbabweano Robert Mugabe. Per il resto manica larga anche con golpisti colti in flagrante come Salou Djibo (Niger) e il guineano Moussa Dadis Camara: hanno già organizzato la transizione alla democrazia, ha spiegato Sarkozy. Quanto ad altri golpisti, che hanno fatto in tempo a riciclarsi in presidenti eletti, nessun problema. Resta a sé il caso del Madagascar, escluso perché in una fase di marasma istituzionale. Una scelta a dir poco pericolosa, visto che il fantasma degli "stati falliti" aleggia in molte aree dell'Africa e nulla più degli "stati falliti" è contrario all'idea di sicurezza e stabilità.

Sul **rapporto tra politica ed economia il vertice di Nizza mostra un'evidente rottura rispetto al passato**. Per la prima volta sono stati invitati rappresentanti di **corporations** francesi e africane, 230 in tutto: tra essi ci sono tutti i manager delle 40 società che sono incluse nell'indice borsistico francese detto appunto Cac-40. E sempre per la prima volta è stato rappresentato il settore privato. Significativo poi il trattamento di favore riservato da Sarkozy a Jacob Zuma e Goodluck Jonathan, presidenti di Sudafrica e Nigeria, le due grandi potenze del continente, entrambe non solo lontane dalla sfera d'influenza francese, ma addirittura guardate in passato come potenziali avversarie. Un modo per proclamare che **le priorità in Africa sono fattivi rapporti economici con la locomotiva del continente e i due principali produttori di petrolio**, la Nigeria e l'Angola, altro paese *hors champ*. **Rapporti economici** che vanno inquadrati in una prospettiva moderna, **basata sull'idea di "gagnant-gagnant" o "win-win"**, insomma contratti egualmente vantaggiosi per coloro che li firmano, senza condizioni di altra natura. **Gli aiuti diventano** – o almeno dovrebbero diventare – **una voce secondaria**, in chiaro contrasto con la politica più collaudata, imperniata proprio sugli aiuti anche per salvaguardare rapporti di tipo paternalistico con i governi e le persone.

Dagli aiuti al mercato il salto è enorme, e a renderlo credibile concorre il ricordato *gap* generazionale. I fautori della modernità nelle stanze del potere di Parigi, sempre esistiti, ma anche sempre tenuti a freno dai conservatori, senza che vi fosse una chiara distinzione tra destra e sinistra, hanno agio ora di prevalere perché i loro avversari si sono dissolti per ragioni anagrafiche. Ormai chi decide scelte strategiche, aiuti economici, interventi militari a Parigi, e anche chi ha il potere in Africa, non ha mai conosciuto direttamente il colonialismo e non subisce più la fascinazione di certi stereotipi. Può pertanto, come ha fatto Sarkozy a Nizza, auspicare «rapporti senza complessi».

⁷ In realtà già nel 1997, era stato potenziato il cosiddetto Dispositivo di Rafforzamento delle capacità africane per il mantenimento della pace. Nello stesso periodo venne anche deciso di chiudere due basi permanenti nel continente, quelle di Bouar e Bangui (Repubblica Centrafricana).

La stampa, da «Le Monde» all'«Economist», ha mostrato di **non credere al cambiamento invocato da Parigi**⁸. Non privi di giustificazione appaiono i giudizi che minimizzano gli aspetti di novità. Infatti la riduzione degli assistenti tecnici e di quelli militari è cominciata negli anni '90, il superamento dei privilegi istituzionali concessi alle ex colonie è iniziato con la creazione della Zona di solidarietà prioritaria (governo Jospin) che ingloba in posizione di parità per ricevere aiuti pubblici paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America latina. È solo scalfito il ruolo di quel complesso apparato politico-affaristico che va sotto il nome di *réseaux*, che garantisce nel *pré carré* una presenza semi-monopolistica a società come Total in Gabon e Congo-Brazzaville, Areva in Niger, Bolloré e Bouygues in Costa d'Avorio. **La Françafrique resiste**: come caso esemplare basta citare la corsa di Sarkozy e dei suoi ministri in Gabon per onorare le spoglie del chiacchieratissimo Omar Bongo, morto l'anno scorso dopo avere preparato, con la benedizione di Parigi, il passaggio dei poteri al figlio Ali. La rinuncia al ruolo di gendarme infine è contraddetta da mosse militari come l'intervento in Ciad per tenere in sella il presidente Idriss Déby (2008).

L'aria nuova portata da Sarkozy non deve in effetti fare dimenticare alcuni aspetti specifici – ancora ben vivi – del rapporto Francia-Africa:

- **la Francia continua ad avvertire il peso di una “storia comune” con le ex colonie.** Non è pronta a dimenticarla né sotto l'aspetto politico né sotto quello sociale, pressata com'è dal problema dell'immigrazione incontrollata e dal nodo di un'integrazione che rimane connesso al mito dell'assimilazione;
- **la Francia ottiene dall'Africa un surplus di potenza**, alla quale non è ancora disposta a rinunciare.

Un'incognita su cui monta il dibattito è **il futuro del franco Cfa**⁹. I dubbi sulla sua convenienza si moltiplicano¹⁰. Una moneta controllata con i criteri rigorosi prima della Banca di Francia e poi della Banca europea ha sicuramente evitato il baratro dell'inflazione, ma ha ovviamente limitato la leva finanziaria. D'altronde, i vantaggi della svalutazione del 1994 per le esportazioni dei paesi africani sono già svaniti con la rivalutazione dell'euro.

Le scelte dell'Europa e l'Italia

Se prima il *pré carré* era stato protetto anche da ingerenze dell'Ue o di paesi europei, ora il chiavistello dovrebbe venire aperto e non solo in aree dove agire da soli risulta troppo rischioso come nella Repubblica Democratica del Congo. Ormai la zona del franco Cfa copre soltanto l'1% del commercio estero francese. L'eccezione culturale francese, che sembra un dogma anche per Sarkozy, è difesa dallo scudo europeo tanto se non meglio che da quello africano. **Il quadro sembra portare a una divisione dei compiti**, peraltro estremamente confusa e contraddittoria, che tende a **demandare all'Europa la gestione delle missioni militari** e lascia aperta la **competizione tra i singoli partner europei per la penetrazione economica**.

⁸ «Le Monde» ad esempio ha scritto che «vent'anni dopo il discorso di Mitterrand a La Baule, che voleva promuovere la democrazia in Africa, la Francia non ha né una politica né messaggi chiari in un campo in cui i rappresentanti della società civile africana reclamano un sostegno internazionale».

⁹ Il franco Cfa stava una volta per franco delle colonie francesi in Africa, ma oggi si declina come franco della Comunità finanziaria africana. Aderiscono all'area Cfa 14 paesi, fra cui due stati che non hanno fatto parte dell'impero francese (la Guinea Bissau e la Guinea Equatoriale, rispettivamente ex possedimenti di Portogallo e Spagna).

¹⁰ Alle voci critiche di alcuni economisti si è aggiunta di recente la parola del presidente del Senegal, Wade, che il 3 aprile ha detto: «Ritengo che adesso, dopo cinquant'anni d'indipendenza, occorre rivedere la gestione monetaria» (Radio France International).

La stessa **Italia** sollecita un ruolo sempre più incisivo dell'Unione Europea e punta esplicitamente ad assumere un **ruolo di leadership per portare in Africa “più Europa”**. Il punto di partenza è costituito dai timori per la sicurezza vista al di là dei semplici confini nazionali. È l'Europa nel suo complesso, infatti, a essere esposta ai pericoli d'instabilità sistemica in Africa creati dalle minacce del terrorismo (e non può essere considerato del tutto ininfluenza che origine di tali minacce sia in primo luogo la Somalia, una priorità italiana fino al termine della guerra fredda), dei traffici illeciti, del riscaldamento globale che, se non risolto, aumenterà i flussi di eco-immigrati. In un certo modo quello italiano è un atteggiamento nuovo rispetto al passato, fatto di un generico disinteresse o al massimo di una semplice ricerca di mercati con la ciliegina degli interventi a fini umanitari. Come ha detto più volte Frattini, **l'Africa non può essere per l'Italia e per l'Europa una sfida come le altre**¹¹.

Si tratta in sostanza di **ovviare a un doppio ritardo**, quello che nasce dalle specifiche sottovalutazioni del ruolo dell'Africa e della sua importanza strategica, e quello che nasce dagli errori dell'Ue nel suo complesso. Errori ai quali forse non è estraneo il conflitto di interessi da parte di quei partner, Francia in testa, che, sviati dalla smania di difendere certe posizioni monopolistiche ormai anacronistiche, in realtà hanno lasciato vuoti enormi, riempiti con abilità e senza scrupoli da paesi come Cina, India, Brasile.

Sono le esigenze della globalizzazione a imporre cambiamenti, in particolare dalla vecchia pratica della cooperazione allo sviluppo – per decenni il principale strumento di presenza nelle aree a sud del Sahara, Nigeria esclusa, a parte il caso del tutto speciale del Sudafrica – a nuove forme di intervento. In Italia non ci si spinge a usare parole (e metodologie) drastiche come quelle usate da Sarkozy e riassumibili nella ricordata formula del *gagnant-gagnant*, anzi proprio in toni più *soft* si cerca una chiave per aprire porte fino a oggi ermeticamente chiuse. Quella che ci si propone di attuare è una politica di partenariato, con un forte coordinamento centrale e con fattivi sostegni istituzionali alle imprese private. Se la rete di rapporti con gli ambienti economici africani e se la forza di attrazione per tali ambienti non è paragonabile per estensione e profondità a quella della Francia, due elementi giocano a favore dell'Italia:

- **la equal partnership è più reale o se non altro è meno inquinata da precedenti negative esperienze;**
- con un ruolo direttivo svolto in buona armonia da Farnesina e ministero dello Sviluppo Economico (cui sono affidate le competenze per il commercio estero) **non è visibile in Italia una lotta per bande (e per centri di potere antagonisti)** paragonabile a quella che da decenni contraddistingue la politica africana della Francia.

Come sempre in Italia le piccole e medie imprese sono considerate le più competitive, il fiore all'occhiello del Sistema Italia, anche se il ruolo di bandiera dell'Eni per l'energia e di altri grandi gruppi per i più ambiziosi progetti infrastrutturali – come Finmeccanica, che di recente ha aperto il suo ufficio centrale per l'Africa a sud del Sahara, a Nairobi – resta insostituibile per una sorta di effetto calamita.

La globalizzazione impone anche una visione d'insieme, che per l'Italia, condizionata da un lato da un passato coloniale troppo flebile dal punto di vista geopolitico e dall'altro dal già ricordato disinteresse postcoloniale misto a improvvisazione, risulta più difficile. Comunque si sta procedendo in quella direzione, naturalmente rinunciando alle sovrastrutture culturali e all'ecumenismo che si può permettere un paese come la Francia e puntando sugli aspetti economici, quelli che danno concre-

¹¹ Così si è espresso Frattini il 10 gennaio 2010 alla vigilia di una sua *tournee* in Africa: «Vado quindi in Africa perché abbiamo interessi nazionali concreti da difendere: opportunità per le nostre imprese, necessità di approfondire la collaborazione con i governi di quei paesi nella lotta al terrorismo, alla pirateria, per risolvere alla radice il problema dell'immigrazione».

tezza al partenariato¹². Se in generale una politica estera sostanzialmente *bipartisan* ha facilitato la proiezione internazionale dell'Italia, certo non ha giovato il **ridimensionamento dei fondi di bilancio a disposizione degli Esteri**, passati anche a causa della crisi dallo 0,35% nel 2008 allo 0,27% del 2009. Apparentemente pesa ulteriormente **la riforma del ministero degli Esteri**, che vedrà l'abolizione delle direzioni generali per aree geopolitiche, sostituite da direzioni trasversali organizzate per aree tematiche.

Il dato di fondo comunque è che, se pace, sicurezza e stabilità nel continente rimangono questioni irrisolte, non si può pensare solamente a una penetrazione economica o all'interscambio commerciale. La soluzione passa attraverso la correlazione sicurezza africana-sicurezza europea. Dalle crisi regionali ai conflitti dimenticati – su tutti il Corno d'Africa, ma anche i Grandi Laghi – alla questione terrorismo fino alla normalizzazione in tema di diritti e democrazia, il futuro richiederebbe un nuovo "Patto per l'Africa" tra paesi africani e paesi industrializzati, Europa in particolare. Si tratta di una scelta strategica che anche l'Italia condivide ma che si nutre di incertezze – anche nella scelta dei *partners* da privilegiare – a causa di un'evoluzione tutt'altro che lineare della situazione sul campo. Ne costituisce un esempio il nuovo, fino a due o tre anni fa inimmaginabile, ruolo assunto dal Kenya nelle vesti di punto d'appoggio per le operazioni contro la pirateria nel Golfo di Aden. Né sono da sottovalutare, nella centralità che nell'impegno antiterrorismo ha assunto inevitabilmente la Somalia, le conseguenze dell'ormai attuato distacco del Somaliland (ex britannico) dal resto del paese. La politica di Sarkozy è in linea con un simile approccio, anche se poi qualche smagliatura è visibile laddove entrano direttamente in campo basi, soldati o navi francesi.

La scelta di appaltare gradualmente all'Europa la gestione della sicurezza implica d'altra parte un sub-appalto ai paesi dell'area. Senza entrare nel dettaglio dei rapporti tra impegno Ue e impegno Onu, basterà ricordare che circa i due terzi delle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite sono dislocate in Africa, e l'Italia vede con favore il crescente impegno dell'Unione africana e delle organizzazioni sub-regionali del continente nei contingenti di militari e nelle iniziative di mediazione. Attualmente il Senegal ha 450 uomini nella missione Onu in Congo e l'Uganda è *magna pars* della forza dell'Ua in Somalia. Per rimediare alla cronica mancanza di risorse finanziarie, l'Italia ha destinato uno strumento finanziario *ad hoc*, **l'Italian Africa Peace Facility**, creato nel 2008 con una dotazione iniziale di 40 milioni di euro.

Dal 2002 l'Unione africana ha cercato di concentrare molti dei suoi sforzi nella prevenzione e nella gestione delle crisi nel continente anche attraverso la costituzione dell'African Peace and Security Architecture (Apsa). E a Lisbona, nel 2007, è stata formalizzata la Joint Africa-European Union Strategy, insieme a un'Action Plan che comprende la costituzione di una Partnership on Peace and Security.

Quando però dalle teorie, su cui è facile trovarsi tutti d'accordo, si passa alle discussioni e alle trattative concrete, si rischia il corto circuito. Il rapporto tra la sfera del bilateralismo e quella del multilateralismo resta infatti non solo complesso ma per molti versi misterioso. Alla ricerca di una soluzione al problema, la Francia e le altre nazioni maggiori dell'Ue, compresa l'Italia, si muovono ciascuna a loro modo e sulla base di un'evoluzione molto dissimile. Parigi si avvale di una posizione di iniziale, evidente vantaggio, ma in momenti di grandi, rapidissimi cambiamenti come quelli attuali il fardello degli interessi precostituiti potrebbe risultare più penalizzante rispetto a chi si muove con maggiore libertà di manovra.

Se per esempio fino a ieri il "gattopardismo" di Parigi – la gestione di governi di destra o di sinistra ha sempre fatto poca differenza – aveva la sua più profonda ragion d'essere in un conservatorismo giustificato dalla posizione di privilegio di cui il paese godeva nel continente, l'Italia avrebbe, almeno in teoria, poco da perdere e molto da guadagnare da un profondo riassetto delle relazioni tra gli

¹² Ne rappresenta una prova il Forum *Italy and Africa partner in business* giunto nel 2010 alla sua seconda edizione.

stati africani e tra questi ultimi e paesi terzi industrializzati. In particolare lo sfaldamento dei confini degli antichi imperi coloniali e la generale perdita di credibilità – in nome della *governance* multipolare – di politiche basate sulla ricerca ossessiva di sfere d'influenza dovrebbero aprire nuove strade a chi sappia cogliere le opportunità del momento.

Infine resta problematica **la transizione al livello europeo**. Ciò costituisce forse un *handicap* più per un paese come l'Italia, che all'Europa chiede scelte di fondo in cui inserire le proprie esigenze pur strettamente "nazionali", piuttosto che per la Francia, che pure si rivolge con crescente frequenza e convinzione all'Ue ma solo in una sorta di divisione del lavoro, che riversi certi costi sull'Europa e non interferisca sui ricavi che derivano in ogni modo alla Francia da una consolidata esperienza di scambi e relazioni.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

© ISPI 2010

