

INTERVISTA A GIOVANNI BERSANI

# L'evoluzione delle relazioni tra Europa e Africa

A CURA DI MATTEO MONTANARI

Europarlamentare per quasi trent'anni (1960-1989), lei ha ricoperto anche il ruolo di Vicepresidente del Parlamento Europeo e della Commissione per lo sviluppo e la cooperazione. L'incarico per il quale però si è speso maggiormente per oltre dieci anni (1976-1989) è stato probabilmente quello di Presidente dell'Assemblea Parlamentare congiunta tra Unione Europea e paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). Come le sembra sia cambiato il rapporto tra Europa e Africa in questi primi 60 anni della UE? Il bilancio è positivo o parliamo di occasione persa?

Nell'immediato dopoguerra in Africa ben 50 paesi su 53 erano in condizione coloniale o erano comunque dominati da stati europei. Così, ci si trovò subito davanti a scelte di cruciale importanza e delicatezza. Dopo qualche esitazione, soprattutto durante i negoziati preparatori dell'Unione, fu alla fine imboccata la strada giusta.

La quarta parte del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (Roma, 1957) prevede, infatti, l'"Associazione dei paesi e territori d'oltremare" alla Comunità Europea, secondo una logica non discriminatoria (art. 132), "in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono" (art. 131).

Grazie a un lavoro lungo quarant'anni, intensificatosi dal 1964 (Convenzione di Yaoundé I) al 1990, con un graduale accesso all'indipendenza dei paesi ex-coloniali e la loro partecipazione a un progetto condiviso e co-gestito, si è arrivati alla piena indipendenza politica dei paesi africani. Contemporaneamente, con l'adesione del Regno Unito all'Unione Europea (1971), si è avuta anche l'adesione di numerosi paesi dei Caraibi e delle isole del Pacifico, con la conseguente formazione del gruppo ACP.

Tale straordinario processo di liberazione dalla condizione coloniale è maturato attraverso durissime prove, in cui lo scontro internazionale tra l'occidente e l'imperialismo russo ha vissuto momenti talmente gravi da far dire ad alcuni storici che in Africa si è combattuta quella terza guerra mondiale che, a causa dell'equilibrio nucleare, non si sarebbe potuta combattere nel nord del mondo. È infatti altissimo il numero di guerre combattute

sul continente africano che sono state più o meno condizionate dal clima della guerra fredda. La UE ha accompagnato tale straordinario processo indipendentista con una politica di graduale intensificazione delle proprie proposte democratiche disarmate.

Escluse le iniziative militari della Francia, l'Europa ha operato come potenza politico-civile alternativa alla natura prevalentemente politico-militare delle altre maggiori realtà internazionali. Ciò ha determinato l'ampliamento progressivo del numero dei paesi liberamente "associati", attratti dai modelli europei di sviluppo civile e di cooperazione politica. Questi ultimi



© Peeter Viisimaa, *Mani intrecciate (Benin)*, iStockPhoto

tendevano a coinvolgere sempre più direttamente le forze vive delle società africane, sia attraverso iniziative congiunte che attraverso l'istituzione della diretta partecipazione democratica.

In tale ottica vanno ricordate: la trasformazione dell'Assemblea UE-ACP in vero parlamento, l'inserimento dei diritti umani nella Convenzione, l'istituzione nella Conferenza dei partner economico-sociali, l'istituzione del forum tra le associazioni di volontariato, le ONG, *ecc.*

Sul piano economico sono stati avviati programmi rispettosi dell'autonomia dei governi locali, in un quadro di "dialogo sulle politiche", promuovendo un insieme d'azioni ispirate a specifiche integrazioni regionali, viste come passaggio necessario verso una reale politica continentale. Contemporaneamente, attraverso la progressiva e paziente promozione della Conferenza dei parlamenti africani, dai primi cinque agli attuali cinquantatré, si è cercato di coinvolgere in tale processo anche i paesi a nord del Sahara. L'istituzione nell'anno 2000 dell'Unione Africana, deliberata da tutti gli stati del continente a immagine dell'Unione Europea, è poi il tentativo di dar vita a un soggetto internazionale capace di rappresentare adeguatamente il continente dentro la globalizzazione. L'Unione Africana rappresenta così, in una prospettiva tuttora ardua, complessa e difficile, la risposta richiesta dalla nuova realtà internazionale.

In conclusione, in questi primi 60 anni della UE si è costruito un rapporto completamente diverso tra Europa e Africa rispetto a quello pre-esistente. All'interno di questo lungo percorso comune molte luci e molte ombre si bilanciano in un quadro che resta tutt'oggi aperto a numerose soluzioni positive. Lo sforzo europeo fin qui profuso deve quindi essere considerato nel complesso positivo, malgrado le ombre ricordate e i molteplici ritardi.

**Come Presidente dell'Assemblea Europea per i paesi ACP lei ha viaggiato moltissimo in tutto il mondo e particolarmente attraverso il continente africano. Con la sua attività ha dimostrato di credere fermamente nello sforzo diplomatico contro l'uso della violenza. Quale ritiene sia stato il suo successo principale e a cosa imputa l'eventuale fallimento di altri obiettivi a lei cari?**

L'azione della UE in Africa è sempre stata caratterizzata da interventi di natura esclusivamente politica. Quelli militari sono stati di un solo paese e hanno raccolto un giudizio complessivamente sfavorevole.

Essendo stato per molti anni uno dei leader dell'Assemblea parlamentare congiunta, mi sono sempre ispirato a questa linea d'azione, stigmatizzando talune scelte dettate esclusivamente da interessi nazionali o legati a correnti politiche. A mio avviso, devono essere la natura democratica e umanistica della UE e l'orientamento complessivo della sua politica a influenzare e, se possibile, a orientare le parti in conflitto, affinché possano rico-

noscere nell'Unione Europea una forza sinceramente amica. La prima lezione a riguardo la ebbi da un grande leader africano, Seretse Khama, presidente e fondatore del Botswana. Quest'ultimo, profondamente democratico e uomo di pace, accettò di diventare leader dei paesi della "linea del fronte", in aperta lotta contro l'apartheid<sup>1</sup> e tuttavia rispettato anche dai leader sudafricani più oltranzisti. Altro esempio della forza dell'azione diplomatica lo ebbi da Julius Nyerere e da Léopold Senghor che guidarono i loro paesi (Tanzania e Senegal), inizialmente caratterizzati da profondi contrasti tribali, verso lunghi periodi di pace, irradiando di umanesimo e democrazia anche gli altri stati delle loro regioni.

L'azione complessiva dell'Unione Europea, volta a collaborare alla liberazione di tutto il continente, è stata orientata nello stesso senso, prescindendo anche da importanti interessi economici, come nel caso del Sudafrica. Molte furono le iniziative diplomatiche portate avanti in quegli anni. In particolar modo alcuni parlamentari europei dell'Assemblea ACP si adoperarono sia per ricomporre conflitti tra stati che situazioni interne alle singole nazioni. Tali interventi furono tanto più efficaci quanto maggiormente decisi e condivisi dalla maggioranza del Consiglio di Presidenza dell'Assemblea UE-ACP. Non quindi iniziative europee, ma iniziative euro-africane.

In alcune situazioni, come nel conflitto tra Senegal e Mauritania (1988-1989), nel caso dell'iniziale rifiuto della Nigeria ad aderire alla Convenzione di Lomé III, nelle dispute interne al Mozambico, al Mali e al Burkina Faso o nel lungo impegno per l'indipendenza della Namibia (1988), mi trovai personalmente impegnato, avvalendomi, con risultati positivi, dei rapporti di fiducia maturati nel tempo con molti leader dei paesi africani. Inoltre, sono particolarmente lieto di aver fortemente contribuito affinché il principio dei diritti umani fosse inserito e reso "operativo" all'interno delle Convenzioni UE-ACP. Ciò consentì all'assemblea, con il concorso d'entrambe le sue componenti, d'intervenire efficacemente in diverse crisi (Burundi, Suriname), e accelerò il superamento dell'apartheid e la liberazione di Nelson Mandela.

Sostenni personalmente, malgrado inaspettate resistenze, anche il riconoscimento della partecipazione dei partner sociali euro-africani nella gestione delle politiche comuni e promossi con forza l'inserimento della politica agricola al centro delle politiche economico-sociali e di sviluppo.

Molte furono, nonostante gli sforzi, le azioni che non poterono andare a buon fine. In primo luogo il fallimento delle politiche regionali dell'IGAD<sup>2</sup> e dei Grandi Laghi, nelle quali mi ero intensamente impegnato. Particolarmente deludente è stato il ripetuto tentativo di porre rimedio alla crisi somala. Allo stesso modo furono vani gli sforzi di contenere la deriva auto-

ritaria di Mugabe in Zimbabwe (a tal fine lo invitai anche in Italia) o di fermare la politica oppressiva di Obote in Uganda e di Mengistu in Etiopia.

**Data la sua grande esperienza, quale le sembra oggi la principale sfida che l'Europa deve raccogliere in Africa?**

Purtroppo il continente è sempre più sconvolto dalle guerre. Nuovi conflitti, molti dei quali all'interno dei nuovi stati, sono recentemente esplosi e altri, in atto da tempo, sembrano lontani da una possibile soluzione. Molte delle azioni progettate per la nuova Africa restano pertanto sulla carta, mentre numerose situazioni interne, con riflessi all'esterno, impediscono la concreta realizzazione delle politiche regionali, punto critico per il vero consolidamento dell'Unione Africana. Solo due regioni sono effettivamente in condizione di operare: l'ECOWAS e il SADC<sup>3</sup>. Le altre quattro grandi regioni ACP sono ancora bloccate da acuti conflitti interni, mentre il Maghreb resta lontano dalle sue reali e necessarie soluzioni regionali.

Le relazioni tra Unione Europea e Unione Africana attraversano un periodo sostanzialmente positivo, ma se negli anni passati l'Europa era per gran parte degli africani un punto di riferimento fondamentale, forse oggi non è più così. I maggiori leader dei nuovi paesi africani indipendenti si erano formati all'interno dei negoziati per ottenere la fine del colonialismo europeo. È così che i maggiori leader dei due continenti, andando oltre i contrasti, si erano gradualmente sentiti corresponsabili di un processo di maturazione comune. Nei miei tuttora frequenti incontri con esponenti africani avverto oggi la sensazione di una presenza europea assai più debole che in passato, soprattutto nei confronti dell'azione molto più visibile degli Stati Uniti, della Cina, della Russia e dell'India. L'individuazione di nuove aree ricche di importanti materie prime rischia di pesare sui tuttora precari equilibri regionali e il recente, controverso negoziato tra Europa e Africa, incentrato sull'EPA<sup>4</sup> ha nuovamente spaccato i principali paesi africani sull'accettazione della proposta finale. Nonostante ciò, resta ancora ben viva la consapevolezza dei fondamentali legami che caratterizzano le relazioni reciproche tra Europa e continente africano; sul piano culturale, delle esperienze umane e democratiche, oltre a quelle fondamentali dell'economia e dello sviluppo. I rapporti tra Europa e Africa sembrano dunque meritare un'attenzione ancora più intensa che in passato e un coinvolgimento quotidiano nella complessa evoluzione in atto in tutto il continente.

**Da politico mai banale e da uomo che ha sempre dimostrato di saper guardare lontano, quale sogno conserva ancora per l'Africa?**

In quanto Presidente onorario dell'Assemblea UE-ACP e da ciò favorito, ho continuato a interessarmi di Africa anche dopo la cessazione della mia

attività parlamentare. In particolare ho seguito da vicino la preoccupante evoluzione delle politiche regionali africane. Sono quindi sempre più convinto che l'obiettivo principale per cui lavorare rimanga il superamento dei conflitti. Sono questi che rendono inefficaci le politiche regionali e di conseguenza qualsiasi politica di programmazione economica a livello continentale. Per questi motivi l'Unione Africana è costretta troppo spesso a politiche di facciata, malgrado la raggiunta consapevolezza circa il suo nuovo ruolo nella società e nell'economia internazionale.

L'Africa che conobbi la prima volta nel lontano 1951 aveva meno di 200 milioni di abitanti in 50 stati. Oggi la sua popolazione supera gli 800 milioni ed è in rapido aumento nonostante le guerre, le malattie e le carestie. Molti dei suoi leader sono giovani e cresce di continuo una presenza femminile significativa. Dopo aver raggiunto, almeno formalmente, la sua unità nell'indipendenza, l'Africa si propone di fatto, con Cina, India e Brasile tra i nuovi potenziali attori della politica mondiale. Immense sono le sue risorse minerarie ed energetiche, in parte ancora poco conosciute. Ma è soprattutto nella giovinezza dei suoi popoli e nella novità del loro messaggio umano e sociale che l'Africa può trovare le ragioni di una sua presenza innovativa sulla scena mondiale. La mia speranza è che l'Europa (sia come società civile che come soggetto politico) possa continuare ad essere, in tale prospettiva, il partner più costruttivo per uno sviluppo concreto e solidale. ◆

## NOTE

1. Precedentemente, nel 1951, Seretse Khama fu esiliato dal protettorato britannico poiché il Sudafrica, che aveva abolito i matrimoni misti durante l'apartheid, non poteva tollerare che il leader di un paese confinante fosse sposato con una donna bianca.
2. Fondata nel 1986, l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD), è l'organizzazione subregionale di sviluppo dell'Africa orientale (Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Somalia, Sudan, Uganda). È inserita nel COMESA.
3. Come convenuto nell'Accordo di Cotonou nel settembre 2002, al fine di promuovere l'EPA (Accordi di partenariato economico) i paesi ACP si sono organizzati in sei organizzazioni regionali: CEMAC (Africa centrale), ECOWAS (Africa dell'Ovest), COMESA (Africa dell'Est e del Sud), SADC (Africa australe), Pacific Islands Forum (Isole del Pacifico) e CARIFORUM (Caraibi).
4. *Economic Partnership Agreement*: accordi, stipulati ogni cinque anni, che dettano le regole commerciali tra paesi ACP e UE.