

Sfruttare il potenziale dell'adesione al G20: significato e sfide per l'Unione Africana (AU)

In occasione del summit di settembre tenutosi a New Dehli, i leader dei Paesi membri del forum economico Gruppo dei 20 (G20) hanno approvato l'adesione dell'Unione Africana (AU) al Gruppo. Dopo aver partecipato a diversi summit annuali in quanto organizzazione internazionale invitata, l'organismo pan-africano è dunque diventato dopo l'Unione Europea (EU) il secondo blocco continentale con una *membership* permanente (Cara, 2023). L'adesione è stata accolta come un successo da parte dei leader africani. Tuttavia, c'è il forte rischio che il seggio permanente dell'AU al G20 possa diventare un semplice traguardo simbolico da cui i Paesi e i popoli africani non percepiranno le ricadute in termini di benefici concreti. In altre parole, c'è la possibilità che quanto avvenuto a New Dehli manchi di reale sostanza politica. Per evitare questo rischio, valorizzare la membership al G20 e, soprattutto, continuare il percorso di riforma che prevede l'ascesa del continente africano ad un ruolo sempre più attivo nelle decisioni globali, l'AU necessita di elaborare una precisa strategia da adottare all'interno del forum economico così come in altri sedi di natura multilaterale. Il report esamina le principali sfide e alcuni degli aspetti chiave su cui dovranno concentrarsi gli sforzi dell'organizzazione continentale africana nei prossimi mesi.

1. L'adesione come volano per l'Africa

La decisione del G20 di riconoscere l'adesione permanente dell'AU è arrivata in maniera tutt'altro che inaspettata. Da tempo c'era la convinzione che il summit in India sarebbe stato quello decisivo per l'ingresso dell'AU. A dare una decisa accelerata ad un percorso di avvicinamento iniziato in maniera sempre più convinta da oltre un anno, sono stati principalmente due fattori: l'anno di presidenza indiana del G20 e il particolare momento storico attraversato dall'organizzazione continentale africana. Il Primo Ministro indiano Narendra Modi ha da diversi anni posto tra i primi punti della sua agenda internazionale l'intenzione di portare il Sud globale al centro del dibattito e dell'attenzione dei principali forum multilaterali di cui l'India è membro, compreso il G20. Il secondo fattore è stata invece la fase di stanchezza che sembra attraversare il processo di consolidamento istituzionale dell'AU. A distanza di sei anni dalla decisione dei leader africani di avviare un percorso di riforma istituzionale dell'organizzazione continentale, i risultati raggiunti risultano ancora limitati. I diversi organi che compongono la struttura dell'AU rimangono deboli e poco efficienti. La debolezza istituzionale dell'AU è risultata evidente nell'incapacità dimostrata nel fronteggiare l'ondata di crisi (colpi di stato, conflitti intrastatali, insorgenze, regressione democratica, elezioni irregolari) che ha colpito il continente negli ultimi anni. Di fronte ai tanti limiti della principale istituzione africana sono aumentati i dubbi di una parte delle élite africane. Questi dubbi, se non fugati, rischiano di rimettere in discussione la bontà del progetto pan-africano. Di conseguenza, a pochi giorni dai cambi di potere non costituzionali in Niger e Gabon e dalla decisione del gruppo BRICS di aprire ad altre due Nazioni africane (Etiopia ed Egitto), la scelta dei Paesi membri del G20 è apparsa un modo per cercare di rinsaldare la posizione dell'AU soprattutto all'interno del continente africano.

L'adesione dell'AU è stata accolta come un importante successo politico da alcuni attori internazionali come l'India e gli Stati Uniti. Il governo indiano guidato da Modi ha impostato il suo anno alla guida del G20 attorno allo spirito di unione e inclusione (*sabka saath*). La decisione dell'India di attribuire centralità nell'agenda del summit alle tante sfide che deve fronteggiare il Sud

globale è dettata soprattutto dalla volontà di contrastare l'influenza cinese su un terreno dove Pechino ha finora incontrato ben pochi ostacoli (Godbole, 2023). Oltre all'India, l'ingresso dell'organizzazione continentale africana al tavolo dei venti è stata salutata come un passaggio fondamentale anche da due dei suoi principali promotori: gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Da oltre un anno, tanto Washington quanto i Paesi europei hanno perorato la causa dell'AU. Come nel caso indiano, anche dietro alle posizioni occidentali risiedono considerazioni di politica ed economia internazionale. Il rimescolamento degli equilibri globali, accelerato dallo scoppio del conflitto in Ucraina e manifestatosi in Africa con la scelta di alcuni Paesi di avvicinarsi a Mosca, ha convinto le cancellerie occidentali della necessità di rivedere le relazioni con il continente africano. Passaggio chiave di un rapporto che in prospettiva dovrà diventare sempre meno asimmetrico è il rafforzamento dell'AU e la sua integrazione negli organismi e ai forum globali. Riportato da alcuni attori internazionali, occorre sottolineare che l'adesione al G20 rappresenta indubbiamente un importante traguardo per l'AU. L'organismo pan-africano lavorava in maniera formale e informale per ottenere una *membership* permanente da oltre sette anni. I cambiamenti a livello globale successivi alla crisi pandemica Covid-19 hanno creato le condizioni adatte affinché, a partire dal 2022, il progetto diventasse sempre più concreto. Lo scorso anno, in occasione della presidenza senegalese dell'AU, Macky Sall ha sfruttato la sua popolarità internazionale per imprimere una svolta decisiva al processo di adesione al G20. La linea diplomatica adottata dal presidente senegalese e portata avanti tanto dal suo successore al vertice dell'AU, il comoriano Azali Assoumani, quanto da Moussa Faki Mahamat, Presidente dell'*African Union Commission* (AUC), si basa sul riconoscimento internazionale del peso demografico e soprattutto economico che sta acquisendo il continente africano (AN, 2022). L'Africa è il continente con la più grande area di libero scambio al mondo, detiene il 60% delle risorse energetiche rinnovabili, e oltre il 30% dei minerali fondamentali per lo sviluppo di tecnologie a bassa emissione di carbonio (AFP, 2023). Nelle intenzioni dei leader africani, l'adesione al G20 costituisce un passo verso la trasformazione della percezione internazionale dell'Africa: da agente passivo di fronte alle sfide continentali e internazionali ad attore globale indipendente.

2. Limiti e sfide strutturali

L'adesione al G20 costituisce dunque un'opportunità per l'AU di partecipare attivamente ad uno dei principali forum internazionali esponendo e promuovendo le posizioni e le istanze africane. Tuttavia, permangono molti dubbi circa la reale capacità dell'organismo pan-africano di tramutare la *membership* in reali benefici di medio-lungo termine. I dubbi sono principalmente dettati dallo stato di salute dell'organizzazione continentale e dall'assenza di una strategia comprensiva e condivisa. In altre parole, il rischio maggiore è che pur avendo un posto a sedere al tavolo del G20, l'AU non riesca a far sentire la propria voce o, peggio ancora, non abbia molto da dire a causa della mancanza di un'agenda ben definita. Per riuscire ad elaborare una strategia, però, è necessario che i leader africani trovino un accordo su tante tematiche ad iniziare dalla scelta dei loro rappresentanti. A rappresentare l'AU ai summit del G20 è attualmente il presidente dell'organizzazione continentale il cui mandato è, però, annuale. Il ricambio incessante non rappresenta un aspetto di debolezza di per sé, ma lo è in un contesto caratterizzato da istituzioni fragili che non sono in grado di assicurare continuità politica. Per ovviare a questo problema i leader africani stanno valutando la possibilità di delegare a rappresentante presso il G20 il presidente dell'AUC, il cui mandato ha durata di quattro anni ed è rinnovabile. Un'altra opzione, che al momento non sembra riscontrare pareri particolarmente favorevoli, è quella di nominare un rappresentante ad hoc, probabilmente un ex capo di stato, che possa partecipare al G20 per più anni. Il nome che circola maggiormente è quello di Macky Sall. Se la rappresentanza al summit ha un valore soprattutto in termini reputazionali e simbolici, discorso differente per ciò che concerne i tavoli o gruppi di lavoro tecnico del G20. In

questo caso la selezione dei rappresentanti appare ancora più complicata. A considerazioni di equilibrio politico interno all'organizzazione pan-africana, infatti, occorre anche considerare le qualifiche e il livello di preparazione soprattutto in gruppi particolarmente rilevanti come quello della *financial track*. Il problema maggiore non è la carenza di professionisti qualificati, ma l'impossibilità dell'organizzazione continentale di competere in termini di offerta con il settore privato, africano e non, come dimostrato dalle difficoltà incontrate nel reclutamento del personale interno agli organi dell'AU.

Un'ulteriore sfida che l'AU deve affrontare, se vuole provare ad incidere concretamente nel processo decisionale globale, è la promozione di posizioni comuni. Molti dubbi risiedono infatti nella reale capacità e volontà dei leader africani di aderire allo sviluppo di scelte e politiche africane su questioni globali. In altre parole, c'è molto scetticismo attorno alla capacità dell'Africa di parlare con una sola voce. Le rivalità e le tensioni che rallentano e in alcuni casi bloccano lo sviluppo istituzionale dell'AU, basti pensare a quella tra Etiopia ed Egitto, difficilmente possono essere superate o messe da parte all'interno di organizzazioni internazionali. In linea teorica, l'adesione al G20 potrebbe fornire uno stimolo ulteriore ai Paesi africani affinché convergano su posizioni condivise quanto meno su tematiche quali il cambiamento climatico e l'architettura finanziaria globale. Osservando le posizioni dei diversi Stati africani, infatti, è possibile rilevare come vi sia un comune slancio politico verso la necessità di riformare il sistema finanziario globale e affrontare le ripercussioni del surriscaldamento globale. Tuttavia, manca da parte dell'AU l'elaborazione e la successiva promozione di una agenda chiara e condivisa su queste, come su altre, tematiche globali.

3. Analisi e valutazioni

Indubbiamente l'adesione dell'AU al G20 rappresenta un'opportunità per l'organizzazione pan-africana e più in generale per tutto il continente. La possibilità di promuovere le istanze africane all'interno del principale forum economico internazionale viene percepita da molti leader africani come un potenziale volano verso l'acquisizione di una crescente influenza nelle scelte di *governance* globale. In particolare, c'è la diffusa speranza che dall'interno del G20 l'AU possa promuovere un'agenda di sviluppo globale maggiormente in linea agli obiettivi indicati nell'Agenda 2063. Ad oggi, il sistema finanziario globale ha coperto solamente in minima parte il fabbisogno dell'*Africa Sustainable Development*. Per questo motivo, il G20 deve diventare una piattaforma per attirare nuovi investimenti esterni finalizzati al perseguimento degli obiettivi di sviluppo in alcuni ambiti particolarmente sensibili come *climate adaptation*, *energy transition*, e infrastrutture.

Il G20, però, anche in virtù del maggiore coinvolgimento dell'AU, è destinato a diventare una delle arene internazionali dove troveranno espressione i nuovi equilibri geopolitici globali. Di conseguenza, la difficoltà maggiore per l'organismo continentale risiederà nella capacità di navigare in un contesto internazionale in transizione e contraddistinto da elevata instabilità (Blessing and Praymore Phida, 2023). La crescente competizione e le rivalità tra grandi blocchi geoeconomici, oltre che politici, obbligheranno l'AU a dover assumere posizioni e, di conseguenza, a fare delle scelte. In linea generale, la fine o il declino del sistema liberale di matrice occidentale e la probabile transizione ad una inedita configurazione multipolare sta portando benefici ai Paesi africani. L'emergere di centri di potere multipli e in alcuni casi alternativi tra loro ha consentito agli Stati africani di diversificare le proprie relazioni. Di conseguenza, gli attori africani possono oggi esercitare una maggiore agency rispetto al passato riuscendo a definire e perseguire i rispettivi interessi con un grado superiore di autonomia. Il rischio principale proveniente da un contesto internazionale così strutturato è, però, che gli Stati africani diventino delle pedine in uno scacchiere più ampio. L'intervento di attori extra-regionali nelle vicende politiche ed economiche africane, infatti, tende a creare schieramenti e ad alimentare la frammentazione interna al continente. Queste dinamiche comportano un progressivo indebolimento della capacità di azione collettiva dell'Africa e, nella

fattispecie, dell'AU. Per evitare o quantomeno ridurre tale scenario occorre che i leader africani diminuiscano il perseguimento di interessi particolari, in molti casi determinanti dalla volontà di garantire la sopravvivenza dei rispettivi regimi, e promuovano una visione condivisa con uno scopo comune per il bene del continente. Solamente compattandosi all'interno dei fora internazionali e degli organismi multilaterali gli Stati africani possono riuscire a resistere alle pressioni a cui sono sottoposti dall'esterno. L'opzione strategicamente migliore è quella di compattarsi e adottare un non allineamento che consenta loro di perseguire un approccio pragmatico mettendo al centro dell'azione politica la sovranità del continente, la sicurezza, il benessere e la libertà dei popoli che lo vivono. In questo senso, il G20 può costituire un importante banco di prova. Gli Stati africani e i loro leader dovranno mettere i rappresentanti dell'AU nelle condizioni di creare coalizioni su specifiche tematiche (*issue-oriented*) all'interno del forum economico. Per farlo occorre, però, trovare una unità di intenti su questioni globali. Solamente se i membri dell'AU riusciranno ad elaborare principi, proposte, regole e valori condivisi l'Africa potrà effettivamente massimizzare la propria influenza nel processo decisionale della *governance* globale.

La sensazione diffusa tanto in Africa quanto nella comunità internazionale è che l'adesione al G20 dell'AU rappresenti un passaggio rilevante, ma per lo più simbolico. Affinché la presenza al principale forum economico globale non rimanga meramente di facciata ma, al contrario, abbia delle implicazioni politiche ed economiche concrete, occorre che gli Stati membri dell'AU trovino una sintesi dei rispettivi interessi convergendo su posizioni condivise in merito alle questioni e sfide globali. L'elaborazione di un'agenda continentale comune rimane un passaggio fondamentale affinché possano e riescano effettivamente a promuovere le proprie istanze nelle scelte politiche ed economiche globali. Allo stesso tempo, occorre che l'adesione al G20 diventi una sorta di traino alla rivitalizzazione del processo di sviluppo istituzionale africano. Quest'ultimo dovrà nel caso rimettere in discussione anche quanto fatto finora, poiché i limiti in termini di efficacia ed efficienza mostrati dall'AU negli ultimi anni impongono una riflessione profonda circa la struttura dell'organismo pan-africano.

Bibliografia

- AFP. "Africa Union tests diplomatic muscle with G20 entry." Agence France-Presse, 14/9/2023. URL: <https://www.rfi.fr/en/business-and-tech/20230914-africa-union-tests-diplomatic-muscle-with-g20-entry> (accessed 28/9/2023).
- Africa News. "UN assembly: Sall advocates more seats for African Union at the G20." Africa News, 21/9/2022. URL: <https://www.africanews.com/2022/09/21/un-assembly-sall-advocates-more-seats-for-african-union-at-the-g20/> (accessed 25/9/2023).
- Blessing Simura, and Phatsimo Praymore Phida. "The African Union and the Multipolar World." *The Republic*, Vol. 7, no. 3, (2023).
- Cara. Anna. "The African Union is joining the G20, a powerful acknowledgement of a continent of 1 billion people." *Associated Press*, 9/9/2023. URL: <https://apnews.com/article/g20-membership-africa-economy-india-ae58459261bc2722b54da422debc5b83> (accessed 30/9/2023).
- Godbole. Tanika. "AU to join G20 as India boosts Global South." *Deutsche Welle*, 9/9/2023. URL: <https://www.dw.com/en/au-gets-its-due-as-india-boosts-global-south-at-g20/a-66767522#:~:text=By%20helping%20the%20African%20Union,are%20competing%20for%20greater%20influence> (accessed 29/9/2023).