

Pro e contro della proiezione cinese

Il continente africano sta acquistando un ruolo di sempre maggior rilievo nella mappa del commercio tra Cina e resto del mondo. L'aumento esponenziale dell'interscambio merci è andato di pari passo con quello dei volumi di assistenza finanziaria attraverso i canali dello stato, cresciuti al ritmo del 24% l'anno tra il 2004 e il 2016.¹ Per i Paesi africani, uno dei punti di forza della politica di assistenza finanziaria cinese è rappresentato dall'assenza di quelle condizionalità che contraddistinguono le pratiche della cooperazione intergovernativa di marca Occidentale. Pechino ha sempre insistito sul principio di non ingerenza negli affari interni dei propri partner, elevando il proprio modello di cooperazione a paradigma di un dialogo Sud-Sud tra pari.

L'assenza di condizionalità non implica però che Pechino si astenga dall'utilizzare la leva finanziaria per perseguire finalità di politica estera. Uno degli obiettivi storici del Partito Comunista Cinese sin dagli anni '50 è stato quello di utilizzare il proprio programma di aiuti per raccogliere consensi tra i Paesi africani in seno all'Assemblea delle Nazioni Unite e ottenere il riconoscimento diplomatico quale unico legittimo rappresentante della Cina continentale a spese di Taiwan. Oggi, Pechino continua ancora a muoversi nello stesso solco². Questa strategia ha ad esempio consentito di guadagnare alla causa il Malawi, che nel 2008 ha interrotto le relazioni diplomatiche con Taiwan dopo una promessa di aiuti per diversi miliardi di dollari, peraltro solo in parte materializzatasi.

Ad oggi, solo 2 Paesi africani continuano a riconoscere Taipei: uno di questi, lo Swaziland, è l'unico nel continente a non ricevere alcun tipo di assistenza.

Accanto all'elemento politico, i governi africani apprezzano le modalità di negoziazione dei prestiti cinesi. Innanzitutto perché consentono di investire in settori altrimenti trascurati dai donatori tradizionali, come l'edilizia e le infrastrutture. Non di rado, gli aiuti di Pechino sono serviti a realizzare stadi o edifici governativi in Eritrea, Gibuti o Uganda, con un impatto immediato in termini di ritorno d'immagine per il donatore e il beneficiario. In altri casi la Cina ha finanziato progetti infrastrutturali ambiziosi come la metropolitana di Addis Abeba o il nuovo snodo ferroviario che dovrebbe collegare Nairobi e Mombasa³. In secondo luogo, la politica di assistenza finanziaria della Cina è più flessibile di quella di altri donatori. Mentre il Fondo Monetario e la Banca Mondiale utilizzano dati macroeconomici generali per giudicare la solvibilità dei Paesi debitori, andando inevitabilmente a penalizzare Paesi finanziariamente instabili come quelli africani, Pechino si limita spesso a valutare la redditività del singolo progetto finanziato e la sua capacità di "ripagarsi da solo".⁴ I cosiddetti pacchetti "petrolio per infrastrutture", ad esempio, configurano una sorta di baratto tra prestito e diritti di sfruttamento delle risorse naturali del Paese beneficiario, dando a quest'ultimo un maggior margine di manovra in sede di finanza pubblica.

Le osservazioni critiche nei confronti delle pratiche di cooperazione e di investimento della Cina in Africa si sono concentrate finora su due piani di argomentazione. A un livello più generale, i media hanno dedicato crescente attenzione al carattere "neo-coloniale" della politica estera cinese verso l'Africa, soprattutto per quel che riguarda lo sfruttamento delle risorse naturali e l'utilizzo del credito per aprire nuovi mercati.

1 J. Holslag, *China and the Coups: Copying with Political Instability in Africa*, "African Affairs", 110, 440, 2011, p. 378; N. Kitano, Y. Harada, *Estimating China's Foreign Aid, 2001-2013*, JICA-RE Working Paper, N. 78, June 2014.

2 Lum et al., 9.

3 Anna Bulzoni, Peter Danssaert, P. Finardi, K. Matthysen, *Supply Chains and Transport Corridors in East Africa*, Technical Report, International Peace Information Service and Trans-arms Research, May 2014, p. 24.

4 N. Mwase, Y. Yang, *BRIC's Philosophies for Development Financing and their Implications for LIC's*, "IMF Working Paper" WP/12/74, 2012.

La natura commerciale degli interessi cinesi in Africa è innegabile: il continente soddisfa circa un quarto del fabbisogno estero di petrolio⁵, mentre il settore privato cinese beneficia dei programmi di cooperazione grazie alla pratica di “legare” gli aiuti, ovvero inserire l’obbligo che le relative commesse siano assegnate a imprese cinesi. I pacchetti “petrolio per infrastrutture”, ad esempio, sono solitamente erogati dietro concessioni di sfruttamento a favore di compagnie cinesi, le quali sono poi tenute a depositare i relativi proventi in un fondo controllato dal governo da cui vengono dedotti i costi di ripianamento del debito⁶.

Non mancano le critiche al modello cinese anche da parte della società civile africana. Un sondaggio compiuto in Uganda indica, ad esempio, come gli aiuti cinesi siano percepiti dalla popolazione in maniera più negativa rispetto a quelli statunitensi⁷. Lamentele sulla scarsa qualità del prodotto finale, sull’assenza di trasparenza nella gestione delle commesse, sullo scarso impiego di manodopera locale qualificata e sugli effetti negativi provocati dall’invasione della manifattura a basso costo cinese in settori come il tessile, sono rinvenibili anche in altri Paesi dove la presenza di Pechino è aumentata considerevolmente negli ultimi anni, come lo Zambia e l’Angola⁸.

Casi di studio: Angola e Etiopia

Il caso dell’Angola consente di apprezzare come la proiezione della Cina in Africa possa contribuire a rinsaldare le prerogative di sovranità interna dei Paesi africani sui grandi tavoli negoziali internazionali.⁹ La Cina è entrata ufficialmente nel novero dei grandi donatori dell’Angola nel 2004 con un prestito di 2 miliardi di dollari della China Eximbank per ricostruire la rete ferroviaria del Paese. L’accordo aveva fatto scalpore per una serie di ragioni. Innanzitutto, Pechino, si tutelava dai rischi di insolvenza con la formula “petrolio-per-infrastrutture”, ovvero l’assegnazione di diritti d’estrazione petrolifera alla compagnia parastatale China Petroleum & Chemical Corporation.¹⁰ Ciò era valso l’accusa di utilizzare il programma di aiuti per acquisire il controllo delle risorse dell’Angola, anche se in realtà la formula “petrolio per liquidità” era già utilizzata da alcune banche commerciali statunitensi ed europee che intrattenevano rapporti di credito con Luanda. Soprattutto, il prestito rappresentava una sfida all’architettura degli aiuti basata sul sistema delle condizionalità, in quanto dato in violazione delle raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI)¹¹. Nella prospettiva del governo angolano, tuttavia, l’apertura di credito cinese fu una nota assolutamente positiva, poiché consentì di raggiungere gli stessi obiettivi di finanza pubblica senza sacrificare le prerogative di sovranità interna. Luanda poté far saltare il tavolo dei negoziati con il FMI per la ristrutturazione del proprio debito estero, respingendo le richieste di privatizzazione di alcune aziende pubbliche. Nel medio periodo, inoltre, il governo angolano ottenne comunque un miglioramento dei termini di negoziazione del debito con le banche commerciali grazie a nuovi programmi d’aiuto cinesi e all’aumento del prezzo del petrolio sui mercati internazionali¹².

Il caso dell’Etiopia è più complesso di quello dell’Angola. Se, da un lato, i programmi di assistenza bilaterale di Pechino hanno aumentato il potere negoziale di Addis Abeba dinanzi alla

5 S. Sideri, *La Cina e gli Altri*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Indirizzo web:

<http://www.ispionline.it/it/documents/volumesideri.pdf>

6 A. Vines et al., *Thirst for African Oil: Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*, Chatham House Report, August 2009; I. Campos, A. Vines, *Angola and China: a Pragmatic Partnership*, Working Paper presented at the CSIS conference “Prospects for Improving U.S.-China Africa Cooperation”, December 5, 2007.

7 H. Miller, D. Nelson, M. Findley, *Which Devil in Development? A Randomized Study of Citizens Actions Supporting Foreign Aid in Uganda*, Working Paper, Princeton University, 2013.

8 Vines et al. 2009, 41; S. Quigley, *Chinese Oil Acquisitions in Nigeria and Angola*, The American University at Cairo, July 2014. Indirizzo: <http://www.aucegypt.edu/huss/pols/Khamasin/pages/article.aspx?eid=14>

9 K. Kiollesdal, A. Welle-Strande, *Foreign Aid Strategies: China Taking Over?*, “Asian Social Science”, 6, 10, 2010, p. 9.

10 A. Vines et al., 2009.

11 D. Brautigam, *The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, 2009, p. 273-77.

12 A. Bracken, C. Hajj, K. Hartman, S. Sivalingam, *China’s Quest for Energy Security: Redefining and Driving Foreign Aid*, “The Michigan Journal of Public Affairs”, 10, 2013.

platea dei donatori internazionali, è anche vero come il complesso quadro geo-politico del Corno d'Africa rischi di mettere a nudo le contraddizioni di fondo della politica estera cinese in Africa sub-Sahariana. La Cina ha giocato un ruolo fondamentale nel finanziamento e nella realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali intrapresi dal governo etiopico, dalle dighe e centrali per la produzione idroelettrica alla metropolitana di Addis Abeba e, soprattutto, la nuova linea ferroviaria Gibuti-Addis Abeba, su cui continuerà a transitare la gran parte dell'import export etiopico nel prossimo futuro. Pechino è cruciale anche per il successo dei progetti infrastrutturali dall'altra parte del confine. La China Merchant Holding, ad esempio, ha finanziato parte dei lavori per la costruzione del nuovo terminal Doraleh per grandi navi cargo nel porto di Gibuti, da cui dovrebbe nascere una delle più grandi aree di libero scambio in Africa sub-Sahariana. La capacità dell'Etiopia di riposare sulla Cina per aumentare il proprio ventaglio di scelte sul mercato internazionale dei capitali è, anche, una funzione dell'efficacia con cui Addis Abeba ha gestito il dialogo bilaterale, insistendo su alcuni repertori cari a Pechino per ottenere accesso privilegiato agli aiuti finanziari. Nel 2005, ad esempio, il governo etiopico si inseriva con successo nella questione taiwanese, approvando in parlamento una risoluzione a favore della legge Anti-Secessione di Pechino e accreditandosi così come un affidabile alleato diplomatico¹³.

Il caso dell'Etiopia e del Corno d'Africa in generale è anche paradigmatico delle contraddizioni che potrebbero presto emergere nella relazione tra Pechino e i Paesi africani. La retorica della non ingerenza negli affari interni come elemento dirimente della cooperazione bilaterale, infatti, potrebbe mostrare le corde a fronte della nuova proiezione militare cinese a Gibuti. Qui, nel 2017, è stata inaugurata la prima base militare in territorio africano con lo scopo ufficiale di contribuire alla lotta alla pirateria. In un futuro prossimo, garantire la sicurezza dei trasporti marittimi potrebbe però preludere a una politica più assertiva nell'entroterra, soprattutto dinanzi a eventuali minacce ai propri crescenti interessi economici nella regione¹⁴.

13 J. Eisenman, *China's Post Cold War Strategy in Africa*, in J. Eisenman, E. Heginbotham, D. Mitchell (eds.), *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*, East Gate, London, 2007.

14 Assaf Orion, "The Dragon's Tail at the Horn of Africa: A Chinese Logistics Military Facility in Djibouti", *Institute for National Security Studies Insight*, n. 791, February 2016.