

# Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa, Europa centro-orientale e Americhe

a cura di

Corrado Tornimbeni e Paolo Soave





**Storia internazionale dell'età contemporanea,**  
collana diretta da **Antonio Varsori**  
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

*Comitato scientifico:* **Frédéric Bozo** (Université de Paris III Sorbonne Nouvelle), **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne e Institut de France).

*Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.*



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa,  
Europa centro-orientale e Americhe

a cura di  
Corrado Tornimbeni e Paolo Soave

Storia internazionale  
dell'età contemporanea

**FrancoAngeli**  
OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali SPS dell'Università di Bologna nell'ambito dei progetti contributo Serinar e FFABR2017.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835152262

## *Indice*

Trasformazioni globali e le sfide della democrazia:  
una introduzione, di *Paolo Soave e Corrado Tornimbeni* pag. 7

### **Parte prima Sicurezza e democrazia**

Multilateralismo, sicurezza e democrazia: ambiti e limiti  
dopo la fine della Guerra fredda, di *Paolo Soave* » 17

*Free and Open Indo Pacific* come modello di ordine regionale.  
Origini, caratteristiche e limiti, di *Matteo Dian* » 34

Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale,  
di *Angela Santese* » 52

Il sogno sfuggente della democrazia.  
L'insurrezione islamista in Mozambico, di *Mario Zamponi* » 66

### **Seconda parte Identità e democrazia**

«*There are no doors we cannot unlock*»: democrazia  
e rappresentanza politica delle donne negli Stati Uniti  
contemporanei, di *Raffaella Baritono* » 85

Ripensare la transizione postsovietica: l'esperienza storica  
di Russia e Ucraina tra continuità e cambiamento, di *Marco Puleri* » 106

**Terza parte**  
**Disuguaglianze e democrazia**

“*Hapa kazi tu*”. La Presidenza di John Pombe Magufuli  
e l’eclissi del processo di democratizzazione in Tanzania,  
di *Arrigo Pallotti* pag. 127

Il populismo latinoamericano, un’ideologia di luoghi comuni,  
di *Loris Zanatta* » 146

Le differenze sociali nelle democrazie latinoamericane:  
fratture e ricomposizioni, di *Francesco Davide Ragno* » 162

**Quarta parte**  
**La democrazia e la sfida del Covid-19**

Da che parte si apre la porta dell’inferno?  
Democrazia e autoritarismo in Africa sub-sahariana  
con la pandemia da Covid-19, di *Corrado Tornimbeni* » 181

La democrazia alla prova della pandemia da Covid-19:  
tra emergenza ed eccezione, di *Francesco Raschi* » 199

*Da che parte si apre la porta dell'inferno?  
Democrazia e autoritarismo in Africa  
sub-sahariana con la pandemia da Covid-19*

Corrado Tornimbeni

### **Introduzione**

L'epidemia da Covid-19 si è affacciata in Africa dopo che in Cina, Europa e Stati Uniti era già in dubbio la possibilità di poter contenere la rapidissima *escalation* nel numero delle vittime. Immagini tragiche provenivano dalle strade e dagli ospedali di paesi, come gli stessi Stati Uniti, divenuti inizialmente il simbolo della drammatica predisposizione, ambientale e istituzionale, all'esplosione della situazione. Eppure il discorso pubblico in questi stessi paesi era intriso dell'immagine di una pandemia pronta a "bussare alle porte dell'inferno" africano.

Tra la descrizione di scenari possibili e impossibili, l'analisi della situazione africana al tempo della pandemia di Covid-19 è rimasta perlopiù superficiale, condizionata dai consueti facili stereotipi, dall'incapacità di discernere la complessità di un continente così vasto, e soprattutto dalla mancata considerazione della specifica situazione politica e istituzionale dei suoi paesi. Mettere al centro quest'ultimo punto, invece, contribuirebbe non solo a comprendere meglio l'andamento "sanitario" della pandemia in Africa, ma anche a inquadrarla come fenomeno politico-sociale di portata globale: come snodo per una riflessione sulle sfide alla democrazia nei sistemi politici dei paesi africani e nel mondo, e come canale per ragionare sul rapporto tra l'Africa e la comunità internazionale nel terzo millennio.

### **L'apocalisse che non c'è stata**

Il primo caso ufficialmente accertato di Covid-19 in Africa è stato annunciato il 14 febbraio 2020 dal ministro della Salute e della Popolazione dell'Egitto, e poi riportato dal direttore dell'*Africa Centres for Disease Control*

*and Prevention* (Africa Cdc) dell'Unione Africana (Ua)<sup>1</sup>. Da allora, accanto alle notizie sulla diffusione del virus, a livello internazionale è maturato un discorso pubblico che dipingeva il continente africano come il peggior scenario possibile, alimentando previsioni di una vera e proprio apocalisse dietro l'angolo. Il *report COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies* della United Nations Economic Commission for Africa (Uneca) apriva con l'enfatica affermazione che «tra 300.000 e 3,3 milioni di africani potrebbero perdere la vita come conseguenza diretta del Covid-19, a seconda delle misure di intervento adottate per fermarne la diffusione»<sup>2</sup>, mentre Melinda French Gates, *co-chair* della Bill & Melinda Gates Foundation, in una intervista alla Cnn affermava niente meno che avremmo visto «corpi giacere per strada nei paesi africani»<sup>3</sup>.

Al di là delle immagini a effetto, dallo stesso Africa Cdc venivano elaborate proiezioni, poi pubblicate sulla nota rivista «The Lancet», secondo le quali gli effetti della pandemia in Africa potevano essere devastanti<sup>4</sup>. Effettivamente, una serie di considerazioni di fatto sulla situazione dei paesi del continente potevano lasciar presagire il peggio. Sempre il *report* dell'Uneca ricordava che «il 56% della popolazione urbana (escludendo il Nord Africa) vive concentrata in baraccopoli senza servizi, e che solo il 34% delle famiglie ha a disposizione acqua corrente per lavarsi le mani. Il 71% della forza lavoro è informale, la maggior parte della quale non può lavorare da casa»<sup>5</sup>. Quasi ovunque lo stato precario delle condizioni di vita di larghe fasce della popolazione e le forme di promiscuità quotidiana insite nelle strutture dell'economia informale erano la naturale premessa per un'estrema difficoltà nell'organizzare politiche di contenimento della diffusione del virus. Anche in paesi per anni considerati tra i più floridi sul piano economico, come il Kenya, le varie misure di igiene personale, limitazione agli spostamenti,

1. *Africa Identifies First Case of Coronavirus Disease: Statement by the Director of Africa CDC*, in «AFRICA CDC», 15/02/2020: [africacdc.org/news-item/africa-identifies-first-case-of-coronavirus-disease-statement-by-the-director-of-africa-cdc](https://africacdc.org/news-item/africa-identifies-first-case-of-coronavirus-disease-statement-by-the-director-of-africa-cdc) (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

2. United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), *COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*, in «UNECA», Addis Ababa, April 2020, p. V: [hdl.handle.net/10855/43756](https://hdl.handle.net/10855/43756) (ultimo accesso: 14 luglio 2022). Tutte le traduzioni dall'originale della citazioni contenute in questo capitolo sono mie.

3. *Melinda Gates says coronavirus will be "horrible in the developing world"*, in «CNN April 10 coronavirus news», April 10, 2020: [edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-pandemic-04-10-20/h\\_0fdd34e7c008910ca58fec62fae049f6](https://edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-pandemic-04-10-20/h_0fdd34e7c008910ca58fec62fae049f6) (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

4. J.N. Nkengasong, W. Mankoula, *Looming threat of COVID-19 infection in Africa: act collectively, and fast*, in «The Lancet», vol. 395, n. 10227, 2020, pp. 841-842.

5. UNECA, *COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*, cit., p. V.

*lockdown* e distanziamento sociale sembravano praticamente inattuabili per gran parte della popolazione, e in particolare nelle periferie dei centri urbani<sup>6</sup>.

Oltre a questi elementi, l'idea di una bomba a orologeria pronta a esplodere prendeva corpo nel discorso pubblico internazionale soprattutto alla luce dello stato precario dei sistemi sanitari africani, duramente colpiti dalle varie stagioni di austerità fin dai programmi di aggiustamento strutturale degli anni '80 del secolo scorso. I dati mostravano una proporzione mediamente molto bassa delle strutture sanitarie e dei medici in rapporto al numero di abitanti, per non parlare dei centri di terapia intensiva o delle tecnologie specifiche a disposizione per trattare l'infezione respiratoria da Covid-19. In Nigeria, ad esempio, ci sarebbero stati a disposizione solamente 500 ventilatori per tutto il paese a fronte di una popolazione di quasi 200 milioni di persone; in Zimbabwe, 20 ventilatori per una popolazione di 14,4 milioni<sup>7</sup>. Inoltre, i vari indici di letalità della Covid-19 potevano aggravarsi con l'associazione ad altre epidemie, come Hiv e malaria, e ad altre infezioni delle vie respiratorie, che nel continente sono endemiche e condividono con il nuovo coronavirus molti sintomi. Un pericolo, infatti, era anche che gli eventuali aiuti internazionali si sarebbero concentrati sulle misure emergenziali legate alla Covid-19, a detrimento di altre emergenze e della tenuta dei sistemi sanitari nel loro insieme<sup>8</sup>. D'altro canto, in passato un'energica azione internazionale era stata generalmente condizionata dalla possibilità che un'epidemia potesse trasformarsi in una minaccia anche al di fuori del continente africano (come per Ebola), mentre ora la situazione si presentava in direzione opposta.

A fronte dei possibili scenari catastrofici, tuttavia, i dati raccolti nei vari *report*, a cominciare da quelli dell'Africa Cdc, hanno cominciato a mostrare una costante crescita ma decisamente non l'esplosione tanto temuta, soprattutto in rapporto alle dimensioni assunte dalla pandemia in altre aree del mondo, compresa quella europea. È vero che quei dati sono da prende-

6. C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on "Covid-19, Peace and Security in Africa: Challenges and Opportunities"*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 307-317; K. Omeje, *Reflections on How the Nigerian Government Has Managed the Covid-19 Crisis*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 484-505; G. Gachihi, L. Anyuolo, *Kenya: Epidemic of poverty and violence in the informal settlements in Nairobi*, in *Out of Control: Crisis, Covid-19 and Capitalism in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) online», 26 March, 2020: [roape.net/2020/03/26/out-of-control-crisis-covid-19-and-capitalism-in-africa](http://roape.net/2020/03/26/out-of-control-crisis-covid-19-and-capitalism-in-africa) (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

7. C. Onyekwena, M.A. Ekeruche, *The case for debt relief in Africa amid COVID-19*, in «AfricaPortal», 14 April 2020: [www.africaportal.org/features/case-debt-relief-africa-amid-covid-19](http://www.africaportal.org/features/case-debt-relief-africa-amid-covid-19) (ultimo accesso: 15 luglio 2022).

8. R. Scuccato, *Apocalisse a sud del Sahara?*, in «SaluteInternazionale», 14 aprile 2020, p. 6: [www.saluteinternazionale.info/2020/04/apocalisse-a-sud-del-sahara](http://www.saluteinternazionale.info/2020/04/apocalisse-a-sud-del-sahara) (ultimo accesso: 15 luglio 2022).

re con cautela. Non solo ovunque nel mondo ci si è presto accorti quanto la stima esatta sui casi di positività fosse problematica, vista la rilevanza ad esempio degli asintomatici non sottoposti ad accertamenti. Non solo, come avvenuto nello stesso Egitto<sup>9</sup>, i casi e i numeri del contagio possono essere stati localmente occultati per vari motivi. Ma la stessa raccolta dei dati in Africa è spesso più problematica rispetto ad altri contesti con cui ci si è inizialmente confrontati: la popolazione in molte aree del continente semplicemente è statisticamente poco rilevabile, distante come è da quei rapporti formali con le istituzioni dello stato (e con le reti sanitarie) che spesso vengono dati per scontati dagli osservatori. Nonostante ciò, le proiezioni comunque estrapolabili non possono che confermare un andamento dell'epidemia nel corso del tempo al di sotto delle rovinose previsioni iniziali, e dopo quasi due anni e mezzo dal primo caso accertato, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) riporta un totale di 9.167.010 casi accertati e 173.840 morti per la sua divisione regionale per l'Africa, a fronte ad esempio di 234.762.384 casi e 2.035.726 morti per l'Europa, una sproporzione evidente<sup>10</sup>.

Dunque, ci si è presto interrogati su quali potessero esserne i motivi. Viste le caratteristiche della diffusione del virus (favorita nelle stagioni fredde, con la vita al chiuso o in ambienti affollati) e di maggiore letalità per la popolazione anziana, il fattore climatico (temperature media africane più alte) e quello demografico (densità estremamente bassa) non potevano non essere presi in considerazione, mentre l'età media molto bassa della popolazione africana rispetto ad esempio a quella europea certamente ha contribuito a contenere il tasso di mortalità. Altri fattori come la precedente esposizione ad altri coronavirus rimangono oggetto di dibattito in ambito medico<sup>11</sup>, ma quasi mai il discorso pubblico si è concentrato sulla realtà specifica dei paesi africani, soprattutto in una prospettiva di più lungo periodo. Come osservato invece da Rino Scuccato, medico con una lunga esperienza di lavoro e cooperazione in Mozambico:

Forse è meglio essere prudenti su previsioni apocalittiche. Già per due volte è stato

9. *Avoiding the nightmare. After the coronavirus shuts down Western economies, Africa's governments face stark health and financial choices*, in «Africa Confidential», vol. 61, n. 6, 19 March 2020: [www.africa-confidential.com/article/id/12890/Avoiding\\_the\\_nightmare](http://www.africa-confidential.com/article/id/12890/Avoiding_the_nightmare).

10. World Health Organization, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*: [covid19.who.int/table](https://covid19.who.int/table) (ultimo accesso: 18.8.2022). La WHO Regional Division for Africa include l'Africa sub-sahariana più l'Algeria.

11. J. Adams *et al.*, *The conundrum of low COVID-19 mortality burden in sub-Saharan Africa: myth or reality?*, in «Global Health: Science and Practice», vol. 9, n. 3, pp. 433-443.

recitato il *De profundis* per l’Africa sub-sahariana: in occasione della crisi-Aids negli anni ’80-90 e più recentemente nella crisi-Ebola in Africa occidentale. [...] anche da fonti autorevoli sono stati sparati numeri grossi, poi non confermati dai fatti. Il continente non si è disintegrato passando per queste prove, alcuni paesi hanno anzi mostrato una sorprendente capacità di rinascita<sup>12</sup>.

Le previsioni catastrofiche in effetti mettevano da parte le effettive capacità di reazione delle istituzioni africane<sup>13</sup>. Come osservato sul blog dedicato al Covid-19 dell’autorevole rivista «Review of African Political Economy» (Roape), la pandemia ha rappresentato «l’ultima incarnazione del persistente discorso sul continente destinato a fallire»: lo spettro delle pur innegabili vulnerabilità dei sistemi sanitari africani veniva accompagnato da un discorso essenzialista non distante dai più consumati cliché coloniali su un’Africa uniforme e senza distinzioni, senza alcuna considerazione delle iniziative locali nonché delle strutture globali che avevano storicamente consolidato e perpetuato quelle vulnerabilità<sup>14</sup>. Nella più classica riproposizione “afro-pessimistica” del culto del cargo, il continente doveva essere “salvato” da una comunità interazionale già ben più colpita dalla pandemia rispetto all’Africa stessa<sup>15</sup>.

## Politiche durante la pandemia

L’Africa in tempo di pandemia non è certo rimasta in attesa del cargo del sostegno internazionale. Vari governi e agenzie sanitarie interne si sono attivati con una certa sollecitudine, e potrebbero anche offrire lezioni interessanti per la comunità internazionale. Il direttore del Nigeria Centre for Disease Control, che nel 2014 aveva messo in piedi un sistema di *contact tracing* per l’epidemia di Ebola, già a febbraio 2020 era a Wuhan per conto dell’Oms per identificare le linee strategiche da adottare in futuro in altre parti del mondo<sup>16</sup>, e nel giro di un mese tanti paesi africani avevano iniziato ad adottare misure

12. R. Scuccato, *Apocalisse a sud del Sahara?*, cit.

13. C. Okereke, K. Nielsen, *The Problem with predicting coronavirus apocalypse in Africa*, in «Al Jazeera», May 7, 2020: [www.aljazeera.com/opinions/2020/5/7/the-problem-with-predicting-coronavirus-apocalypse-in-africa](http://www.aljazeera.com/opinions/2020/5/7/the-problem-with-predicting-coronavirus-apocalypse-in-africa) (ultimo accesso: 24/6/2022).

14. A. Filipi, K. Wittig, *Let’s Decolonize the Coronavirus*, in «Review of African Political Economy Blog», 20 April, 2020: [roape.net/2020/04/20/lets-decolonize-the-coronavirus](http://roape.net/2020/04/20/lets-decolonize-the-coronavirus) (ultimo accesso: 18/6/2022).

15. *Coronavirus: together we can come out stronger and united*, in «The Africa Report», 13 April 2020: [www.theafricareport.com/26143/coronavirus-together-we-can-come-out-stronger-and-united](http://www.theafricareport.com/26143/coronavirus-together-we-can-come-out-stronger-and-united) (ultimo accesso: 18/6/2022).

16. *Avoiding the nightmare*, cit.

contro l'epidemia da Covid-19. Ancor prima dei primi casi di infezione, sono state organizzate delle *task force* nazionali (come in Etiopia), è stata promossa la preparazione specifica del personale sanitario e dei tecnici di laboratorio (Rwanda), sono state adottate misure di restrizione agli spostamenti e di distanziamento sociale (Uganda)<sup>17</sup>. Appena l'Oms ha dichiarato lo stato di pandemia, controlli rigorosi agli aeroporti e misure di *contact tracing*, inclusi laboratori mobili per i test sulla popolazione a livello locale, sono stati organizzati in Liberia, Senegal e altri paesi, soprattutto dell'Africa occidentale<sup>18</sup>. In Mali, la chiusura di scuole e università, e la sospensione dei voli dall'estero, sono state decise appena al quarto caso di infezione<sup>19</sup>. In Sudafrica, il Governo ha sancito il *lockdown* a partire dal 26 marzo e ha cominciato il 6 aprile un ambizioso programma di *screening* esteso a tutto il paese con l'impiego di migliaia di addetti<sup>20</sup>.

In alcuni paesi non sono mancate proficue forme di collaborazione tra istituzioni statali e organizzazioni della società civile. In Sudafrica varie organizzazioni comunitarie, sulla base delle precedenti esperienze della lotta all'Aids, hanno offerto la propria collaborazione per soccorrere i settori della popolazione maggiormente colpiti dalle restrizioni governative. Dopo aver imposto misure di *lockdown*, il governo del Ghana si è avvalso della collaborazione di istituzioni religiose (cristiane e islamiche) per sensibilizzare la popolazione, venire incontro alle esigenze delle comunità in difficoltà e per una più efficace attività di *contact-tracing*, facendo leva su quanto già sperimentato con la precedente epidemia di Ebola. Come in Liberia, dove il Governo ha potuto far affidamento su figure specifiche radicate nelle comunità locali, emerse qualche anno fa con le vicende di Ebola, per la rilevazione dei casi di infezione e il tracciamento<sup>21</sup>.

Proprio le precedenti esperienze di gestione dell'epidemia di Ebola in varie zone del continente, infatti, hanno lasciato in eredità strutture e pratiche pronte per la prevenzione e il contenimento di altre epidemie. Compar-

17. Addis Abeba, *i giorni dell'attesa*, in «Africa», 28 marzo 2020: [www.africarivista.it/addis-abeba-i-giorni-dellattesa/156505](http://www.africarivista.it/addis-abeba-i-giorni-dellattesa/156505); C. Okereke, K. Nielsen, *The Problem with predicting coronavirus apocalypse*, cit.

18. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19: The Reckoning of Agency?*, in «African Studies Review», vol. 64, n. 1, 2021, p. 146.

19. J. Moody, *Could West Africa's experience with Ebola help it combat COVID-19?*, in «Africa Portal», 27 March 2020: [www.africaportal.org/features/could-west-africas-experience-ebola-help-it-combat-covid-19](http://www.africaportal.org/features/could-west-africas-experience-ebola-help-it-combat-covid-19) (ultimo accesso: 17 luglio 2022).

20. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, in *Out of the Ruins and Rubble: Covid-19 and the fightback in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) Blog», 7 April 2020: [roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa](http://roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa) (ultimo accesso: 17 luglio 2022).

21. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., pp. 158-159.

sa in Africa in varie occasioni, nonché attualmente attiva in alcune regioni della Repubblica Democratica del Congo (Rdc), l'esperienza più nota e forse drammatica di Ebola è sicuramente quella che ha interessato l'Africa occidentale (in particolare Guinea, Liberia e Sierra Leone) tra il 2013 e il 2016, con la morte di più di 11.000 persone. Virus molto diverso e meno facilmente trasmissibile rispetto al Sars-CoV-2 che ha originato la Covid-19, Ebola ha tuttavia insegnato l'importanza della prevenzione rispetto alla cura, con misure ora già attivabili in vari paesi e una classe politica non restia a scelte di prevenzione basate sui test alla popolazione, la limitazione agli spostamenti o la chiusura di luoghi pubblici ben prima dell'esplosione dell'epidemia. Dopo Ebola, in alcuni dei paesi interessati sono state migliorate le strutture per effettuare test virologici, e durante quella esperienza si sono sviluppate anche delle utilissime iniziative dei media per contrastare la diffusione di *fake news* e credenze varie che facilmente minano la credibilità delle istituzioni e delle autorità sanitarie<sup>22</sup>. In Sierra Leone, in particolare, i comitati nazionali che erano stati organizzati durante l'epidemia di Ebola sono stati subito riattivati per la Covid-19, e anche le comunità locali si sono dimostrate generalmente più accondiscendenti nei confronti delle misure proposte dagli addetti, comprese le misure di quarantena<sup>23</sup>.

Ebola ha contribuito anche a un maggior coordinamento delle istituzioni a livello sovranazionale. La West African Health Organization (Waho), entrata subito in gioco per coordinare l'azione contro la pandemia da Covid-19 in Africa occidentale, era sorta da poco proprio in conseguenza di quanto accaduto con Ebola grazie alla collaborazione tra l'Economic Community of West African States (Ecowas), una delle più importanti organizzazioni regionali di cooperazione economica, e l'Ua<sup>24</sup>. Lo stesso Africa Cdc è sorto nel 2017 sulla scia dell'esperienza di Ebola e ha messo ora in campo una serie di misure concordate a livello continentale, anche con il settore privato, e a livello internazionale con l'Oms per fronteggiare la pandemia da Covid-19. L'Africa Cdc, elevato allo status di agenzia autonoma dell'Ua in occasione della 35<sup>a</sup> sessione ordinaria dell'Assemblea dei capi di Stato e di Governo a febbraio 2022<sup>25</sup>, in questo periodo ha promosso in particolare la condivisio-

22. J. Moody, *Could West Africa's experience with Ebola help it combat COVID-19?*, cit.

23. M. Leach, *Echoes of Ebola: social and political warnings for the COVID-19 response in African settings*, in «Somatosphere», 6 March 2020: [somatosphere.net/forumpost/echoes-of-ebola](https://somatosphere.net/forumpost/echoes-of-ebola) (ultimo accesso: 17.7.2022).

24. U. Engel, J. Herpolsheimer, *African Regional and Inter-Regional Health Governance: Early Responses to the Covid-19 Pandemic by ECOWAS and the African Union*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 318-340.

25. Questo permette all'Africa Cdc piena autonomia non solo nel campo dell'attuazione

ne di esperienze, professionalità e strutture sanitarie di eccellenza di alcuni paesi a beneficio di altri contesti nel continente, come nel caso dell'Institut Pasteur de Dakar, Senegal, e dell'African Centre of Excellence for Genomics of Infectious Diseases in Nigeria<sup>26</sup>.

L'epidemia di Ebola in Africa occidentale inoltre ha spinto l'Oms nel 2017 a elaborare un modello globale per la prevenzione e risposta a grandi crisi epidemiche, basato su pianificazione centralizzata, metodologie per il monitoraggio e la previsione, strumenti per il finanziamento delle misure di intervento, della ricerca e dello sviluppo di medicinali, e la costituzione di team di risposta rapida<sup>27</sup>. L'attuale pandemia da Covid-19 potrebbe essere un test per quel modello, ma Melissa Leach, direttrice dell'Institute of Development Studies (Ids) della University of Sussex, con una lunga esperienza di ricerca proprio in Africa occidentale su temi legati ad ambiente e salute, avverte che proprio l'esperienza di Ebola in Africa dovrebbe aver insegnato l'importanza di commisurare le misure da intraprendere alla complessa realtà sociale e politica radicata nella storia locale, generatrice, accanto a iniziative creative per la lotta all'epidemia, anche di resistenze e rivolte contro le forme di controllo centralizzato<sup>28</sup>.

## **La questione democratica tra controlli, conflitti, sicurezza e autoritarismi**

Quanto osservato da Leach ci ricorda che l'epidemia va compresa anche come fenomeno politico-sociale su cui i precedenti storici esercitano una grande influenza, a partire proprio dalla ricezione delle politiche di contrasto all'epidemia. Ad esempio, se le misure di limitazione ai movimenti e di *lock-down* sono arrivate come una relativa novità nei paesi europei, non lo erano certamente in Africa, dove fino a pochi decenni fa in alcuni paesi costitui-

delle politiche per la prevenzione e gestione dell'epidemia, ma anche nel reperimento e coordinamento degli aiuti economici internazionali: E. Merab, *African leaders elevate AfricaCDC to autonomous health agency of AU*, in «The East African», February 7, 2022: [www.theeastafrican.co.ke/tea/science-health/africacdc-health-agency-of-african-union-3707640](http://www.theeastafrican.co.ke/tea/science-health/africacdc-health-agency-of-african-union-3707640) (ultimo accesso: 18.7.2022).

26. E. Okereke, *How COVID gave African countries the opportunity to improve public health*, in «The Conversation», January 19, 2022: [theconversation.com/how-covid-gave-african-countries-the-opportunity-to-improve-public-health-173335](http://theconversation.com/how-covid-gave-african-countries-the-opportunity-to-improve-public-health-173335) (ultimo accesso: 17.7.2022); A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit.

27. World Health Organization, *A strategic framework for emergency preparedness*, WHO, Geneva 2017.

28. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

vano uno dei simboli dell'oppressione coloniale e delle misure attuate per lo sfruttamento della forza lavoro africana. In Africa australe, in particolare, e soprattutto nei regimi di minoranza bianchi della Rhodesia del Sud e del Sudafrica dell'apartheid, l'economia politica del sistema di dominio si era basata sulla creazione di riserve e l'istituzione di particolari "lasciapassare" e altre misure restrittive per gli africani, incluse quelle adottate nel contesto di interventi per la salvaguardia dell'ambiente o della salute pubblica<sup>29</sup>. Alcune misure contro le epidemie, dunque, possono suscitare non tanto delle "resistenze patologiche" dettate dall'ignoranza, quanto piuttosto delle reazioni ostili evocate da una lunga storia di interventi percepiti come "azioni esterne" repressive, funzionali alla sottrazione di risorse alle comunità locali tramite il controllo delle loro forme di insediamento e mobilità<sup>30</sup>.

La stessa epidemia da Covid-19 in alcuni casi è stata concettualizzata quale frutto di presunte intrusioni "neo-coloniali" dei paesi europei, in un significativo ribaltamento della visione occidentale delle epidemie come conseguenza delle situazioni di sottosviluppo dei paesi più poveri<sup>31</sup>. Per alcuni, "la porta dell'inferno" si stava aprendo nella direzione opposta di quella descritta nel discorso pubblico occidentale. Si hanno testimonianze di reazioni che vanno dalla diffidenza verso la "scienza occidentale" alla "caccia all'unto" bianco europeo, passando attraverso fenomeni di "spiritualizzazione" locale dell'assistenza sanitaria<sup>32</sup> che in alcuni casi sono stati cavalcati dai discorsi neotradizionalisti di leadership politiche nazionali in cerca di consensi, come nei noti casi del presidente della Tanzania Magufuli e di quello del Burundi Nkurunziza (entrambi poi deceduti probabilmente dopo aver contratto il virus).

Tutto sommato, comunque, le diffidenze locali alimentate da queste narrative possono essere poca cosa rispetto invece alle resistenze contro interventi che minano le *livelihood* di ceti locali slegati dalle poche reti istituzionali di sicurezza economica e sociale. Storicamente vulnerabile di fronte agli

29. G. Arrighi, *Labour supplies in historical perspective: a study of the proletarianization of the African peasantry in Rhodesia*, in «The Journal of Development Studies», vol. 6, n. 3, 1970, pp. 197-234; M. Leach, R. Mearns, *The lie of the land: challenging received wisdom on the African environment*, James Currey, Oxford; Heinemann, Portsmouth 1996; W. Beinart, *African history and environmental history*, in «African Affairs», vol. 99, n. 395, 2000, pp. 269-302; C. Tornimbeni, *Stranieri e autoctoni in Africa sub-sahariana: potere, Stato e cittadinanza nella storia delle migrazioni*, Carocci, Roma 2010.

30. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.; C. Tornimbeni, *Stranieri e autoctoni in Africa sub-sahariana*, cit.

31. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., p. 151.

32. B. Kirby, J. Taru, T. Chimbidzikai, *Pentecostals and the spiritual war against coronavirus in Africa*, in «The Conversation», 30 April 2020: [theconversation.com/pentecostals-and-the-spiritual-war-against-coronavirus-in-africa-137424](https://theconversation.com/pentecostals-and-the-spiritual-war-against-coronavirus-in-africa-137424) (ultimo accesso: 22 agosto 2022).

interventi emergenziali in periodi di crisi è senz'altro il settore del piccolo commercio informale: essenziale per il sostentamento dei piccoli produttori contadini e soprattutto per i ceti popolari delle aree periurbane, è stato infatti colpito duramente in molti paesi africani dalle prime misure contro l'epidemia da Covid-19, soprattutto quelle restrittive sui movimenti<sup>33</sup>. In Nigeria, le varie misure di limitazione ai movimenti e di *lockdown* hanno suscitato nel giro di breve tempo vere e proprie rivolte di famiglie o comunità ridotte alla fame, spesso per la perdita di lavoro senza il sostegno di misure di protezione sociale, e voci si sono sollevate contro i fondi messi da parte dal Governo per l'emergenza ma di cui non si sa nulla o quasi sul loro impiego<sup>34</sup>.

In generale, la pandemia da Covid-19, sulla falsariga di quanto accaduto con Ebola, ha esposto le storiche disuguaglianze che caratterizzano il continente africano, spingendo sempre più persone al di sotto di quella soglia di povertà con cui da decenni le varie ricette per lo sviluppo patrocinato a livello internazionale si confrontano senza successo. Gli interventi per l'emergenza, colpendo duramente in contesti dove i decenni di disinvestimenti nelle strutture sanitarie e i conflitti locali si sono nutriti a vicenda, possono agire da moltiplicatore di contese locali violente per l'accesso alle risorse<sup>35</sup>. A distanza di breve tempo dall'attuazione delle prime misure restrittive sono stati riportati infatti i primi casi di proteste sociali, simili all'ondata di proteste urbane "per il pane" che avevano investito alcune capitali africane in occasione della crisi del 2007-8. Ponendo l'accento sulle disuguaglianze accentuate dall'emergenza sanitaria, in Sudafrica la *C19 People's Coalition* ha messo assieme numerose organizzazioni anche preesistenti per rispondere all'emergenza con campagne di solidarietà e un programma d'azione che preme, sulla base della mobilitazione di base nelle comunità, per l'istituzione di sovvenzioni sociali, la garanzia dell'accesso all'acqua e la predisposizione di misure di sanificazione<sup>36</sup>. In Kenya gli attivisti rivendicano nell'immediato interventi veloci di salvaguardia sociale su beni e servizi, come l'accesso ad acqua corrente, per la popolazione delle aree rurali e degli *slum* periurbani, ma anche misure più strutturali di lungo periodo contro

33. D. Resnick, *COVID-19 lockdowns threaten Africa's vital informal urban food trade*, in J. Swinnen, J. McDermott (eds.), *COVID-19 and global food security*, IFPRI Books, Washington DC 2020, pp. 73-74.

34. F. Aborisade, *Nigeria – the hunger virus and Covid-19*, in *Out of the Ruins and Rubble: Covid-19 and the fightback in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) Blog», 7 April 2020: [roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa](https://roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa) (ultimo accesso: 20 luglio 2022).

35. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

36. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, cit.

ad esempio le privatizzazioni che hanno colpito i settori “informali” della popolazione<sup>37</sup>.

Con l’*escalation* nella conflittualità sociale nei paesi caratterizzati da situazioni strutturali di paralisi dello stato, come nell’area saheliana o nella Rdc, si sono moltiplicate le agende criminali di attori non statali e gruppi ribelli in competizione per l’appropriazione delle risorse disponibili localmente e lo sfruttamento di popolazioni allo stremo<sup>38</sup>. Ma una questione all’ordine del giorno è certamente la misura in cui in tanti altri contesti gli eccessi nell’uso della forza da parte della polizia rivelino la tendenza all’esercizio della “mano forte” per abusi sulla popolazione “marginale” ai fini di un maggior controllo sociale, come in Sudafrica con le misure di vigilanza sul *lockdown*<sup>39</sup>, o per misure repressive sulle opposizioni in contesti governativi sempre più autoritari, sulla falsariga di quanto avvenuto in Europa con l’uso fatto dallo stato d’emergenza in Ungheria da Orban.

Il pericolo che l’emergenza sanitaria in Africa possa rappresentare un nuovo capitolo dei “cicli emergenziali” attraverso cui alcuni Governi del continente stanno rafforzando la presa autoritaria su ogni forma di dissenso è ora ampiamente dibattuto<sup>40</sup>. Dopo l’11 settembre 2001, infatti, le pratiche emergenziali contro ogni forma di instabilità politica nei paesi del continente hanno incontrato il favore delle istituzioni internazionali e dei donatori: ritenute essenziali per la lotta al terrorismo e per assicurare le condizioni migliori di stabilità per gli investimenti internazionali, tali politiche hanno lasciato che la democrazia arretrasse nell’ordine di priorità del rapporto tra

37. G. Gachihi, L. Anyuolo, *Kenya: Epidemic of poverty and violence in the informal settlements in Nairobi*, cit.

38. C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on “Covid-19, Peace and Security in Africa*, cit.; M. Basedau, M. Deitch, *One year after: Has the COVID-19 pandemic increased violence in sub-Saharan Africa?*, in «GIGA Working Papers», n. 327, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg 2021; N.E. Attah *et al.*, *COVID-19 and Increased Security Challenges in Northern Nigeria: Interrogating Armed Banditry in Northwestern Nigeria*, in «SIASAT. Journal of Social, Cultural and Political Studies», vol. 6, n. 1, 2021, pp. 33-44.

39. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, cit.

40. H. Khannenje, *The Future of Democracy in Africa*, in «Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 19, 2021, pp. 222-233; K. Matlosa, *Elections in Africa during Covid-19: The Tenuous balance between democracy and human security*, in «Politikon», vol. 48, n. 2, 2021, pp. 159-173. Sulla “securizzazione” della politica e dello sviluppo in Africa nel terzo millennio si vedano: L. Buur, S. Jensen, F. Stepputat, *The security-development nexus: Expressions of sovereignty and securitization in Southern Africa*, HSRC Press, Nordiska Afrikainstitutet 2007; D. Anderson, J. Fisher, *Authoritarianism and the Securitization of Development in Africa*, in «International Affairs», vol. 91, n. 1, 2015, pp. 131-151; T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and authoritarianism in Africa: development without democracy*, Zed Books, London 2016.

comunità internazionale e Governi africani<sup>41</sup>, come testimoniato dal *World Development Report 2011* della Banca Mondiale (Bm)<sup>42</sup>. Ora si ritiene, ad esempio, che alcuni Governi, come in Camerun e Uganda, abbiano unito i provvedimenti d'emergenza per la pandemia alle leggi anti-terrorismo nel rafforzare misure repressive sui cittadini, riducendo di fatto il grado di democraticità dei loro paesi e assicurando vantaggi solamente alle proprie *constituency*, magari etniche<sup>43</sup>. E proprio il Governo di Museveni in Uganda è un noto esempio dell'abile uso, da anni, di tali paradigmi su stabilità e sicurezza per rafforzare in forma sempre più autoritaria la sovranità interna della leadership al potere<sup>44</sup>.

Con l'emergenza sanitaria il regolare decorso delle legislature è stato alterato se non sospeso in vari paesi africani. Tornate elettorali di vario genere sono state sospese o annullate in Camerun, Gambia, Ghana, Kenya, Libia, Sudafrica, Tunisia e Zimbabwe; mentre in altri paesi, come Burundi, Malawi, Tanzania, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Niger, Ciad, Rdc, Benin e Uganda sono aumentati i casi di violazione delle corrette norme di condotta democratica durante l'organizzazione delle elezioni e delle campagne elettorali, in un periodo, tra l'altro, di ridotta presenza dei team di osservatori elettorali internazionali<sup>45</sup>. Il caso forse più noto e potenzialmente dirompente è quello dell'attuale drammatico conflitto in Etiopia tra il Governo federale del premio Nobel per la pace Abiy Ahmed, affiancato dall'Eritrea, e il Governo locale della regione del Tigray: la situazione è trascesa proprio nel momento in cui Abiy Ahmed ha allungato lo stato di emergenza decretato per la pandemia, annullando di fatto lo svolgimento delle tornate elettorali di fine legislatura previste per agosto 2020 e dunque allungando la sua permanenza al potere. La spirale di contestazioni e violenze, che stava già minacciando il

41. R. Abrahamsen, *Discourses of Democracy, Practices of Autocracy: Shifting Meanings of Democracy in the Aid-Authoritarianism Nexus*, in T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa*, cit.

42. *World Development Report 2011: Conflict, security and development*, The World Bank, Washington DC 2011.

43. Darryl G. Behrman *Lecture on Africa Policy: The Impact of COVID-19 on Democracy in Africa*, Council on Foreign Relations web meeting, October 20, 2021: [www.cfr.org/event/darryl-g-behrman-lecture-africa-policy-impact-covid-19-democracy-africa](http://www.cfr.org/event/darryl-g-behrman-lecture-africa-policy-impact-covid-19-democracy-africa) (ultimo accesso: 20 luglio 2022).

44. D. Anderson, J. Fisher, *Authoritarianism and the Securitization of Development in Uganda*, in T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and authoritarianism in Africa*, cit.

45. R. Nackerdien, *COVID-19 Disrupts Elections Across Africa*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 26 May 2020: [www.ifes.org/news/covid-19-disrupts-elections-across-africa](http://www.ifes.org/news/covid-19-disrupts-elections-across-africa) (ultimo accesso: 20 luglio 2022). Si vedano anche: C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on "Covid-19, Peace and Security in Africa"*, cit.; H. Khannenje, *The Future of Democracy in Africa*, cit.

progetto del primo ministro di trasformazione del fronte governativo di partiti in un nuovo partito unitario, è così esplosa in particolare nel Tigray, sede della precedente leadership governativa etiopica, che ha deciso di organizzare ugualmente le elezioni regionali minacciando di fatto la secessione. Il conflitto, tuttora in corso, ha provocato una vera e propria crisi umanitaria, e minaccia la stessa tenuta dell'interno sistema politico dell'Etiopia, un paese chiave per gli equilibri politici regionali, continentali e internazionali<sup>46</sup>.

Il presidente del Rwanda Kagame, altro leader africano che da anni gode del sostegno internazionale<sup>47</sup>, ha lasciato intendere che i Governi autoritari siano meglio attrezzati di quelli democratici nel rispondere all'emergenza sanitaria, come nel caso cinese<sup>48</sup>. Al di là del malcelato opportunismo di questa presa di posizione, secondo Steven Friedman dell'Università di Johannesburg si tratta di un mito che andrebbe sfatato, non solo in quanto pericoloso, ma anche in quanto non esattamente attinente alla realtà dei fatti<sup>49</sup>. Da una parte, anche la presunta efficacia del rigido controllo centralizzato esercitato dal partito comunista cinese nella risposta all'epidemia andrebbe in parte rivista, portando a galla invece le sue incongruenze di lungo periodo così come le soluzioni identificate e negoziate a livello locale, nella stessa Cina, dall'estesa rete di addetti sanitari. Dall'altra, come abbiamo visto, il portato storico degli interventi statali sulle comunità locali in Africa può evocare esperienze drammatiche tali da suscitare reazioni ostili alle politiche di contenimento dell'epidemia. Secondo studi sulle precedenti epidemie, invece, le misure di quarantena negoziate localmente e con il coinvolgimento di una serie di personalità e autorità locali, come in Sierra Leone con Ebola, in grado di esercitare una maggior flessibilità rispetto alle

46. K. Matlosa, *Elections in Africa*, cit.; M.J. Ramos, *Tigray Tragedy*, in «Stichproben. Vienna Journal of African Studies», vol. 21, n. 41, 2021, pp. 1-9; International Crisis Group, *Ethiopia's Tigray War: A Deadly, Dangerous Stalemate (April, 2)*, in «Briefing», n. 171, International Crisis Group, Nairobi/Brussels 2021: [www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b171-ethiopia-tigraywar-deadly-dangerous-stalemate](http://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b171-ethiopia-tigraywar-deadly-dangerous-stalemate) (ultimo accesso: 21 luglio 2022); D. Gebregiorgis, *The war in Tigray: the makings of a man-made famine, and what can be done*, in «The Conversation», August 6, 2021: [theconversation.com/the-war-in-tigray-the-makings-of-a-man-made-famine-and-what-can-be-done-165406](http://theconversation.com/the-war-in-tigray-the-makings-of-a-man-made-famine-and-what-can-be-done-165406) (ultimo accesso: 21 luglio 2022).

47. D. Beswick, *From weak state to savvy international player? Rwanda's multi-level strategy for maximising agency*, in W. Brown, S. Harman (eds.), *African Agency in International Politics*, Routledge, London 2013, pp. 172-188.

48. Darryl G. Behrman *Lecture on Africa Policy*, cit.

49. S. Friedman, *Unravelling why some democracies – but not all – are better at fighting pandemics*, in «The Conversation», April 14, 2020: [theconversation.com/unravelling-why-some-democracies-but-not-all-are-better-at-fighting-pandemics-136267](http://theconversation.com/unravelling-why-some-democracies-but-not-all-are-better-at-fighting-pandemics-136267) (ultimo accesso: 21 luglio 2022).

necessità economiche della popolazione, sarebbero risultate più efficaci di quelle imposte centralmente<sup>50</sup>. Poter rispondere anche alle priorità delle comunità locali più impoverite ed emarginate, dunque, significherebbe ricostruire le basi della legittimità di quella democrazia veramente inclusiva che sembra, in questa prima parte del terzo millennio, arretrare in Africa come in Europa e a livello globale.

### **Shock economici e geopolitica dei vaccini: la comunità internazionale e la questione democratica in Africa**

La centralità della questione delle comunità locali impoverite e marginali, particolarmente colpite dalla pandemia come dalle misure per contenerla, chiama in ballo la severità delle prospettive economiche di un continente dove la ricerca di politiche di sviluppo inclusive degli strati più poveri della popolazione potrebbe scontrarsi ora con una nuova recessione.

Fin dai primi mesi della pandemia, infatti, è emerso come in Africa l'emergenza economica avrebbe potuto essere potenzialmente ancor più grave di quella sanitaria. Gli effetti economici negativi della pandemia che cominciavano a registrarsi a livello mondiale, infatti, potevano amplificarsi nei paesi africani, con sistemi economici spesso ancora dipendenti in maniera significativa dalle esportazioni di materie prime e quindi particolarmente soggetti agli shock esterni. Dopo anni di indici di crescita macroeconomica quasi costanti, la contrazione del commercio mondiale e degli investimenti diretti esteri per via delle limitazioni imposte dalla pandemia facevano temere l'inizio di una forte recessione nel continente, con parecchi dubbi sulle possibilità di ripresa futura e la certezza invece della crescita delle disuguaglianze interne<sup>51</sup>. Secondo un *report* del South African Institute of International Affairs (Saiia), l'erosione del multilateralismo e del sistema basato su regole condivise della cooperazione internazionale, la tendenza verso l'intensificazione delle misure protezionistiche, la possibile riduzione negli aiuti internazionali, le misure ancora più restrittive rispetto ai flussi migratori con un'ovvia ripercussione sulle rimesse economiche, sarebbero stati alcuni elementi determinati dalla pandemia che rischiavano di fare dell'Africa l'epicentro dell'erosione dei Sustainable Development Goals stabiliti con l'A-

50. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

51. *Avoiding the nightmare*, cit.; D.W. te Velde, *A \$100 billion stimulus to address the fall out from the coronavirus in Africa*, Overseas Development Institute, 20 March 2020; S.M. Maimbo, X. Luo, *Post-corona Africa: downward spiral or resilient recovery*, in «GDI Working Paper», 2021-054, The University of Manchester, Manchester 2021.

genda 2030<sup>52</sup>. Pure l'avvio dell'area continentale di libero scambio, prevista per giugno 2020 e considerata da varie parti come una svolta per la crescita economica del continente, veniva posticipata a data da definirsi.

Anche in questo contesto la politica continentale africana non è rimasta inerme. L'Ua ad esempio ha subito istituito un "African Coronavirus Fund", stanziando risorse sia per l'emergenza sanitaria nell'immediato che per la futura ripresa economica. Come evidenziato da uno studio dell'Overseas Development Institute (Odi), tuttavia, le nubi all'orizzonte del futuro economico del continente hanno fatto tornare immediatamente in auge anche l'annosa questione della sospensione o cancellazione del debito estero dei paesi africani<sup>53</sup>. Infatti, sulla scia della posizione espressa dai ministri delle Finanze dei paesi africani, l'Ua ha subito richiesto al G20 e alle principali istituzioni internazionali di favorire la cancellazione degli interessi sul pagamento dei prestiti bilaterali e multilaterali, e non solo per i paesi già parte della *Heavily Indebted Poor Countries* (Hicp) initiative<sup>54</sup>. Appello in parte accolto quando il 15 aprile 2020 Bm e Fondo Monetario Internazionale (Fmi) hanno dato ufficialmente il loro benvenuto alla decisione dei ministri delle Finanze del G20 di sospendere il rimborso dei crediti bilaterali ufficiali alla data del 1° maggio per quei paesi poveri che ne avrebbero fatto richiesta<sup>55</sup>. Tuttavia, Stati Uniti e Cina sono rimasti sostanzialmente contrari alle prospettive di ristrutturazione su base multilaterale del debito estero africano, propensi piuttosto a negoziati su base bilaterale, magari in considerazione anche di altre questioni di natura diplomatica che mettono al centro il gioco delle influenze internazionali che si sta svolgendo oggi in Africa, e che vede nella questione dei vaccini uno dei suoi epicentri<sup>56</sup>.

52. E. Sidiropoulos, *Africa after COVID-19 and the retreat of globalism*, in «Policy Insights» 83, SAIIA, April 2020.

53. D.W. te Velde, *A \$100 billion stimulus*, cit.

54. E. Sidiropoulos, *Africa after COVID-19*, cit.; *Africa needs debt relief to fight COVID-19*, in «The Africa Report», Saturday, 11 April 2020; *COVID-19: arming Africa with a debt, aid and open digital delivery partnership*, in «The Africa Report», 13 April 2020; C. Onyekwena, M.A. Ekeruche, *The case for debt relief in Africa*, cit.

55. *Joint Statement by World Bank Group President David Malpass and IMF Managing Director Kristalina Georgieva on Outcome of G20 Finance Ministers' Meeting*, World Bank Group, April 15, 2020.

56. P. Smith, *Coronavirus: G20 states postpone some of Africa's debts but block cancellation*, in «The Africa Report», 17 April 2020: [www.theafricareport.com/26370/coronavirus-g20-states-postpone-some-of-africas-debts-but-block-cancellation](http://www.theafricareport.com/26370/coronavirus-g20-states-postpone-some-of-africas-debts-but-block-cancellation) (ultimo accesso: 15 luglio 2022). La natura mutevole delle influenze politiche e diplomatiche internazionali oggi in Africa è emersa di recente con la guerra in Ucraina, di fronte ai sostegni ricevuti dalla Russia da parte di alcuni paesi africani e il crescente protagonismo nel continente dei gruppi paramilitari collegata a Mosca. Questo elemento tuttavia esula dal focus di questo saggio. Si vedano:

Soprattutto con la rapida espansione della variante Omicron, isolata per la prima volta in alcuni paesi dell’Africa australe a dicembre 2021, si è accesa l’attenzione sulla presunta minaccia sanitaria per il resto del mondo costituita dalla situazione africana, e in particolare sulle ripercussioni globali dei bassi livelli di vaccinazione raggiunti in Africa rispetto ai contesti occidentali: nonostante iniziative come Covax<sup>57</sup>, come evidente dai dati costantemente aggiornati dell’Africa Cdc il continente rimane infatti enormemente lontano dai livelli di vaccinazione ritenuti adeguati a contrastare la diffusione del virus<sup>58</sup>. Le istituzioni internazionali e i paesi donatori hanno cominciato a garantire un certo sostegno alle istituzioni continentali, come l’Africa Cdc, a quelle regionali e a quelle dei singoli paesi per una maggior produzione e distribuzione dei vaccini in Africa<sup>59</sup>. A inizio 2022, l’Oms ha annunciato i primi 6 paesi africani che si sarebbero potuti avvalere della dotazione tecnologica per produrre vaccini mRNA, dopo la notizia che un consorzio sudafricano, parte di un hub per il trasferimento tecnologico messo in piedi nel 2021, aveva replicato con successo il vaccino Covid-19 di Moderna<sup>60</sup>. Ma è chiaro che sui vaccini in Africa, e sulla richiesta più controversa costituita dall’eliminazione dei diritti di proprietà intellettuale sugli stessi, si sta giocando una partita a scacchi tra le varie potenze che sono sede delle aziende produttrici, come Stati Uniti e Russia, e tra le cd. potenze emergenti come Cina, Turchia e India.

La questione dei vaccini, così come quella delle prospettive economiche, indubbiamente conferma ancora una volta la posizione subordinata del con-

A. Niang, *Coups, Insurgency and Imperialism in Africa*, in «ROAPE blog on Imperialism in the 21st century», March 8, 2022: [roape.net/2022/03/08/coups-insurgency-and-imperialism-in-africa](https://roape.net/2022/03/08/coups-insurgency-and-imperialism-in-africa) (ultimo accesso: 18 agosto 2022); *Russia’s war with Ukraine: Five reasons why many African countries choose to be “neutral”*, in «The Conversation», March 30, 2022: [theconversation.com/russias-war-with-ukraine-five-reasons-why-many-african-countries-choose-to-be-neutral-180135](https://theconversation.com/russias-war-with-ukraine-five-reasons-why-many-african-countries-choose-to-be-neutral-180135) (ultimo accesso: 18 luglio 2022).

57. Sorta per una più equa produzione e distribuzione dei vaccini nel mondo, è formata da un partenariato di istituzioni e organizzazioni pubbliche e private, inclusa l’Oms, e sostenuta dalle Nu: [cepi.net/covax](https://cepi.net/covax); [www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax](https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax).

58. «Africa CDC COVID-19 Vaccine Dashboard»: [africacdc.org/covid-19-vaccination](https://africacdc.org/covid-19-vaccination) (ultimo accesso: 20 agosto 2022).

59. Si veda in particolare l’*Africa CDC Consortium for COVID-19 Vaccine Clinical Trial*: A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., pp. 146-147 e 155.

60. K. Chibale, *How trying to copy a COVID vaccine changes the outlook for African countries*, in «The Conversation», February 18, 2022: [theconversation.com/how-trying-to-copy-a-covid-vaccine-changes-the-outlook-for-african-countries-177172](https://theconversation.com/how-trying-to-copy-a-covid-vaccine-changes-the-outlook-for-african-countries-177172) (ultimo accesso: 18 luglio 2022); *Six African countries to receive initial transfer of mRNA vaccine technology*, in «Reliefweb», 23 Feb 2022: [reliefweb.int/report/egypt/six-african-countries-receive-initial-transfer-mrna-vaccine-technology](https://reliefweb.int/report/egypt/six-african-countries-receive-initial-transfer-mrna-vaccine-technology) (ultimo accesso: 18 luglio 2022).

tinente nella struttura dell'economia politica mondiale, ma è forse riduttivo dire che l'Africa «è diventata una vittima della geopolitica dei vaccini, puramente e semplicemente»<sup>61</sup>. Uno sguardo più attento richiama l'attenzione anche sull'evoluzione dei rapporti tra potenze internazionali e una serie di partner africani che, sulla scia delle tendenze sopra evidenziate degli ultimi due decenni, rappresentano oggi quelle *leadership* “forti” in grado di far la propria parte nelle politiche di securitizzazione regionali, assicurando così l'accesso a fonti preziose (petrolio, gas, “terre rare” e terre per piantagioni o progetti infrastrutturali) a quelle stesse potenze internazionali. In questa prospettiva, non è da escludere che anche nella complessa dinamica della diplomazia dei vaccini, proprio quelle *leadership* possano godere di un rinnovato sostegno al rafforzamento del proprio potere nei rispettivi paesi e nella regione, a prescindere dal loro reale profilo democratico.

## Conclusioni

È chiaro che la posizione del presidente del Rwanda Kagame, figura di primo piano a livello continentale, rispetto alla presunta minor efficacia dei Governi democratici nel far fronte alla pandemia avalli la tendenza alla trasformazione delle fragili democrazie africane in consolidati regimi autoritari. Ed è anche concreto il rischio che proprio leader come Kagame siano individuati dalla comunità internazionale come partner privilegiati nella nuova fase, collegata al contenimento della pandemia, di sostegno alle politiche securitarie in Africa. È dunque nel rapporto tra le istituzioni africane e la comunità internazionale che si colloca uno degli snodi principali non solo della sfida sanitaria ed economica della pandemia, ma anche del futuro democratico del continente.

Il panorama della pandemia da Covid-19 in Africa sub-sahariana rivela due questioni fondamentali che non possono essere relegate unicamente alla presunta alterità del continente, ma che sono eminentemente di portata globale.

Innanzitutto, si ripropone prepotentemente l'urgenza della promozione di forme di democrazia veramente inclusive, con al centro le questioni dello sviluppo. Le analisi fin qui condotte mostrano che a fronte di politiche contro la pandemia in Africa generalmente più reattive di quanto l'opinione pubblica internazionale si aspettasse, le risposte migliori e più efficaci sono giunte da quei contesti dove sono state messe in campo, o riattivate da precedenti esperienze come quella di Ebola, le misure più inclusive delle comunità loca-

61. H. Khannenje, *The Future of Democracy in Africa*, cit., p. 229.

li, magari con il coinvolgimento delle associazioni delle società civile e con un'attenta considerazione dei precedenti storici di interventi "esterni" sulle risorse locali. Dall'altra parte, il cortocircuito tra crisi economica e aumento delle misure autoritarie negli interventi anti-pandemia ha invece gettato benzina sul fuoco delle contese locali per l'accesso alle risorse, nel quadro degli storici fallimenti delle ricette per lo sviluppo nel continente.

In secondo luogo, quest'ultimo punto richiama l'importanza, e non solo per i paesi africani, della questione della posizione subordinata dell'Africa nelle relazioni internazionali. Pur mettendo in luce le nuove forme di contrattazione che alcune *leadership* africane sono in grado di esercitare nel panorama internazionale<sup>62</sup>, magari sulla scorta anche di un rinnovato discorso di *agency* "panafricana" che proprio nella congiuntura della pandemia potrebbe aver dato i primi segnali<sup>63</sup>, l'ineguaglianza nell'accesso ai vaccini e l'esplosione della variante Omicron hanno dimostrato la misura in cui la vulnerabilità dell'Africa condanni le popolazioni africane e al contempo si possa ripercuotere a livello mondiale. Sono due ante da saloon a regolare il rapporto tra l'Africa e il resto del mondo, più che una porta che si apre sull'inferno africano.

È dunque da una ristrutturazione generale dei rapporti politici ed economici in Africa e tra l'Africa e i centri economici mondali che deve venire una risposta. Una risposta non certamente appiattita sul riproporsi dell'ennesimo cargo – e del suo culto – in arrivo dalle magnanime agenzie di aiuti, ma capace di mettere al centro l'ordine politico globale e ricostruire le basi della legittimità di una democrazia veramente inclusiva che sembra oggi arretrare in Africa come nel mondo occidentale. I sistemi democratici infatti devono essere in grado di rispondere alle priorità delle comunità più impoverite ed emarginate, oltre che della società tutta, alla ricerca di sicurezza di fronte all'emergenza, sfatando il nuovo mito sulla non adeguatezza delle democrazie ad affrontare la pandemia e le sue conseguenze.

62. L. Whitfield (ed.), *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford University Press, Oxford 2009; W. Brown, S. Harman (eds.), *African Agency in International Politics*, cit.; W. Brown, *A Question of Agency: Africa in international politics*, in «Third World Quarterly», vol. 33, n. 10, 2012, pp 1889-1908; R. Abrahamsen, *Africa and international relations: Assembling Africa, studying the world*, in «African Affairs», vol. 116, n. 462, 2017, pp. 125-139.

63. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit.