

I singoli contributi contenuti in questo libro riflettono le posizioni degli autori e non necessariamente le posizioni del Centro Altri Studi Difesa, del Ministero della Difesa o del Ministero degli Affari Esteri.

© degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 Centro Militare di Studi Strategici 2012

© degli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12 Strategitaly 2012

EDIZIONE FUORI COMMERCIO

Prima edizione gennaio 2012

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, fotografico o digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d’Autore.

Edizioni Strategitaly 2012

ISBN: 9788890641718

Stampa: Tecnoprint srl - Ancona



Centro Alti Studi Difesa



Centro Militare di Studi Strategici

in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri

Questioni strategiche e di sicurezza nel Corno d’Africa ed il ruolo dell’Italia

a cura di Paolo Quercia

Indice

Prefazione	9
L'Italia ed il Corno d'Africa <i>Sen. Alfredo MANTICA</i>	9
Introduzione	
Il CASD e lo studio delle aree di crisi <i>Amm. Sq. Marcantonio TREVISANI</i> <i>Presidente del CASD</i>	13
Parte 1 - Interventi	
1. Le problematiche di sicurezza nel Corno d'Africa Allargato <i>Gen. D. CC Eduardo CENTORE</i> <i>Direttore del Centro Militare di Studi Strategici</i>	19
2. Il "sistema regionale d'insicurezza" nel Corno d'Africa <i>On. Mario RAFFAELLI</i> <i>Presidente AMREF</i>	23
3. Le azioni di contrasto alla pirateria nel Corno d'Africa: <i>lessons learned</i> dall'operazione "Atalanta" <i>C. Amm. Giovanni GUMIERO</i> <i>Sottocapo di Stato Maggiore di CINCPAC</i>	29
4. Il traffico illecito di esseri umani dal Corno d'Africa al Mediterraneo <i>Dr.ssa Laura BOLDRINI</i> <i>Portavoce UNHCR Italia</i>	33
5. La libertà religiosa e le minoranze religiose nel Corno d'Africa <i>Padre Giulio ALBANESE</i> <i>Missionario comboniano e giornalista</i>	37
6. Il ruolo dell'Italia nel Corno d'Africa: eredità e prospettive <i>Sen. Alfredo MANTICA</i> <i>già Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri</i>	43

Parte 2 - Approfondimenti sulla regione del Corno d’Africa	53
7. Il dilemma dell’instabilità: politica e ruolo dell’Etiopia nel Corno d’Africa <i>Gioia Chinnici</i>	55
8. The emerging role of the African Union in peace and security: the case of Darfur and Somalia <i>Umberto TAVOLATO</i> <i>Consigliere politico, Delegazione dell’Unione Europea presso l’Unione Africana</i>	67
9. La questione del Nilo e gli equilibri regionali nel Corno d’Africa <i>Marozia Calvino</i>	81
Parte 3 - Approfondimento sulla Somalia	91
10. Somalia: un enigma risolvibile <i>Michele Mauro</i>	93
11. La sfida degli Shabaab e la minaccia del jihadismo nel Corno d’Africa <i>Felice Menabrea</i>	103
12. La milizia islamista sufi ASWJ e il suo ruolo nello scenario somalo <i>Paolo QUERCIA</i> <i>Analista di politica estera, questioni strategiche e di sicurezza, Centro Militare di Studi Strategici</i>	113

Nota del curatore

Il presente libro prende spunto dal seminario promosso dal Ministero degli Affari Esteri, dal Centro Altri Studi per la Difesa e dal Centro Militare di Studi Strategici tenutosi a Roma il 7 giugno 2011 a Palazzo Salviati, dal titolo “Sfide per la sicurezza nella regione del Corno d’Africa”. Gli interventi dei relatori al seminario sono dunque aggiornati al giugno 2011. Essi – raccolti nella parte prima del volume – sono stati integrati con cinque contributi specialistici di esperti ed addetti ai lavori aggiornati al settembre 2011 e inseriti nella seconda sezione del libro. Tale scelta editoriale è stata fatta al fine di dare un quadro il più possibile articolato sulle complesse sfide regionali che agitano la regione.

La diversa tipologia dei contributi utilizzati, trascrizione di interventi pronunciati nel corso di un convegno ed articoli di riflessione appositamente redatti, spiega le diversità stilistiche e concettuali così come giustifica il loro raggruppamento in due diverse sezioni del volume.

Infine, per precisa scelta editoriale, una speciale attenzione è stata dedicata alla Somalia e alla situazione di sicurezza di questo travagliato Paese, sia in virtù della nuova fase di contrasto agli Shabaab da parte della comunità internazionale, sia in funzione del rinnovato interesse dell’Italia, come dimostrato dagli sforzi compiuti dal nostro Ministero degli Affari Esteri per la riapertura della sede diplomatica di Mogadiscio.

Paolo Quercia

Curatore scientifico del convegno ed *editor* del libro

Prefazione

Oggi il Corno d’Africa rappresenta una delle zone del mondo di maggiore interesse nella geografia delle aree strategiche del pianeta, in particolare da un punto di vista italiano e mediterraneo. Questa regione – punto di snodo sia tra Europa e Asia che tra Africa, Asia e Penisola Arabica – è contemporaneamente interessata da fenomeni tanto di modernizzazione e sviluppo quanto di instabilità e involuzione, al punto da essere divenuta ormai un crogiolo globale di pre-modernità, modernità e post-modernità.

Kenya ed Etiopia, che incarnano due diversi modelli di sviluppo e di modernizzazione, rappresentano oggi due sfide della decolonizzazione che possiamo dire sono state vinte e che sicuramente rappresentano due delle economie trainanti dell’Africa Subsahariana, fattori di stabilità e sviluppo regionali. Discorso che può essere fatto in un certo qual modo anche per l’Uganda.

Il Sudan del Sud, nuovo Stato indipendente del continente africano, rappresenta invece un’incognita che contiene al suo interno più scommesse. Una, che è stata vinta, è quella a cui abbiamo assistito il 9 luglio del 2011 ossia la sua secessione pacifica dal Sudan, con una cerimonia in cui si è visto il Presidente sudanese Al Bashir recarsi a Juba in mezzo alla folla degli indipendentisti a vedere ammainare la propria bandiera: un evento che ha dimostrato una prova di maturità dell’Africa e degli africani, che in pochi hanno colto in Occidente, ma che non deve nascondere le enormi sfide che attendono il primo Stato indipendente dell’Africa nato al di fuori dei confini coloniali.

L’Eritrea dal canto suo rappresenta un enigma geopolitico poco studiato e conosciuto. Il regime di Asmara – che, isolato, autarchico, autoritario e in permanente conflitto con i propri vicini e con la comunità internazionale, sopravvive a sé stesso attraverso la militarizzazione della società, l’ideologizzazione del conflitto con l’Etiopia e giocando con le complesse vicende interne somale – lascia molti dubbi sulla sostenibilità di una transizione pacifica all’indomani di un eventuale cambio di *leadership* e lascia intravedere scenari di pericolosa transizione.

Infine vi è la Somalia, Paese dimenticato e abbandonato a sé stesso ma in cui una serie di avvenimenti recenti stanno ridestando l’attenzione del mondo sul dramma che la popolazione somala vive ininterrottamente da vent’anni, per lo più nel silenzio della comunità internazionale. Tra i numerosi drammi della Somalia è doveroso ricordare, in questo 2011: la grave crisi umanitaria dovuta alla carestia, il flusso costante di profughi che muoiono nell’attraversamento del deserto del Sahara nel loro tentativo di fuga verso

l'Europa, il perdurante fenomeno della pirateria nel Golfo di Aden, gli attentati in Kenya contro le chiese compiuti da terroristi filo-Shabaab – tra le cui schiere si registra anche la preoccupante presenza di cittadini statunitensi e nordeuropei – i sequestri di persona condotti da pirati somali in territorio keniota, la cacciata degli Shabaab da Mogadiscio, e le operazioni militari sia di Nairobi, condotte nelle aree meridionali della Somalia per costruire una cuscinetto di sicurezza, che etiopiche, attuate nella zona centrale del Paese. C'è sicuramente un rinnovato interesse per la Somalia, ma esso è destrutturato, privo di una strategia globale che non si vede né nelle azioni poste in essere dagli attori regionali e internazionali né nella barocca e pletorica galassia del sistema “onusiano”. Se c'è un posto sulla terra ove c'è bisogno di un Stato prima di ogni altra cosa, questo è la Somalia. In un Paese in cui il medio evo delle amputazioni di mani e piedi dei sospettati di crimini comuni convive con la tecnologia satellitare, la finanza internazionale e la postmodernità delle ONG occidentali – che pagano le tangenti agli Shabaab per poter portare il loro sostegno umanitario all'interno delle aree in cui la *sharia* più radicale è legge – non possiamo non pensare che bisogna tornare ai fondamentali. Arrestare la deriva somala vuol dire riportare il Paese sui binari della modernità imperfetta che collassò con la caduta del regime autoritario di Siad Barre agli inizi degli anni Novanta. Anche per contribuire al ritorno della sovranità statale – che in qualche forma sostenibile ha preso piede nelle aree del Somaliland e del Puntland – l'Italia ha deciso di riaprire la propria rappresentanza diplomatica a Mogadiscio. È una piccola iniziativa, che nel contesto somalo rappresenta tuttavia una scelta coraggiosa e significativa che vuole altresì ricordare come l'Italia non dimentica né i legami storici con il Corno d'Africa né il significato strategico della regione.

Senatore Alfredo Mantica
già Segretario di Stato agli Affari Esteri

Introduzioni

Il CASD e lo studio delle aree di crisi

Amm. Sq. Marcantonio Trevisani¹, Presidente del CASD

Il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) è sede di un evento che mira a esplorare e meglio comprendere le ragioni effettive e le evoluzioni possibili di avvenimenti che accadono in regioni lontane del pianeta, e il cui sviluppo può influire in maniera diretta e indiretta sulla nostra quotidianità.

Comprendere scenari complessi, individuarne i caratteri fondamentali, definirne i contorni principali e individuare le linee di azione realizzabili costituisce una delle missioni essenziali affidate a questo Centro. Come molti sapranno al CASD operano tre Istituti.

L'Istituto Alti Studi per la Difesa, IASD, che sviluppa annualmente sessioni di aggiornamento professionale riguardanti l'analisi della politica militare, l'organizzazione delle Forze Armate e lo studio di strategie di sicurezza e difesa, la diffusione della cultura militare attraverso l'osmosi culturale e scientifica con variegata realtà istituzionali e produttive del Paese. A questo percorso partecipa anche un notevole numero di ufficiali stranieri, che, ad esempio, sono stati 15 su 41 frequentatori nell'a.a. 2010 – 2011.

L'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, ISSMI, ha il compito di sviluppare e migliorare l'addestramento professionale e accrescere il bagaglio culturale degli ufficiali destinati ad assumere incarichi di particolare rilievo in Italia e all'estero. Oltre ad ufficiali stranieri (nel corso in atto ve ne sono 27 su 203 frequentatori), l'ISSMI è aperto a frequentatori civili laureati e provenienti dalle diverse università convenzionate.

Il Centro Militare di Studi Strategici, CeMiSS, co-organizzatore del seminario odierno, sviluppa attività di studi e ricerche a carattere strategico e politico-militare, realizzando collaborazioni con le Forze Armate, o tra le Forze Armate, le università ed i centri studi di ricerca nazionali ed esteri, nonché le amministrazioni ed enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e difesa.

Trovo particolarmente significativo che l'incontro odierno nasca da un impegno congiunto del Ministero degli Affari Esteri con il Centro Militare di Studi Strategici. Già venticinque anni or sono, nel definire le strutture del CeMiSS, si comprese che le

¹ È stato Presidente del Centro Alti Studi Difesa, Comandante in Capo del Dipartimento Marittimo dell'Adriatico di Ancona ed ha rivestito numerosi ruoli operativi e di comando nell'ambito della componente sommergibili italiana.

tematiche della sicurezza andavano affrontate con approccio sinergico, mirando a soluzioni condivise soprattutto tra componenti della Difesa e degli Esteri. Non a caso, quindi, il Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri siede ancora oggi nel Comitato Scientifico del CeMiSS affianco al Ministro della Difesa e ad altre Autorità Militari.

Le situazioni di instabilità e malessere che interessano particolari aree geografiche di notevole rilevanza geopolitica e geostrategica devono essere studiate con peculiare profondità e continuità, al fine di individuare quei fattori che hanno effetti sulla sicurezza globale. La rilevanza internazionale degli avvenimenti accaduti o in fieri nella regione su cui ci si confronterà a breve, il Corno d’Africa, è innegabile, considerato, inoltre, l’interesse per tale area manifestato non solo dalle potenze occidentali, ma anche da realtà economiche e politiche emergenti. Mi riferisco ovviamente a Cina e India in primo luogo.

Le missioni militari che si sono succedute negli ultimi anni e che si sono spese nel tentativo di dare stabilità a quella regione sono un’ulteriore riprova della valenza geostrategica e geoeconomica dello scacchiere in esame. Fenomeni apparentemente limitati a livello locale vanno a influire sulla stabilità globale. Penso in primo luogo ai così detti *failed o failing states*, alla pirateria, fino ad arrivare alla protezione dei diritti umani concernenti categorie di persone particolarmente a rischio. Situazioni di crisi si sviluppano ed evolvono anche se gli occhi del mondo sono puntati altrove, come nei primi mesi di quest’anno, in cui gli avvenimenti in Nord Africa hanno catalizzato l’attenzione di media e Governi. Le limitate note che abbiamo potuto leggere su fatti e situazioni del Corno d’Africa non ne hanno sminuito significato e rilevanza. L’attenzione della pubblica opinione sull’area in esame si acuisce quando qualche nostra nave diventa preda dei pirati, i quali agiscono in modo sempre più coordinato e con strumenti sempre più sofisticati, mentre i problemi di quella regione, che ci appaiono quasi incancreniti, sono sempre più una dura realtà quotidiana. Le tragedie che lì si stanno consumando hanno un impatto sulla nostra sicurezza economica, e come uomini delle istituzioni ne valutiamo gli effetti con approccio pragmatico e razionale, ma quegli effetti e accadimenti hanno un non meno significativo effetto sulle coscienze quando li osserviamo con spirito umanitario lontano da ogni pur legittimo interesse di parte.

Non credo che alcuno sia qui convenuto con l’aspettativa di individuare, alla fine di questo incontro, soluzioni di tale innovatività e rilevanza da assicurare l’uscita dai problemi che verranno oggi considerati, ma la conoscenza delle ragioni profonde dei fenomeni rappresenta sempre il primo passo per determinare l’approccio più favorevole.

Il contributo del CASD alla comprensione di fatti e fenomeni non è solo accademico: in questo Centro si confrontano ufficiali provenienti da nazioni alleate ed amiche; in particolare, anche ufficiali africani. Nell’ultimo quinquennio, 50 ufficiali africani hanno

studiato in queste sale stando gomito a gomito con colleghi italiani e di altri Paesi, ed è anche grazie a essi che si è migliorata la conoscenza della violenza nelle sue più variegata espressioni, come anche la capacità di gestirla, circoscriverla, arginarla, combatterla.

Con questo spirito di costante propensione alla crescita ed al progresso ringrazio ancora gli intervenuti, e auguro a tutti un sincero buon lavoro.

Relazioni al convegno

“Sfide per la sicurezza nella regione del Corno d’Africa”

Centro Alti Studi Difesa, Palazzo Salviati

Roma, 7 giugno 2011

Gen. D. CC Eduardo Centore

Le problematiche di sicurezza nel Corno d’Africa Allargato

Dr. Mario Raffaelli

Il “sistema regionale d’insicurezza” nel Corno d’Africa

C. Amm. Giovanni Gumiero

Le azioni di contrasto alla pirateria nel Corno d’Africa:
lessons learned dall’operazione “Atalanta”

Dr.ssa Laura Boldrini

Il traffico illecito di esseri umani dal Corno d’Africa al Mediterraneo

Padre Giulio Albanese

La libertà religiosa e le minoranze religiose nel Corno d’Africa

Sen. Alfredo Mantica

Il ruolo dell’Italia nel Corno d’Africa: eredità e prospettive

1.

Le problematiche di sicurezza nel Corno d’Africa Allargato

Gen. D. CC Eduardo Centore², Direttore del CeMiSS

È con vivo piacere che rivolgo a ciascuno di voi il mio più cordiale saluto ed un caloroso benvenuto, che è anche quello di tutti gli appartenenti al CeMiSS, Centro Militare di Studi Strategici che ho l’onore di dirigere, così come ho l’onore di collaborare con il Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa Ammiraglio Marcantonio Trevisani, che abbiamo appena ascoltato, e che ringrazio per aver concesso ospitalità all’odierno importante evento in questo storico Palazzo Salviati, appena restaurato nella maniera più degna. Sento il dovere di rivolgere un pensiero grato a due articolazioni del Centro Militare di Studi Strategici, e cioè ai Dipartimenti di Relazioni Internazionali e di Sociologia Militare, che, unitamente al Ministero degli Affari Esteri, nella persona del Sottosegretario Senatore Alfredo Mantica, a cui va il mio rispettoso e grato saluto, hanno organizzato, con la partecipazione e preziosa collaborazione del Dottor Quercia – ormai collaboratore e ricercatore di lungo corso del CeMiSS – questo convegno, al fine di analizzare, sotto molteplici e interessanti punti di vista, la regione del Corno d’Africa Allargato. Estendo i miei ringraziamenti anche all’Istituto Diplomatico, e al suo Direttore Ministro Emanuela D’Alessandro, e ai giovani Segretari di Legazione presenti, con l’auspicio che questo dibattito contribuirà a stimolare il loro percorso formativo in preparazione dell’importante carriera che si accingono a intraprendere.

Prima di iniziare i lavori, consentitemi qualche parola sul motivo del nostro interesse per la regione del Corno d’Africa Allargato.

Abbiamo deciso di trattare quest’area geografica nella sua accezione più estesa, e cioè non limitandoci alla sola penisola del Corno d’Africa, poiché molte delle sfide alla sicurezza presenti in questi Paesi che verremo a trattare – dalla pirateria, al radicalismo islamista, alla sicurezza ambientale, alla questione delle minoranze religiose, alla tratta di

² *Direttore del Centro Militare di Studi Strategici. Ha svolto numerosi incarichi operativi nell’Italia meridionale nonchè ha prestato servizio presso strutture formative dell’Arma dei Carabinieri e di Staff presso Alti Comandi e gli Stati Maggiori.*

esseri umani – sono oramai questioni divenute globali, che necessitano di un approccio quantomeno regionale per poterle affrontare con una certa efficacia.

Ecco dunque che, nella regione del Corno d’Africa Allargato, dobbiamo far rientrare – oltre a Gibuti, Eritrea, Somalia ed Etiopia – quantomeno Paesi come il Kenya e il Sudan, ma per certi versi anche lo Yemen – Paese purtroppo passato in questi giorni agli onori della cronaca – delineando un’area che si estende dall’Africa Centrorientale fino al Mar Rosso, al Golfo di Aden e all’Oceano Indiano. Una delle chiavi di rilevanza di questa regione – che, così circoscritta, comprende una popolazione di almeno 170 milioni di persone – è legata al fatto di rappresentare un’area di faglia fra tre mondi: quello africano continentale, quello arabo mediorientale e quello europeo di derivazione coloniale. Quest’area insiste su una direttrice marittima strategica che unisce l’Europa all’Asia in cui transita oltre il 70% del traffico mondiale di petrolio.

Secondo molti il cuore dei problemi della regione in questione è rappresentato dalle statualità più deboli dell’area, e in particolare da due Paesi che ci riguardano direttamente per via delle eredità storiche: la Somalia e l’Eritrea.

La Somalia può essere considerata lo specchio di tutti i *failed states* del pianeta. Vent’anni di guerra civile dopo una feroce dittatura hanno lasciato il Paese in preda ai fenomeni del “warlordismo”, che, ancora più della guerra civile, hanno portato a una polverizzazione di ogni sembianza di Stato organizzato, anche per gli *standard* di quel continente. Tale situazione, in un Paese in cui il 60% della popolazione ha meno di 18 anni, ha portato alla crescita di una nuova generazione di somali che rischiano di avere come unico riferimento politico-culturale nazionale lo jihadismo islamista degli Shabaab. Questo fenomeno, e le sue possibili connessioni con il *jihad* internazionale, innalza il livello di minaccia alla sicurezza dell’intera regione del Corno d’Africa. L’implosione della Somalia ha originato un altro grande problema di particolare ed attuale rilevanza, ovvero quello della pirateria, che, nel 2011, ha visto triplicare i casi di attacchi alle navi rispetto a quelli – già elevati – del 2010.

L’Eritrea rappresenta, al contrario della Somalia, un estremo opposto ma ugualmente destabilizzante per la sicurezza internazionale con la pericolosa involuzione autoritaria, militarista e repressiva del Governo di Asmara, che produce un impoverimento costante del Paese, la fuga di una gran parte della popolazione in Stati limitrofi o verso l’Europa, e un costante rischio di implosione e di guerra civile in prospettiva di una transizione verso il dopo-Afwerki.

La tratta di esseri umani dal Corno d’Africa verso l’Europa, il fenomeno della pirateria in una rotta vitale per i commerci europei, la sicurezza ambientale e il potenziale traffico di rifiuti, il problema della tutela delle differenze religiose in una regione di

conflitti, l'affermarsi di formazioni jihadiste militanti in un'area a bassa sovranità sono tutte minacce alla sicurezza internazionale che si distaccano dal semplice approccio regionale, e assumono oramai una rilevanza globale, e questo a maggior ragione per l'Italia, non solo per i legami storici che abbiamo con alcuni Paesi della regione, ma anche in virtù della nostra posizione geografica che ci vede al centro del cosiddetto "Mediterraneo Allargato".

Questa giornata vuole fare dunque un punto di situazione delle sfide alla sicurezza originate nella regione del Corno d'Africa, in particolare alla luce degli effetti che esse possono avere per la sicurezza nazionale e per gli interessi del nostro Paese. Abbiamo invitato a illustrarci gli specifici aspetti del problema alcuni dei più profondi conoscitori italiani delle tematiche in questione, che ringrazio per aver accettato il nostro invito: l'Onorevole Mario Raffaelli, già Sottosegretario agli Affari Esteri, Inviato Speciale per la Somalia, e oggi Direttore della Fondazione AMREF, che affronterà i principali problemi geopolitici aperti nella regione, e in particolare i problemi connessi alla mancanza di *governance*; il Contrammiraglio Giovanni Gumiero, che è stato Comandante della missione dell'Unione Europea "Atalanta" e che ci illustrerà le caratteristiche della minaccia della pirateria e le forme di contrasto adottate dalla comunità internazionale; la Dottoressa Laura Boldrini, portavoce per l'Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che tratterà il tema, di scottante attualità, dei traffici di esseri umani dall'Africa Subsahariana; il Consigliere di Stato Michele Corradino, insigne giurista e Capo di Gabinetto del Ministro dell'Ambiente, che affronterà gli aspetti legati ai traffici illeciti internazionali di rifiuti; Padre Giulio Albanese, missionario comboniano e profondo conoscitore di tutta la regione, che ci illustrerà il ruolo della religione nelle dinamiche politiche e nei conflitti e, soprattutto, il delicato tema della protezione delle minoranze religiose; e, infine, il Sottosegretario agli Affari Esteri Senatore Alfredo Mantica, che, nella Legislatura 2001-2006, ha avuto la delega per l'Africa Subsahariana, ed oggi resta un profondo conoscitore degli aspetti politici e di sicurezza della regione.

A questo punto, ho il piacere di aprire i lavori di questa giornata di studi dedicata ai problemi di sicurezza del Corno d'Africa Allargato.

2.

Il “sistema regionale d’insicurezza” nel Corno d’Africa

On. Mario Raffaelli³, Presidente AMREF

Sull’importanza dell’area strategica in esame non aggiungo nulla a quanto è già stato detto nell’introduzione, e che, appunto, ne illustra il carattere particolarmente importante. Aggiungo invece una sottolineatura sulla necessità e importanza di un approccio regionale, come è evidenziato dal titolo del convegno. È un’esperienza che ho fatto personalmente operando in scenari diversi, sia molti anni fa, in Africa Australe, quando ero il Coordinatore dei mediatori per la pace in Mozambico, sia più recentemente, nel Corno d’Africa, in qualità di Inviato Speciale del Governo italiano per la Somalia.

Come in molte aree del mondo, ma soprattutto nel Corno d’Africa, è impensabile parlare di pace, stabilità e sicurezza in un solo Paese. I processi di stabilità sono sempre processi regionali. Questo era vero molti anni fa, e a maggior ragione è vero anche oggi, in tempi di globalizzazione spinta. Ad esempio, quando l’Italia stava lavorando per la stabilità in Mozambico c’era, oltre alla eventuale capacità del *team* dei mediatori, una situazione regionale che muoveva nella direzione giusta. Si era alla fine degli anni Ottanta, era finito lo scontro est-ovest, e anzi il dialogo tra Regan e Gorbaciov aveva portato ad una nuova situazione in Sudafrica con l’arrivo del Presidente De Klerk, che aveva un altro modo di affrontare la questione dell’*apartheid*, con conseguenze sulla possibilità di un ritiro delle truppe cubane dall’Angola, con la Risoluzione 435 finalmente implementata, etc. Insomma, si trattava di un quadro regionale dove, mano a mano, venivano eliminati gli elementi di frizione e arrivavano sulla scena gli elementi di cooperazione. In questo contesto, ovviamente, era più facile convincere le parti in causa in Mozambico a scegliere l’opzione di un accordo pacifico, trovandosi in una situazione così definita.

È esattamente quello che non accade oggi nel Corno d’Africa, dove agli elementi di frizione e di tensione presenti se ne sono aggiunti di nuovi. Sulla complessità e l’interdipendenza dei Paesi del Corno d’Africa Allargato esiste un ottimo documento che

³ *Direttore della Fondazione AMREF, è stato Sottosegretario agli Affari Esteri dal 1983 al 1989, Capo mediatore del processo di pace in Mozambico (1990 – 1992) ed inviato speciale per il Corno d’Africa dal 2003 al 2008.*

l'Unione Europea ha elaborato nell'ottobre del 2006. Poi, come molte cose europee, si fa un'ottima descrizione o un'ottima analisi della situazione, mentre è carente l'applicazione politica a dar seguito ad esse. Tuttavia, il documento in gran parte è ancora valido laddove vengono definite le sfide transfrontaliere che caratterizzano quest'area.

In primo luogo c'è quella della sicurezza e governabilità. In Stati molto fragili esistono comunità che, a torto o a ragione, si sentono emarginate e quindi sono facilmente strumentalizzabili con motivazioni etniche, claniche o religiose per portare avanti azioni di destabilizzazione.

Una seconda sfida transfrontaliera è quella del fondamentalismo religioso, che evidentemente può essere influenzato o favorito dall'esistenza di queste fasce di povertà come pure da focolai quali quello somalo, e anche dall'influenza che esercitano i Paesi del Golfo e le tematiche del Medio Oriente in quest'area.

Una terza sfida è quella costituita dalle migrazioni e dai rifugiati. Il Corno d'Africa è una delle aree al mondo con il più alto numero di rifugiati e di sfollati interni. Ogni Paese è di fatto, sia come luogo di arrivo o di partenza o, spesso, in qualità di entrambe le cose, coinvolto in tale tematica. Anche questo è un fattore che aumenta i rischi su scala regionale, soprattutto per l'influenza che su tale fenomeno possono avere tutte le reti criminali.

Un'altra sfida transfrontaliera definita in questo rapporto è la proliferazione delle armi leggere. Di nuovo, il Corno d'Africa è una delle zone dove più alto è il commercio delle armi leggere, con il picco rappresentato dal territorio somalo, e quindi, legato a questo, vi è il traffico di droghe, di rifiuti tossici e via dicendo.

Un ulteriore tema transfrontaliero è quello del pastoralismo. Si pensi ad aree caratterizzate da una grande transumanza, con possibili conflitti come nel caso del Sudan.

Infine, un altro importante tema trasversale è dato dalla competizione per le risorse, e in particolare dalla competizione per l'acqua. Ho conosciuto il problema delle acque del Nilo. Voi sapete bene che l'Egitto utilizza circa l'80% delle acque del Nilo, però prodotte all'80% da Paesi più a Nord, e in particolare dall'Etiopia. Quindi, ormai da decenni, c'è una tematica aperta sull'utilizzo di queste acque e non solo, se si pensa ai casi dei fiumi Shabelle e Juba, che scendono dall'Etiopia e vanno in Somalia.

Da tutto ciò emerge che non siamo di fronte a una serie di conflitti separati o separabili, ma, come dice questo documento, siamo di fronte a un "sistema regionale d'insicurezza". Io credo che tale definizione, utilizzata nel 2006, sia azzeccata e valida ancor oggi.

Anzi, oggi la definizione può essere arricchita da ulteriori elementi, e, tra questi, l'ulteriore frantumazione della Somalia, che è andata molto più avanti peggiorando di gran lunga la situazione rispetto a quel periodo, e la nascita del Sudan del Sud, che è un

grande avvenimento ma porta un elemento ulteriore di possibile tensione. È di questi giorni l'intervento nel nord dell'Abeyi, che è una delle zone contestate perché gli accordi di pace prevedevano che vi fosse qui un referendum prima di quello generale. Referendum che però non è stato fatto perché non si è trovato un accordo su chi dovessero essere i votanti. Infatti, vi è una parte della popolazione, quella sedentaria, filo-Sudan del Sud, mentre la parte della popolazione nomade è tendenzialmente favorevole a Khartoum. Quindi rimane, insieme ad altri, un importante problema aperto, che potenzialmente potrebbe innescare un conflitto devastante. Io sono stato due mesi fa nel Sudan del Sud e ho girato parecchio, e devo dire che per fortuna mi pare di cogliere, nelle *élite* politiche e non solo politiche, la consapevolezza che, qualsiasi cosa accada, si debba evitare in maniera assoluta il ricorso all'intervento armato, lasciando agli altri la responsabilità di questo. Questo è un tema di grande delicatezza, legato a sua volta ad altri contesti: si pensi solo al fatto che il Sudan del Sud ha introiti al 90% derivanti dal petrolio, mentre le condotte che portano il petrolio al mare sono essenzialmente al Nord. Qui si apre una grande partita con il Kenya per creare pipelines alternative d'esportazione degli idrocarburi legando il futuro del Sud Sudan agli interessi di altri attori regionali.

Si aggiunga poi l'isolamento continuo dell'Eritrea, che è un problema serio. Al di là delle colpe e degli atteggiamenti bizzarri di Afewerki, c'è un punto di diritto su cui egli ha ragione, ed è la mancata definizione dei confini dopo la guerra del 1998-2000, con l'incapacità della comunità internazionale di far rispettare le decisioni a cui le due parti avevano detto si sarebbero attenute.

Non si dimentichino nemmeno i più recenti avvenimenti delle rivolte arabe, le quali, come è stato ricordato, sono parte integrante, anche se non geograficamente, di questa tematica, e in particolare gli accadimenti che hanno riguardato da una parte lo Yemen, e dall'altra la Somalia, sia in termini di rifugiati che di collegamento con possibili attività terroristiche.

Quindi, se questo è il quadro – ripeto, peggiorato rispetto al 2006 – è necessario domandarsi come ci si è arrivati? È anche qui, molto schematicamente, definiamo le tre fasi che ci hanno portato alla situazione attuale.

La prima fase è quella ancora legata alla guerra fredda; una fase relativamente semplice, come tutti i contesti bipolari, dove i comportamenti degli attori erano fortemente vincolati. Il confronto internazionale nell'area era legato alle logiche est-ovest, e, sul piano interno, al confronto fra l'imperialismo etiopico e la posizione pan-somala, allora molto forte con le famose cinque punte della stella somala ad indicare anche i territori "irredenti" in Etiopia, Kenia, Gibuti. Non a caso, con la fine della guerra fredda, finiscono anche i regimi sia di Menghistu che di Siad Barre, i quali vengono cacciati pur con una

significativa differenza che voglio ricordare anche in relazione agli avvenimenti libici di questi giorni. Sul fronte etiopico c'era un fronte di ribelli sufficientemente coeso e con una piattaforma politica condivisa, e la comunità internazionale si è dunque preoccupata di fornire una via di uscita al dittatore in procinto di andarsene. Infatti l'Etiopia ha avuto una transizione che ha risparmiato ad Addis Abeba un bagno di sangue. In Somalia, dove la comunità internazionale non ha aiutato la nascita di un'alternativa coesa lasciando che le cose si deteriorassero senza garantire un'uscita *soft* al dittatore, lo Stato non ha retto ed è collassato.

Nel secondo passaggio, nel dopo guerra fredda, la Somalia diventa marginale: non è più interessante perché è cambiato lo scenario e la focalizzazione internazionale si basa sul Sudan. Il Sudan diventa la priorità sia sotto il profilo umanitario, per la grande questione della condizione dei cristiani nel Sudan del Sud, sia per la situazione del Paese, che comincia a ospitare vari gruppi radicali. In quel contesto c'è un allineamento diverso delle posizioni, e, in forma diversa, Uganda, Eritrea ed Etiopia assumono una posizione anti-Sudan sostenendo la guerriglia del Sud. In questo contesto, l'Etiopia è l'unico Paese – e questa è un'osservazione importante per l'attualità – che continua a mantenere un'attenzione presente e precisa sul *dossier* somalo, portando avanti una politica tesa a impedire che la Somalia possa rinascere come Stato forte privilegiando possibili ipotesi federali o comunque di divisione, ma contrastata in ciò da Paesi arabi, tra cui l'Egitto, i quali però non sono in grado di mettere a punto alternative altrettanto concrete e solide. Quindi, tutto questo determina quella lunga fase di conferenze regionali sostenute da questo o quel Paese in difesa della fazione somala di riferimento. È la fase in cui nascono le realtà somale di oggi, cioè il Somaliland, il Puntland e forme meno raffinate di istituzionalizzazione in virtù delle realtà locali. Infatti, mentre nel Puntland, dove c'è una certa omogeneità clanica, si riescono a raggiungere certi risultati, nel centro del Paese la frammentazione dei gruppi fa sì che non si arrivi ad analoghe situazioni istituzionali.

La terza fase è quella recente, relativa alla fine degli anni Novanta. È la fase che segna l'ingresso del Sudan nel *club* dei Paesi produttori di petrolio – con un ruolo importante avuto dalla Cina in questo senso – e la sua modifica sia in politica interna che internazionale. Da quest'ultimo punto di vista, il processo porta il Sudan a collaborare con gli Stati Uniti sull'antiterrorismo, a mandar via Bin Laden, a collaborare attivamente con l'*intelligence* e ad accettare il dialogo per una soluzione pacifica con il Sud. In tale situazione, l'Eritrea accentua le sue posizioni anti-etiopeche, che troveranno poi anche espressione nella guerra in Somalia appoggiando la rivolta jihadista.

Questo è il contesto dei tempi più recenti, nel quale irrompe il fattore nuovo dell'antiterrorismo. Esso irrompe con gli attentati di Dar el Salaam e Nairobi inizialmente,

e poi con l'11 settembre, cambiando radicalmente la tematica del Corno d'Africa, perché diventa il paradigma sul quale si basano tutti gli altri interventi.

Questo è un tema da tener presente, perché l'antiterrorismo sta diventando quello che un tempo era la guerra fredda, e cioè: quando la pregiudiziale era dove schierarsi, in quell'epoca la politica trovava dei limiti. È esattamente ciò che oggi spesso accade nel contesto della Somalia e del Corno d'Africa, soprattutto nell'analizzarne e capirne il tema islamico. Il non aver capito la natura particolare dell'islam somalo e l'aver con azioni sbagliate rafforzato oggettivamente le componenti più radicali è una responsabilità di cui dobbiamo tener conto.

Le azioni di contrasto alla pirateria nel Corno d’Africa: *lessons learned* dall’operazione “Atalanta”

C. Amm. Giovanni GUMIERO⁴, Sottocapo di Stato Maggiore di CINCPAC

Innanzitutto grazie per l’opportunità di parlare di una problematica come la pirateria somala in questo contesto così autorevole, un problema dal carattere regionale ma con effetti globali: pensiamo solo ai traffici di quell’area, in particolare nel Golfo di Aden, dove ogni anno transitano 20.000 mercantili di cui quasi il 25% è italiano. Farò solo un breve cenno al contesto in cui ci troviamo, dato che è stato già ampiamente affrontato. La situazione politica è chiara: c’è uno Stato che, dal 1991, non esiste più, dove dunque non esiste legge e null’altro se non degli agglomerati clanici, che trovano in queste attività criminali la loro area di “lavoro” ben remunerata. Il Governo Federale di Transizione controlla solamente Mogadiscio e vive praticamente blindato all’interno di un comprensorio protetto dalle truppe dell’Unione Africana. Questa controlla il porto, l’aeroporto e Villa Somalia, dove il Governo di Transizione lavora. In questo contesto ove tutto l’illecito è lecito le attività criminali come la pirateria hanno avuto un grande impulso. Il bacino di reclutamento dei pirati si amplia di giorno in giorno, perché non c’è alternativa lavorativa e soprattutto i giovani sono attirati da questi facili guadagni.

Il contesto operativo delle missioni di contrasto alla pirateria abbraccia un’area vastissima di interesse strategico per molte Nazioni della terra, perché vi hanno luogo traffici commerciali internazionali di grande rilevanza. Se all’inizio gli attacchi erano focalizzati lungo le coste della Somalia, soprattutto nel nord del Golfo di Aden, con l’avvento di gruppi organizzati, a partire dal 2005, si sono avuti sequestri più lontani. Questo significa che a monte vi sono organizzazioni ben strutturate in termini di tecniche e tattiche, e, in alcuni casi, come quello dei Somali Marines, articolate in formazioni paramilitari, come si evince anche nei metodi di controllo dei mercantili sequestrati. La tecnologia è diventata cosa comune anche per i pirati, che riescono a selezionare il bersaglio migliore per avere il risultato più adeguato in termini di riscatto. La pirateria nel Golfo di Aden è

⁴ *Sottocapo di Stato Maggiore di CINCPAC, ha guidato la forza marittima dell’Unione Europea impegnata nella missione ATALANTA, operazione di contrasto al fenomeno della pirateria nelle acque del Corno d’Africa.*

quindi diventata un modello di *business*, che sta condizionando un'economia alterando totalmente ogni sforzo del Governo Federale di Transizione di portare regole all'interno della Somalia. È difatti cresciuto nel tempo l'ammontare dei riscatti richiesti: si è partiti con "poco", e si arrivati al riscatto 8,3 milioni di dollari per la petroliera SAMEDI. Inoltre, incrementando notevolmente i riscatti, aumentano i tempi di negoziazione e quindi i rischi per il personale che rimane a bordo sequestrato.

La comunità internazionale, già dal 2005, è intervenuta nell'area per cercare di dare sicurezza ai traffici marittimi. Noi, come Italia, per primi, con l'operazione "Mari Sicuri" di quello stesso anno, siamo intervenuti. In quell'occasione, sotto l'aspetto tattico, non si sono avuti risultati eclatanti, mentre, sotto l'aspetto strategico, si è fatta focalizzare l'attenzione su un problema fino a quel momento dimenticato per quell'area. Successivamente, svariate Nazioni hanno cominciato a scortare le navi del WFP (World Food Programme) per trasportare aiuti umanitari in Somalia, perché si stima che più di due milioni di persone, principalmente donne e bambini, vivano esclusivamente con il supporto di tali aiuti. In particolare, si sono distinte le Organizzazioni Internazionali, con la NATO prima, con l'operazione "Allied Provider" – io sono entrato nel Golfo di Aden nel 2008 con questa missione – e successivamente con l'operazione "Ocean Shield", e l'Unione Europea poi, con l'operazione "Atalanta". Nel dicembre del 2008 ho passato il testimone al mio collega dell'Unione Europea che arrivava in area, e ci siamo scambiati un po' i ruoli. Inizialmente la NATO scortava le navi del WFP, infatti, e dava protezione ai mercantili nel Golfo di Aden, ma successivamente i ruoli sono cambiati. Vediamo che oggi la NATO osserva un approccio un pochino più "acceso" nei confronti della pirateria, mentre l'UE, avendo degli accordi ben costituiti con gli Stati rivieraschi, riesce anche a perseguire i criminali, conferendo un risultato a quella che è l'attività di repressione, cosa che è molto importante. Il problema è difatti soprattutto quello di "arrestare", nel senso "poliziesco" del termine, i pirati, per dare un segnale forte sul fatto che questi vengano perseguiti in qualche Stato dove possano essere attuate tutte le possibilità giuridiche che ci sono per questo genere di crimini.

Fra le operazioni della NATO e dell'UE, che comunque hanno compiti diversi pur sullo sfondo di fini comuni, c'erano all'inizio attività completamente scoordinate, mentre oggi si opera più in maniera congiunta sulla protezione del naviglio mercantile per garantire la libertà di transito in una zona di mare importante per tutti.

Le scorte vengono fatte su tratte molto lunghe, e uno dei problemi è che il WFP noleggia i mercantili tramite un *contractor* somalo, con conseguenti problemi, che sono veramente grandi. Queste navi infatti sono delle vere e proprie carrette del mare, difficoltose da scortare con navi militari. È stato dunque attuato un sistema di coordinamento

molto spinto, e incentrato sul passaggio di responsabilità da una nave militare all'altra mentre i mercantili transitano nell'IRTC (Internationally Recommended Transit Corridor), che non è altro che un'autostrada virtuale disegnata nel Golfo. Nel Bacino Somalo però questo sistema è molto più complicato da attuare, perché è un'area molto più vasta. Anche in questo caso, comunque, all'inizio non esisteva un coordinamento, che è stato messo a punto durante il nostro periodo di comando nella missione "Atalanta" portando a dei risultati abbastanza validi. Nel Bacino Somalo, dal 2010, molte sono state dunque le attività di neutralizzazione, lavorando esclusivamente su indicazioni di *intelligence* e grazie alla fondamentale disponibilità di assetti aerei. Così, se nel 2009 non era stato neutralizzato alcun gruppo di pirati in tale vastissima area, nell'anno successivo ne sono stati smantellati 34 solo nel periodo in cui l'Italia era al comando della missione "Atalanta".

Da questi incoraggianti progressi non si può non passare a riflettere sulle *lessons learned* e sul cosa fare per il futuro. Certamente, è necessario continuare a mantenere una presenza continua nelle aree in questione. È soprattutto necessario alterare il bilancio rischio/beneficio a danno dei pirati, che oggi sono sempre più aggressivi, stanno cambiando le loro tattiche, e si adattano a quelli che costituiscono i nostri approcci operativi. Sono sempre più tecnologicamente avanzati e preparati, e contrastarli appare sempre più difficile.

Tuttavia, come noto, il problema della pirateria non si risolve certo in mare, ma a terra. Su questo fronte la NATO – così come altre organizzazioni internazionali - stanno lavorando molto per costruire un *capacity building* in Somalia, ma purtroppo i risultati non sono così immediati, anche se gli investimenti sono significativi. Quello su cui tutti concordano è che oramai è improcrastinabile la ricostruzione di uno Stato somalo, con leggi e norme degne di questo nome. La Somalia deve "rinascere", altrimenti le missioni di contrasto della pirateria nella regione garantiranno al massimo la sicurezza di transito, ma il problema resterà sempre endemico in quell'area.

Il traffico illecito di esseri umani dal Corno d’Africa al Mediterraneo

Dr.ssa Laura Boldrini⁵, Portavoce UNHCR Italia

Buongiorno, ringrazio il CeMiSS, con cui si collabora da anni, il Senatore Mantica, e tutti voi che siete qui oggi insieme per ragionare su una tematica che è essenzialmente una storia infinita. Andiamo avanti a discutere della Somalia da oltre vent’anni; dunque, di una situazione che si è incancrenita, e che nasce con il crollo del regime di Siad Barre e l’avvento dei signori della guerra che cominciano a seminare terrore, con la popolazione civile che subisce conseguenze terrificanti; una popolazione civile che però resiste nonostante tutto, e nonostante ben 15 tentativi di ristabilire un Governo nazionale senza conseguire alcun risultato. La Somalia è un piccolo Paese di circa 15 milioni di persone, che vive da due decenni senza regole, nella completa anarchia. I figli della guerra sono quelli che sono nati in guerra e si sono fatti adulti in guerra. Le ripercussioni sulla popolazione sono molteplici, tra cui il fatto di non avere più riferimenti se non l’alternativa di fuggire dalle proprie case. In tale contesto non si tratta di scegliere una vita migliore, ma di sopravvivere. In Somalia non si ha scelta, e si stima che vi siano almeno un milione e mezzo di sfollati interni e che almeno 700.000 persone si siano riversate nei Paesi confinanti. Dunque, quello somalo costituisce in tal senso un problema soprattutto per questi ultimi più che per l’Occidente, visto che qui, di somali, ne arrivano numeri veramente esigui. Nel solo Kenya, che non è certo un Paese ricco, vi sono 400.000 rifugiati, dei quali la maggior parte somali che vivono in enormi agglomerati di campi profughi. Il solo campo di Dadaab contiene oltre 300.000 persone.

Ma si fugge anche attraverso il Golfo di Aden, che non fa sconti, e ogni anno ci sono centinaia di morti che periscono in quel mare nel tentativo di arrivare in Yemen, dove però, dal canto suo, c’è stata una guerra che ha prodotto almeno 300.000 sfollati interni. Lo Yemen ospita 170.000 rifugiati dal Corno d’Africa, principalmente somali, ma anche etiopi, secondo uno scenario preoccupante che è peggiorato negli ultimi tempi.

⁵ *Giornalista italiana, portavoce per l’Italia dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati UNHCR. Dal 1993 al 1998 ha lavorato come portavoce per l’Italia per il World Food Programme.*

Dai primi tre mesi del 2011 la situazione sta ulteriormente precipitando, con un picco di fuga di 53.000 rifugiati di cui trentamila in Kenya, il che vuol dire che ogni mese vi entrano 10.000 rifugiati somali. Rendiamoci conto dell'impatto sui Paesi confinanti, perché bisogna ricordare che oltre l'80% dei circa tre milioni di rifugiati nel mondo vive nel Sud del pianeta, quindi in Paesi con economie più fragili e vulnerabili, che però ottemperano agli obblighi internazionali lasciando le frontiere aperte. Questo è un qualcosa che stiamo vedendo anche nella crisi libica. In tal senso, coloro che fuggono dalla regione in questione riescono in alcuni casi ad arrivare nell'Unione Europea. Lo scorso anno, nei 27 Paesi dell'UE, a fronte di 130.000 persone fuggite dalla Somalia, sono arrivati poco più di 14.000 somali, che hanno fatto domanda d'asilo. Dunque una cifra assolutamente modesta. Anche in Italia arrivano somali. Dalla Libia difatti partivano somali, eritrei, sudanesi, nigeriani e altre nazionalità, e nel 2008 il 75% di quelli che erano arrivati a Lampedusa avevano fatto domanda di asilo, nel 50% dei casi accettata dopo una audizione individuale. Con la politica dei respingimenti, dal 2009 sono crollate anche le domande di asilo in Italia, passate da 31.000 nel 2008 – in linea con gli *standard* europei – a 14.000 nel 2009, a 10.000 nel 2010.

Da quando invece sono ripresi gli sbarchi dalla Libia, in concomitanza con gli ultimi avvenimenti, in Italia sono giunti su barconi pericolosissimi circa 800 somali. In Libia pare vi fossero centinaia di migliaia di lavoratori provenienti da numerose località africane ed asiatiche, ma anche rifugiati etiopi, eritrei, somali e sudanesi provenienti dal Darfur impossibilitati a continuare il loro viaggio. Ci sono Paesi come l'Italia, la Francia e altri che si organizzano per evacuare i propri cittadini, ma non possiamo dimenticare che ci sono anche altre persone che non hanno questo privilegio. Quindi è stata organizzata una cellula operativa per il trasferimento aereo di lavoratori migranti provenienti da Paesi terzi, e sono state portate a casa decine di migliaia di essi attraverso un'azione congiunta fra l'UNHCR e Paesi che hanno sostenuto questo sforzo logistico finanziandolo o fornendone i mezzi, fra cui anche l'Italia, che ha coperto i costi di alcuni voli. Ora la fuoriuscita dalla Libia è di portata colossale, con 950.000 persone che per la maggior parte si sono riversate nei Paesi confinanti. Chiaramente, alcuni di loro erano cittadini di questi Paesi, come nel caso di tunisini ed egiziani, ma molti altri erano cittadini di Paesi terzi. In parte sono stati rimpatriati, e, tra chi non è stato rimpatriato, ci sono appunto i rifugiati che erano già scappati dal loro Paese di origine, in particolare proprio somali ed eritrei. Che fare quindi di queste persone?

Per adesso esse sono accampate nei campi predisposti alla frontiera, in Tunisia nel campo di Shusha e in Egitto a Salum, ma evidentemente c'è da trovare una soluzione perché, senza ombra di dubbio, quello che sta avvenendo deve preoccupare tutti. Stiamo

difatti notando che persone fuggite dalla Libia e arrivate in Tunisia – parlo sempre di rifugiati somali, eritrei, ivoriani ma anche di altre nazionalità – dal momento che non riescono a trovare un luogo dove poter essere trasferiti, stanno rientrando in Libia per imbarcarsi e tentare la sorte attraverso il Mediterraneo. Noi possiamo dire, sulla base del nostro *screening*, che ci sono 3.000 persone che non possono tornare nel Paese di origine e sono quindi bisognose di protezione: esse dovrebbero essere trasferite altrove, e, a questo punto, la comunità internazionale dovrebbe farsi avanti, magari ospitandone un Paese 200, un altro 800 e un altro ancora 1.000, così che questo gruppo – parliamo sempre di poche migliaia di persone – possa essere trasferito legalmente. Purtroppo questa disponibilità non c'è o perlomeno è molto esigua da parte dei Paesi della comunità internazionale. Quindi, se noi non riusciremo a dare un'alternativa a queste persone, esse torneranno in Libia e tenteranno la sorte.

Non dirò mai abbastanza sullo sforzo che i Corpi dello Stato hanno fatto in questi anni per salvare vite umane: mi riferisco in particolare alla Marina Militare, alla Guardia Costiera e alla Guardia di Finanza. In molti casi hanno operato ben oltre le proprie acque territoriali e oltre le proprie aree di *search and rescue* per riuscire a salvare vite umane. Un ringraziamento va quindi ai Corpi dello Stato, e anche ai pescatori e alle navi commerciali.

Ma, relativamente agli ultimi tempi, devo dare un dato molto inquietante, premettendo che, essendo noi da molto tempo in questo ambito, siamo anche un punto di riferimento per chi tenta la traversata, e di conseguenza ne siamo coinvolti anche indirettamente. In base a telefonate ricevute da imbarcazioni partite dalla Libia – immediatamente comunicate alla Guardia Costiera – e alle testimonianze dei sopravvissuti e dei familiari di chi è partito ma non è mai arrivato dall'altra parte del Mediterraneo, noi stimiamo che da fine marzo – il 26 marzo è arrivata la prima imbarcazione a Lampedusa – almeno 1.500 individui sono scomparsi nel Mediterraneo. Questa è la guerra nella guerra. Queste sono cifre inquietanti. Si può evitare tale strage? Ecco questa è la domanda che vorrei sottoporre per il dibattito, perché, evidentemente, nonostante lo sforzo di tutti, c'è qualcosa che impedisce di salvare vite umane.

Che cos'è che impedisce di salvarle come si dovrebbe? La risposta risiede nella dinamica di questo traffico e di come viene organizzato. Siamo di fronte a un cambio radicale in tal senso. Mentre prima, dall'inizio del 2008 all'inizio del 2009, la maggior parte dei migranti arrivava su piccole imbarcazioni, su gommoni con motori abbastanza piccoli – di solito in circa 80 o 90 persone, numeri contenuti dunque – con la ripresa degli sbarchi, abbiamo visto la tendenza a rimettere in mare vecchi ruderi già in disuso riempiendoli fino all'inverosimile. Sono arrivate anche 900 persone stipate a tal punto

che non avevano nemmeno lo spazio per sedersi. Evidentemente queste imbarcazioni non sono adatte alla traversata, e vengono mandate letteralmente allo sbaraglio nelle mani di chi non ha esperienza di navigazione. Dunque, qualsiasi imbarcazione che parte dalla Libia oggi è di per sé a rischio. Non c'è più bisogno di aspettare la chiamata di soccorso, e a volte intervenire prima significa evitare il peggio. Ci sono tutte le condizioni perché ognuna di quelle imbarcazioni finisca male.

Noi abbiamo anche apprezzato molto il messaggio del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che ha scritto una lettera, anche su sollecitazione di Claudio Magris, sulle colonne del Corriere della Sera, in cui esortava tutti a riflettere su quanto sta avvenendo. Ormai la morte di 200 o 2.000 individui non fa più notizia, né smuove niente. Questa è una diminutio per tutti noi, e rappresenta una perdita di contatto con la nostra umanità. Dunque, sia dal punto di vista umano che politico, è necessario riuscire a trovare alternative a questo massacro. Riteniamo che una delle possibilità possa essere quella di aumentare il coordinamento tra tutte le unità navali presenti nel Mediterraneo, sia commerciali che militari. Partendo dal presupposto che ogni imbarcazione è di per sé in pericolo, bisogna intervenire a prescindere dalla chiamata di soccorso. In secondo luogo, si dovrebbe riuscire a offrire quote legali di trasferimento dei rifugiati che al momento non vedono una prospettiva di fronte a loro negli accampamenti alla frontiera. Questo eviterebbe a molti di accettare le condizioni di una pericolosa traversata. Ormai il traffico di esseri umano è organizzato da uomini armati in divisa, secondo quanto ci riportano i rifugiati a Lampedusa. Non si tratta di trafficanti che smuovono un numero limitato di persone, ma di 1.000, 1.500, 2.000 persone che vengono in un fine settimana imbarcate. Per noi è difficile stabilire chi siano questi uomini armati in uniforme, ma quello che i migranti e i richiedenti asilo ci raccontano è qualcosa che dovrebbe essere motivo per mettere nei punti dell'agenda di chi decide misure ad hoc per evitare questo massacro.

5.

La libertà religiosa e le minoranze religiose nel Corno d’Africa

Padre Giulio Albanese⁶, missionario comboniano e giornalista

Lasciatemi parlare come prete: cerco di rompere il ghiaccio in questa maniera. Sento istintivamente il bisogno di ringraziare il CASD e tutte le istituzioni presenti. Parlare di questo tema, del Corno d’Africa, è davvero qualcosa di profetico di questi tempi. Raramente nei nostri media sentiamo parlare del Corno d’Africa e, ve lo dico da missionario, sono veramente scandalizzato.

Parliamo della Somalia, un nostra ex-colonia, su cui l’Italia negli anni Cinquanta ha avuto un mandato fiduciario. Qui abbiamo il Senatore Mantica, abbiamo l’amico Raffaelli: questi sono personaggi – lo dico non per far loro complimenti – che hanno reso onore non solo all’Italia, ma all’Europa tutta attraverso il loro impegno politico e diplomatico che, mi dispiace dirlo, non finisce sulle prime pagine dei giornali.

Ed io credo che parlare di Corno d’Africa sia davvero fondamentale, perché c’è un forte legame tra questa parte di continente, le “Afriche”, e l’Europa, e in particolare il nostro Paese. Lo dico anche a nome del mondo missionario, e sono centinaia i connazionali che operano in questa parte dell’Africa che, come è stato poc’anzi ricordato, rappresenta la linea di faglia tra Oriente e Occidente sul territorio africano.

Mi è stato chiesto di affrontare un tema abbastanza faraonico: la protezione delle minoranze religiose nel Corno d’Africa. Cercherò di essere estremamente schematico: le minoranze religiose in questa parte dell’Africa sono spesso percepite come un problema e certo non come una risorsa. Sta di fatto che vengono fortemente penalizzate dai regimi autoritari di turno, e, inutile nasconderselo, spesso si trovano in una situazione di vera e propria persecuzione che naturalmente genera malessere. Devo dire che non è un fenomeno che riguarda solo le popolazioni autoctone che appartengono a questa o a quella minoranza, ma anche il personale missionario. Molte volte non solo i miei confratelli,

⁶ *Missionario comboniano e giornalista, direttore della Rivista Popoli e Missione. Collabora con numerose testate tra cui Avvenire, Radio Vaticana, Giornale Radio Rai. Docente presso la Pontificia Università Gregoriana.*

ma anche altri che appartengono a diverse confessioni religiose, sono dei veri e propri “Caschi Blu di Dio”, cioè una pacifica forza di interposizione tra gli opposti schieramenti.

Sempre come premessa, c'è una seconda considerazione che vorrei fare: quando parliamo di minoranze religiose un'ampia letteratura sociologica suggerisce che siamo di fronte a una questione molto complessa che non può essere banalizzata. Non si tratta di dividere lo scenario tra buoni o cattivi, o fra cristiani, musulmani o fra gli animisti nella migliore delle ipotesi prelogici e primitivi. Queste esemplificazioni le ritroviamo sulla nostra stampa e tante volte tra le pieghe del discettare dei tanti opinionisti di turno. Ma guai a gettare benzina sul fuoco in certi Paesi, parlando ad esempio di scontro di religione. Lo dico a chi fa informazione e a chi fa politica: le guerre non si fanno per la religione. Guardiamoci in faccia, le guerre si fanno per il “dio-quattrino”. Non credo di fare un'affermazione di sinistra. Se guardiamo a quello sta accadendo in tante periferie del mondo, ci rendiamo conto che l'interesse, in questo caso peccaminoso, che c'è per le materie prime e per le fonti di energia rappresenta un fattore altamente destabilizzante. Mi viene in mente quello che diceva un economista francese, morto qui a Roma nel 1850, Frédéric Bastiat, – credo in un trattato sul libero scambio delle merci – che scrisse una frase, un virgolettato che ho imparato a memoria e, dove vado, lo ripeto: “dove non passano le merci passano gli eserciti”. Se questo era vero per l'Europa dell'Ottocento questo è straverbo per le Afriche di oggi. La religione viene spesso strumentalizzata, ma guai a gettare benzina sul fuoco avallando la tesi di una possibile ingerenza militare per risolvere l'emergenza umanitaria di questa o quella nazione. Qui ci sono due persone, il Senatore Mantica e l'amico Raffaelli, che possono dirvi con grande chiarezza come, ad esempio, l'intervento delle Forze Armate Etiopiche si sia rivelato davvero fallimentare e terrificante. Il fallimento di questo loro impegno militare in Somalia la dice lunga sul fatto che l'opzione bellica in questi casi non serva assolutamente a nulla.

Ed ora una terza considerazione. Il contesto del Corno d'Africa, per quanto concerne le minoranze religiose, non è assolutamente omogeneo. Il Sudan, per esempio, non è la Somalia, e Gibuti non è l'Etiopia o l'Eritrea. Tanto per arrivare al concreto, in Somalia la chiesa cattolica è sparita, non esiste più, e la Cattedrale di Mogadiscio è ormai stata rasa al suolo, come tante altre chiese; l'ultima, se non vado errato, è stata la Chiesa del Sacro Cuore a Mogadiscio Sud, vicino allo stadio, che un tempo era gestita dai frati francescani. Lasciatemi raccontare un aneddoto. Alcuni anni fa fui ospite presso l'unica presenza missionaria cattolica, quella delle Missionarie della Consolata, che gestivano un piccolo ospedale e un orfanotrofio sotto l'egida di una grande Organizzazione Non Governativa (ONG). Ero entrato in Somalia clandestinamente, perché se avessi detto che ero un missionario mi avrebbero fatto fuori, e grazie alla copertura di un'ONG. Quando

nel 2004 andai a visitare questa comunità – lo posso ora dire perché queste religiose non operano più in quel Paese da quando è stata uccisa Suor Leonella nel 2006 – le suore mi chiesero di celebrare messa. Chiesi dove fosse la cappella, e la superiora, Suor Marzia, mi disse: “vieni in camera mia, in camera da letto”. Ebbene quella era la cappella della comunità. C’erano allora quattro suore, ho aperto l’armadio e, tra i vestiti, c’era un tabernacolo. Suor Marzia mise il comodino davanti ad una sedia e lì mise il calice, una patena e un grande contenitore di metallo, dentro cui c’erano circa quattro o cinque kg di ostie. Io risposi che era bello celebrare la messa con questo piccolo gregge, ma domandai anche come mai mi chiedessero di consacrare così tante ostie. Esse servivano per la comunità cristiana di Mogadiscio. Infatti a Mogadiscio c’erano ancora dei cristiani, che naturalmente non potevano dire di esserlo perché altrimenti sarebbero stati eliminati fisicamente. Peraltro quelle religiose non avevano un sacerdote a Mogadiscio a tempo pieno che potesse celebrare messa, e quindi quelle ostie servivano per fare la comunione in assenza di un sacerdote. Con l’uccisione di Suor Leonella quell’ultimo presidio cattolico è stato chiuso, e oggi formalmente in Somalia non ci sono più cristiani. Tuttavia io sono convinto che ci siano ancora comunità, ma esse sono dimenticate da tutto e da tutti, anche dai Governi occidentali, e questo bisogna dirlo con molta franchezza. In Sudan le chiese cristiane sono in minoranza – nel Sudan del Nord naturalmente – e, comunque, anche se sono un piccolo gregge, si fanno sentire. In Etiopia i copti, almeno formalmente, sono maggioritari, anche se secondo gli ultimi rilevamenti fatti da autorevoli agenzie sembra che il numero dei musulmani sia andato oltre la soglia del 50%, dato naturalmente non confermato dalle autorità locali. In questo caso la confessione copta, anche se cristiana, è diventata religione di Stato, e sta di fatto che le altre minoranze cristiane, anche la chiesa cattolica, sono considerate dal Governo di Addis Abeba alla stregua di ONG, e questo naturalmente non sembra assolutamente corretto.

Una cosa è certa: nel Corno d’Africa in questi anni stiamo assistendo a un notevole processo di islamizzazione, fomentato soprattutto dai movimenti salafiti che provengono dalla sponda yemenita e saudita. Ora, di fronte a questo scenario, che cosa bisogna fare?

La prima indicazione che mi sembra quasi scontata è che, personalmente, auspico pressione da parte delle grandi democrazie su quei Governi del Corno d’Africa perché rispettino il sacrosanto diritto della libertà religiosa. Ora, è chiaro che non si può fare di tutta l’erba un fascio: quando parliamo del Governo del Presidente Sheikh Sharif Ahmed in Somalia, lo si voglia o no, si parla di un signore che controlla a malapena un piccolo fazzoletto di terra, pochi scampoli di territorio, e neanche tutta la capitale. Se non ci fosse la forza militare sotto l’egida dell’Unione Africana questo Governo avrebbe già fatto le valigie chissà da quanto tempo. Diversa è però la situazione se parliamo del Governo

etiopico o di quello eritreo. Troppe volte, pur di far quattrini, si sono chiusi gli occhi, nel senso che l'aspetto economico ha condizionato così tante volte le relazioni tra Paesi occidentali e questi regimi totalitari che, quando si tratta di fare business, l'agenda dei diritti umani, e in particolare della libertà religiosa, rimane nel cassetto. Mi sovviene una conversazione fatta molti anni fa con l'ideologo del fondamentalismo islamico sudanese, un personaggio che a volte è alle stelle e a volte precipita in grande disgrazia. Mi riferisco ad Hassan Abdalla al-Turabi. Ebbene, alcuni anni fa ebbi una lunga conversazione con lui, e gli ricordai quanto fosse importante l'agenda dei diritti umani. Sapete cosa mi rispose con un perfetto accento oxfordiano? "Perché voi occidentali non chiedete prima ai sauditi di rispettare la libertà religiosa?". Il problema di fondo è che noi diciamo che il regime di Khartoum deve rispettare l'agenda dei diritti umani e la libertà religiosa, e poi, a pochi km di distanza, nella Penisola Arabica, abbiamo un Governo saudita che nega la libertà religiosa sistematicamente, ma siccome lì c'è il petrolio, il business dell'oro nero, loro sono nostri alleati. Questa è una grande ipocrisia, dove la logica della democrazia si fa con due o pesi e due misure. Se dobbiamo rivendicare a chiare lettere l'importanza della libertà religiosa, ai Paesi occidentali viene chiesto di essere coerenti rispetto a questo tema. In Arabia Saudita la libertà religiosa viene violata sistematicamente e nessuno apre bocca. Io credo che Hassan al-Turabi, quando mi fece quest'obiezione, avesse ragione.

Una seconda cosa che bisognerebbe fare è evitare la strumentalizzazione della religione per fini politici e culturali. Il caso del Sudan del Sud è emblematico, e potrebbe costituire una sorta di *case study*. Pochi hanno il coraggio di ricordare che quando nel 1980 nacque l'Esercito di Liberazione Popolare del Sudan esso non sorse come movimento di liberazione filo-cristiano, bensì nel contesto della guerra fredda, in qualità di movimento di ispirazione marxista-leninista, grazie alla protezione dell'allora "Negus Rosso" Menghistu. Fu solo dopo il crollo del muro di Berlino che il leader di questi ribelli sud-sudanesi, un certo John Garang, cercò di dare al movimento una nuova connotazione e una nuova immagine internazionale con l'appoggio del Governo di Washington, evocando addirittura le crociate nel suo progetto politico. In sostanza lui disse "noi siamo i crociati che difendono i cristiani del Sudan del Sud". Il messaggio che è passato qual è stato? Che nel Sudan del Sud sono cristiani mentre nel Sudan del Nord sono musulmani. Non è così. È vero, nel Nord sono musulmani, ma nel Sud la maggioranza è animista, e i cristiani non arrivano al 9%, e di questi i cattolici non superano il 3%. Questo è un chiaro esempio in cui la religione viene strumentalizzata per fini politici. John Garang, soprattutto nei primi anni, non ha avuto assolutamente rispetto della chiesa cattolica. Bisognerebbe parlare con Monsignor Paride Taban, Vescovo di Torit, nel Sudan del Sud, il quale, all'inizio degli anni Novanta, fu arrestato assieme a una decina di miei confratelli missionari proprio a

Torit, perché Garang diceva “voi missionari cattolici siete alleati degli americani”. A quei tempi il muro di Berlino era caduto appena da poco, c’era ancora Menghistu ad Addis Abeba, e quindi Garang ragionava – direbbe qualcuno – un po’ come un comunista.

Terzo aspetto che mi sembra importante sottolineare è che, per salvaguardare le minoranze religiose, bisogna promuoverne l’integrazione nell’ambito dei rispettivi Paesi. Su questo credo che siamo tutti concordi. Ma come fare? Io ritengo che sia fondamentale promuovere la cooperazione culturale. Nel mondo islamico sono numerose le figure illuminate che hanno chiesto una mano all’Occidente. Parlando di Sudan, mi viene in mente un personaggio straordinario che ho avuto la grazia di conoscere prima che fosse ucciso e martirizzato, un certo Mahmoud Mohammed Taha, *leader* dei Fratelli Repubblicani. Dovete sapere che questo signore è stato fatto fuori dal regime di Nimeiry il 16 gennaio del 1985. Egli aveva un progetto politico in sostanza profetico. Lui diceva: “l’islam deve smetterla di essere una teocrazia”, e cioè un conto è l’aspetto religioso e un conto è l’aspetto politico, e questi due aspetti devono essere disgiunti. Lui chiedeva all’Occidente una mano affinché vi fossero investimenti e aiuti economici per promuovere questa nuova visione. Naturalmente, cosa è nei fatti successo? Che questo signore è stato abbandonato al suo destino, e la sua uccisione è avvenuta durante la guerra fredda, quando il regime di Khartoum, è bene ricordarlo, era alleato degli USA. Un altro personaggio importante, che potrebbe aiutarci a capire cosa significa la cooperazione culturale, non è nato nel Corno d’Africa, ma ha avuto sempre un grande interesse per questa regione, e si tratta Ali Shariati, un signore iraniano di grande levatura intellettuale e di tradizione sciita, il quale ha molto riflettuto sulle relazioni tra mondo islamico e Occidente. Egli ha fatto la seguente considerazione: “l’islam contemporaneo è nel suo XIII-XIV secolo”. Se guardiamo alla storia europea del XIII-XIV secolo, dov’era l’Europa? Non c’era ancora stata la riforma e non c’era ancora stata la controriforma. Allora, se l’islam contemporaneo è nel suo XIII-XIV secolo, dobbiamo avere pazienza, dando all’islam il tempo di recuperare lo spazio che lo separa dall’Occidente e dagli Stati moderni. E questo in che maniera si può attuare nei fatti? Lui dice che bisogna riformare l’islam rendendolo il volano delle società ancora ferme a una dimensione sociale tribale, cioè al medioevo dell’Oriente, e questo investendo soprattutto sulla società civile e sulla cooperazione universitaria. Le parole e la vita di Shariati – vorrei ricordarlo, morto nel 1977 ufficialmente per un arresto cardiaco, ma poi si è saputo che a farlo fuori è stata la polizia segreta dell’allora Scià di Persia – così come quella di altri signori, ci indica chiaramente il percorso che bisogna seguire. Si tratta di investire risorse umane e finanziarie nel campo accademico per la reciproca conoscenza in uno spirito di onestà intellettuale. Dico questo perché la cultura gioca un ruolo strategico. Il salafismo, il fondamentalismo, l’estremismo in Somalia e non solo (in particolare in

Eritrea di questi tempi) riesce ad attecchire facilmente sulle masse impoverite che vivono in uno stato di ignoranza. Da questo punto di vista la cultura, a tutti i livelli nelle sue molteplici articolazioni – penso all'uso di internet che anche in questo è strategico – può davvero dare una mano. La responsabilità che abbiamo è davvero alta, e io credo che non dobbiamo cedere alla tentazione di rimanere silenti. Mi viene in mente quello che diceva il grande Martin Luter King proprio su questi temi: “non dobbiamo avere paura delle parole dei malvagi ma del silenzio degli onesti”. Quindi, indipendentemente dal fatto che uno sia politico, diplomatico, giurista o militare, io credo che ciascuno di noi debba assumersi le sue responsabilità.

Il ruolo dell'Italia nel Corno d'Africa: eredità e prospettive

Sen. Alfredo Mantica⁷, già Segretario di Stato agli Affari Esteri

È difficile parlare della politica italiana in Africa. L'Africa è pressoché sconosciuta nel nostro Paese ed è vissuta in maniera assolutamente impropria. A me capita spesso di viaggiare in Africa per motivi istituzionali e quasi mai porto i giornalisti al seguito. L'ultima volta che ne ho portati passavano tutta la giornata a inseguire i bambini in un campo profughi, perché a loro dell'Africa interessava solo questo. L'Africa vissuta con questo sentimento tradisce l'Africa vera, che è quella delle grandi opportunità. E do ragione a padre Giulio Albanese quando dice che la comunicazione o l'informazione sull'Africa tradisce anche la storia del nostro Paese. Se si vuol trovare un libro su terre che fanno parte della nostra storia, Somalia, Etiopia, Eritrea, è meglio che si vada a Washington o forse a Londra. Da noi la pubblicistica è quasi a zero. È chiaro che una politica estera di un Governo – di destra o di sinistra che sia – nasce anche dalla rappresentazione di ciò che vuole un Paese. Mi ricordo che quando assunsi il ruolo di Sottosegretario nel 2001 chiesi al Direttore Generale Cabras: “Ambasciatore, ma cosa andiamo a fare, come Italia, in Africa?”.

Ecco, io, nella mia esperienza ormai quasi decennale di Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri, ho cercato, tra le varie cose, di dare anche una risposta a questa domanda: cosa c'entra l'Italia con l'Africa. E qui vorrei essere chiaro. Né in Africa né nel Corno d'Africa l'Italia vuole avere un ruolo a causa della storia coloniale che abbiamo avuto con il continente e per le esperienze che ci hanno legato a queste popolazioni. E se ciò vale per l'Italia, dovrebbe valere anche per il resto dell'Europa, che invece ancora ha in Africa dei riflessi politici ancora troppo legati a vecchi schemi coloniali. In Europa non bisogna interessarsi della Costa d'Avorio perché è di proprietà francese, così come non bisogna interessarsi della Nigeria perché è di proprietà inglese. Questo è un grande errore europeo che abbiamo pagato in Costa d'Avorio, in Sierra Leone e in Liberia. Lo abbiamo

⁷ *Senatore della Repubblica italiana dal 1987. È stato Segretario di Stato agli Affari Esteri dal 2001 al 2006 e dal 2008 al 2011. Dal 2007 al 2008 è stato Vice Presidente della Commissione Esteri del Senato.*

pagato in tutta l’Africa Occidentale, e lo paghiamo nell’Africa Orientale quando – stranamente – a noi italiani, nei consessi internazionali in cui si discute di questa regione, si lascia intendere che la Somalia o l’Etiopia dovrebbero essere aree di competenza o di responsabilità italiana. Io invece non credo che questo sia il motivo per cui l’Italia debba interessarsi del Corno d’Africa. Motivi più veri sono legati al fatto che oggi passa da lì, da Aden e da Suez, gran parte di quello che serve all’Italia per svilupparci, se non per sopravvivere, e cioè il traffico che viene dalla Cina, dall’India dall’Oriente, e il petrolio. Abbiamo quindi bisogno di stabilità e di libertà di commercio e di transito.

Abbiamo bisogno, conseguentemente, di interessarci e capire altre realtà, come quella del Nilo. Lo ha accennato Raffaelli ma mi ci vorrei soffermare di nuovo. Io sono da sempre convinto che l’Egitto abbia fatto di tutto per impedire la pace e la stabilità in Sudan. Il terrore egiziano che il Sudan del Sud, grande Paese potenzialmente agricolo – e cito i risultati di uno studio dell’ONU che dice che se il Sudan del Sud coltivasse le proprie terre con metodi europei potrebbe sfamare l’intera Africa – possa consumare a monte la preziosa acqua del Nilo fa sì che l’Egitto sia disposto a tutto pur di evitarlo, così come è disposto a tutto per evitare che l’Etiopia possa usare la stessa acqua per fare un bacino idroelettrico che consenta di dare l’elettrica almeno al 50% della propria popolazione. Il tema del Nilo è un grande tema per la regione. Esso parte dall’Uganda, ove ci sono le sorgenti, e arriva fino all’Egitto. Ancora oggi la regolamentazione delle acque dell’Egitto risale al Sudan anglo-egiziano, al Regno dell’Egitto e alla paternità dell’Impero Britannico. Oggi forse è un qualcosa vecchio di 150 anni. E resta un tema di attualità.

Terzo punto che vorrei segnalare è un tema che hanno già toccato Raffaelli e Padre Giulio Albanese, e anche da questo si vede che tutti e tre abbiamo calpestato spesso queste terre. Su quest’area c’è la Rift Valley, questa grande spaccatura che non è africana ma parte dal Mar Morto, entra nel Mar Rosso, passa nella depressione di el Qattara, nell’Oroni, arriva nel lago Tanganica, poi scende giù fino allo Zambesi e fino alle cascate Vittoria. È un mondo, è un’Africa ricca di acqua, ricca di grande storia, e di grande agricoltura. Ma è anche un mondo di regni millenari, di tribù nomadi e di tribù dedite alla agricoltura, di tradizioni antiche e di antiche conflittualità, come quella tra i popoli alti e i popoli bassi, gli hutu e i tutzi, l’abissino e l’oromo, il masai e lo zulu. Anche questa è una particolarità di quest’area che non si vede in altre regioni dell’Africa. E poi ricordiamoci della particolarità etiope, l’unico grande Impero millenario dell’Africa, che fummo noi italiani a occupare nel 1936 privandolo della libertà fino al 1942. C’è anche dunque parecchia Italia in questa parte d’Africa e non solo. Basti pensare al Mozambico dove, grazie a Mario Raffaelli e al Ministro degli Esteri dell’epoca, Colombo, noi abbiamo svolto un ruolo fondamentale che ci viene riconosciuto nel mondo ma ignorato dai più in Italia. E questa è

una delle cose che mi addolora. Se l'avessero fatta i francesi la pace in Mozambico avrebbero fatto un'enciclopedia. Noi facciamo fatica a trovare qualche notizia a piè di pagina, e deve farla la Comunità di Sant'Egidio, e il resto d'Italia si è perfino dimenticato che anche gli alpini italiani hanno contribuito alla pace in quel paese. E poi non bisogna dimenticare un'altra realtà politicamente significativa che è vicina a quest'Africa, formata da Kenya, Ruanda, Burundi, Uganda e Tanzania. Sono Paesi che, per vie diverse, e anche dopo aver conosciuto enormi tragedie – e qui la mente non può non andare al grande genocidio del Ruanda – stanno cercando, attraverso anche un mercato comune e una moneta comune, di sviluppare un qualche cosa che ci ricorda i primi tentativi del mercato comune europeo, e cioè uno sviluppo organico tra di loro, centrato e basato su innovazioni di carattere politico-sociale. In particolare si pensi al Ruanda ad esempio, che vuole diventare la Singapore dell'Africa, tutta basata su tecnologia e innovazione, e sulle telecomunicazioni; perché 9 milioni di abitanti in un territorio grande come la regione Lombardia non hanno un futuro se vivono solo di agricoltura e la fame rischia di divenire una costante. Da qui nasce il tentativo di immaginare un qualcosa di diverso. Chissà se qualcuno sa che in Africa ci sono dei pullman modernissimi e attrezzati con *personal computer*, che girano nei villaggi per insegnare ai giovani che esistono questi strumenti. Queste scelte di colmare *gap* millenari non sono imposte dall'esterno ma costituiscono in gran parte una scelta fatta dagli stessi africani. Certo, spesso di questa voglia di modernità ne approfittano i cinesi, o chiunque sia attento a queste cose e si mostri bravo a cogliere queste aperture. Ma sono comunque segnali di un'area che può raggiungere una sua stabilità, che ha una sua tradizione, ma che vuole, per propria scelta e non per imposizione, restare al passo con i tempi. Il Corno d'Africa si trova al centro di questi processi, lungo una direttrice che dall'Egitto va verso il Sudafrica – dove esiste, per inciso, anche un'importante comunità italiana di oltre 30.000 persone – nel crocevia dello sviluppo e della modernità, ma anche della crisi e del conflitto. L'Etiopia è uno dei Paesi chiave di quest'area, la cui importanza cresce anche grazie agli avvenimenti interni degli Stati contermini.

L'Etiopia vede due grandi *competitors* come l'Egitto e lo Yemen entrare in crisi per gli effetti e le conseguenze di quella che è stata definita la primavera araba, ma che solo la storia ci dirà se si è trattata di primavera o di tramonto. Lo Yemen non c'è più, e oggi sta sprofondando nelle guerre civili e nelle lotte tribali. Per essere chiari, non è la democrazia che avanza a Sana' ma è una tribù che si contrappone a un'altra tribù. È una tribù che si contrappone a quella del Presidente che ha sparato sul Palazzo Presidenziale. La democrazia ha fatto un po' di rumore all'inizio, ma poi si è persa nei fragori degli scontri interclanici. Ma anche l'Egitto vive una fase di transizione di cui non sappiamo quali saranno gli esiti. Per ora in Occidente abbiamo inneggiato alla democrazia di un golpe militare.

Io, che ho un grande apprezzamento per i militari, so che possono essere portatori sani di democrazia, ma non sono ancora sicuro che in Egitto la democrazia sarà effettivamente l'esito finale di questo processo. Ecco, l'Etiopia oggi in questo scacchiere è un elemento di forza su cui la politica italiana deve investire, visto che l'Italia ha saputo ricostruire nel tempo un rapporto che certamente è di grande collaborazione e dove, stranamente, anche l'esperienza coloniale non ci allontana ma ci può avvicinare ulteriormente. Posso raccontarvi a questo proposito una mia esperienza personale, visto che politicamente vengo dalla destra, un mondo che qualche nostalgia dell'Impero sicuramente ce l'aveva. Quando decisi di riportare la stele di Axum in Etiopia non fui accolto da applausi in Italia, ma piuttosto da qualche sonoro fischio; fu in quella circostanza che allora mi venne la curiosità di domandare agli etiopi da cosa nasceva questo amore per l'Italia, considerati 70 anni di guerre, e considerate Adua e la guerra del 1936. La risposta, per me sorprendente, fu: "perché voi ci avete portato la modernizzazione". Lo disse il Negus in un suo discorso alle Nazioni Unite, e me lo ha ripetuto anche il Presidente Meles Zenawi. Queste parole di riconoscimento vogliono in realtà dire che l'invasione italiana, pur condannabile per il metodo, ha aperto un mondo che si era chiuso alla modernità, arroccato attorno a una tradizione imperiale molto discutibile, basata sulla prevalenza del mondo dei clan degli Ahmara. Abbiamo insegnato loro che quel Paese si poteva cambiare. Io mi ricordo di Meles Zenawi che diceva all'ambasciatore americano in Etiopia, "ambasciatore, ricordi che se lei riesce a fare un *weekend* fuori Addis Abeba lo deve agli italiani che hanno fatto più strade in 5 anni che noi in 60!". In questo mondo che, quindi, resta legato a noi anche per il tramite del loro ricordo e rispetto verso una Italia che ha portato modernizzazione, io credo che noi, con l'Etiopia, dobbiamo fare i conti. Aggiungo con grande franchezza una questione. Questo Paese ha tentato fino al 2005 un grande lavoro sul piano dei progressi democratici, cercando di trasformare quello che era un Impero in una Repubblica Federale. Lo ha fatto fino alla campagna elettorale del 2005 con metodi democratici di stampo occidentale. Quella campagna elettorale vide dei risultati anche clamorosi per l'Africa, perché il partito che era al Governo da più di 10 anni si è visto sconfitto nella capitale da un partito d'opposizione, e si è visto un partito di maggioranza raggiungere faticosamente nel Paese un 51%. Nel momento in cui avveniva un fatto storico per il continente, ossia di un Presidente che vinceva con il 51% - con un grande *shock* in quanto per la cultura politica dell'Africa se un Presidente vince con il 51% non dimostra di essere democratico, ma di non saper gestire il potere, perché per avere il potere in Africa e impersonarlo è necessario vincere con l'80 o più per cento - noi abbiamo avuto alcuni "soloni" del sistema "onusiano" e dell'Unione Europea che sono arrivati a condannare le elezioni e contestare i risultati elettorali, perché, secondo loro, in alcun seggi di Addis Abeba si erano registrati

dei brogli, ottenendo come reazione una chiusura violenta della classe dirigente etiopica che oggi governa con l'85% dei voti, il che vuol dire che vi è stata una regressione rispetto a un momento nel quale l'Etiopia stava riuscendo a uscire da quella che è una tipica vicenda politica africana. Oggi però l'Etiopia ha dei tassi di incremento del 10% del prodotto interno lordo, la Cina è fortemente presente, è collegata con una strada interamente percorribile direttamente a Gibuti il cui porto è in mano alla Dubai Port Authority, che è pressoché una filiale degli Emirati Arabi Uniti, e influisce – al di là della presenza militare di cui parlava padre Giulio Albanese - su una parte della Somalia, almeno sui porti che danno sul mare e sul Golfo di Aden. L'Etiopia quindi non può oggi non rappresentare il riferimento principale nella regione per la politica estera italiana.

E poi c'è l'Eritrea, a cui noi italiani non possiamo non essere legati perché forse è l'unico Paese che all'Italia deve tutto, il nome, l'indipendenza, la storia e l'unità, e dove l'essere italiano è un elemento ancora visto positivamente. Ma ha anche avuto una tragedia nella sua storia. E questo lo voglio dire proprio alla presenza di Laura Boldrini dell'UNHCR, perché si parla molto, anzi, tanto di Somalia, ma dobbiamo anche iniziare a interessarci del Governo di Isaias Afewerki e del suo modo di governare l'Eritrea. Dobbiamo dire che accanto a tanti profughi che fuggono dal Corno d'Africa vi sono anche 300.000 profughi che fuggono dall'Eritrea verso il campo di Kassala, incapaci ed impotenti di ritornare nel loro Paese. Un Paese ove c'è un regime che ancora oggi ha il servizio militare obbligatorio fino a 40 anni comprese le donne, le suore ed i preti, e ove i due terzi della popolazione sono nella miseria assoluta, ma che si permette di fornire di armi gli Shabaab somali e i ribelli nel Darfur, e rappresenta a mio avviso un elemento profondo di instabilità nella regione. Il Governo è giunto a incarcerare alcuni dei suoi Ministri. Penso a un Ministro che io ho conosciuto, Petros Solomon, Ministro degli Esteri dell'Eritrea che giace in una galera del Paese e di cui nessuno sa nulla di nulla. La cosa peggiore è che il Governo ha incarcerato anche la moglie di Solomon, che si era recata in Eritrea con la garanzia che non sarebbe stata arrestata. È vero quello che dice Raffaelli, e cioè che in termini di diritto internazionale l'Eritrea ha avuto riconosciuti dei confini che ancora non le sono stati concessi sul terreno. Ed è un confine che noi italiani conosciamo bene, perché fummo proprio noi italiani a dare le carte alla *boundary commission* dell'epoca e, siccome l'Eritrea era una colonia primigenia, credo che quelle carte avessero dei confini molto pro-Eritrea e poco pro-Etiopia. Ma se uno conosce la famosa valle di Badme, ove io mi sono voluto recare per capire quale fosse l'oggetto del contendere tra i due Paesi, ecco che allora uno si domanda se le follie africane siano all'origine di tante tragedie di questo continente. Però dobbiamo per correttezza ricordare che è vero che italiani e americani hanno dato delle garanzie a Isaias Afewerki sui confini ma a condizione che nel tracciarli

si sarebbe anche discusso della questione dell'accesso al mare da parte dell'Etiopia e dell'utilizzo del porto di Massaua. Ma la sua risposta è sempre stata "no". E qui dobbiamo riconoscere che siamo di fronte al dramma di un Paese costretto ad avere come *leader* un guerrigliero che non è riuscito a diventare un Capo di Stato e che ancora guida il suo Paese come se fosse sull'altopiano del Tigray a combattere le forze di Menghistu. E le sue risposte sono state spesso negative, anche quando in passato si è cercato di dare all'Eritrea un aiuto disinteressato, come fece il Governo italiano con una scelta coraggiosa quando offrì di dare un aiuto al bilancio al Governo eritreo, nel timore che le sue disperate condizioni interne potessero ulteriormente aumentare estremismo e nazionalismo. Come accade in questi casi, il Governo può dare aiuti al bilancio dando però un indirizzo di massima per i settori in cui impiegare i fondi. Ebbene, la risposta, anche in questo caso, è stata "No. Dateci gli aiuti e decidiamo noi come e dove impiegarli". Ovviamente, nel dubbio di come sarebbero stati spesi, non abbiamo potuto dare i 35 milioni di euro che avevamo destinato. Quindi, io credo che oggi – nel delicato equilibrio tra Etiopia ed Eritrea – avere un rapporto più aperto e amichevole con l'Etiopia equivale anche a condannare l'arroganza del regime di Asmara.

Vorrei ancora toccare due temi importanti, il Sudan del Sud e la Somalia.

Il 9 luglio andrò a Juba alle celebrazioni per l'Indipendenza del Sudan del Sud. Io ho partecipato e firmato a nome del Governo italiano, paese garante degli accordi di pace tra Nord e Sudan del Sud firmati nello stadio di Nairobi sei anni fa. Mi sento molto responsabile per quello che è avvenuto e per aver partecipato a quelle lunghe, lunghissime trattative terminate nel 2005, avendo anche conosciuto John Garang in versione cristiana filo-occidentale, non avendo avuto occasione di conoscerlo nella sua precedente versione filo-marxista. Garang era uno di quelli che – con Meles Zenawi e Isaias Afewerki – potremmo definire, con tutta onestà, "i tre giovani matti del Corno d'Africa", che giravano la regione mettendo bombe sui bersagli più diversi; una tipologia di rivoluzionari che forse amavano più le bombe che i risultati a cui esse potevano portare. Certamente, quando John Garang – che, dobbiamo ricordare, è morto nell'incidente di un elicottero che stranamente è caduto pochi giorni dopo la firma degli accordi, forse a causa del destino o forse perché qualcuno ha voluto aiutare quel destino – firmò assieme a noi quelle carte, l'impegno tra le parti firmatarie e garanti era quello di operare affinché nei successivi sei anni (allora era il 9 gennaio 2005) venisse mantenuta l'unità del Sudan e si fosse giunti ad una giusta ripartizione delle ricchezze e del potere. La scomparsa di John Garang, un *leader* carismatico, ha poi determinato la piega degli avvenimenti di questi sei anni – assieme anche alla condanna da parte della Corte Penale Internazionale del Presidente Bashir, poiché qualche volta all'Occidente piace inventare degli strumenti per favorire il dialogo

tra le parti! – che, invece di portare ad operare per tenere unito il Sudan, hanno spinto ad accrescere le differenze lavorando per dividere il Sud dal Nord. Allora io ricordo che il 9 luglio del 2011 avverrà una cosa rivoluzionaria in Africa, mai successa dal 1954 ad oggi. Nel 1954, Kwame Nkrumah, *leader* del Ghana ed uno dei più autorevoli *leader* africani, lanciò quello che si è rivelato essere per decenni un elemento di stabilità per il continente: il principio che i confini coloniali non si discutono in quanto l’Africa post coloniale aveva bisogno di sviluppo e di pace e non di mettere in discussione i confini. E tanto fu forte questo ragionamento che nel 1999 nessun Paese africano ha riconosciuto il Kosovo, non perché gli africani siano filo-serbi, ovviamente, ma perché il principio in base al quale si è riconosciuto il Kosovo in Africa costituirebbe una bomba esplosiva per l’intero continente. In Africa di Kosovo ce ne sono almeno 160. Però, e questa è la novità di quest’anno, il Sudan del Sud è il primo Stato africano che nasce dall’epoca della decolonizzazione. Sarà un caso unico o sarà l’apertura di una nuova fase geopolitica nella storia dell’Africa? Questa è una delle grandi domande che si sono aperte con l’Indipendenza del Sudan del Sud. Certamente nasce uno Stato debole, senza classe dirigente, con livelli della scolarizzazione bassissimi, senza strutture governative o amministrative, e senza una capitale che sia una vera capitale. Nasce un Sudan del Sud che è una scommessa di instabilità in quell’area. L’Abyei è stato occupato dalle truppe del Sudan del Nord, mentre le lotte claniche tra i dinka e gli altri gruppi minoritari sono divenute un elemento ricorrente, con centinaia di morti ogni mese. Ecco che allora c’è ancora bisogno nel Sudan del Sud dell’azione dell’Italia in questa regione, magari coordinandola con quella dell’Etiopia che ha i confini con il Sudan del Sud e che ha essa stessa bisogno di stabilità.

Voglio chiudere con la Somalia, un Paese di cui mi sono a lungo occupato. Io sento spesso parlare di elezioni in Somalia, ma non so se chi parla dei processi elettorali ha mai messo piede nel Paese. Io penso che vi sono molte cose che rendono difficile leggere la Somalia attraverso i processi elettorali. Basti pensare ad esempio alla difficoltà di fare un censimento di una popolazione di 9 milioni di persone in gran parte nomadi, che non sanno bene cosa siano i confini della Somalia o cosa sia l’Ogaden. Io sono orgoglioso di aver contribuito all’avanzamento della democrazia in Somalia. Alla fine delle lunghe trattative iniziate ad Eldoré arrivammo a decidere che in Somalia avremmo costruito un Parlamento. E lo abbiamo fatto, ed ancora oggi esso è l’unico elemento di legittimità in questo grande caos istituzionale. E lo abbiamo fatto prendendo la Somalia, dividendola per clan e sotto-clan, stabilendo il numero di parlamentari e dividendolo in proporzione per quello che è conosciuto come la ripartizione proporzionale per abitante dei clan e dei sotto-clan. In 40 giorni sono stati segnalati dai capi clan e dai capi dei sotto-clan i nomi dei parlamentari che si sono insediati, e questo è l’unico esempio di democrazia somala

che si conosca da 7 o 8 anni a questa parte. Io ho detto che sono orgoglioso di aver partecipato a questo processo, non perché credo che questa sia la democrazia, ma perché credo che nel dramma di oggi – perché oggi siamo ritornati indietro di 10 anni – non ci siano altre proposte di democrazia che non sia quello di ridare un minimo di legittimità a queste istituzioni esistenti. Forse oggi dobbiamo anche considerare la Somalia come un caso particolare nell’Africa, ove molti dei problemi di oggi risalgono al fatto che i somali hanno sempre avuto difficoltà a percepirsi abitanti di un unico Stato, perché in realtà la Somalia ce la siamo inventata noi italiani, approfittando del fatto che l’identità somala è a lungo esistita solo come bisogno di coalizzarsi contro un nemico straniero, come fu l’Etiopia al tempo del colonialismo italiano. E questo comunque è un paradosso, visto che i somali sono tutti della stessa etnia, parlano la stessa lingua e hanno la stessa religione. Eppure da vent’anni sono in una guerra civile che non ha una vera ragione profonda dello scontro. L’Italia oggi è sempre più impegnata sulla Somalia. Vi stiamo per riaprire l’Ambasciata a Mogadiscio. E riaprire l’Ambasciata a Mogadiscio è un dovere per il nostro Stato, anche se riteniamo sempre più che la capitale vada pacificata e controllata da AMISOM. Tuttavia ben poco potrà venire dalla capitale in termini politici. Bisogna allora guardare a quegli esperimenti di amministrazione locale decentrata che funzionano, come il Somaliland, il Puntland, forse il Galmudug, forse lo Jubaland. La sfida di oggi è dunque quella di trovare aree non controllate dagli Shabaab, o a essi sottratte, in cui portare la sfida della buona amministrazione. L’amministrazione del giorno per giorno, delle cose semplici. Questa è la chiave del potere in Somalia, come hanno dimostrato le Corti Islamiche quando, in un grande scalpore occidentale, presero Mogadiscio e la prima cosa che fecero fu di pulire le strade e raccogliere i rifiuti. Ciò era il primo segno dell’ordine riportato, perché anche in Somalia il segno che un’amministrazione funziona lo si giudica anche dallo stato di abbandono delle città. E questa è stata anche una delle capacità che ha permesso agli Shabaab di affermarsi. Il porto di Chisimaio, da loro gestito, è il più efficiente della Somalia, quello con i costi inferiori. Allora la prima sfida è insegnare a chi governa ad amministrare meglio e rubare meno, perché anche questo è un problema somalo.

Poi alcune parole – ma molto è stato già detto in questo convegno – sulla questione della pirateria, che è un’antica piaga somala, a iniziare dai pirati dell’antica Migiurtina – oggi Puntland – e la cui espressione moderna è nata anche a difesa delle risorse ittiche della costa somala dopo la caduta di Siad Barre contro lo sfruttamento dei grandi pescherecci internazionali, ma è oramai evoluta in un complesso fenomeno di criminalità internazionale di cui i somali forniscono la più bassa manovalanza, visto che i conti correnti su cui vengono versati i riscatti sono nelle banche d’affari londinesi. Allora, anche per la pirateria dobbiamo iniziare a pensare che molti dei problemi somali non si risolvono da Mogadiscio.

Per concludere, voglio dire che oggi, non tanto in Italia, quanto piuttosto in Europa, dobbiamo iniziare a guardare all’Africa con occhi diversi. Il colonialismo è finito, il neocolonialismo è peggiore. Dobbiamo allora pensare in maniera innovativa, come sta facendo il professor Prodi che sull’Africa ha scritto recentemente cose molto illuminate. Dobbiamo anche rivedere – e lo dice Prodi – questa ipocrisia europea di muoversi in Africa solo per aiutare gli africani in nome della libertà, della democrazia, delle pari opportunità, perché con questa politica non siamo riusciti negli ultimi decenni a rimuovere neanche un dittatore africano. Forse per sviluppare l’Africa, più di noi fa oramai la Cina. Lo fa a modo suo, naturalmente, ma almeno alcuni meccanismi di sviluppo li ha messi in moto. Chiudo per dire allora che la politica italiana deve diventare in Africa una politica di scelte. Non si può continuare a essere amici di tutti. Bisogna individuare due o tre punti di appoggio su cui operare e poi avere più coscienza di un continente di 900 milioni di abitanti, che vediamo dalle spiagge della Sicilia e in cui, come italiani, non possiamo non sentirci a casa.

Parte seconda

Approfondimenti sulla regione del Corno d’Africa

Il dilemma dell’instabilità: politica e ruolo dell’Etiopia nel Corno d’Africa

Gioia Chinnici

The emerging role of the African Union in peace and security:
the cases of Darfur and Somalia

Umberto Tavorato

La questione del Nilo e gli equilibri regionali nel Corno d’Africa

Marozia Calvino

Il dilemma dell'instabilità: politica e ruolo dell'Etiopia nel Corno d'Africa

Gioia Chinnici⁸

L'instabilità del Corno d'Africa si radica nella complessità etnica e storica della regione ed è amplificata dagli insicuri confini tra gli Stati e dai problemi legati alla povertà endemica e ai processi di sviluppo economico. Segnati da rivalità tradizionali, guerre civili, conflitti etnici e tensioni religiose, Sudan, Eritrea, Gibuti, Etiopia e Somalia rappresentano una delle aree più calde del pianeta. Attualmente i due maggiori focolai di crisi si trovano in Somalia e Sudan. A questi si aggiunge il conflitto etiopico-eritreo che, per quanto al momento inerte, rimane causa di tensioni. La porosità dei confini e la presenza di gruppi clanici ed etnici transfrontalieri definiscono articolati sistemi di interessi politici ed economici nella regione, che si sovrappongono e spesso confliggono con gli interessi dei Governi centrali. Le tensioni si riversano dal centro delle crisi nelle aree limitrofe, ed è frequente il caso di Governi nazionali che sostengono attivamente gruppi ribelli all'interno di altri Stati.

Il Corno d'Africa è all'attenzione della comunità internazionale non solo per le possibili ricadute umanitarie di tali problematiche, ma anche per la sua importanza geostrategica: si trova tra l'Africa e il Medio Oriente; è una porta d'accesso al Golfo Persico; ed è attraversato dalla linea di avanzamento dell'islam nell'Africa cristiana mostrandosi molto permeabile a infiltrazioni fondamentaliste. I movimenti di protesta scoppiati recentemente nei Paesi arabi hanno aumentato la criticità dell'area, che rimane esposta al "rischio di contagio", anche se finora non è stata interessata dall'onda d'urto della primavera araba⁹.

L'Etiopia è storicamente il baricentro dell'area. Con la sua lunga tradizione statale e militare e il forte senso dell'identità nazionale, ha sempre svolto, salvo nei momenti di sua stessa debolezza, un ruolo di contenimento delle spinte all'instabilità, per una primaria esigenza di autodifesa a cui si uniscono mai sopite ambizioni regionali.

⁸ *Esperto di questioni geopolitiche regionali*

⁹ Con l'eccezione di Gibuti, dove alcune manifestazioni popolari scoppiate nei mesi scorsi sono state velocemente sedate senza seguiti di rilievo.

Così, almeno dalla fine della seconda guerra mondiale, pur nel succedersi di tre regimi molto diversi tra loro, la politica estera dell'Etiopia nel Corno d'Africa è stata condotta con l'obiettivo principale di garantire la sicurezza nazionale, mantenendo l'indipendenza del Paese e la sua integrità territoriale, e impedendo che fattori esterni alimentassero gli elementi destabilizzanti presenti all'interno dei confini nazionali.

La ricerca della sicurezza nazionale nelle strategie di politica estera regionale dell'Etiopia: Somalia, Eritrea, Sudan.

a) Somalia

Ad una logica di protezione della sicurezza nazionale ha risposto l'intervento militare in Somalia, che ha avuto luogo tra il dicembre del 2006 e il gennaio del 2009: "the Ethiopian Government has taken self-defensive measures and started counter-attacking the aggressive extremist forces of the Islamic Courts and foreign terrorist groups", commentò il Primo Ministro Meles Zenawi in un suo discorso pubblico del dicembre del 2006.

L'impegno nella lotta al fondamentalismo islamico, che, per i suoi ovvi ritorni positivi sul piano internazionale, soprattutto da parte degli Stati Uniti, è stato sapientemente utilizzato in diverse occasioni dal Governo etiopico per argomentare e sostenere le proprie scelte di politica estera regionale, ha tuttavia una forte valenza anche sul piano interno. L'Etiopia infatti, Paese storicamente a maggioranza cristiano-ortodossa, ha assistito nell'ultimo decennio a una progressiva crescita della componente islamica. I risultati dell'ultimo censimento ufficiale del 2007, che hanno dato percentuali invariate rispetto al 1994, e cioè 43,5% cristiani e 33,9% musulmani, sono stati contestati da più parti, e sembrerebbe piuttosto che i musulmani continuo ormai per almeno il 50% della popolazione totale. Inoltre, nella percezione della gente comune, dopo i fatti dell'11 settembre si è assistito a un progressivo rafforzamento delle tendenze radicali all'interno di alcuni gruppi islamici, probabilmente alimentate da elementi integralisti provenienti dal Medio Oriente. Come reazione, gli altri gruppi religiosi, soprattutto la chiesa ortodossa, manifestano la tendenza ad allinearsi su posizioni sempre più intransigenti. Sembra dunque che i rapporti tra le religioni abbiano via via assunto un rilievo sempre più critico, in un Paese che si è storicamente presentato come un esempio di pacifica convivenza inter-religiosa. Mantenere l'equilibrio, tenendo sotto controllo la componente islamica, è molto importante per il Governo etiopico, tanto più che, pur essendo un Governo laico, non può prescindere da un legame preferenziale con la chiesa ortodossa, in linea con la tradizione della gestione del potere del Paese.

Il concetto di difesa della sicurezza nazionale e dell'integrità territoriale come obiettivo della politica estera, che intuitivamente riporta alla difesa da attacchi esterni e da minacce da parte di altri Stati, va in realtà rivisto in questa regione del mondo in cui le complicazioni etniche, claniche e religiose travalicano i confini nazionali. Più che organizzare una difesa da attacchi esterni, si tratta per le autorità etiopiche di impedire che eventi altrui alimentino le spinte centrifughe e gli elementi destabilizzanti all'interno del Paese. Lo stesso intervento in Somalia trova le sue ragioni non solo nella lotta all'estremismo islamico e nella minaccia oggettiva costituita dall'aver ai propri confini un vacuum politico, ma anche nel fatto che il territorio somalo ha fornito protezione e facile accesso alle armi all'ONLF (Ogaden National Liberation Front), un gruppo separatista stanziato nella regione sud-orientale dell'Etiopia, al confine con la Somalia, e composto da somali. D'altra parte, proprio l'Ogaden è stato in passato oggetto di una contesa tra Etiopia e Somalia, che ha portato a un aperto conflitto nel 1977-1978, e successivamente a scontri di confine, mentre è rimasta strisciante la seduzione dell'idea della "Greater Somalia", ossia di riunire in un unico Stato i somali del Corno d'Africa localizzati in Somalia, Etiopia, Gibuti e nella regione nordorientale del Kenya.

Le relazioni tra Etiopia e Somalia non sono state dunque facili nemmeno in passato. La FANSPS (Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy)¹⁰ del Governo etiopico delinea due direttrici nella politica verso la Somalia: una che potremmo definire "positiva" (to persistently work towards the birth of a peaceful and democratic Somalia); un'altra invece senz'altro "negativa" ("a damage-limitation policy to ensure that instability does not further harm our country, the region, the people of Somalia"). Quest'ultima si attuerebbe attraverso tre strumenti: 1. aiutare Puntaland e Somaliland a mantenere una condizione di pace e stabilità, anche potenziando le relazioni economiche; 2. aumentare la propria capacità di difesa ("we must create the capability to defend ourselves and foil any attack by forces of extremism, terrorism and other anti-peace elements originating in Somalia"); 3. neutralizzare le minacce provenienti dalla Somalia collaborando con i somali stessi ("to work in cooperation with the Somali people in the region and in the international community as a whole, to weaken and neutralize those forces coming from any part of Somalia to perpetrate attacks against our country"). Sono state queste, dal 2002, anno di pubblicazione della FANSPS, le linee direttrici ufficiali della politica etiopica nei confronti della Somalia.

Si tratta di linee coerenti con l'azione concretamente perseguita dalle autorità etiopiche: da una parte "positiva", attraverso il sostegno, nell'alveo degli organismi

¹⁰ Rinvenibile sul sito ufficiale del Ministero degli Esteri etiopico: www.mfa.gov.et/Foreign_Policy_And_Relation/Foreign_Policy_And_Relation.php

internazionali appropriati, e insieme agli attori coinvolti nella questione, alla formazione, al mantenimento, al rafforzamento del TFG (Transitional Federal Government), il Governo somalo riconosciuto dalla comunità internazionale che tuttavia non dispone del controllo del territorio; dall'altra "negativa", attraverso azioni militari oltre confine. Vale la pena sottolineare che, da quanto si legge nella FANSPS, gli etiopici sembrano attribuirsi un ruolo di "polizia regionale" nel voler assicurare che l'instabilità non causi danno non solo all'Etiopia, ma anche alla regione e agli stessi somali, riservandosi apparentemente la possibilità di azioni nel territorio somalo che, sotto un profilo giuridico, potrebbero prestare il fianco a diverse critiche. L'intervento militare del 2006, la cui legittimità fu contestata da più parti, sebbene fosse stato richiesto in quell'occasione dal TFG, non sarebbe peraltro destinato a rimanere un evento isolato se, come sembra, incursioni di militari etiopici oltre confine si sono avute prima dell'annuncio ufficiale dell'invio di truppe in Somalia e dopo il ritiro delle medesime.

b) Eritrea

Nei confronti dell'Eritrea l'obiettivo dichiarato dall'Etiopia (nella FANSPS del 2002) è stato finora quello di evitare una ripresa del conflitto "congelato" dal 2000: "we should focus on reducing our vulnerabilities in order to prevent conflict". In effetti, l'imbarcarsi in un conflitto non è apparso conveniente, a fronte della speranza che il regime di Isaias Afewerki potesse implodere. D'altra parte, il Governo etiopico ha continuato ad accusare le autorità eritree di supportare gli Shabaab contro il TFG in Somalia, di non voler risolvere la questione confinaria con Gibuti, nonostante l'accordo firmato dalle due parti nel 2010, e di effettuare continui tentativi di destabilizzazione contro diversi Paesi della regione, inclusa l'Etiopia.

Recentemente, la linea seguita nei confronti dell'Eritrea sembra aver assunto una piega più severa. Nel marzo scorso, il Governo etiopico ha denunciato tentativi eritrei di infiltrare all'interno del Paese terroristi muniti di materiale esplosivo, appellandosi alla comunità internazionale per l'adozione di misure appropriate e minacciando ogni necessaria contromisura (eventualmente dunque anche militare?) per arrestare tali attività destabilizzatrici. In seguito a quest'episodio, un dispaccio ufficiale del Ministero degli Esteri etiopico del 15 aprile scorso ha annunciato che il Governo avrebbe deciso di porre fine al *passive approach* perseguito in passato. Tale cambiamento di direzione prevedrebbe un rafforzamento dei canali diplomatici ("Ethiopia will make every effort to invigorate diplomatic efforts to get the international community to act decisively about Eritrea"), il sostegno all'opposizione eritrea e, in generale, risposte proporzionate a ogni offesa da parte del vicino.

In realtà sembra improbabile che il Governo etiopico voglia imbarcarsi in questo momento in un conflitto che potrebbe implicare un lungo confronto militare e che dunque potrebbe compromettere il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi economici fissati per i prossimi cinque anni. Peraltro, poiché sul piano sociale, da parte delle diverse componenti etniche, non sembra esservi un'unanimità di vedute nei confronti dell'Eritrea, un'azione armata potrebbe fare emergere contraddizioni di difficile gestione, tanto più se si trattasse di un conflitto di lunga durata. Sembra piuttosto che le recenti posizioni ufficiali nei confronti dell'Eritrea possano essere uno dei capitoli della propaganda nazionalista del governo, insieme alle ambizioni economiche e alla questione del Nilo, come vedremo in seguito.

In ultim'analisi, Eritrea e Somalia sono assunte dal governo etiopico come questioni non risolvibili nel medio-lungo periodo. Poiché esse riguardano una parte estesa dei confini del Paese, si impone la necessità di limitare altre potenziali fonti di tensione, cercando di mantenere buoni rapporti con gli Stati confinanti. Le relazioni con Gibuti e Kenya non presentano aspetti particolarmente critici. Con entrambi i Paesi intercorrono strette relazioni economiche che, nel caso di Gibuti, profilano una vera e propria interdipendenza. Infatti Gibuti è il principale porto di sbocco per l'Etiopia e, viceversa, per Gibuti le attività portuali, di cui l'Etiopia è il principale e quasi esclusivo utente, costituiscono la primaria e fondamentale attività economica. Al confine con il Kenya si registrano episodici scontri tra gruppi etnici, che però rimangono limitati e non hanno intaccato i buoni rapporti tra i due Governi. Aspetti più delicati presentano le relazioni con il Sudan.

c) Sudan

Il confine tra Etiopia e Sudan è particolarmente sensibile sia per la sua estensione (più di 1000 km) sia per le continuità etniche transfrontaliere che pongono costanti problemi di sicurezza, e che in passato sono state cause di tensioni e dispute di confine. Le relazioni bilaterali si sono distese dopo la fase critica attraversata nella seconda metà degli anni Novanta, in cui il Governo di Khartoum sembrava sostenere cellule terroristiche legate ad Al Qaeda che si temeva ordissero attacchi sul territorio etiopico. Queste furono anche ritenute responsabili dell'attentato al responsabile della sicurezza nazionale Kinfe Gebre Medhin, episodio in seguito al quale vi fu un intervento militare etiopico all'interno dei confini sudanesi.

Negli ultimi anni l'azione diplomatica dell'Etiopia nei confronti del Sudan è stata improntata all'equilibrio e al bilanciamento del dialogo e degli interessi comuni sia con il Nord che con il Sud del Paese. I legami commerciali con il Sudan del Nord sono cresciuti costantemente, anche grazie alle infrastrutture viarie che collegano i due Paesi, e

alla conclusione di accordi commerciali. L'accesso a Port Sudan e l'acquisto di petrolio a prezzi di favore sono poi elementi comprensibilmente critici per l'Etiopia, Paese privo di sbocchi al mare e dipendente dall'estero per l'approvvigionamento di risorse petrolifere. Anche le relazioni con il Sudan del Sud hanno conosciuto una continua crescita. Sono stati sviluppati accordi economici e commerciali e sono in essere anche accordi di cooperazione militare. Da un paio di anni la Commercial Bank of Ethiopia, il gigante del mercato bancario etiopico (controlla tra il 60% ed il 70% dello stesso mercato), ha aperto una filiale a Juba, dove si ritiene che essa, sfuggendo ai limiti posti dalla legislazione vigente in patria, operi in valuta estera, e dunque ne acquisisca anche per il mercato nazionale, possibilità importante per un Paese come l'Etiopia, in costante carenza di riserve valutarie. Vi sono voli frequenti tra Juba ed Addis Abeba, ed è allo studio un progetto per la costruzione di un'arteria viaria che connetta Juba alla regione del Gambella e che potrebbe esser sviluppata ulteriormente per congiungere il Sudan del Sud a Gibuti.

Anche in quanto ospitante il Quartier Generale dell'Unione Africana in cui si sono svolti diversi tentativi di mediazione, l'Etiopia ha facilitato il dialogo tra le due parti in merito ai problemi relativi alle questioni confinarie nate all'indomani del referendum sulla divisione del Sudan. Il 27 giugno del 2011 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato la Risoluzione 1990, che stabilisce il dispiegamento temporaneo (per sei mesi) di una forza di interposizione ad Abyei, regione contesa tra il Sudan del Sud e quello del Nord. Tale forza conterà di 4.200 militari etiopici in missione di *peacekeeping*, secondo quanto stabilito dall'accordo raggiunto dalle due parti ad Addis Abeba. Ciò sottolinea ancora una volta l'importante ruolo svolto dal Governo etiopico nella regione, ed è una misura dell'abilità con cui lo stesso ha saputo presentarsi come interlocutore affidabile sia per il Sud che per il Nord del Sudan, nonostante sia stato ragionevolmente supposto da diverse parti un suo sostanziale atteggiamento di simpatia e sostegno al processo di autodeterminazione del Sudan del Sud. Non c'è dubbio, in effetti, che la recente Indipendenza del Sudan del Sud potrebbe avere risvolti positivi per l'Etiopia (innanzitutto economici) rispetto alla possibilità che eventuali futuri oleodotti dal nuovo Paese transitino sul territorio etiopico, nonché al fatto che, vista l'attuale grave assenza di infrastrutture e attività economiche produttive, il Sudan del Sud potrebbe costituire un mercato di sbocco per i prodotti etiopici. A queste considerazioni si aggiunge il fattore religioso: un nuovo vicino "cristiano", il Sudan del Sud, sarebbe per l'Etiopia un utile alleato per arginare i fenomeni negativi legati all'avanzata musulmana.

Le ambizioni regionali dell'Etiopia e il confronto con l'Egitto: La questione del Nilo.

Nel quadro regionale non può mancare una menzione al rapporto con l'Egitto, che introduce un'altra dimensione della politica estera etiopica, quella relativa alla sua ambizione di presentarsi come una potenza regionale. Nello storico confronto con l'Egitto per la supremazia nell'area, il controllo del Nilo è sempre stato una questione strategica (già nel XIII e nel XV secolo gli Imperatori di Etiopia minacciarono il vicino di voler limitare il flusso del fiume verso Egitto). Lo sfruttamento delle acque del fiume era regolato da un vecchio accordo coloniale del 1929 firmato tra Egitto e Gran Bretagna, che aggiudicava al primo l'utilizzo quasi esclusivo di dette acque. Un accordo del 1959 tra Egitto e Sudan rivedeva la ripartizione decisa nel 1929, ritoccandola a favore di Khartoum. Secondo la disciplina pattizia, otto Paesi rivieraschi, e tra questi l'Etiopia, rimanevano esclusi dall'utilizzo delle acque del fiume. Tali previsioni sono risultate sostenibili per decenni, pur continuando ad alimentare il malcontento dei Paesi esclusi. Nel 1999 fu fondata la Nile Basin Initiative di cui fanno parte tutti i Paesi rivieraschi, tranne l'Eritrea, e all'interno della quale è stato disegnato il testo di un nuovo trattato, il CFA (Cooperative Framework Agreement), che avrebbe dovuto sostituire i vecchi trattati, ma che, alla fine di lunghe negoziazioni, è stato firmato nel maggio del 2010 da alcuni Paesi, con l'Etiopia in testa, ma senza l'accordo dell'Egitto e del Sudan. Il testo firmato, sebbene non riveda le quote di utilizzo, apre la strada a una possibile revisione delle stesse.

Su questo primo strappo si è inserito un nuovo motivo di tensione tra Egitto ed Etiopia per la decisione di quest'ultima di costruire una diga sul Nilo Azzurro (la Millennium Dam) per la produzione di energia elettrica. Si tratterebbe, secondo quanto comunicato dalle autorità etiopiche, dell'impianto idroelettrico maggiore del continente africano e uno dei più grandi su scala mondiale (dovrebbe produrre 5.250 MW). L'Etiopia, con tale decisione, adottata all'insaputa dell'Egitto, non solo ha sfidato quest'ultimo sul diritto di veto su ogni progetto sul Nilo, esercitato in base ai vecchi trattati, ma è stata per di più comunicata nel mese di febbraio del 2011, a poche settimane dall'inizio dei movimenti di protesta arabi, come a voler trarre vantaggio dal momento di confusione istituzionale in cui versava l'Egitto. Lo stile e gli accenti delle comunicazioni ufficiali seguenti hanno fatto ritenere che la questione della Millennium Dam, presentata dalle autorità come il simbolo, ma anche il cuore strategico, della "rinascita etiopica" attraverso un accelerato sviluppo economico, fosse funzionale a esigenze di propaganda interna, anche perché il confronto con l'Egitto attiva l'orgoglio nazionalista del Paese.

Alternando toni forti a messaggi improntati alla distensione, il Governo etiopico ha comunque cercato un dialogo con l'Egitto. Pur non recedendo su due punti ritenuti

fondamentali, cioè l'esigenza di nuove determinazioni giuridiche in merito alla questione dello sfruttamento del Nilo e il diritto etiopico a sfruttare le proprie risorse idriche per promuovere lo sviluppo economico (e dunque il rifiuto di un diritto di veto per l'Egitto), il Primo Ministro Meles ha recentemente assicurato che non procederà alla ratifica del CFA finché in Egitto non si insedieranno il nuovo Parlamento e il nuovo Governo.

La questione dello sfruttamento delle acque del Nilo, che conoscerà nuovi sviluppi e verosimilmente non si risolverà in tempi brevi, si inserisce nel capitolo delle ambizioni regionali dell'Etiopia, che, di fronte all'attuale fase di transizione in corso in Egitto, ha messo in discussione lo storico primato egiziano sull'utilizzo del fiume, attirando al suo seguito anche gli altri Paesi firmatari del CFA. L'Etiopia – sede dell'Unione Africana e della United Nations Economic Commission for Africa, alleata imprescindibile per i Paesi occidentali, foraggiata da ingenti flussi di capitali e investimenti provenienti dalla Penisola Araba, dalla Cina e dall'India, forte di un Governo stabile (uno dei pochi dell'area e senz'altro quello più strategico), - oggi ha una proiezione continentale e internazionale che supporta le sue ambizioni regionali.

Importanza e fragilità dello sviluppo economico in Etiopia

Con i suoi 80 milioni di abitanti l'Etiopia è senz'altro il mercato maggiore del Corno d'Africa, e ha una notevole proiezione sull'economia regionale. Se in una prospettiva di medio-lungo periodo, visto il suo potenziale industriale e agricolo ancora largamente inespresso, il Paese conta di aver bisogno di mercati di sbocco per produzioni di vario tipo, nell'immediato futuro esso si propone di essere il principale fornitore di energia idroelettrica dei Paesi limitrofi¹¹. Il mantenimento di buone relazioni con i vicini è dunque utile anche per assicurarsi l'ingresso ai mercati dell'area. D'altra parte, seppure abbia registrato tassi di crescita tra i maggiori a livello mondiale e stia facendo rapidi progressi in termini di reddito pro-capite e degli altri indicatori di sviluppo umano, a oggi l'Etiopia rimane uno dei Paesi più poveri al mondo. Proprio la debolezza economica costituisce uno dei pochi punti che potrebbero comprometterne le ambizioni regionali.

Da un anno a questa parte il Primo Ministro etiopico ha fatto dello sviluppo economico il vessillo del suo programma di Governo, promettendo tassi di crescita tra l'11,4%

¹¹ Da qualche settimana sono iniziate le forniture a Gibuti, mentre il progetto Gilgel Gibe 3, una volta ultimato (ovvero nel giro dei prossimi due anni secondo i piani del Governo), dovrebbe fornire energia al Kenya. Una volta raggiunto il pieno potenziale produttivo, l'Etiopia spera di raggiungere Sudan, Yemen, Egitto e di spingersi addirittura all'approvvigionamento di alcuni Paesi del Mediterraneo, fino alla Spagna.

e il 14,9% annuali per il prossimo quinquennio e il raggiungimento della sicurezza alimentare nel 2015 e dello status di Paese a medio reddito nel 2025. Questi sono i *target* principali del nuovo piano di crescita quinquennale, il GTP (Growth and Transformation Plan) adottato dal Parlamento alla fine del 2010. Poco credibili agli occhi degli analisti occidentali, che propendono per tassi di crescita più contenuti anche se pur sempre ragguardevoli (attorno al 6%, secondo il Fondo Monetario Internazionale), tali obiettivi, e in generale l'insistenza sulla retorica dello sviluppo economico, sembrerebbero piuttosto rispondere a esigenze di propaganda e legittimazione interna a fronte di un progressivo restringimento degli spazi di libertà.

In effetti nell'amministrazione del Paese si è notato, in misura crescente negli ultimi anni, una tendenza del Governo all'accentramento del potere e al controllo dell'economia e delle dinamiche sociali rilevanti a livello politico. L'opposizione, a partire dagli scontri post-elettorali del 2005, è stata oggetto di azioni repressive molto efficaci, tanto che nelle ultime elezioni, tenutesi nel maggio del 2010, il Governo ha ottenuto il 99% dei seggi in Parlamento, pur non potendo contare nei fatti su una popolarità altrettanto vasta presso la popolazione. Le altre organizzazioni della società civile, come organizzazioni di massa (associazioni delle donne, dei giovani, etc.), associazioni su base religiosa e sindacati, sono fortemente controllate dal Governo, che, nel febbraio del 2010, ha approvato una legislazione in materia volta a registrare numero e dimensioni di tali organizzazioni sul territorio e a regolamentarne in maniera stringente le attività.

Sul piano economico Meles sostiene un modello di sviluppo, il *democratic developmental State*, che prevede un forte intervento dello Stato nell'economia per correggere i "fallimenti del mercato" e promuovere attivamente la crescita economica e la trasformazione sociale. Concretamente tale impostazione si traduce: nella predisposizione di piani di sviluppo quinquennali che fissano gli obiettivi da raggiungere; in una centralizzazione delle decisioni di spesa e della politica monetaria che fanno capo al Primo Ministro; e nel controllo pubblico dei settori economici ritenuti strategici¹².

Questo sistema di governo dell'economia ha mostrato forti limiti in diversi momenti, ma soprattutto sembrerebbe inadeguato a promuovere un sano e veloce sviluppo economico basato sul decollo del settore privato. Questo sistema ricorda, in certi suoi tratti, il sistema sovietico, in particolare nella burocrazia onnipervasiva, nella forte presenza di aziende pubbliche ipertrofiche e molto inefficienti che, a prescindere dalla loro *performance* economica, continuano a ricevere dalle banche crediti a scapito del settore privato, così come nella gestione della politica monetaria, essenzialmente finalizzata a

¹² Ad esempio, energia, telecomunicazioni, settore bancario e finanziario, quest'ultimo controllato per circa il 70% del mercato e chiuso agli investitori esteri.

promuovere il circuito anzidetto, e destinata, come è stato in passato e come sta succedendo in questi mesi, ad alimentare la crescita inflazionistica.

L'insicurezza alimentare rappresenta un altro importante elemento di fragilità. Circa otto milioni di persone sono considerate "a rischio alimentare cronico" e inserite in programmi di aiuto pluriennali sviluppati dalle competenti agenzie delle Nazioni Unite. Peraltro non sembra che le autorità etiopiche abbiano intrapreso programmi di amministrazione delle terre coerenti con l'obiettivo di raggiungere la sicurezza alimentare entro il 2015, preferendo assegnare estesi appezzamenti di terra a investitori stranieri piuttosto che rafforzare le capacità e le tecniche dei piccoli coltivatori.

Quello attuale è un momento molto delicato. Da una parte l'inflazione sta crescendo molto velocemente (40% nel mese di giugno), erodendo significativamente la capacità di spesa di ampie fasce della popolazione, e dall'altra è in corso nel Corno d'Africa un'emergenza umanitaria dovuta alla siccità degli ultimi mesi¹³ a causa della quale 4,5 milioni di etiopici, in aggiunta alle fasce a rischio sopra menzionate, sono sotto minaccia alimentare.

Prospettive future di sviluppo del ruolo regionale dell'Etiopia

Il fantasma della primavera araba si è aggirato anche nel Corno d'Africa. Molte sono le caratteristiche strutturali, in primis l'assenza di regimi democratici, e le caratteristiche contingenti, come la rapida e sostenuta crescita del costo della vita, che accomunano i Paesi del Corno con quelli arabi interessati dai movimenti di protesta popolare. Nei sistemi complessi, fortemente interdipendenti e intrinsecamente instabili, è alta la tentazione di raggiungere una situazione di stabilità e mantenerla tramite l'esercizio di un forte controllo. Ma, d'altra parte, esiste il rischio che tali sistemi, se artificialmente contenuti, esplodano. Come sostenuto da due studiosi statunitensi¹⁴: "what the world is witnessing in Tunisia, Egypt and Libya is simply what happens when highly constrained systems explode".

L'Etiopia è un Paese molto complesso per motivi religiosi e per composizione etnica e linguistica. È una "Nazione di Nazioni"¹⁵ che conta circa 80 etnie e numerosi

¹³ Si tratta della maggiore crisi alimentare al mondo attualmente in corso e di una delle maggiori della regione negli ultimi 60 anni.

¹⁴ Taleb N. N., Blyth M., "The Black Swan of Cairo. How suppressing volatility makes the world less predictable and more dangerous", in *Foreign Affairs*, May/June. 2011. Gli autori sono, rispettivamente, l'uno professore di Risk Engineering della New York University, e l'altro professore di International Political Economy alla Brown University.

¹⁵ L'art. 8 della Costituzione etiopica riconosce potere sovrano alle "nations, nationalities and Peoples of Ethiopia".

gruppi linguistici. Il forte e orgoglioso senso della propria identità nazionale, che si radica nella storia dell'Impero di Etiopia, è dunque una superficie unitaria che nasconde l'esistenza di sentimenti di appartenenza e riconoscimento identitario molto più articolati. Differenze e divisioni interne sono un'ovvia minaccia all'unione e alla stabilità del Paese. Il governo ha inquadrato i diversi gruppi in una struttura federale che concepisce in modo molto flessibile la relazione tra centro e periferia e salvaguarda la libertà religiosa. Tuttavia, in assenza di una reale democratizzazione della vita politica, la gestione della complessità sociale ha portato alla realizzazione di onnipersive modalità di controllo.

Per quanto sarà sostenibile tale sistema di governo? Probabilmente fin quando nel Paese non vi sarà un'ampia classe media. A ben vedere questo è un fattore chiave che differenzia l'Etiopia dai Paesi arabi interessati dalle recenti manifestazioni di piazza. Il sistema stesso è anzi organizzato in modo da prevenirne la formazione, sia attraverso il dirigismo economico che strozza il settore privato a tutto vantaggio delle imprese pubbliche, sia attraverso il controllo della società civile. Va detto anche tuttavia che il Governo si è impegnato in una ampia ed efficace campagna di diffusione dell'accesso all'istruzione che, nel medio-lungo periodo, insieme al miglioramento già in corso degli altri indicatori di sviluppo, probabilmente stimolerà le richieste di una maggiore partecipazione alla vita associata, e quindi di una democratizzazione del sistema.

La sfida maggiore che affronterà Meles e chi eventualmente lo sostituirà nel prossimo mandato sarà proprio quella di gestire l'inevitabile trasformazione sociale del Paese e la nascita di una classe media. Ciò verosimilmente accadrà in un orizzonte temporale non imminente. Nei prossimi anni la maggiore minaccia alla stabilità dell'Etiopia potrebbe piuttosto venire dall'ambito economico: sarà capace il Governo di trainare il Paese lungo un sostenuto (e sostenibile) sentiero di crescita, verso una trasformazione in senso industriale, dando spazio al settore privato e mettendo in atto al contempo politiche agrarie che favoriscano il raggiungimento della sicurezza alimentare? D'altra parte proprio su questi temi le autorità etiopiche hanno voluto mettere alla prova la propria credibilità, tanto nei confronti della popolazione, quanto nei confronti della comunità internazionale. Gli equilibri regionali non potrebbero che giovare di un'Etiopia stabile ed economicamente solida.

8.

The emerging role of the African Union in peace and security: the case of Darfur and Somalia.

Umberto Tavalato¹⁶

The transformation of the OAU (Organization of African Unity) into the AU (African Union) in 2000 has brought to the continent a new conflict prevention doctrine which drastically differs from its predecessor's paralyzed security response system. Since its establishment, the AU, only eleven years old, has adopted a much more interventionist stance and has embraced a spirit of non-indifference towards conflicts, war crimes, crimes against humanity, and genocides in Africa. This essay is therefore aimed at explaining the process leading to the AU and its innovative peace and security architecture. The objective is to provide the reader with the necessary information so as to put the AU role in Darfur and Somalia in the perspective of the more general evolving role of the AU on the continent.

First, it will analyze the factors that led to the decision of African leaders' to transform the old OAU into the new AU. While providing an overview of the main characteristics, agenda, and challenges of the AU Commission, the focus will shift to the peace and security dimension of the organization. In this regard, it will analyze the continent's major shift from non-interference to the non-indifference principle, by highlighting the innovative norms that are contained in the AU Constitutive Act. Second, following an analysis of the new security norms of the AU, the chapter will focus on the APSA (African Peace and Security Architecture), analyzing the different components of the Protocol Establishing the Peace and Security Council (Durban, 2002). Finally, this work will focus on the AU implementation of its doctrine, particularly its policy on responsibility to protect by deploying PSOs (Peace Support Operations). The essay will therefore analyze the AU interventions in Darfur and Somalia.

¹⁶ *Consigliere politico Delegazione dell'Unione Europea presso l'Unione Africana, Addis Abeba, Etiopia*

From the Organization of African Unity to the African Union

The establishment of the OAU was a compromise between two parallel schools of thought, progressives (promoting a super-national organization) versus conservatives (who were in favor of an international organization). Despite the difference between the two camps, the OAU emerged as a consensus brought about by the ideals of pan-Africanism and the redemption of the continent from colonization. On one hand, the OAU must be credited for its leading role in Africa's decolonization and anti-apartheid struggles, an agenda instrumental to keep unity among African leaders for four decades. However, once the apartheid was abolished in 1994, concluding Africa's sombre chapter on occupation and foreign domination, the OAU became anachronistic, with a highly truncated capacity to deal with the continent's new post-Cold War governance, civil war, and peace and security challenges. Furthermore, by the 1990s, "the OAU had lost a great part of its credibility" – often accused of indifference and of being a *club of dictators* far removed from the reality on the ground. This led African leaders to transform the OAU into the AU in July 2002 at the summit of African Heads of State and Governments in Durban, South Africa, creating a sense of jubilation and optimism and ignited the revival of the spirit of pan-Africanism. The establishment of the AU was further reinforced by the adoption of the NEPAD (New Partnership for Africa's Development) as the AU's framework for development in 2005, aimed at enhancing the capacities of their institutions more effectively to meet their economic and political objectives.

Overall, the AU is still in essence an inter-governmental organization. Its total budget for 2011 amounts to USD 221.4 million (with the exception of the ongoing peace support operations) of which USD 87.1 million is *regular* budget (only AU member States contribute to it) and USD 134.3 million is *programme* budget (almost entirely from international partners, largely the EU Commission and its member States). The AUC (AU Commission), led by Chairperson Jean Ping, who is assisted by a Deputy and eight Commissioners, functions as the Secretariat and is responsible for the day-to-day management of the organization. The AU is still a young organization both in mandate and structure without supranational competences. However, its Commission has succeeded in taking a more active continental role and in bringing added value to the African integration and development process in close collaboration with AU member States and the RECs (Regional Economic Communities). After a long-held debate, originally initiated by Col. Muḥammad Gaddafi, which had preoccupied the AU for years, African Heads of State and Government decided at the 2009 Summit in Addis Ababa to transform the AU Commission into an AU Authority. The aim was to give the AU a more central (but still not supranational) role in

moving Africa's integration process forward and managing issues of common and collective concern. Given different approaches by member States to the transformation process, the actual content and form of an AU Authority remains open to debate.

One of the top priorities of the AU Commission's current leadership is to induce internal reforms to make the institution more effective and efficient. Important efforts have been initiated; however, serious infrastructure shortfalls (IT equipment, office space) and a shortage of qualified human resources as well as deficiencies in the management of the organization persist, including the lack of flexible budget and work programs. With the 2009-2012 Strategic Plan, adopted by the AU Assembly in July 2009, the AUC is trying to put a stronger, refocused Commission in place, which aspires to play a leading role in pursuing the African integration agenda focusing on four areas, including: economic development; shared values (political and economic governance, human rights); institutional transformation; and peace and security – the subject of this chapter.

In this regard, since the establishment of the OAU, the idea of a collective defense and security system has been a central feature in African politics. However, the ideological differences of the post-independence leaders, guided by Cold War dynamics, didn't allow for the creation of a strong security and defense system. During the cold war, the UN was generally reluctant to issue Security Council resolutions that were perceived as infringing on the sovereignty of member States. The bipolar system did not provide any space for the implementation of humanitarian intervention. As a consequence, violent conflicts that perpetrated primarily within States were difficult to manage. The OAU existed for almost 40 years, during which it was faced with major peacemaking and mediation challenges; however, as was the case for the UN, it was not in the position to provide the necessary solutions.

The preamble of the OAU Charter of 1963 outlined a commitment by member States to establish, maintain and sustain the "human conditions for peace and security". However, at the same time, the OAU Charter also contained the provision to "defend the sovereignty, territorial integrity and independence of the member States". This was later translated into what is known as the norm of non-interference. Consequently, the OAU's peace and security mandate, practiced through the Commission on Mediation, Conciliation and Arbitration, was limited to inter-State conflicts, rather than equipped with the necessary tools required to engage in the multiple civil wars. Entangled in cold war politics and ideologies, the OAU failed to promote African development, to locate itself at the center of African politics, and, finally, to be an active mediator in its conflicts.

In the first decade of the existence of the OAU, following the end of the cold war, Africa was particularly affected by internal conflicts in Angola, Liberia, the Democratic

Republic of the Congo, Sierra Leone, Somalia, South Sudan, and the genocide in Rwanda. By then, however, the end of the bipolar system enabled the emergence of liberal values in international relations; in particular the concept of security was broadened to include not just State security but also human security. Released by the dynamics of the cold war, Africa was now in a new position, a “strategic marginality”, to focus on self-reliance and gains in collective security as it posed little strategic threat to anyone outside the continent. The reliance on external powers to intervene in African security considerations was replaced by an assumption that they will not do it on a regular basis. This allowed African states to coordinate non-aggression pacts or regional peacekeeping arrangements. When African leaders created the new AU in 2000, they decided to shape the new Constitutive Act of the organization, with the norms deriving from the concept of human security, making the continent’s legislation among the most innovative in the international system.

The first Chair of the AU Commission and former President of Mali Alpha Oumar Konare believed that it was no longer viable for African Countries to remain silent in the face of atrocities being committed in neighboring Countries and that a new form of pan-Africanism and continental solidarity was needed. This was possible through a major shift in the security culture of the continent, from the old “non-interference” practice of the OAU into the new “non-indifference” doctrine of the AU. In this regard, the new Constitutive Act, particularly Article 4(h), enabled the organization’s interventions in the internal affairs of States. The African countries have agreed to pool their sovereignty to enable the AU to act as the ultimate guarantor and protector of the rights and well-being of African people. The basis of this argument is that no single African Country can address by itself, and in isolation, conflicts and all their implications. In the new peace and security assets of the AU, pan-Africanism has therefore manifested itself as the desire by African States for greater solidarity and collaboration in order to address the domestic and global challenges that confront the continent.

The shift from non-interference to non-indifference was further encapsulated in the CADSP (Common African Defense and Security Policy), which was adopted by the AU Assembly of Heads of State and Government in Sirte, on February 2003, in the form of a Solemn Declaration and in the context of the AU Constitutive Act. The objectives of the CADSP were essentially to respond to external and internal threats. First, threats of foreign aggression against an African Country were considered to be a threat to the whole continent and therefore requires the mobilization of the whole continental organization. Second, the CADSP invoked the right of the AU to intervene in any of its member States in the event of war crimes, crimes against humanity, and genocide to restore peace and stability. The CADSP objectives were to be achieved by enhancing defense cooperation

among member States, facilitating the establishment of a threat deterrence capacity within the AU as well as integrating and harmonizing the different initiatives on defense at regional levels and encouraging the conclusion of non-aggression pacts.

This new doctrine has heightened the obligations of States to protect civilians from autocratic and undemocratic Governments, with a particular emphasis on preventing, managing and resolving conflicts as the deployment of AU peacekeeping operations in Burundi, Darfur, and Somalia has illustrated. As such, it was a significant departure from the practices of the OAU which operated within a rigid State-centric paradigm of non-intervention in the internal affairs of its members. The right of the AU to intervene in States means that African Governments could no longer hide behind the shield of ‘sovereignty’ or ‘territorial integrity’ to perpetuate internal aggression, overt or covert, against their citizens. This right of intervention in the member States’ internal affairs, along with the AU’s concern to promote democracy and good governance through the APRM (African Peer Review Mechanism) and the PAP (Pan-African Parliament) have set the AU apart as a visionary organization determined to revitalize the tattered image of Africa and its old OAU. Africa’s new security architecture recognizes the shifts in the sources of insecurity – from external to internal and from military to non-military threats to people, including HIV/AIDS and diseases, internal displacement, poverty, famine, hunger and environmental degradation.

The African Union peace and security architecture

With the transformation of the OAU into the AU, African Heads of State decided to provide the latter with the necessary institutions to implement its new doctrine in peace and security. A comprehensive and multi-layered arrangement was therefore established to address conflict management, resolution and prevention in an effective and timely manner. The Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council set out a five-pillar institutional framework comprising: (i) the PSC (Peace and Security Council) at its heart; (ii) the CEWS (Continental Early Warning System); (iii) the PoW (Panel of the Wise); (iv) the ASF (African Standby-Force); (v) as well as the Peace Fund. Together with the support of the RECs, this institutional framework builds the African Peace and Security Architecture.

Since the AU Summit in Banjul in 2006, the AU recognizes eight RECs as official building blocks of the APSA. These are UMA (Arab Maghreb Union), EAC (East African Community), ECOWAS (Economic Community of West-African States), SADC

(Southern African Development Community), CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States), IGAD (Inter-Governmental Authority on Development), COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), and ECCAS (Economic Community of Central African States). In 2008 the AUC and RECs signed a MoU (Memorandum of Understanding) which sets the rules and specifies the relationship between the regional and the continental level in dealing with peace and security challenges. As of today, the relationship between the RECs and the AU is still subject to ongoing debates and needs further refinement and definition. A thorough assessment of the APSA was conducted during the second half of 2010 by a group of African and European consultants. The results of this study were discussed at the annual consultative meeting of Chief Executives of the AU and the RECs in Zanzibar in November 2010, where a draft was agreed. This roadmap is currently being finalized and shall constitute the framework for all future partner support, identifying priorities, timelines and thresholds in the operationalization of the APSA.

At the level of the AU Commission, the APSA is implemented by the PSD (Peace and Security Department), comprising four divisions: conflict management, peace support operations, security and defense division, and the secretariat of the Peace and Security Council. The current strength of the PSD (some 90 staff of which the large majority is externally funded) is insufficient given the growing political and operational challenges in recent years, including AU peacekeeping operations in Darfur and Somalia, mediations, *coups d'état*, buildup of the APSA and the ongoing events in North Africa. The PSD is currently engaged in a “streamlining” process – one of the effects of which may be to better utilize the existing manpower in PSD and finding sustainable solutions to addressing existing capacity problems.

The main organ of collective security decisions in Africa is the AU PSC, “a standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts” and “a collective security and early warning arrangement to facilitate timely and efficient response to conflict and crisis situations in Africa”. Consisted of 15 elected members, the PSC Protocol stipulates, *inter alia*, the principle of respect for the rule of law and fundamental human rights and freedoms (Art. 4c.), and the right of the Union to intervene in a member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide, and crimes against humanity. Together with the Chairperson of the Commission, the PSC is empowered, *inter alia*, to authorize the deployment of peace support missions and to recommend interventions on behalf of the AU in an AU member State. It meets as often as required, but at least twice a month at the AU Headquarters in Addis Ababa, at the level of the AU Permanent Representatives. It is also to meet at least once a year at Ministerial and Heads of State and Government level.

Each member State has one vote, although decisions are usually taken by consensus. It can hold: open sessions to receive briefings (but no decisions are taken); consultations to enable it to develop a consensus; and closed sessions during which decisions are taken. Decisions are communicated by a communiqué. Members of the Council directly affected by the situation under debate shall be excluded from the session, a rule which has been applied with less stringency (e.g. not against Ethiopia on Somalia).

To support the PSC other organs were established.

First, the Panel of the Wise, composed of five members selected from highly respected African personalities. Its mandate leaves room for a variety of initiatives including advising AU organs, undertaking public or secret diplomacy, and carrying out fact-finding missions, as well as conducting shuttle diplomacy or assisting in mediation activities. Since its establishment the Panel has devoted three consecutive years to specific working themes, all leading to comprehensive reports with lessons learned and recommendations to the AU. Currently the Panel has been tasked by the AU Special Summit on Conflicts and Crisis to prepare a report to update the AU doctrine on peace and security on the events in North Africa. The role of the Panel of the Wise, however, has been limited so far. Beyond the problem of availability, the AU Commission also needs to work on a general framework for how to make best use of the Panel. This should also be accompanied by more resources to support the Panel, including the staffing of the Panel's Secretariat at the AU Commission. On the contrary, as can be observed from recent AU mediation activities (Darfur, Cote d'Ivoire, Tunisia, Egypt, or Libya), the general trend seems to go in the direction of ad-hoc, high-profile mediation panels rather than using the existing institutions.

Second, the Continental Early Warning System was established, with the aim to support the PSC work in the anticipation and prevention of conflict situations in Africa. Conceptualized along a three-pillar framework, including systematic information gathering, information analysis, and the production of early warning reports and country assessments, the CEWS comprises a continental component, the Situation Room, located in Addis Ababa, and similar regional components in the five RECs. The cooperation and exchange between the regional as well as the continental dimension of early warning is crucial to the success of this system. Considered one of the more advanced pillars of the APSA, CEWS' main problem seems to be the integration of its products into the daily business of the other APSA pillars.

Finally, the African Standby Force is aimed at performing the future multidimensional peace support operations as set out in Article 4(h) and (j) of the AU Constitutive Act or for purposes of preventive action, peace-building, post-conflict disarmament and

demobilization, humanitarian assistance, as well as in other situations as mandated by the PSC. The mandating body can either be the PSC or the UNSC. The ASF shall comprise five regional brigades, each having a military, police, and civilian component. The regional brigades are: the EASF (East African Standby-Force), the ESF (ECOWAS Standby Force), the NARC (North African Regional Capability), the FOMAC (ECCAS Standby Force), and the SSF (SADC Standby Force). A continental PLANELM (Planning Element) will support the regional brigades with overall coordination at the AUC PSOD (Peace Support Operations Division). Initially envisaged to be operational in 2010, there is still a far way to go before such a start is reached. As a consequence, the AU Ministers of Defense and Security decided in December 2010 to envisage the year 2015 as a new benchmark for the full operationalization of the ASF.

From doctrine to practice: challenges in applying the new AU tools in conflicts and crisis

In the last decade, since its establishment, the AU faced security challenges ranging particularly from its new obligations under the doctrine of the *responsibility to protect*. This section will therefore assess the AU's practices when implementing its doctrine in crisis and conflict situations on the continent, by analyzing the cases of AU interventions in Darfur and Somalia. As highlighted in the previous sections, the norms underpinning the AU new peace and security agenda draw significantly on the elements of the responsibility to protect, meaning the responsibility of the international community to intervene in humanitarian catastrophes to protect vulnerable people. By affirming "the right of the Union to intervene in a member State pursuant to a decision of the AU Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity", Article 4(h) of the Constitutive Act legalized the responsibility to protect in Africa. In this regard, the AU Constitutive Act can be considered "the first international treaty to recognize the right on the part of an international organization to intervene for human rights protection purposes". Furthermore, Article 4(j) declares "the right of member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security".

Overall, it can be argued that while the AU is well equipped with a normative framework and very often political commitment to ensure continental response to protect civilians, however, its actions on the ground, as the cases of Darfur and Somalia illustrate, are hampered by lack of resources and capacity to fully implement its mandate, and often also by member States' reluctance (as in the case of Sudan) to see an international organization replacing the competences of the State in its internal affairs.

The Darfur crisis and the AMIS (African Union Mission in Sudan)

When the Darfur crisis erupted in 2003, despite the large western media attention, it was immediately evident that, because of the difficult geography of the area and Khartoum opposition to a foreign intervention, there would be no immediate robust international commitment. This prompted international partners to turn to the African leaders for an AU led peacekeeping and peacemaking intervention. While some viewed it as a good way for “Americans and Europeans to wash their hands of the crisis”, international partners were viewing it as the beginning of a new pattern applying “the mantra of African solution to the African problems”. African leaders instead saw the AU responsibility for peace and protection in Darfur as an illustration that Africa was taking up the burden of obligation, at a time when the world turned elsewhere. Coming a year after the inauguration of the AU in 2002, this was a clear “test-case” for the new AU ambitious peace and security agenda of the continent. However, deploying all the newly available – and never applied – AU tools, including major peacekeeping operations and peacemaking initiatives, was going to probably be the largest endeavor the continental organization had ever undertaken so far in peace and security. It was a daunting task, “an experiment in African peacekeeping” that posed a lot of challenges for the AU. The Darfur peace process started with the signing of the N’Djamena HCFA (Humanitarian Ceasefire Agreement) on April 2004, in which the parties (Government of Sudan and the rebel groups) agreed to a cessation of hostilities, establishing a Joint Commission and a Ceasefire Commission, facilitating the delivery of humanitarian assistance, and creating a team of military observers for the ceasefire. The last point is particularly relevant in this regard, as the military observers were to be protected by an armed force called AMIS. This provided the legal basis for AMIS, which was authorized by the AU PSC in May 2004 and which would subsequently become the largest African peacekeeping operation at the time. Since the beginning of its operation in Darfur, the AU faced several challenges, including: (i) the weakness of its mandate; (ii) the lack of capacity and predictable funding; and (iii) more political-related issues.

First, the AMIS mandate has been considered limited and “one step behind the realities on the ground”. The mission initially consisted of military and civilian staff and was mandated to carry out investigations, verifications, monitor and report compliance with the ceasefire agreements. AMIS initial mandate authorized AMIS troops only to monitor the ceasefire, and to protect monitors as well as themselves without any mention of the need for protection of civilians. The AU was therefore forced to lower its ambitions and take out any reference to protection of civilians, because of Khartoum’s opposition and

AMIS initial limited strength (the area to patrol was too large for few thousands of troops, not sufficiently qualified and equipped). This argument highlighted a fundamental dilemma of the AU intervention in Darfur: on one hand, the wish for the AU to adhere to its new security principles; on the other, the need to ensure Khartoum's cooperation to face the large operational challenges of the deployment. However, as the security situation deteriorated, the PSC incrementally increased the number of AMIS personnel "from an initial handful of observers and protection forces to a multidimensional force consisting of thousands of military, civilian and police personnel". On October 20, 2004, the PSC agreed on a strengthened AMIS mission, called AMIS II. This was possible only after large pressure on Khartoum to accept a strengthened presence.

Second, there were problems related to capacity and predictable funding. As an AU observer noticed, the Sudanese Government and the rebels were very often better equipped than AMIS troops. In addition, African troop contributing Countries were not sending to the front the best prepared and capable battalions of their national armies. Therefore, when the protection of civilians was included in the mandate, the fundamental weakness of AMIS was "a severe mismatch between resources and tasks". Its only previous experience was the AMIB (African Union Mission in Burundi), a much smaller force in a much less complex environment than Sudan. As a consequence, the mission was hampered by internal shortcomings, particularly logistical problems and the challenges related to funding, deploying and paying well-trained troops. In other words, "the series of tasks required of AMIS were significantly more complex than the nascent AU peace and security architecture was capable of supporting at the time". Equally important to the capacity problems, AMIS suffered heavily because of the lack of predictable funding to cover its \$465 million annual operating costs as well as adequate transportation and intelligence capabilities. AMIS was a peacekeeping mission authorized by the UN Security Council, but the latter was adamantly opposed to pay for the mission through its assessed contribution for a mission that it does not lead. As a consequence, AMIS was funded only through donors' voluntary contributions, whether in cash (mainly by the EU) or in kind (by the US and Canada). First, such donations were often not sufficient to meet the mission needs. In August 2005, AMIS reported a deficit of \$173 million and in May 2007 many of the AU peacekeepers had not received their pay in months.

Third, to undermine the effectiveness of AMIS were more politically related issues: (i) Khartoum has been traditionally reluctant to the presence of international troops in its territory. It accepted the AU mission because of its continental character. But once AMIS started to deploy, the Government of Sudan held the day-to-day mission hostage with administrative obstructions and slowdowns. The ultimate goal was to have a mission

on the ground the weakest possible so as to leave the freedom of operation to the SAF (Sudan Armed Forces); (ii) it has been argued that political agreements supporting the AMIS mandate were “structurally flawed and/or lack political buy-in across much of Darfur”. In the initial phase of the mission, the signing of the ceasefire and the subsequent parties’ participation in the ceasefire commission provided a good basis for the mission. However, with the degradation of the peace process following the Darfur Peace Agreement, such mechanisms became paralyzed and the mission operated in a vacuum, without any political arrangements with the worrying parties, other than Khartoum.

The AMISOM (African Union Mission in Somalia)

Although it is known as one of the most protracted contemporary crises in the world, there is a consensus among practitioners and academics that the Somali conflict has failed to attract the necessary international community attention for a robust external intervention, in what has been called the “Somali fatigue”. As an illustration of that, the international community has withdrawn its involvement in peacekeeping intervention in Somalia since March 1995, when the UN Operation in Somalia II (UNOSOM II) withdrew. A peacekeeping mission reappeared in Somalia more than ten years later, when, in January 2007, the AMISOM was established to replace the Ethiopian troops that had invaded Somalia at the invitation of the TFG (Transitional Federal Government) to defeat the Islamic Courts which had taken over large parts of the Country. In the absence of a UN mission, AMISOM was mandated for an initial period of six months with a sort of interim mandate “with the clear understanding that the mission will evolve to a UN operation”. AMISOM mandate, which was endorsed by the UN Security Council on 21 February 2007, included: (i) supporting the TFIs (Transitional Federal Institutions) in their efforts of stabilizing the Country and the furtherance of dialogue and reconciliation; (ii) facilitating the provision of humanitarian assistance; (iii) and creating conducive conditions for long term stabilization, reconstruction and development in Somalia. AMISOM was to consist of both military and civilian component amounting up to 8,000 peacekeepers; however, until 2009, AMISOM actual strength did not exceed 3,000 troops. Established four years after AMIS, AMISOM nevertheless suffered from similar challenges.

First, despite the AU repetitive calls for increased African support, only Uganda and Burundi have contributed in troops. The reluctance of other African Countries in sending their troops to Somalia has further slowed the deployment; it has complicated the chain of command of the mission, increasingly under the influence of the few TCC’s

(Troops Contributing Countries); and has weakened the credibility of the mission vis-à-vis new potential donors. The limited number of troops was the main reason for the AU to leave out protection of civilian from its mandate, which was only limited to the protection of the Government institutions. This also did not leave any other option for the AU to limit the area of deployment to the capital Mogadishu. These limitations hampered the capacity of the mission as well as its credibility vis-à-vis the population in Mogadishu. Entangled within a battle against Al Shabaab in 2009-2010, which caused a large number of civilian casualties (as well as 350 deaths and 1,500 wounded from AMISOM side), the AU, under pressure from TCCs and IGAD, endorsed a new force strength of 20,000, with the requisite air and marine capabilities, in mid-October 2010. Two months later, the UN Security Council authorized the AU to increase its force strength from 8,000 to 12,000, considering the figure of 20,000 as unsustainable. One year after, at the moment of writing, AMISOM has deployed 9,554 troops. This significant reinforcement has enabled AMISOM, with the support from TFG troops, to have successfully carried out a military offensive against Al Shabaab in the last months, obliging the Islamist forces to withdraw from most of the capital.

Second, as was the case of Darfur, AMISOM suffered from the lack of predictable funding. Far from being self-sustaining, AU has repeatedly demanded to pay its UN mandated peace operations, including AMISOM, through UN assessed contribution, rather than only through voluntary donations. At the same time, the AU has systematically called, without success, on the UN to take-over the mission, arguing, legitimately, that its mission was established as an “interim” measure and was not sustainable in the long term. The UN Security Council, however, refused to take over the mission, arguing that there were not the conditions for a standard peacekeeping operation and opposed to create a practice in financing non-UN mission through UN contribution. It is against this background that the UN opted, as an alternative, to deploy a UN support-packages to AMISOM from its assessed contributions. However, the UN support does not include troops’ allowances (currently paid by the European Commission that has donated a total of €250 million to AMISOM) and contingent own equipment (mainly provided by the US and UK). Other donors include Italy, Sweden and to a minor extend China and the League of Arab States. But donations have not yet met all the needs of AMISOM. Constantly on the risk to have not sufficient budget to run the mission in the future, the command of AMISOM is not in the position to carry out the necessary planning. At the moment of writing the financial status of AMISOM is concerning and its future uncertain. With the EU APF (Africa Peace Facility) reaching its limits and the financial crisis draining the budgets of AMISOM traditional donors, the AU is looking for alternative sources of donation to sustain its mission.

Third, AMISOM main handicap has been the fragility of the TFG which is mandated to protect. To AMISOM goes the credit of having safeguarded the existence of the TFG from being overthrown by Al Shabaab and therefore the survival of a very fragile peace process. However, the TFG leadership has failed so far to make the necessary political progress in the reconciliation with other armed (and non-armed) groups to alleviate the pressure on AMISOM. The need of a political process has been overshadowed in the last years by political divisions within the TFG as well as by a repetition of military offensives between the TFG/AMISOM and Al Shabaab. What the AU and the larger international community has probably under-estimate is that an almost entirely military-approach to the crisis in Somalia has further distanced potential alternative donors (as the Gulf Countries) and troops contributing Countries. In light of the current financial crisis affecting Somalia's main donors, a more calibrated approach is therefore needed to build a sustainable peace process.

Conclusions

There remains certain skepticism over the role of the AU. Criticism is particularly centered on the organization's lack of resources, capacity, and, last but not least, a too much prudent approach towards incumbent undemocratic ruling elites in the continent, as the case of Libya today illustrates. Yet again, the AU's recent difficulties in North Africa and its funding problems should not overshadow the tremendous progress of the AU in the first decade of its life, particularly in the field of peace and security. During this period, the young organization did not only rely on a unique set of liberal and interventionist norms vis-à-vis its member states, far more advanced than the UN Charter, but it has also started a gradual process of implementation of its ambitious doctrines, to a large extent quite successfully.

The main illustration of the AU emerging role in peace and security are its commitments in Darfur and Somalia, intervening in those crises where the UN was unwilling or unprepared to step in. This, in turn, has strengthened the self-confidence of the AU in challenging different external agendas on the continent, including from the UN Security Council. Finally, it is fair to conclude that while the OAU *raison d'être* was its fight against colonization and apartheid, the AU's main focus in the last decade has been its peace and security policy. While such security issues are essential, particularly in light of the instability of the continent, if not accompanied by equal efforts in development and integration, it will prove insufficient to provide Africa with a new role in the realm of international relations.

The AU lack of predictable funding has largely hampered these interventions. In order to find options to flexible, durable and foreseeable sources of financing to AU peacekeeping operations, on 16 April 2008 the UN Security Council welcomed the appointment of a joint AU-UN panel, led by former Italian Prime Minister Romano Prodi. The Prodi Panel's report encompassed several recommendations involving UN funding, including from UN assessed contributions. When Prodi submitted his report to the Security Council in December 2008, it was unanimously praised by African members, but raised considerable reservations among permanent members that remain reluctant to use assessed contributions to fund AU missions. Despite a subsequent UN Secretary General report on this regard, the issue remains contentious and the AU and UN are still undertaking dialogue, through an ad hoc AU-UN task force, to find a consensual way forward. Overcoming this problem and attracting new non-traditional donors (particularly the BRIC) will be essential for the future of the AU peace support operations.

La questione del Nilo e gli equilibri regionali del Corno d’Africa

Marozia Calvino¹⁷

La questione dello sfruttamento e della ripartizione delle acque del Nilo sta riacquisendo, dopo un decennio di relativa quiete, nuova predominanza nell’agenda diplomatica dei Paesi dell’Africa Orientale. La variabile “idropolitica” si innesta dunque in una regione caratterizzata da equilibri non esenti da elementi di criticità quali, in particolare, la secessione del Sudan del Sud, la perdurante assenza di un Governo stabile in Somalia, l’irrisolta disputa confinaria tra Etiopia ed Eritrea e, infine, la delicata fase di transizione in Egitto, a seguito della rivoluzione dello scorso 25 gennaio. Il recente “strappo negoziale” dei Paesi a monte, che hanno firmato un nuovo trattato sul Nilo, il CFA (Comprehensive Framework Agreement), senza il consenso de Il Cairo, ha acuito la storica rivalità tra Egitto ed Etiopia, segnando una importante cesura in un processo negoziale iniziato nel 1999 con l’istituzione della NBI (Nile Basin Iniziative). Tale accelerazione si inserisce in un sistema regionale ove il problema dell’approvvigionamento idrico è centrale a causa del costante aumento demografico, di accresciute necessità di sviluppo socioeconomico, della modernizzazione delle tecniche agricole e della progressiva avanzata della desertificazione. Il bacino idrografico del Nilo, con il fiume e i suoi affluenti, copre una superficie di circa tre milioni di chilometri quadrati, all’incirca un decimo del continente africano. Con i suoi 6.800 km, il Nilo è il fiume più lungo del mondo: quasi 246 milioni di persone vivono lungo il suo bacino e 123 milioni dipendono da esso per la sussistenza. A esclusione dell’Egitto, pressoché tutti gli Stati del bacino nilotico (Burundi, Egitto, Eritrea, Etiopia, Kenya, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sudan, Tanzania e Uganda) condividono l’ultimo segmento della classifica redatta dallo United Nations Development Programme sull’Indice di Sviluppo Umano, elaborata sulla base del reddito pro-capite, dell’aspettativa di vita alla nascita e del tasso di alfabetizzazione. Le popolazioni di questa regione, che nel 2050 verosimilmente duplicheranno, sono tra le più povere del pianeta. La stabilizzazione della situazione politica dell’area sembra dunque rappresentare la precondizione per una gestione equa e ottimale dell’acqua.

¹⁷ *Esperto di questioni geopolitiche regionali*

Un frammentato regime giuridico

Sotto il profilo idrologico, il Nilo origina da due diverse aree geografiche, il bacino del Nilo Bianco e quello del Nilo Azzurro, i cui fiumi si uniscono all'altezza di Khartoum, capitale del Sudan, e da lì scorrono, senza l'immissione di altri affluenti, fino al Mediterraneo. La sorgente del Nilo Bianco si trova nella regione dei Grandi Laghi, sulle alture del Burundi, mentre quella del Nilo Azzurro è situata nell'altipiano etiopico-eritreo. Se il Nilo Bianco ha una portata costante, garantita dalle riserve dei Grandi Laghi, in particolare del Lago Vittoria, le portate del Nilo Azzurro e dei suoi principali affluenti (Atbara e Sobat) sono invece soggette a importanti variazioni stagionali, che dipendono dalle precipitazioni annue sull'altipiano a cavallo tra Etiopia ed Eritrea. La portata media del Nilo è di 84 chilometri cubici: l'86% ha origine dall'altipiano etiopico-eritreo, il restante dalla regione dei Grandi Laghi. L'Egitto, il Paese che utilizza la quota di risorse idriche più rilevante del fiume, poiché dipende pressoché completamente da esso per il proprio approvvigionamento idrico, non contribuisce in alcun modo alla sua portata.

L'attuale frammentazione del regime giuridico che disciplina lo sfruttamento e la ripartizione delle acque del Nilo ha origine nel periodo coloniale, segnatamente a seguito dell'occupazione dell'Egitto da parte dell'Inghilterra, avvenuta nel 1882. Londra divenne in questo modo la principale potenza coloniale del bacino nilotico, presto rincorsa dall'Italia e dal Belgio, con Roma che acquistò nello stesso 1882 la Baia di Assab, e Bruxelles che in quegli anni incominciava a porre le proprie basi nella regione del Congo. Il bacino del Nilo, così come del resto quasi tutto il Continente africano, venne diviso in zone di influenza dalle potenze coloniali.

I principali accordi del periodo coloniale vedono protagonisti la Gran Bretagna, in qualità di potenza incontrastata, in Egitto, Sudan, Uganda, Kenya e Tanzania. Lazione di Londra, interessata principalmente a favorire la produzione intensiva di cotone in Egitto, si focalizzò sulla tutela dei cosiddetti "diritti storici" de Il Cairo, evitando che i Paesi a valle potessero mettere a repentaglio la costanza della portata del Nilo in Egitto. A tal fine fu firmato il trattato anglo-italiano del 1891, che prevedeva che nessun tipo di lavoro o progetto, che potesse modificare in qualche modo il corso e la portata del Nilo, dovesse essere attuato nell'area del fiume Atbara. Obiettivo di Londra era evitare che una conquista italiana dell'intera Africa Orientale potesse minacciare l'irrigazione dell'Egitto. A tale primo trattato ne seguirono diversi altri (spesso nella forma di scambi di note) ispirati dallo stesso principio: il trattato anglo-etioptico del 1902, quello anglo-belga del 1906 e uno nuovo anglo-italiano del 1925.

Bisogna tuttavia aspettare il 1929 per la firma dell'importante accordo sulle acque del Nilo tra l'Alta Commissione britannica a Il Cairo (potenza coloniale in Kenya,

Uganda, Tanzania e, insieme all'Egitto, in Sudan) e le Autorità egiziane (indipendenti da Londra dal 1922). L'accordo garantiva un regime delle acque favorevole all'Egitto, allocandogli 48 chilometri cubici all'anno; 4 furono concessi al Sudan e 32 rimasero non allocati. Tuttavia, il nuovo Stato sudanese, indipendente dal 1956, invocò immediatamente la revisione del trattato del 1929 e, dopo un complesso negoziato con Il Cairo, caratterizzato anche da minacce di ricorso all'uso delle armi, si giunse nel 1959 all'NWA (Nile Water Agreement), che prevede che la portata del fiume sia di 84 chilometri cubici alla diga di Assuan (i cui lavori erano in procinto di essere avviati da Nasser). Di questi, 55,5 spettano all'Egitto, 18 al Sudan e gli altri non sono allocati. Inoltre, il NWA stabilisce che lungo il Nilo, i suoi tributari e il bacino del lago Vittoria, non può essere intrapresa alcuna opera che possa ridurre il volume dell'acqua che raggiunge la diga di Assuan, garantendo all'Egitto il diritto di "ispezionare" il fiume con delle navi lungo tutto il suo corso, inclusi i suoi affluenti più remoti, garantendo così a Il Cairo un diritto di veto sui progetti idrici ed elettrici degli Stati a monte.

Negli anni Sessanta ottengono l'indipendenza, tra gli altri, Burundi, Kenya, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Uganda e Tanzania, che si uniranno all'Etiopia nel contestare progressivamente l'assetto giuridico dell'utilizzo delle acque formatosi nel periodo coloniale.

L'assenza di una regolamentazione multilaterale chiara e accettata da tutti ha portato nel tempo i vari Stati rivieraschi a interpretare i principi convenzionali sui corsi d'acqua internazionali in base ai rispettivi interessi: se Egitto e Sudan si considerano vincolati dall'accordo del 1959, gli Stati a monte ritengono che la gestione delle acque del Nilo necessiti di una nuova regolamentazione multilaterale, poiché, al momento, la materia risulterebbe non disciplinata. E, com'è noto, quando si è in presenza di un vuoto normativo, prevalgono le logiche dei rapporti di forza.

I negoziati per un regime multilaterale

Dagli anni Sessanta gli Stati del bacino hanno tuttavia avviato tentativi di istituzionalizzazione di fora diplomatici adibiti alla cooperazione nel settore idrico. Il primo tentativo di cooperazione risale al 1967, con l'HIDROMET (Hydrometeorological Survey of Lakes Victoria, Kioga and Alert), il quale coinvolse tutti gli Stati rivieraschi meno l'Etiopia, che vi entrò nel 1971 con il solo status di osservatore. Fallito il tentativo egiziano e sudanese di istituire una Planning Commission per la gestione delle acque del Nilo, perché non affrontava il nodo della revisione delle quote d'acqua, bisognerà aspettare il 1983 per la

nascita di una nuova organizzazione, l'UNDUGU, che in swahili significa "fratellanza", alla quale tuttavia Kenya, Tanzania ed Etiopia decisero di non partecipare, minando in partenza la prospettiva di una cooperazione regionale. L'Egitto allora promosse una politica di *confidence-building*, offrendo assistenza per progetti regionali, focalizzati in particolare sul controllo degli scarichi inquinanti nelle acque. Questa nuova iniziativa diplomatica portò alla creazione nel 1993 della TECCONILE (Technical Cooperation Committee for the Promotion, Development and Environmental Protection of the Nile), la quale si occupava prioritariamente del controllo della qualità dell'acqua nei laghi equatoriali adottando, nel 1995, il Nile River Basin Action Plan, che individuava una ventina di progetti nel settore della protezione ambientale. L'Egitto, con alcuni donatori internazionali, finanziava l'organizzazione, nella speranza di ammansire le rivendicazioni degli Stati a monte. A partire dall'esperienza della TECCONILE, nel febbraio del 1999 fu lanciata la già accennata NBI, che si pone come obiettivo non solo il conseguimento di uno sviluppo sostenibile della gestione delle acque, ma anche il raggiungimento di un quadro di cooperazione regionale accettabile per tutti gli Stati rivieraschi per favorire una più stretta cooperazione nella gestione integrata del sistema idrologico del fiume. La NBI si compone di tre organi principali: il NILE-COM (Consiglio dei Ministri delle Risorse Idriche) degli Stati Membri, il NILE-TAC (Comitato di Assistenza Tecnica) e il Segretariato, con sede a Entebbe, Uganda. Tale strutturato organigramma è finanziato da numerosi donatori internazionali, in particolare UNDP, Banca Mondiale e FAO. Anche l'Italia, in *partnership* con la FAO, ha contribuito finanziariamente ad alcuni progetti gestiti dalla NBI.

Con l'accordo del 1999, i dieci membri della NBI – Burundi, Egitto, Etiopia, Kenya, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sudan, Tanzania, Uganda ed Eritrea, con quest'ultima avente il solo status di osservatore – hanno dunque costituito non solo un forum per la condivisione di informazioni tecnico-scientifiche, ma anche una struttura incaricata di coadiuvare gli Stati nilotici verso una revisione condivisa del quadro giuridico vigente, al fine di superare i fasci di accordi bilaterali e trilaterali e la mancanza di un trattato multilaterale riconosciuto valido da tutti. La NBI ha rappresentato un importantissimo catalizzatore per la pace e la sicurezza di una regione altamente instabile, fungendo da stanza di compensazione delle tensioni tra gli Stati rivieraschi. Essa rappresenta altresì un importante consesso volto alla costruzione della fiducia tra gli attori coinvolti, favorendo il dialogo su problematiche comuni. Inoltre, attraverso la NBI sono stati lanciati numerosi progetti, in particolare lo SVP (Shared Vision Programme), che raduna tutti gli Stati della NBI, l'ENSAP (Eastern Nile Subsidiary Action Program), di cui fanno parte Egitto, Sudan ed Etiopia, e il NELSAP (Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action program), di cui sono membri tutti gli Stati tranne l'Etiopia.

Lo “strappo” negoziale

Tuttavia, più di dieci anni di negoziati nel quadro della NBI non hanno portato al raggiungimento dell'ambizioso quanto complesso obiettivo di traghettare gli Stati rivieraschi verso il nuovo trattato multilaterale sulla gestione e la ripartizione delle acque del Nilo, il CFA. La negoziazione del CFA si è infatti arenata sul dettato dell'art.14 (b). Nella versione proposta dagli Stati a monte, tale articolo recita che la sicurezza idrica è garantita a tutti gli Stati rivieraschi “not to significantly affect the water security of any other Nile Basin State”. Gli egiziani, che sostengono che in tal modo verrebbe dischiuso il vaso di pandora della revisione delle attuali quote di utilizzo del fiume, hanno proposto una differente norma di linguaggio: “not to adversely affect the water security and current uses and rights of any other Nile Basin States”, che mira a preservare i “diritti storici” sanciti dal trattato del 1959. A fronte di tale stallo negoziale, i sette Stati rivieraschi a valle hanno convocato un vertice a Entebbe il 14 maggio del 2010 per aprire alla firma un testo di accordo multilaterale, sul quale non vi è il consenso dei due Stati a valle. Per cercare di venire parzialmente incontro alle esigenze dell'Egitto, nella riunione di Entebbe è stato aperto alla firma degli Stati rivieraschi un testo di accordo che contiene le due versioni dell'art.14 negli annessi del testo, con la previsione che, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, la neo-costituita Commissione del Nilo debba definire il dettato finale dell'articolo. Tuttavia, il compromesso non ha potuto rendere il trattato accettabile per l'Egitto, il quale ha indicato che anche l'art.4 del CFA, che contiene il principio secondo cui le acque del fiume dovranno essere utilizzate dai Paesi rivieraschi in modo “equitable and reasonable” e “taking into account the interests of the Basin States concerned”, aprirebbe di fatto la strada a una futura revisione delle quote.

Nonostante l'opposizione degli Stati a valle, durante la cerimonia a Entebbe, Etiopia, Tanzania, Uganda e Ruanda hanno firmato il CFA. Il Kenya lo ha sottoscritto due giorni dopo, il Burundi il 28 febbraio 2011 e la Repubblica Democratica del Congo si è riservata un ulteriore lasso di tempo di riflessione. Alla luce del disposto dell'art.42, il CFA entrerà in vigore sessanta giorni dopo il deposito della sesta ratifica. A oggi vi sono dunque sei firme ma i processi di ratifica non sono ancora stati completati.

L'Egitto aveva dunque avviato un'offensiva diplomatica, offrendo assistenza tecnica in cambio di un approccio più sensibile alla peculiare posizione idrologica, che si poneva quale obiettivo prevenire la firma del CFA da parte di Burundi e Repubblica Democratica del Congo e la ratifica da parte degli altri cinque Paesi. Tale azione è stata tuttavia investita dalla rivoluzione di Piazza Tahrir, che ha portato alle dimissioni di Mubarak e al transitorio ripiegamento dell'Egitto sul fronte interno.

In tale contesto, a metà febbraio 2011, l'Etiopia ha annunciato la costruzione di una nuova diga sul Nilo azzurro, denominata Millennium Dam (o Renaissance Dam). Tale impianto, di dimensioni alquanto ragguardevoli (capacità di circa 5.000 MW e creazione di un invaso di circa 67 miliardi di metri cubi, a seconda della stagione e del tasso di precipitazioni), dovrebbe costare all'incirca 3,3 miliardi di euro. La capacità di produzione di energia assicurata dal nuovo impianto sembra essere superiore al fabbisogno interno etiopico, anche qualora quest'ultimo dovesse crescere di oltre due punti percentuali, soddisfacendo le più ottimistiche stime del Governo. Buona parte dell'energia prodotta sarebbe dunque destinata all'esportazione, verosimilmente verso il Sudan, dal momento che l'impianto sorgerà a circa 40 km dal confine, nonché il Sudan del Sud e, in prospettiva, l'Egitto stesso (al momento mancano però le infrastrutture di trasmissione). Tuttavia, la costruzione della diga, i cui lavori sono stati inaugurati alla presenza dello stesso Primo Ministro etiopico Meles Zenawi il 2 aprile 2011, è destinata a diventare un elemento centrale nelle relazioni bilaterali tra l'Egitto e l'Etiopia. Da parte egiziana, si teme in particolare che il riempimento dell'invaso d'acqua creato dalla nuova diga possa significativamente alterare la portata del fiume ad Assuan, nonché consentire alle autorità etiopiche di conquistare il controllo strategico dell'afflusso delle risorse idriche verso il Mediterraneo. Ad Addis Abeba si sottolinea invece che, in virtù dell'elevata altitudine rispetto al livello del mare, l'invaso artificiale avrebbe un impatto molto limitato in termini di evaporazione delle acque, certamente ben inferiore a quanto accade oggi ad Assuan, a beneficio anche dei Paesi a valle.

Le recenti evoluzioni

Il Ministero degli Esteri egiziano ha reagito immediatamente con grande preoccupazione all'avvio dei lavori della nuova diga, lamentando in particolare che l'Etiopia non avrebbe notificato alle autorità de Il Cairo le implicazioni del progetto dal punto di vista tecnico nonché sul flusso delle acque a disposizione dei Paesi del bacino del Nilo. Tuttavia, la posizione egiziana ha subito un graduale mutamento parallelamente al cambiamento di *leadership* a seguito delle dimissioni di Mubarak. La diplomazia del precedente regime viene oggi incolpata di scarso dinamismo nelle relazioni con i Paesi africani, un approccio che sarebbe all'origine dello "strappo negoziale" dei Paesi a monte. Sarebbe stata proprio la percezione da parte dei Paesi a monte di una asserita debolezza dell'impegno e dell'azione egiziana nel quadrante geopolitico africano a incoraggiarli a perseguire posizioni più intransigenti sul *dossier* nilotico. In altre parole, la visione dell'Egitto quale

pilastro del fronte arabo moderato, garante della stabilità regionale del Medio Oriente e di equilibri internazionali vicini agli interessi e alle sensibilità dell'Occidente, si sarebbe tradotta in una negligenza negli affari africani e nella costante ricerca di una sintonia con i Paesi occidentali, che avrebbe portato Il Cairo a percorrere traiettorie non sempre coincidenti con i propri immediati interessi nazionali.

L'attuale dirigenza sembra oggi invece perseguire un ri-orientamento della politica estera, al fine di assicurare nuovi margini di manovra a Il Cairo. Tale approccio è stato declinato con particolare visibilità nello spazio politico del bacino del Nilo, alla luce dell'aspirazione della nuova dirigenza egiziana di "restituire" all'Egitto un ruolo di *leadership* sul continente africano. A seguito di una missione in Etiopia di *public diplomacy* di una delegazione egiziana di 48 membri in rappresentanza di diversi segmenti della società civile, il nuovo Primo Ministro Sharaf si è recato personalmente ad Addis Abeba. La delegazione governativa, che comprendeva anche i responsabili dei Dicasteri degli Esteri, della Cooperazione Internazionale, dell'Energia e delle Risorse Idriche, ha portato un messaggio di distensione, sottolineando l'esigenza di ricercare una soluzione mutuamente soddisfacente e facendo un passo indietro rispetto alla strenua difesa dei "diritti storici" stabiliti dai trattati del 1929 e del 1959. Il Primo Ministro Sharaf non è riuscito a ottenere che l'Etiopia rinunciasse alla costruzione della Millennium Dam, ma ha raggiunto l'importante obiettivo per il quale venga formato un comitato tecnico misto che avrà il compito di effettuare una valutazione sulle implicazioni del progetto stesso. L'istituzione di tale comitato appare un segnale promettente per il futuro dei rapporti tra Il Cairo e Addis Abeba, poiché rappresenta sia un passo avanti nell'ottica di trasparenza sul nuovo "faraonico" progetto etiopico, sia una presa di coscienza, da parte delle autorità etiopiche, dei dubbi e delle preoccupazioni che animano la controparte egiziana. Inoltre, Addis Abeba ha promesso di "congelare" il processo di ratifica, e quindi l'applicazione, del CFA, sino all'elezione di un nuovo Governo e di un nuovo Parlamento in Egitto, al fine di fugare ogni sospetto di voler trarre profitto dalla congiunturale debolezza egiziana.

Al di là dell'aspetto contingente, e, come visto, in divenire, la situazione attuale è sintomatica di una grande fluidità nello scacchiere del Corno d'Africa. Nel Sud dell'area nilotica vi è infatti in atto un rapido processo di trasformazione, sia da un punto di vista economico che politico-istituzionale. In un'area ove continua a dominare una logica improntata ai più ferrei principi della *realpolitik* e dell'equilibrio dei poteri, è aumentata la proiezione politica, commerciale, industriale e infrastrutturale dei suoi Paesi, e in particolare dell'Etiopia, anche grazie a massicce iniezioni di investimenti esteri, in particolare cinesi ma anche indiani. Il nuovo attivismo diplomatico etiopico, non esente da una certa alterigia, rappresenta oggi il cardine degli equilibri dell'Africa Orientale: principale

alleato nel Corno d’Africa degli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo internazionale, tra i principali destinatari dell’aiuto pubblico allo sviluppo degli Stati OCSE e degli investimenti cinesi in Africa (che stanno costruendo ad Addis Abeba il nuovo Quartier Generale dell’Unione Africana), l’Etiopia ha acquistato indipendenza nelle dinamiche politiche regionali, tanto da sfidare l’egemonia egiziana sulla gestione e la ripartizione delle acque del Nilo.

D’altro canto, per contrastare la percepita perdita di influenza sullo scacchiere africano, acuita dalla momentanea debolezza sul fronte interno, Il Cairo sta inaugurando una nuova politica “africanista”, volta a ristabilire il proprio ruolo – politico, economico e ideologico – sul continente. La politica africana de Il Cairo risente tuttavia dell’azione concorrente e antagonista di alcune potenze esterne al quadrante geopolitico di riferimento, quali la Cina, l’India e anche Israele, interessate a cogliere le nuove opportunità nei Paesi a monte. Cionondimeno, l’Egitto si affida innanzitutto all’asse con Khartoum, alleato certamente indebolito dalla secessione del Sudan del Sud, ma da cui la *leadership* del post-Mubarak ha riavviato la politica estera, con la prima missione all’estero del nuovo Primo Ministro Sharaf nel marzo scorso. Inoltre, particolare enfasi è data alla promozione di più ampi ed efficaci esercizi “multilaterali” di coordinamento ed integrazione tra i Paesi del continente africano.

Conclusion

Su tale fluido scacchiere geopolitico si è innestata il 9 luglio del 2011 la secessione del Sudan del Sud, a seguito del referendum sull’autodeterminazione, che porrà nuove problematiche dal punto di vista politico e giuridico. La nuova Repubblica del Sudan del Sud, infatti, si posizionerà verosimilmente, e ““idrologicamente”, con gli Stati a monte, in virtù dell’esigenza interna di utilizzo delle acque a scopi irrigui, circostanza che potrebbe incentivare Giuba a svincolarsi dal rispetto dei vecchi trattati. Infine, essendo il Sudan del Sud etnicamente dell’Africa nera, alla disputa andrebbe ad aggiungersi, nella peggiore delle ipotesi, l’ulteriore variabile del conflitto tra popolazioni arabe e africane. In tale scenario, rappresenta un segnale positivo la distensione in corso tra Egitto ed Etiopia, che allude forse alla formazione di un nuovo *nomos* in Africa Orientale, definito dalla sintesi degli interessi delle due più antiche statualità del continente africano, in grado di traghettare gli Stati rivieraschi verso un nuovo consenso nilotico, capace di soddisfare le nuove esigenze di sfruttamento delle acque dei Paesi a monte, tutelando al contempo la peculiarità della posizione idrologica egiziana. Dal punto di vista tecnico, potrebbe

rivelarsi di grande utilità l'avvio di nuovi progetti congiunti tra gli Stati rivieraschi, volti a studiare modalità di razionalizzazione dell'uso delle acque, anche con l'obiettivo di diminuire l'elevato tasso di evaporazione.

Rimane naturalmente da vedere se l'importante riavvicinamento tra i due principali Paesi dell'Africa Orientale potrà essere sostenibile nel tempo, dal momento che sulla questione nilotica Egitto ed Etiopia sono animati da interessi nazionali tanto profondi quanto di non immediata composizione. La posta in gioco è il riconoscimento dell'unità idrologica e politica del fiume, unico approccio capace di assicurare un sistema cooperativo della gestione delle acque e, in definitiva, delle crisi regionali.

Parte terza

Approfondimento sulla situazione somala

Somalia, un enigma risolvibile

Michele Mauro

La sfida degli Shabaab e la minaccia del jihadismo nel Corno d’Africa,

Felice Menabrea

La milizia islamista sufi Ahlu Sunna Wahl Jama’a (ASWJ)
e il suo ruolo nello scenario somalo

Paolo Quercia

10.

Somalia: un enigma risolvibile

Michele Mauro¹⁸

La Somalia appare a molti un pericoloso quanto disperato enigma. Per questo, pochi sembrano pronti ad affrontarlo veramente. Gli eventi in Somalia paiono del tutto marginali rispetto ad altri scenari internazionali, mentre l'apparente interminabilità della sua crisi disincentiva qualsiasi desiderio di affrontarne persino la sua recente metamorfosi fondamentalista.

La Somalia, così come la Liberia o la Sierra Leone, è "Africa nera", parte cioè d'un continente che, a Sud del Sahara, riveste limitata importanza strategica. Ma è anche il crocevia di tre aree geopolitiche: l'Africa nera, il mondo arabo e quello musulmano asiatico, cui la legano forti influenze ancor prima dei legami degli Shabaab con Al Qaeda e l'Afghanistan. Si pensi al movimento musulmano Tabligh, fondato in India nel 1926 e che in Somalia ha avuto ampi seguiti. Per tali motivi, gli eventi somali s'innestano in altri fenomeni propri di un'area piuttosto vasta: dallo Yemen, alla Nigeria e all'Uganda, fino al Pakistan, come emerge dal fatto che molti degli stranieri che indirizzano e addestrano gli Shabaab sono pachistani.

Occorre poi notare che la Somalia è l'unico Paese integralmente musulmano dell'intera costa orientale africana, da Port Sudan fino a Durban (se si prescinde dalla piccola Gibuti). Quanto vi succede influisce pertanto sulle significative minoranze musulmane delle coste occidentali dell'Oceano Indiano che, da sempre emarginate dal potere politico, risultano attratte (soprattutto nelle fasce più giovani) dagli sviluppi fondamentalisti in Somalia. Persino in altre regioni dell'Africa Subsahariana, del resto, se ne nota l'influenza, come dimostrato dal nesso fra il movimento fondamentalista nigeriano Boko Haram e gli Shabaab.

Quanto succede in Somalia può, inoltre, risultare fonte di rischi di sicurezza interna anche in Europa e Nord America a causa dei fenomeni migratori. Esempi di attentatori appartenenti alla diaspora somala pronti ad azioni terroristiche non mancano, neanche

¹⁸ *Esperto di questioni geopolitiche regionali*

nella lontana Australia. Non è, dunque, un caso se il primo *kamikaze* della storia degli Stati Uniti d'America, il somalo di cittadinanza USA Shirwa Ahmed, si è dato la morte il 29 ottobre del 2008 ad Hargeisa (causando decine di vittime). Del resto, la degenerazione progressiva della Somalia ha originato una consistente diaspora somala, connotata da seconde e terze generazioni non di rado affascinate dagli Shabaab, ovvero sospinte verso di loro dal rude approccio alla minaccia islamista da parte di molte autorità di sicurezza (i giovani bersagliati in quanto somali tendono poi a volgersi contro il Paese che li ospita, raccogliendo il richiamo Shabaab).

Sussistono, quindi, plurime ragioni per occuparsi della Somalia con ben maggior attenzione di una effimera “nota a piè di pagina” degli eventi internazionali. Se solo se ne volessero focalizzare le realtà odierne, ci si renderebbe conto ch'essa è ben lontana dall'essere un “enigma” irrisolvibile. Ma risulterebbe, altresì, immediatamente evidente la virulenza dei fenomeni che attualmente la contraddistinguono, dal fondamentalismo alla pirateria.

Il sorprendente successo degli Shabaab suggerisce d'iniziare questa breve disamina degli aspetti qualificanti della Somalia odierna dall'evoluzione dell'estremismo islamico negli ultimi trent'anni lungo tre successive fasi d'espansione. La prima si ebbe a seguito dell'approvazione della Legge sulla Famiglia del 1976, che riequilibrò i diritti delle donne rispetto agli uomini, causando veementi reazioni degli ambienti religiosi. Siad Barre reagì impiccando alcuni clerici musulmani, con l'effetto d'ingenerare una diaspora religiosa verso i Paesi wahabiti del Golfo. A tale esodo si affiancarono gli effetti del ricorso statunitense ai servizi di alcuni Paesi arabi amici (di segno wahabita) per reclutare adepti in funzione anti-comunista fra gli ufficiali delle Forze Armate Somale dell'era filo-sovietica. Uno dei maggiori *leader* del fondamentalismo odierno, Hassan Dahir Aweys, rientra proprio in quest'ultima categoria.

La seconda fase coincide con la caduta del regime di Barre. A fine anni Ottanta, le influenze di ritorno del wahabismo ispirarono due tendenze del neo-salafismo somalo: i Salafi Jihad, che credevano nella conquista del potere attraverso la canna del fucile, e i Salafi Jadiid, che ritenevano la *jihad* uno strumento estremo, cui preferire una più lenta ma profonda permeazione della società somala per guidarla oltre il tradizionale misticismo a-politico del sufismo. I primi si unirono sotto il vessillo dell'AIAI (Al Ittihad al islami), movimento guidato dal colonnello Hassan Dahir Aweys e sconfitto (non senza aver prima goduto del controllo di ampie parti del territorio somalo, dal Puntland al Gedo) soprattutto dalla tenuta del tessuto clanico-religioso d'una società somala allora non ancora sventrata dagli effetti della guerra civile. È, dunque, solo dopo che le forze etiopiche e puntlandesi del colonnello Abdullahi Yusuf posero in rotta l'AIAI nel 1996-1997 che

l'approccio dei Salafi Jadiid prevalse fra i salafiti somali: una miriade di ONG islamiste si dedicò, allora, alla monopolizzazione dei servizi sociali di base, a iniziare dall'istruzione, per conquistare la fiducia dei genitori e concentrarsi sull'educazione dei figli, tramite la creazione d'una miriade di madrasse di segno wahabita-salafita. Diversi giovani che combattono oggi nei ranghi degli Shabaab ne sono il prodotto.

C'è, tuttavia, la terza ondata che occorrerebbe focalizzare più di tutte: la nuova "generazione Jihad", che gli Shabaab si sono dati a crescere da quando hanno conquistato gran parte della Somalia Meridionale, a partire dall'estate del 2008. Si tratta di una popolazione al 60% composta da minorenni e per lo più analfabeta, ovvero indifesa di fronte all'indottrinamento coatto perseguito dagli Shabaab con diversi mezzi, dalla scuola, al *network* radiofonico "al Andalus", alle proiezioni pubbliche obbligatorie di film di propaganda jihadista.

Occorre allora ricordare che, oggi, la Somalia è il Paese ove un movimento corrivo di Al Qaeda (gli Shabaab) controlla più territorio al mondo (e la popolazione che vi abita). Ma è, anche, il più prolungato caso al mondo di "Stato fallito", ove ormai ben pochi hanno anche solo memoria di una genuina amministrazione pubblica, a livello locale come nazionale. Inoltre, la Somalia è vittima della prima carestia dichiarata dalle Nazioni Unite nel XXI secolo.

Come è possibile che tutto ciò sia sfuggito all'attenzione internazionale? Non dovrebbe forse bastare l'esperienza della degenerazione dell'Afghanistan post-sovietico in forma di una teoria di signori della guerra soppiantati dagli estremisti Talebani, in un disinteresse generale cui ha posto fine solo il tragico crollo delle Torri Gemelle del World Trade Centre a New York?

A gran parte di coloro che potrebbero, eppure stentano ad aiutare sul serio la Somalia, questa può apparire, oggi più che mai, una terra impossibile, ove tutto è stato tentato e tutto è fallito: ove qualsiasi cosa che si potesse conquistare con la canna del fucile è stato conquistato. Il "caso somalo" è nelle mani delle Nazioni Unite dal 2005, e tale sembra giusto che sia, perché nessuno Stato si sognerebbe di prendere in mano il pericoloso "enigma somalo": troppi vi si sono bruciati le dita, da "Restore Hope" nel 1992-1994 all'invasione etiopica del 2006-2008.

Eppure, il caso somalo non apparirebbe così impossibile se coloro che l'affrontino ne comprendessero davvero le specificità. Ciò continua a non verificarsi: delle coorti di diplomatici e funzionari "onusiani" dedicati a tale Paese, ben pochi possiedono la conoscenza basilare del tessuto clanico che – ancora oggi – resta la tela sulla quale si disegnano le identità dei somali. Pochissimi sono capaci, ad esempio, di superare il secondo livello d'identificazione clanica (es: Hawiye/HabrGhedir) per avvicinarsi al quarto o quinto

(es: Hawiye/HabrGhedir/Ayr/HabrHeji/Hassan Abdilleh), che è quello ove i somali iniziano veramente a identificarsi l'un l'altro. È un po' come se, all'indomani della nostra guerra civile (1943-1945), i funzionari anglo-americani in Italia non avessero dimostrato riguardo alle differenze culturali esistenti tra le varie regioni e province italiane. Che tipo di "Piano Marshall" ne sarebbe venuto fuori, senza quelle antropologiche conoscenze basilari del nostro Paese?

Inoltre, si tende spesso a interpretare la Somalia da una prospettiva euro-americana che mal si attaglia a una cultura somala profondamente diversa da quella dell'Occidente. Si tratta d'una fiera e bellicosa cultura di nomadi, votati all'eterno vagare delle greggi, soprattutto di cammelli (il cammello somalo è molto ambito nei Paesi arabi) per lunghi percorsi in buona parte desertici. Al di fuori della "terra fra i due fiumi" (Scebeli e Giuba), infatti, non vi è che un terreno rugoso, arido ed inospitale. Le regole del nomadismo pastorale, nelle quali s'identificano tutti i somali, ispirano, pertanto, le norme che strutturano la vita di questo popolo, a incominciare dal sistema di giustizia noto come *heer*, in parte influenzato dalla *sharia* islamica (nella versione moderata sufi). In effetti, gli usi dei somali sono talmente imperativi che lo stesso sufismo locale s'è attagliato al nomadismo: la scarsa tendenza all'urbanizzazione dei somali li porta, difatti, a cercare la propria identità in un ossessivo culto genealogico che trova perfetta corrispondenza fra le *tariqa* (scuole sufi) somale nel "culto dei santi" (ovvero degli sceicchi che hanno fatto la storia della singola scuola religiosa).

La tradizione somala è caratterizzata da usi ignoti alla nostra cultura, a cominciare dall'assenza della sanzione automatica in caso d'un crimine: una volta che il gruppo clanico sofferente sia reintegrato d'un numero di cammelli equo rispetto alla perdita subita, il delitto non viene più punito "per se". Un'altra marcata caratteristica della società somala è la dimensione squisitamente orale d'ogni accordo che sia ritenuto tale, un'antichissima tradizione visto che la cultura somala è rimasta esclusivamente orale fino al 1972 (quando Siad Barre ne ha codificato la scrittura) ed ogni documento scritto è conseguentemente percepito come fondamentalmente alieno alla tradizione somala; un fatto non banale, e probabilmente una delle cause dell'improduttività di 20 anni di firme su accordi di pace scritti, a cui i somali risultano per lo più indifferenti dal momento che considerano quello che noi chiamiamo *gentlemen's agreement* l'unica forma possibile di accordo. Per non parlare, infine, dell'assenza del concetto stesso di maggioranze e minoranze: quando la carovana si muove, deve restare unita perché esser lasciato indietro significa la morte certa; un comportamento che ha conseguenze nel processo decisionale: se i somali si trovano di fronte a un problema, si siedono tradizionalmente sotto un albero e vi restano fino a quando non raggiungono il consenso.

Questi esempi possono, forse, servire ad avere un'idea delle differenze culturali che hanno costituito la nemesi d'ogni tentativo di pacificazione fondato su principi culturalmente alieni alla gente cui si volevano applicare. Inoltre, il nomadismo pastorale ha insegnato una bellicosità che ne individua i *leaders*. La difesa del gregge e della carovana impone ai somali l'esercizio delle arti della guerra. E le scarse risorse a disposizione non fanno di certo mancare i motivi per praticarla. Anche perché il rapporto dei somali con il proprio territorio è paragonabile a quello del popolo sardo con la propria isola: dotati d'infinito coste, hanno una tradizione che disdegna il mare, che ha portato soprattutto invasori, fra i quali i fondatori dei principali centri urbani somali. Infatti, la popolazione originaria di Mogadiscio (i *reer hamar*) non appartiene a nessuno dei quattro clan principali, essendo discendenti di quei viaggiatori persiani e arabi che l'hanno fondata (Hamar è il nome somalo di Mogadiscio), come del resto i *bravani* (ovvero i *bajuni*) di Chisimaio. Pertanto, il somalo, con l'eccezione degli agricoltori *digil-mirifle* delle terre fra i due fiumi, resta nomade (e mercante) per identità socio-economica, rifuggendo normalmente la navigazione o lo sfruttamento delle proprie risorse marittime per concentrarsi invece sulle sue vaste terre interne.

L'esperienza della diaspora scaturita da oltre vent'anni di guerra civile (il cui inizio andrebbe anticipato al 1988, quando l'aviazione di Siad Barre bombardò Hargeisa), ha poi creato nuove identità che hanno esteso oltre il concetto di nomadismo. Lo spirito d'adattamento che ne deriva è leggendario: i somali che hanno vissuto tale esperienza conservano tutte le caratteristiche della loro identità culturale, dimostrandosi tuttavia avvezzi a parlare qualsiasi linguaggio che possa aiutarli nella loro condizione di "erranti". Per questo non è difficile comunicare con i somali: il difficile è capire cosa pensino veramente, al di fuori di quel che possano raccontarci per farci piacere, se non per godere di qualche vantaggio materiale. Si tratta di una difficoltà collegabile, altresì, a un'ulteriore specificità dei nomadi: la tendenza all'affabulazione e al culto della poesia, ovvero, una singolare inclinazione a tralasciare la veridicità a favore del puro piacere d'interloquire.

Non è difficile, a questo punto, capire come mai gli interlocutori somali di così tanti processi di pace (15 fino a oggi) abbiano corrisposto ai desideri di coloro che promettevano mari e monti in cambio della pacificazione, senza che nessuno tenesse mai fede alle proprie promesse. Non va, difatti, ignorata un'ulteriore peculiarità della Somalia, corollario dell'essere lo "Stato fallito" più prolungato al mondo in tale condizione. Dopo il ritiro dell'operazione "Restore Hope" si è insediata a Nairobi una spropositata "macchina onusiana", composta oggi di circa 2.000 addetti per la sola Somalia, e, ciò, senza contare il personale delle strutture diplomatiche (ambasciate e uffici di cooperazione), ovvero delle numerose ONG internazionali e somale che beneficiano dei fondi donati per ricostruire la Somalia o per alleviarne le sofferenze.

Nel corso di quasi vent'anni, questa folta comunità, connotata da invidiabili *standard* di vita nel Paese più turistico dell'Africa Subsahariana, ha imparato a individuare nell'autoperpetuazione il proprio obiettivo primario, in luogo d'aiutare effettivamente la Somalia a uscire dalla guerra civile. Più la Somalia peggiora, e meno queste migliaia di "pacificatori" corrono il rischio di lasciare le loro agevoli residenze a Nairobi. A questo macrocefalo assistenzialismo non di rado fine a sé stesso, si è aggiunta recentemente una "testa politica", con l'assegnazione (dopo la Conferenza di Stoccolma dell'ottobre del 2004) della *leadership* del processo politico a un Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU quale Capo dell'UNPOS (Ufficio Politico ONU per la Somalia).

Quando ciò si verificò, nel 2005, la Somalia aveva raggiunto un instabile equilibrio fra la miriade di signori della guerra nei quali s'era stemperata la rivalità fra gli *Hawiye/Abgal* (e cioè Ali Mahdi) e gli *HabrGhedir* (e cioè Mohamed Farah Aydeed) che aveva demolito Mogadiscio fra il 1991 ed il 1996. Le Corti Islamiche erano, allora, un fenomeno di sfondo, non ancora pronto ad assumere una veste politicamente determinante. La Conferenza di Stoccolma rappresentò l'occasione per decidere che fare all'indomani della 14° Conferenza di Pace, svoltasi nel 2002-2004 in Kenya sotto gli auspici dell'organizzazione regionale IGAD. La decisione, non senza riserve italiane, fu di chiedere all'ONU di riprendere la guida della pacificazione in Somalia: un obiettivo palesemente fallito durante l'esperienza UNOSOM.

Sei anni (e tre Rappresentanti Speciali ONU) più tardi, la Somalia è ridotta come nel 2005 nessuno avrebbe potuto ipotizzare, anche nelle più catastrofiche previsioni. L'UNPOS brilla più per il suo affollamento (150 addetti) che per la sua produttività, mentre la Somalia è divenuta terra d'estremismo islamico, carestie e pirati come non era mai stata prima. Questa mera constatazione dovrebbe far riflettere più del previsto. Le Istituzioni Federali Transitorie, risultato della Conferenza in Kenya, hanno trascorso gli scorsi sette anni senza riuscire a porre radici sul territorio. Ancora oggi, il Presidente Transitorio somalo può rivendicare sovranità effettiva su parte soltanto della capitale, e grazie più ai 9.000 soldati dell'AMISOM che alle proprie forze.

Eppure, le circonvoluzioni verbali della diplomazia internazionale parlano sovente d'una Somalia che gli stessi somali non sanno dove si trovi. Una Somalia ove basta qualche cartella di parole con delle firme sotto per assicurare un radioso futuro a un popolo che, invece, oggi più che mai vive un terrificante inferno quotidiano. Si pensi solo alla condizione della donna: durante la guerra civile le donne somale hanno conquistato a duro prezzo il ruolo di *bread winners* delle loro famiglie, mentre gli uomini pensavano a fare la guerra. Ma in quasi tutta la Somalia meridionale, oggi, le donne si sono trovate a essere riportate ai secoli bui dalle imposizioni degli Shabaab, come nel più crudele gioco

dell'oca. Ora è loro negato tutto, dal lavoro all'educazione, mentre si ritrovano "alienate" al primo offerente (ovvero obbligate a sposarlo) ove persistano a vestirsi alla foggia somala in luogo della nera veste che lascia scoperti i soli occhi. In tutti questi anni, ben poco di concreto è stato fatto per aiutarle a contrastare tale barbarie, per quante rituali dichiarazioni siano state diffuse dalle Agenzie dell'ONU.

Gli Shabaab, che ne sono responsabili, sono il risultato di due gravi errori di questi ultimi anni: l'illusione etiopico-statunitense che l'invasione del dicembre del 2006 avrebbe risolto il problema islamista per dar luogo a un Governo civile sostenibile (con l'esito che al moderato islamismo delle Corti Islamiche s'è avvicinato quello fondamentalista degli Shabaab) e l'ennesimo processo di pace promosso dall'allora Rappresentante dell'ONU Ahmadou Ould Abdallah, meglio noto come Processo di Gibuti (ove è stato siglato, nell'estate del 2008). Non vi è migliore esempio dell'estraneità di tale processo di pace alla Somalia "reale" che quello del trasporto a Gibuti, nel gennaio del 2009, di tutti i 256 parlamentari fino allora insediati a Baidoa, subito conquistata dagli Shabaab, che la trasformeranno nel secondo centro più importante (dopo Chisimaio) del loro sistema di potere. Dopo il raddoppio del numero dei deputati (in teoria, per includere l'opposizione all'invasione etiopica in una nuova "Unità Nazionale") e la nomina d'un nuovo Presidente Transitorio (Sheikh Sharif Ahmed, il Capo dell'Esecutivo delle Corti Islamiche scacciato proprio dagli etiopici, due anni prima), le "rinvigorite" Istituzioni Federali Transitorie tornarono a Mogadiscio (marzo 2009) solo per constatare l'assenza di mezzi per governare anche la sola capitale, trovandosi, dopo appena due mesi, ostaggio d'un assedio degli Shabaab terminato il 6 agosto del 2011 (e a causa del loro ritiro unilaterale).

Nel 2007-2008, gli Shabaab hanno, di fatto, tratto massimo vantaggio dalla *leadership* militare dell'opposizione a un'occupazione etiopica unanimemente risentita dai somali, trovandosi ben presto nelle migliori condizioni per espandersi a macchia d'olio sul territorio, e ciò, non da ultimo, anche per via d'un processo di pace che ha del tutto ignorato la dimensione locale a favore di alchimie diplomatiche dimostrate di scarso esito concreto. Ma, ciò che appare più notevole, la loro conquista della Somalia Centro-meridionale s'è sviluppata volgendo a loro favore le conflittualità claniche locali, regione dopo regione.

Pertanto, il primo gruppo deliberatamente a-clanico della storia somala ha dimostrato, paradossalmente, d'essere il più capace ad approfittare delle paure soprattutto dei gruppi clanici minori: ad aprir loro le porte di ben nove regioni su dieci della Somalia centro-meridionale, sono, infatti, stati i marehan in Giuba e Gedo (contro migiurtini e ogadeni), i gugundabe e galjel in Hiiran (contro gli hawadle), i biymaal nel Basso Scebeli (contro gli habrghedir/ayr), i murosade nel Galgaduud Meridionale (contro parte degli

habrghedir), i leysan in Bay e Bakool (contro gli hadamo) etc. Ancora oggi, di fronte ad alternative che non tengano nel dovuto conto tali fatti, i segmenti clanici minoritari continuano a considerare gli Shabaab il “male minore”, se confrontato con la ripresa della conflittualità clanica. Pertanto, nessuno s’è fin qui dimostrato in grado d’affrontare questo problema, vera chiave di volta del potere Shabaab.

Ciò apparirà bizzarro solo a chi non sia avvertito di quanto sopra: la scarsa dimestichezza delle specificità claniche resta il tallone d’Achille delle coorti di “pacificatori” che risiedono in Kenya. Fatto che può apparire paradossale, ove si consideri che la soluzione della guerra civile somala, e il miglior modo per sconfiggere gli Shabaab, non può che risiedere nella riattivazione di dinamiche claniche effettivamente sostenibili, soprattutto a livello locale. Di fronte a un movimento come gli Shabaab, volto a modificare l’identità tradizionale dei somali, l’unico gruppo dimostratosi atto a respingerli è l’ASWJ (Ahlu Sunna Wal Jamaa). Movimento religioso e clanico, ancor prima che politico (il sufismo somalo è tradizionalmente avulso dalla politica), l’ASWJ è dotato d’una determinazione ideologica che ribalta il jihadismo contro gli stessi Shabaab, visti quali eretici da eliminare per la salvezza della comunità religiosa e clanica. Eppure, l’ASWJ resta incompreso dalla maggior parte dei “pacificatori” di Nairobi, che sembrano preferire altre attività invece di focalizzare le peculiarità del popolo cui dovrebbero dedicarsi.

Di fatto, gli Shabaab sono oggi configurabili come una piramide, al vertice della quale si trovano gli “stranieri” qaedisti ed i loro affiliati somali, alcuni dei quali addestrati in Afghanistan e altri usciti dalle madrasse fondamentaliste. Al centro della piramide vi sono coloro che combattono più per motivi economici che altro (gli Shabaab sono i migliori datori di lavoro in Somalia, pagando puntualmente 300 dollari mensili di salario ai loro combattenti). Ma, alla base dell’intera piramide, si trovano pur sempre i “blocchi” di quelle milizie claniche che vedono negli Shabaab gli unici garanti credibili della “pace clanica”. Qualsiasi strategia capace di dimostrare a questi segmenti clanici che si può trovare giusto riconoscimento dei loro interessi in una nuova prospettiva politica determinerebbe il crollo della “piramide” Shabaab. Ma per rendere tale prospettiva effettivamente credibile risulta imprescindibile dotarsi d’una capacità d’intervenire con aiuti concreti e tempestivi: una capacità che l’attuale assetto delle Agenzie dell’ONU in Kenya non risulta, oggi, in grado di assicurare.

Appare dunque un paradosso, per il quale, stante l’identità clanica e sufi della stragrande maggioranza dei somali, sia prevalso proprio un movimento estremista che rigetta programmaticamente il clanismo e aspira a imporre il salafismo religioso, in particolar modo ove si consideri che gli obiettivi politico-religiosi degli Shabaab sono la negazione stessa dell’identità dei somali. In realtà, la risposta a tale paradosso è semplice: è la

stessa debolezza delle proposte politiche avanzate in questi anni per ripristinare uno Stato somalo che ha determinato, e ancora determina, la forza degli Shabaab. È l'inaffidabilità di così tanti progetti dell'ONU per la Somalia, per lo più dediti a inconseguenti riunioni in alberghi a cinque stelle del Kenya e di altri Paesi della regione, che rende oltremodo complesso qualsiasi sviluppo positivo in quella Nazione. La stessa carestia dichiarata dall'ONU lo scorso luglio risulterebbe, diversamente, incomprensibile, soprattutto se confrontata alla massa di fondi da anni posti a disposizione dai donatori per combatterla. Senza sostegni tempestivi e concreti, anche la più efficace strategia politica e militare non potrà che risultare vanificata.

Questi, in effetti, sono i due più che visibili "segreti" del presunto "enigma" somalo: l'apparente incapacità di coloro che dovrebbero aiutare la Somalia a comprendere le dinamiche claniche che hanno prodotto il quadro attuale, e l'ormai strutturale tendenza a recalcitrare da parte della "macchina onusiana" di Nairobi nelle operazioni per fornire un aiuto fattivo al popolo somalo (e alle autorità che dovrebbero rappresentarlo) per uscire da una crisi ogni anno più grave. Il problema della Somalia non è, pertanto, esclusivamente ascrivibile ai somali, anche se ciò, ovviamente, non può in alcun modo costituire motivo di una auto-assoluzione collettiva: la Somalia cambierà davvero registro solo quando i somali per primi dimostreranno di consentire alla comunità internazionale d'aiutarli collettivamente, invece che individualmente. Ma ciò risulterà di certo impossibile fintantoché gli stessi organismi politici e di assistenza internazionale ai somali persisteranno a non ostacolarne la degenerazione politica, religiosa ed economica, con risultati oggi visibili a occhio nudo.

11.

La sfida degli Shabaab e la minaccia del jihadismo nel Corno d’Africa

Felice Menabrea¹⁹

Il processo di pace somalo, fortemente sostenuto dalla comunità internazionale, a circa vent’anni dall’inizio della crisi non ha prodotto risultati apprezzabili.

La situazione somala rimane fonte di grave preoccupazione, non solo per le drammatiche condizioni umanitarie in cui versa il Paese (quasi 1,6 milioni di sfollati interni, 600.000 rifugiati nei Paesi vicini e il 50% della popolazione dipendente dagli aiuti internazionali), ma anche per i rischi di destabilizzazione dell’intera regione e per le minacce alla civiltà cristiano-occidentale rappresentata da fenomeni transnazionali, quali il terrorismo fondamentalista islamico, la pirateria e i diversi tipi di traffici illegali (armi, droga, esseri umani) che originano dal territorio somalo.

La maggioranza della popolazione, originariamente legata alla propria identità clanica e religiosa (sufismo moderato), molto distante da quella islamica radicale (salafismo millenarista di stampo qaedista), è oggi in larga parte controllata dal gruppo Harakat Al-Shabaab Al-Mujahedin, costituito da terroristi fondamentalisti islamici collegati ad Al Qaeda.

L’attentato all’Hotel Muna di Mogadiscio del 24 agosto 2010, costato la vita a decine di vittime civili tra cui diversi parlamentari e numerosi bambini, ha ridestato – a poche settimane dagli attentati di Kampala – l’attenzione dell’opinione pubblica nazionale e internazionale mostrando che gli Shabaab sono ormai in grado di colpire facilmente, anche al di fuori del territorio somalo.

L’ideologia degli Shabaab poggia su una fortissima fede integralista e su un “partito” con connotazioni militari²⁰. Le finalità ideologiche del movimento possono desumersi dal discorso dell’emiro, Ahmed Godane “Abu Zubeyr”, diffuso il 1 giugno del 2008: edificare il Califfato islamico attraverso una guerra permanente agli infedeli, rifiutando qualsiasi compromesso con coloro che non lottano per lo stesso fine di Al Qaeda.

¹⁹ *Esperto di questioni geopolitiche regionali*

²⁰ Tutti gli Shabaab indossano una medesima veste paramilitare con la *khefta* avvolta attorno al viso a mostrare i soli occhi.

Fin dalle sue origini, il movimento degli Shabaab è stato guidato da reduci dell’Afghanistan, e coopera dal 2004 con la rete qaedista in Africa Orientale, che faceva capo, sino alla sua uccisione nel giugno scorso a Mogadiscio, al comorese Fazul Abdallah Mohamed.

La *jihad* internazionale per gli Shabaab costituisce in ultima analisi l’obiettivo cui sacrificarsi²¹, in funzione del premio che si riceverà nell’aldilà²².

I “giovani mujahedin” (Al-Shabaab al-Mujahedin) somali sono il prodotto delle numerosissime madrasse radicali diffuse su tutto il territorio a partire dalla prima metà degli anni Novanta.

Difficile determinare il numero dei militanti Shabaab, stimato intorno alle 5.000 unità, di cui circa il 30% minorenni, non di rado rapiti alle proprie famiglie e addestrati e inquadrati nelle unità combattenti.

Le opportunità offerte dagli Shabaab attirano la gioventù somala (circa il 60% della popolazione è costituita da giovani fino a 25 anni), largamente disillusa e incapace di trovare un ruolo all’interno di un quadro statale ormai disgregato, poiché garantiscono una collocazione all’interno di una struttura gerarchica e una paga certa a fine mese.

Altro elemento connotativo dell’identità dei giovani combattenti è il rifiuto d’ogni interferenza straniera, che fa perno sul carattere fiero e chiuso alle ingerenze esterne della popolazione somala. La componente xenofoba della loro ideologia è stata ampiamente utilizzata fin dalla prima battaglia contro i signori della guerra di Mogadiscio, e contro l’occupazione etiopica in seguito, e, ancora oggi, contro l’AMISOM²².

Gli Shabaab non hanno mai mancato di dichiarare la loro fedeltà ad Al Qaeda e ai suoi maggiori esponenti: Osama bin-Laden (l’ultimo degli elaborati video diffusi dagli Shabaab si intitola “Al tuo servizio Osama”), Ayman al-Zahawiri, Al Zarkawi ed il mulah Omar²³, rafforzando le credenziali jihadiste internazionali del movimento²⁴.

²¹ Vari siti internet della *jihad* somala promuovono anche in Europa e Nord America l’ideologia militante degli Shabaab, che attribuisce ai musulmani puri lo status di guerrieri permanenti contro gli infedeli. Dai siti web come kataaib.net possono essere scaricati *files* contenenti video dei martiri e i loro testamenti.

²² La diffusa presenza nelle loro fila di centinaia di *mujaherin*, ovvero di *mujahedin* stranieri, non viene, per contro, presentata dagli ideologi del movimento come interferenza esterna.

²³ Gli Shabaab, peraltro, sono stati insigniti di plurime attestazioni di “fratellanza” da parte dei maggiori *leader* di Al Qaeda e dallo stesso Bin Laden, che, nel marzo del 2009, gli ha dedicato per intero uno dei suoi rari discorsi.

²⁴ L’attività di reclutamento degli Shabaab all’estero avviene principalmente in Nord-America (Stati Uniti soprattutto) ed Europa (Olanda, Gran Bretagna, Svezia e Norvegia), le quali ospitano ampie comunità somale che si sono dimostrate rilevanti bacini di proselitismo. Un rapporto del Senato USA del gennaio del 2010 indica che, nel 2009, loro sostenitori hanno monopolizzato la maggiore moschea della città di Gothenburg. Infine, nelle regioni tuttora esenti dal controllo degli Shabaab, ovvero Somaliland e Puntland, a partire dall’estate del 2009 è stata condotta una campagna di attentati volti ad aumentarne l’instabilità.

L'imposizione d'una *sharia* salafita è la pietra angolare dell'amministrazione degli Shabaab, applicata attraverso punizioni pubbliche inflitte ai trasgressori. Non sono rari i casi in cui, nelle zone occupate, gli Shabaab obbligano la popolazione ad assistere a decapitazioni, fustigazioni, amputazioni di arti (che vengono poi appesi in luoghi pubblici, mentre le vittime spesso spirano poco dopo), lapidazioni²⁵.

La "polizia" Shabaab impone l'obbligo a tutte le donne di vestire il velo integrale e a tutti gli uomini di portare la barba e indossare i pantaloni sopra la caviglia, oltre quello di organizzare la giornata rigorosamente attorno alle cinque sessioni di preghiera, con l'assoluta proibizione di ogni intrattenimento.

Le donne risultano fra le categorie della popolazione più colpite dall'ordine imposto dagli Shabaab, che vietano loro di studiare e lavorare.

L'attività degli Shabaab viene finanziata prevalentemente dai proventi del controllo dei porti (Chisimaio, Merca e Brava), dai riscatti, dai bottini della pirateria, dalle tasse, e dalle donazioni provenienti dall'estero, spesso di difficile tracciabilità.

Considerate la filosofia di base del movimento, la sua organizzazione e le ramificazioni che lo collegano al qaedismo internazionale, c'è oggi verosimilmente il pericolo di un'ulteriore espansione dell'estremismo islamico di stampo qaedista attraverso l'Iraq, verso lo Yemen e la Somalia, fino al Maghreb.

La prima conseguenza di una Somalia islamica radicale sarebbe proprio l'estensione della minaccia terroristica al Golfo di Aden, arteria nevralgica del commercio internazionale e di accesso al Mar Rosso²⁶.

Cenni sull'avanzata degli Shabaab in Somalia dal 2004 al 2011

La decisione, assunta il 24 ottobre del 2004 a Stoccolma, di affidare nuovamente all'ONU la *leadership* politica dell'azione della comunità internazionale per gli affari riguardanti la Somalia²⁷, e l'arrivo a Nairobi nel maggio del 2005 del primo Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Somalia, Francois Lounseny Fall, precedono di poco l'invasione etiopica del Paese, avvenuta il 24 dicembre del 2006.

²⁵ Sconvolgente quello della tredicenne Safiya a Chisimaio a fine del 2008, lapidata per aver fornicato fuori dal matrimonio.

²⁶ Come emerso durante l'incontro a Nairobi del Sottosegretario Alfredo Mantica con il Ministro della Sicurezza Interna del Kenya, George Kinuthia Saitoti, nell'agosto del 2010.

²⁷ Nel 2002-2004 era stata dell'IGAD Partners Forum, co-presieduto dall'Italia.

Il sostegno statunitense ai signori della guerra durato circa due anni (2004-2006) e la battaglia di Mogadiscio²⁸ (marzo-giugno 2006) porteranno alla vittoria dell'UIC (Unione delle Corti islamiche) e all'espansione del loro controllo fino ad una porzione di Somalia quasi analoga a quella oggi sotto il controllo degli Shabaab.

L'invasione etiopica di fine 2006 e i due seguenti anni d'occupazione, lungi dal debellare il fenomeno islamista, porteranno alla progressiva radicalizzazione degli Shabaab in funzione anti-etiopica. L'*insurgency* islamica, infatti, fino al 2007 si rafforzerà proprio grazie alla popolarità della lotta contro gli occupanti etiopici.

Gli Shabaab acquisiranno una base territoriale largamente autonoma nel Basso Giuba e nella città portuale di Chisimaio, conquistata autonomamente e senza accordi di spartizione con l'UIC.

Da questo momento in avanti, l'*insurgency* si porrà obiettivi autonomi rispetto alle Corti Islamiche, procedendo verso una separazione definitiva da Sheikh Sharif e da Aweys, che sarà sanzionata nel settembre del 2007, durante la Conferenza di Asmara. Poco più d'un mese dopo, in novembre, il movimento islamico radicale dimostrerà nuovamente capacità d'iniziativa politico-militare, ponendo a segno un'operazione a Mogadiscio con drammatiche strumentalizzazioni della popolazione civile²⁹.

Durante gli anni di guerriglia armata, anche l'articolazione interna degli Shabaab diviene sempre più complessa, centralizzata e fondata su una componente militare, un servizio segreto, un cosiddetto "Ufficio per la Supervisione degli Aiuti Internazionali", una "polizia" per l'attuazione della *sharia*, una struttura per la liberazione dei luoghi santi, una di propaganda, e una sorte di legione straniera denominata Al Mujaherin, valutabile, approssimativamente, in circa 500 fra *mujahedin* accorsi da varie aree a forte presenza islamico-radical (Afghanistan, Pakistan, Cecenia, Paesi Arabi), giovani somali provenienti dalla diaspora, e un numero imprecisato di combattenti reclutati nei campi profughi in Kenya. Al vertice di tali componenti si situano un cosiddetto "consiglio esecutivo", con a capo l'emiro Ahmed Godane "Abu Zubeyr", e una *shuura*, di cui è emiro il qaedista saudita Sheikh Mohamed Abu Faid.

²⁸ La conquista di Mogadiscio da parte delle Corti Islamiche (6 giugno del 2006) è, perlomeno in parte, ascrivibile a una sollevazione popolare contro i signori della guerra, che iniziano i combattimenti contro le Corti a fine febbraio dello stesso anno, proseguendoli per tre mesi, e caratterizzati dalle imprese di miliziani contro vittime civili inermi.

²⁹ Al fine di vanificare i tentativi delle truppe etiopiche d'ingraziarsi la popolazione distribuendo cibo, gli Shabaab assassinano alcuni militari etiopici e ne trascinano i corpi per le vie di Mogadiscio, causando una violentissima reazione e devastazioni di interi quartieri della capitale, nonché la fuga dei civili verso i campi profughi gestiti dalle Nazioni Unite. La popolazione terrorizzata verrà spinta verso gli Shabaab, che, appoggiati dall'Eritrea, potranno ora garantire le condizioni minime di sicurezza.

Il ritiro etiopico, nel gennaio del 2009³⁰, coincide con la conclusione del processo di Gibuti³¹ e con la conquista di Baidoa da parte degli Shabaab: la città che fra il 2006 e il 2009 aveva costituito la capitale amministrativa transitoria della Somalia, ove operavano le Istituzioni Federali Transitorie presiedute da Abdullahi Yusuf.

Il nuovo Governo di Unità Nazionale, impegnatosi immediatamente per codificare e implementare la *sharia* in Somalia, cercherà, senza successo, di coinvolgere gli Shabaab in un dialogo inclusivo, dovendo tuttavia registrare un'ulteriore estremizzazione degli insorgenti. Sharif venne additato come traditore, pedina nelle mani occidentali per disgregare il movimento islamico. La stessa missione internazionale AMISOM venne accusata di rappresentare gli interessi delle forze di occupazione etiopiche³².

Il ritiro etiopico tuttavia non arrestò l'ascesa degli Shabaab, che dimostreranno di saper sfruttare abilmente le frammentazioni claniche³³ del lacerato tessuto sociale, arrivando a inizio del 2010 a controllare tutta la Somalia Centromeridionale³⁴ con l'eccezione della sola regione del Galgaduud e di alcuni quartieri di Mogadiscio presidiati dall'AMISOM.

Il tentativo estremo di recuperare la parte moderata delle Corti Islamiche separandola dai terroristi su cui puntarono in seguito gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia attraverso il Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU, Abdallah, si rivelerà tardivo innanzi al profondo radicamento della rete degli Shabaab sul territorio, e porterà, infine, a una scelta essenzialmente militare con azioni mirate, condotte dagli USA, contro i terroristi islamici come Aden Hashi Ayro a Dhusamareb, (1 maggio del 2008), di limitata efficacia.

³⁰ I drammatici cambiamenti politici del 2009 porteranno, come noto, all'elezione di Sheikh Sharif Ahmed a nuovo presidente del TFG allargato e denominato Governo di Unità Nazionale il 31 gennaio, poco prima del completamento del ritiro da parte delle truppe etiopiche.

³¹ Come noto, il processo di Gibuti porterà al raddoppio dei deputati del Parlamento Federale Transitorio, Sheikh Sharif Ahmed alla carica di Presidente, e alla formazione del nuovo Governo di Omar Abdirashid Sharmarke.

³² Le polemiche contro Sharif s'inaspriranno allorché in febbraio circolerà insistentemente la notizia di trattative separate condotte con alcuni membri dell'*insurgency* islamica come Mukhtar Robow e Yusuf Indha Adde. L'occasione verrà chiaramente sfruttata per ripulire i medi livelli dell'organizzazione Shabaab con una serie di purghe che arriveranno fino ai più alti livelli, con lo stesso Robow, portavoce del movimento, che viene allontanato.

³³ Per quanto gli Shabaab si dichiarino programmaticamente alieni alla struttura clanica (e provvedano a nominare amministrazioni locali "islamiche" dirette da esponenti clanicamente esterni a quelli locali), soprattutto nel periodo 2007-2009 essi dimostrarono un singolare impegno nell'ingegneria clanica, con l'obiettivo di volgere a proprio profitto le interminabili controversie dei vari segmenti clanici.

³⁴ Conquiste del Basso Giuba, nell'agosto 2008, e del Basso Scebeli, nel novembre 2008.

Nella primavera del 2008, tuttavia, gli Shabaab rispondono ai colpi ricevuti con un'ampia campagna di rapimenti e assassinii di operatori umanitari giudicati sommariamente "informatori occidentali". Anche le Nazioni Unite e le Agenzie collegate, ostacolate dagli stessi Shabaab, perderanno nel tempo ogni aderenza al territorio, rifugiandosi, sempre più isolate, a Nairobi.

Il primo di questi attacchi avviene ai danni di Medici Senza Frontiere a Chisimaio nel gennaio del 2008, seguito dal rapimento d'un britannico operante per conto della FAO. Gran parte di tali azioni saranno giustificate dalla crescente preoccupazione degli Shabaab di venire controllati da ONG occidentali che potrebbero informare i comandi militari avversari delle loro posizioni.

Tra le vittime si possono contare anche diversi italiani: Giuliano Paganini e Iolanda Occhipinti (del CINS, rapiti nel maggio del 2008 nel Basso Scebeli), Saverio Bertolino (di UNOPS, mancato di poco da una mina telecomandata a Merca, nell'ottobre del 2008), e le due suore Caterina Giraud e Maria Teresa Olivero, rapite a El Wak, nei pressi del confine keniano con la regione somala del Gedo, nel novembre del 2008.

Nel corso dello stesso anno gli Shabaab e i loro alleati Hisbul Islam (guidati da Aweys), lanciarono l'assedio a Mogadiscio, cogliendo impreparata la comunità internazionale. L'attacco, iniziato il 7 maggio del 2008, porterà gli Shabaab letteralmente sotto le mura della residenza presidenziale, Villa Somalia. Sarà solo l'offensiva di AMISOM, condotta con formazioni corazzate, a farli desistere, il 10 luglio, dalla conquista della capitale.

Il 12 luglio, il loro nuovo portavoce, Ali Dheere, annuncerà il ritorno alle tattiche di guerriglia urbana già utilizzate con successo contro gli etiopici, associate a una intensa propaganda contro il "Governo apostata" di Sheikh Sharif Ahmed.

Nell'agosto dello stesso anno, gli Shabaab passarono, quindi, dalla strategia del terrore a quella della conquista territoriale, acquisendo il controllo di Chisimaio assieme alle forze di Hassan Turki, e insediandovi la prima delle "amministrazioni islamiche", presieduta da Ibrahim Haji Jama "Al Afghani", uno dei più radicali fra i loro *leaders*.

Nell'ottobre dello stesso 2008, gli Shabaab condurranno in porto altre due operazioni di grande impatto strategico: la conquista di Merca e del Basso Scebeli, oltre a una serie di gravi attentati suicidi.

La prima a cadere è Baidoa (26 gennaio del 2009), dopo che le Nazioni Unite trasportano l'intero Parlamento Federale Transitorio somalo dal capoluogo della regione del Bay a Gibuti, onde procedere al raddoppio dei membri del Parlamento e all'elezione del successore di Abdullahi Yusuf. Dopo i deputati, anche le truppe etiopiche lasciano Baidoa: gli Shabaab vi entrano immediatamente dopo, procedendo a conquistare, nei giorni successivi, anche la vicina regione del Bakool.

Nel maggio del 2009, la conquista Shabaab del Medio Scebeli (capoluogo: Jowhar, già Villaggio Duca degli Abruzzi) è il punto di non ritorno della loro radicalizzazione. Quando essi entrano a Jowhar, Robow, il loro portavoce cerca, infatti, di reprimere il saccheggio mirato (auto, benzina, medicine) della sede UNICEF, che ospita anche altre Agenzie dell'ONU. La risposta dei vertici qaedisti non si fa attendere: Robow viene estromesso e sostituito da Ali Dheere, e il *compound* UNICEF subisce un secondo, integrale, saccheggio. È il segnale che ogni indulgenza verso gli operatori umanitari è cessata e che la popolazione somala è ormai, in gran parte, nelle mani degli Shabaab.

Il consolidamento del controllo degli Shabaab delle nove regioni su dieci della Somalia Centromeridionale è proseguito nel 2010, e appare essere conseguenza della fallita offensiva del Ramadan a Mogadiscio (agosto del 2010), con la quale il gruppo salafita ha mancato di portare la sua minaccia sul collegamento tra la sede presidenziale e governativa di Villa Somalia e l'aeroporto.

A seguito dell'azione militare, che è costata all'organizzazione islamico-estremista notevolissime perdite umane, si è esaurita momentaneamente la spinta verso nuove acquisizioni territoriali ed è maturato un processo di radicamento nei territori da loro controllati. Gli Shabaab hanno rafforzato la loro gestione di ogni aspetto della vita quotidiana dei circa cinque milioni di somali, come dimostra ad esempio l'inserimento obbligatorio di lezioni di *jihād* in ogni ordine di scuole.

Parallelamente, la macchina propagandistica degli Shabaab ha intensificato la propria azione, moltiplicando i siti internet rivolti alla diaspora all'estero e munendosi d'una televisione dopo aver trasformato tutte le radio FM nelle regioni da loro controllate in organi di martellante indottrinamento d'una popolazione prevalentemente analfabeta e in maggioranza composta da minori. Inoltre, gli Shabaab hanno continuato a dimostrare una capacità amministrativa apprezzabile, che si traduce nel pagamento puntuale dei propri dipendenti, a dimostrazione dell'oculatissima amministrazione ispirata da Al Qaeda.

Rileva inoltre menzionare come, a partire dal dicembre del 2010, gli Shabaab abbiano imposto una "unità incondizionata" al gruppo islamista Hisbul Islam, guidato da Sheikh Hassan Dahir Aweys. Per quanto prevedibilmente argomentata con nobili principi islamisti, per Aweys sembrerebbe essersi trattato verosimilmente d'una resa più che d'un accordo con gli Shabaab. Tale unificazione ha segnato il termine della parabola politica di Aweys, che aveva tentato, dal febbraio del 2009, di dar voce a una versione "nazionale" dell'islamismo jihadista, fondata sul perseguimento d'un Califfato pan-somalo in luogo dell'entità millenarista cui mirano gli Shabaab, senza alcun riferimento alle specificità somale all'interno di esso.

Con il tramonto di Aweys, il riferimento al “clanismo somalo di cui egli era rimasto singolare portatore scomparire definitivamente sotto la bandiera nera degli Shabaab. Aweys aveva cercato in ogni modo di salvare l’identità del proprio movimento, cercando fin dagli inizi dell’anno passato di negoziare con gli Shabaab una convergenza che gli consentisse di ricavarsi una posizione di prestigio all’interno d’una formazione comune. Ma gli Shabaab avevano sempre rifiutato qualsiasi concessione, giungendo quindi, sulla base della loro mera superiorità militare, a inglobare sic et simpliciter l’Hisbul Islam nei propri ranghi.

Mentre in seno alle Istituzioni Transitorie si consumava l’ennesima crisi istituzionale, acuita dal contrasto tra il Presidente Sheikh Sharif e lo *Speaker* del Parlamento Sharif Hassan, che ha portato alle dimissioni del Primo Ministro Sharmanke e alla nomina di Mohamed Abdullahi Mohamed, gli Shabaab hanno dunque raggiunto l’obiettivo di restare l’unico movimento jihadista in Somalia.

L’assenza di eventi eclatanti da parte degli Shabaab nei primi mesi del 2011 è stata bruscamente interrotta nei mesi di maggio e giugno, quando il gruppo ha compiuto una serie di attentati nei confronti della base militare di AMISOM, di un *check-point* delle Forze di Sicurezza somale, e presso il porto di Mogadiscio. Il più eclatante è stato tuttavia l’uccisione, il 10 giugno, del Ministro degli Interni Abdishakur Hassan Farah per mano della sua stessa nipote, fattasi esplodere in casa. L’attentatrice era giunta da pochi giorni a Mogadiscio, proveniente da Nairobi, ove assai probabilmente era stata ulteriormente istruita dagli Shabaab. Il terribile attentato dimostra quanta presa abbiano gli Shabaab su una gioventù che risiede al di fuori della Somalia e che vede il Governo troppo ripiegato su logiche di equilibri istituzionali senza alcun riguardo al proprio popolo, che attraversa un inferno quotidiano di carestie e privazioni di ogni genere.

Tale attentato ha rappresentato presumibilmente una vendetta all’uccisione, da parte delle Forze di Sicurezza somale, di colui che da anni era ritenuto il Capo della rete di Al Qaeda in Africa Orientale, Fazul Abdallah Mohamed, il quale ha certamente rappresentato un duro colpo all’organizzazione degli Shabaab in Somalia. Fazul era in cima alla lista dei ricercati (in particolare degli USA) quale responsabile principale degli attentati all’ambasciata statunitense a Nairobi (agosto del 1998), a un hotel di Mombasa (dicembre del 2002), e a un aereo con 256 passeggeri israeliani a bordo, poi fortunatamente fallito. Fazul era inoltre ritenuto essere tra i principali organizzatori dell’attentato a Kampala del luglio dell’anno passato.

L'ascesa degli Shabaab in Somalia sembra aver ulteriormente sprofondato il Paese nel caos. Il movimento affiliato ad Al Qaeda controlla larga parte del territorio della Somalia Centromeridionale (otto regioni su nove).

Quanto precede mostra come, se nel 2007 l'Unione delle Corti Islamiche comprendeva componenti moderate e radicali, mentre gli Shabaab erano una sparuta minoranza di qualche centinaio di elementi questi, in seguito, cavalcando la causa del nazionalismo somalo e del jihadismo contro l'invasione etiopica con l'ausilio delle infiltrazioni del terrorismo internazionale, sono divenuti la componente preponderante dell'opposizione, radicandosi su gran parte del territorio e guadagnandone il controllo. La loro azione ha trovato lo spazio lasciato libero dall'indolenza e dalla debolezza delle Istituzioni Transitorie somale, supportate da un processo di pace lento e poco incisivo.

A fronte di tale preoccupante evoluzione è auspicabile che la comunità internazionale, e al suo interno Stati Uniti e UE³⁵ in primis, prendano seriamente coscienza di una crisi la cui lettura non può limitarsi alla pirateria, che rappresenta forse la punta dell'*iceberg* di una situazione molto più complessa. Le operazioni internazionali di contrasto ai pirati, tra le quali la missione dell'UE "Atalanta", hanno ridotto la percentuale di attacchi (dal 60% del 2007 al 25% di oggi), ma non hanno debellato il fenomeno, le cui *root causes* vanno ricercate nella situazione generale di crisi sul terreno.

Di qui l'esigenza di rafforzare concretamente e urgentemente nella sua capacità di *governance* e di *delivery* il Governo somalo, al cui vertice è stato nominato il 23 luglio scorso un nuovo Primo Ministro, Abdiweli Mohamed Ali. Parimenti essenziale appare il rafforzamento delle Forze di Sicurezza governative e della stessa missione africana AMISOM, senza trascurare nel contempo il possibile avvio di iniziative di ripresa economico-sociale e di sostegno alla popolazione somala nelle zone controllate dal Governo.

Il sostegno alla società civile somala dovrebbe mirare soprattutto alla creazione di posti di lavoro per la gioventù, onde sottrarre manovalanza all'estremismo islamico e ai gruppi della pirateria.

Sul piano politico, è evidente l'opportunità di una *leadership* del processo di pace molto più energica e in grado di trasformare il TFG in un forte centro di gravitazione per le componenti più "vulnerabili" dell'*insurgency*.

³⁵ La stessa nuova azione comune europea "European Union Training Mission Somalia" per la formazione, in Uganda, di 2.000 membri delle Forze di Sicurezza somale, avviata il 7 aprile del 2010 (e a cui, oltre a Spagna, Francia, Germania e Portogallo, partecipa con propri istruttori anche l'Italia), non ha ancora risolto il problema degli stipendi dei militari formati.

La realtà clanica che gli Shabaab hanno volto a loro favore e le divisioni interne tra radicali e moderati potrebbero, infatti, essere sfruttate da Istituzioni Federali Transitorie forti, per sottrarre consenso all'*insurgency*.

La sola opzione militare, già ampiamente utilizzata, si è dimostrata inefficace in un contesto insidioso come quello somalo, portando a un rafforzamento della guerriglia islamica. Evidentemente ogni opzione militare potrebbe essere accompagnata da una larga iniziativa politica mirata a isolare dagli Shabaab le componenti claniche che hanno un'agenda somala non jihadista e che, tuttavia, oggi non si riconoscono nel Governo di Transizione.

Come ha ricordato Mario Raffaelli³⁶ tutto ciò naturalmente presuppone l'apertura di opportuni canali di dialogo con tutte le forze in campo per la ricerca di nuovi interlocutori politici, sociali ed economici, rafforzando nel contempo la stabilità dove essa effettivamente esiste, come ad esempio in Somaliland e Puntland.

Ogni strategia, sia civile che politica e militare, non sembra poter prescindere dall'UA e dall'IGAD, opportunamente supportate dai pochi attori internazionali, come l'Italia, che hanno seguito più da vicino negli anni le tumultuose vicende somale. Troppi attori rischiano di paralizzare il processo, mentre le azioni condotte dall'esterno (che vengono etichettate dalla propaganda jihadista come ingerenze esterne per creare un fronte unitario antioccidentale) hanno solitamente avuto breve corso.

L'approccio integrato e multilaterale richiesto dalla complessità del problema somalo è una sfida che la comunità internazionale sarà chiamata ad affrontare presto, poiché il controllo del territorio che l'*insurgency* si è assicurato permette loro di allevare generazioni di giovani combattenti, pronti a morire per islamizzare il Paese.

Se non si dovesse riuscire nell'opera del loro recupero a una vita civile, il rischio è di dover imparare a convivere con una minaccia terroristica alle porte del Mediterraneo, che proprio attraverso il Corno d'Africa potrà congiungere gli estremisti del Nord Africa con quelli della Penisola Arabica e all'estremismo centro-asiatico. Una minaccia che si presenterebbe spesso invisibile, diffusa, ma coordinata dalla rete di Al Qaeda, e dotata di maggior forza grazie all'accresciuta mobilità e flessibilità che il controllo del golfo di Aden le conferirebbe.

³⁶ Intervista rilasciata dal Presidente di AMREF Mario Raffaelli il 25 agosto 2011 al quotidiano la Repubblica.

La milizia islamista sufi Ahlu Sunna Wahl Jama'a (ASWJ) e il suo ruolo nello scenario somalo

Paolo QUERCIA³⁷

Mogadiscio, all'alba. Un gruppo bene armato di miliziani in divisa mimetica è raggruppato in circolo in una strada dagli edifici diroccati dal fuoco dell'artiglieria e sbrecciati da quello delle armi leggere. Con kalashnikov, RPG e cartucchiere a tracollo pregano e cantano prima di raggiungere la linea del fronte da dove combattono – e vincono – le forze degli Shabaab. Guidati da un capo preghiera scandiscono “Allah Akbar” alzando al cielo i pugni delle due mani. Si fanno chiamare Ahlu Sunna Wahl Jama'a, o ASWJ, che vuol dire “Il Popolo della Sunna e della Comunità”. Ove la Sunna è, ovviamente, la tradizione del Profeta. Sono somali sufi, rappresentanti di un islam mistico legato alle realtà claniche, alle tradizioni somale e al culto dei santi. Sono una formazione islamista, ma hanno preso le armi per combattere contro altri islamisti, gli Shabaab, una battaglia in cui a prevalere è la linea di conflitto religioso tra due modelli di islam, uno nazionale e l'altro d'importazione. Gli Shabaab, difatti, nella loro interpretazione radicale e salafita dell'islam, hanno dichiarato guerra a tutte le versioni non ortodosse di questa religione, e in particolare alle forme di islamismo sufi che considerano una pericolosa eresia, perseguitandone gli esponenti e distruggendo e vandalizzando i luoghi di culto delle tombe dei santi. La “nuova”³⁸ ASWJ nasce nel 1998 proprio come rivolta popolare – locale, religiosa³⁹ e trans-clanica – contro gli Shabaab “stranieri”, che hanno distrutto numerose

³⁷ Paolo Quercia è un'analista indipendente di politica estera e sicurezza.

³⁸ Usiamo questo termine per distinguerlo dal movimento omonimo dei primi anni Novanta. Secondo un somalo della diaspora che si proclama tra i fondatori dell'ASWJ, interpellato dall'autore, non vi sono collegamenti organizzativi e strutturali tra la prima e la seconda ASWJ ma vi è solo una continuità di tipo ideologico nella cornice di riferimento religioso sufi.

³⁹ Il concetto è spiegato bene da Abdulkadir Moallin Noor, uno dei *leader* religiosi di ASWJ e Ministro del TFG, in un colloquio con l'autore, nel corso del quale, raccontando della distruzione dei luoghi di culto sufi da parte degli Shabaab, sottolinea come per il suo movimento si tratti di un conflitto ideologico, e ciò che li separa dagli Shabaab è, in ultima analisi, una diversa interpretazione religiosa dell'islam.

moschee contenenti tombe di santi sufi, allo stesso modo di come hanno distrutto le chiese cattoliche che hanno trovato sulla loro strada⁴⁰.

Questa caratteristica originale di movimento di resistenza religioso si riflette nel fatto che l'ASWJ somalo non è un movimento centralizzato e strutturato bensì un qualcosa di simile ad una federazione o alleanza religiosa islamista tra vari clan e gruppi d'interesse somali con l'obiettivo primario di proteggere la tradizionale versione sufi⁴¹ dell'islam locale da influenze radicali straniere e la popolazione da minacce di carattere militare.

Si è territorializzata prevalentemente nella Somalia Centrale, nella parte settentrionale del Galguduud, per poi estendersi in altre aree – prevalentemente al confine con l'Etiopia – come l'Hiiraan, Shabella Dhexe, Bakool e Gedo. È guidata da un consiglio composto prevalentemente da chierici sufi, provenienti dalle confraternite della Qadiriyya e Ahmadiyya e dai clan Hawiye, Darod e Dir. Esistono dunque diverse linee di frazionamento del movimento, che possono seguire la faglia clanica, quella delle confraternite o quella dei territori di provenienza. Ad esempio la grande assemblea⁴² pan-somala del movimento ASWJ, tenutasi ad Abudwak nel luglio del 2011 al fine di giungere alla nomina della sua dirigenza, ha dovuto negoziare circa un mese prima di riuscire a conciliare le posizioni delle varie fazioni del movimento. Il principale argomento del contendere era legato al fatto se i 39 membri del Consiglio Esecutivo del movimento dovessero essere eletti su base clanica o su base territoriale. L'unico modo di accontentare tutte le fazioni è stato quello di ampliare il numero dei rappresentanti.

Ma, pur senza voler mettere in secondo piano le divisioni tra le varie confraternite sufi, quelle di origine clanica e quelle territoriali, l'elemento caratterizzante il movimento – in un quadro politico come quello somalo – è costituito da una evidente aspirazione

⁴⁰ Ad esempio la Cattedrale di Chisimaio, fatta saltare in aria nel 2008. Secondo alcune informazioni, sono almeno 18 i luoghi santi di famosi sceicchi sufi distrutti o vandalizzati dagli Shabaab.

⁴¹ Che alcuni rifiutano di riconoscere come un vero e proprio movimento strutturato, in luogo, invece, di una sorta di organizzazione quadro (*umbrella organization*) a cui aderiscono realtà claniche, territoriali, interessi economici e *warlords*.

⁴² Nel corso di tale importante assemblea, l'ASWJ ha affrontato la questione delle sue divisioni interne. Dopo 26 giorni di incontri (in plenaria e riservati) dei numerosi sottogruppi e fazioni, si è proceduto all'elezione della *leadership* del movimento, che coincide anche con l'amministrazione delle regioni centrali del Galgaduud. Tra le cariche di rilievo, la Presidenza è stata assegnata con 28 voti su 39 a Hirsi Aw Mohamed (Labo Garre), che ha sconfitto i due candidati rivali Sheikh Ibrahim Hassan Gureye and Abdi Dahir. Forse significativo di un bisogno di neutralità tra le varie fazioni del movimento è il fatto che Hirsi Aw Mohamed è un somalo della diaspora, proveniente dall'Australia e con alle spalle un solido percorso intellettuale, avendo insegnato in università della Malesia. All'unanimità sono stati anche confermati Sheikh Omar Abdulkadir Adan e Sheikh Mohamed Yusuf Hefow, rispettivamente Presidente del Consiglio Parlamentare e Presidente del Consiglio Esecutivo.

di stampo nazionalista e unitario. Al di là delle divisioni, spesso esacerbate dalle ridotte risorse economiche e militari che giungono al movimento e quindi ne mettono in competizione reciproca le varie anime, ASWJ rappresenta forse l'unica formazione militare e politica somala di ambizioni e portata potenzialmente nazionali.

Un'ambizione che emerge nell'aderenza a un islam tradizionale somalo, che, nelle diversità delle tradizioni locali e in uno spirito di moderatismo tipico del sufismo, è capace di comprendere ed includere le diversità claniche e territoriali tipiche della Somalia. In passato l'autorità religiosa sufi ha spesso rappresentato, anche in virtù del suo mistico distacco dalla vita terrena, un potere legittimo e neutro di ultima istanza, a cui le varie comunità locali e claniche del Paese potevano ricorrere in caso di conflitti e contenziosi non risolvibili per l'assenza di un potere neutro statale.

Al tempo stesso, e coerentemente con questa matrice culturale, l'ASWJ rappresenta l'attore politico-militare ideologicamente più risoluto a combattere una guerra totale contro gli Shabaab e in parte contro le altre formazioni islamiste che li sostengono. Al punto che i sufi somali considerano il movimento Shabaab come un gruppo di *khawarij* (eretici) che hanno abbandonato la sunna islamica e che pertanto devono essere combattuti e sconfitti: è il ribaltamento del concetto di *jihad*, che gli Shabaab hanno pronunciato contro i seguaci del sufismo, aprendo il capitolo di una nuova guerra di religione all'interno dell'islam somalo: una guerra che vede l'ASWJ rappresentare l'attore militare di maggiore successo nel combattere le forze Shabaab del jihadismo qaedista salafita⁴³.

Gli Shabaab, nell'amministrazione del territorio somalo sotto il proprio controllo, si sono contraddistinti per una serie di fattori, il principale dei quali è ovviamente l'applicazione della *sharia* in tutti gli aspetti della vita civile, nessuno escluso. Ma, sul piano religioso, una pratica rituale a cui si sono spesso dedicati è quella della dissacrazione e distruzione dei luoghi santi dei sufi e delle moschee a essi collegate. Difatti, nella loro interpretazione radicale dell'islam, i fedeli non solo non possono pregare sulle tombe dei santi (famosi *leader* religiosi defunti) ma non devono neanche pregare nelle moschee poste vicino a tombe o cimiteri ove siano sepolti santi le cui reliquie sono oggetto di venerazione rituale da parte della popolazione. E, per applicare tale divieto, procedono alla sistematica distruzione di ogni tomba che abbia anche solo minimi elementi decorativi, e alla chiusura o distruzione delle moschee a esse collegate.

Il movimento ASWJ non si oppone solamente alla distruzione dei luoghi sacri sufi, ma, più in generale, anche all'applicazione radicale della *sharia* da parte dagli Shabaab

⁴³ A detta di esponenti dell'ASWJ incontrati dall'autore, dall'inizio dell'insurrezione il movimento avrebbe apparentemente vinto tutti gli scontri armati significativi occorsi con gli Shabaab. Il numero dei caduti dei miliziani di ASWJ viene stimato essere in circa 300.

nei territori da essi controllati, alla lapidazione e amputazione degli arti nelle condanne dei rei, nonché alle disposizioni che proibiscono la musica, il commercio del qaat, una droga leggera masticata dalla popolazione e molto diffusa in Somalia.

L'AWSJ rappresenta dunque una forza paramilitare islamista moderata di tradizione sufi, inizialmente auto-organizzata attorno a comunità di villaggio in qualità di movimento di resistenza alla rigida applicazione della *sharia* in Somalia. Successivamente ha cercato di darsi un'organizzazione strutturata, almeno nel Galgaduud Settentrionale, e soprattutto ha sviluppato uno stretto rapporto strategico con l'Etiopia, unico Paese che ufficialmente supporta il movimento con l'invio di armi e l'addestramento dei miliziani nei propri campi militari. L'Etiopia infatti, dopo la ritirata da Mogadiscio e la perdita dei propri *warlord* locali di riferimento, ha optato per supportare il movimento ASWJ aumentando le capacità militari, al fine di utilizzarlo come baluardo contro gli estremisti islamici e soprattutto per impedire l'esportazione dell'instabilità oltre il confine somalo all'interno del proprio territorio nazionale. Tuttavia, la strategia etiopica nei confronti del movimento ASWJ ne prevede l'utilizzo in un ruolo geograficamente delimitato del territorio somalo, a presidio di alcune direttrici chiave di accesso all'Etiopia, in particolare lungo la striscia di confine tra i due Paesi. Apparentemente Addis Abeba non vede di buon occhio eventuali "evoluzioni" del movimento, che magari possano fargli compiere il passo verso la costituzione di una forte continuità territoriale ed eventualmente la trasformazione in un movimento politico nazionale.

L'ASWJ è difatti l'unica formazione politica del Paese, se paragonata al TFG o alle altre amministrazioni locali, capace in futuro di dar potenzialmente vita a un movimento politico-religioso di portata nazionale. Oltre a quelle regioni somale come il Nord Galgaduud in cui l'ASWJ ha una vera e propria struttura territoriale organizzativa e necessariamente clanica, la sua forza potenziale risiede nel fatto che esso esercita un'attrazione anche verso altre regioni non limitrofe e non controllate dagli stessi clan principali del movimento e anche poste sotto il nominale controllo degli Shabaab. Esiste dunque nella rivolta sufi islamista di ASWJ una possibile base pan-somala come sistema di valori culturali condivisi. L'ASWJ, dunque, è tanto una formazione politico-militare somala quanto un più generale movimento di risveglio delle identità sufi, magari in termini di un eventuale *soft power* con cui ricostruire una identità somala trans-clanica. Questa ipotesi intimorisce non solo gli Shabaab ma anche gli alleati etiopi di ASWJ, che, pur sostenendo le forze che combattono i movimenti jihadisti filo-Al Qaeda nel Corno d'Africa, ritengono una Somalia debole, frammentata e divisa la migliore garanzia per evitare rivendicazioni territoriali e irredentistiche nella regione etiopica dell'Ogaden, in cui oltre il 90% della popolazione è di etnia somala.

Le capacità militari dell'ASWJ, i suoi successi militari negli scontri con gli Shabaab e l'evidente *soft power* in termini di "risveglio nazionale sufi" emanato da ASWJ fanno sì che diversi gruppi di potere locali più o meno organizzati – incluse formazioni disperate di *warlords* e semplici individui e interessi opportunistici – chiedano di entrare sotto il suo ombrello. Questo rende ancora più eterogenea e complessa la galassia del movimento, le cui due anime forti restano quelle attorno alla *leadership* del movimento del Nord Galgaduud, guidata da Sheikh Omar Sheikh Mohamud (Hawiye/Murosade), e quella del Sud Galgaduud, guidata da Sheikh Amir (Hawiye/Abgal/Waesle). Entrambe queste fazioni del movimento combattono con successo contro gli Shabaab, rafforzando l'*outreach* territoriale del TFG di Mogadiscio, le cui prestazioni militari e amministrative sono fino adesso piuttosto deludenti. Quest'ultimo, che rappresenta il legittimo rappresentante del governo del Paese, internazionalmente riconosciuto e che quindi può ricevere aiuti e finanziamenti esterni, costituisce un elemento che potrebbe favorire la istituzionalizzazione e il rafforzamento del movimento ASWJ. Ma il TFG è un organismo molto complesso, che comprende al suo interno forze estremamente eterogenee, fra le quali anche altre formazioni islamiste che provengono dall'esperienza delle Corti Islamiche – come il gruppo salafita Ahlu Sheikh – che sono nemiche acerrime di ASWJ e da esso equiparate agli Shabaab. Le difficoltà dei rapporti tra il partito armato religioso ASWJ e il TFG rappresentano questioni chiave per lo sviluppo della situazione politica somala. Oltre all'elemento islamista che divide parte del TFG dall'ASWJ, è innegabile che esistono altri fattori di difficoltà nel rapporto tra le due entità, che potrebbero rendere molto tese le loro reciproche relazioni nel momento in cui dovessero venire meno le necessità tattiche della resistenza comune contro gli Shabaab. Uno di essi è relativo all'elevata popolarità di cui il partito sufi gode rispetto a quella scarsissima del governo transitorio, cosa che da molti viene vista come un pericolo per la legittimità futura del Governo di Mogadiscio e dei poteri che lo sorreggono.

Un elemento caratterizzante ASWJ, che indica tanto la forza quanto la debolezza del movimento, è il suo scarso profilo politico, da rintracciare nel tradizionale distacco quietista che i movimenti religiosi islamici sufi hanno dalle vicende politiche mondane. Questo distacco dalla politica lascia il posto ai clan, che possono, così, in maniera frammentata e tradizionale, fornire lo strumento di *governance* a livello locale. Tale peculiarità rende l'ASWJ naturalmente diverso e più compatibile con la realtà culturale somala rispetto alle formazioni islamiste di stampo salafita o integralista, che, al contrario, non pongono limiti tra la sfera religiosa e la sfera politica, e, in ultima analisi, sono destinati a scontrarsi con l'elemento clanico territoriale. Ad esempio, questo scontro clanico-religioso è avvenuto in passato all'interno delle Corti Islamiche a causa dei tentativi delle

forze salafite di esprimere una visione politico religiosa totalizzante. L'elemento territoriale clanico e tradizionalista in Somalia rappresenta un effettivo freno all'islamizzazione di stampo salafita del Paese, e al tempo stesso costituisce il principale *soft power* culturale che l'ASWJ possiede.

Naturalmente esso ne rappresenta anche la grande debolezza, in quanto rende il movimento sempre a rischio di frammentazioni interne, con il pericolo che tali divisioni possano essere abilmente sfruttate da quegli attori che non vogliono che in Somalia si affermi una formazione la quale presenti quelle caratteristiche potenzialmente vincenti nel complesso scenario somalo, come ASWJ: essere di matrice islamista; avere una visione nazionale unitaria; aver costruito una capacità militare non secondaria; sostenere una visione moderata dell'islam e comprensiva delle tradizioni locali somale; combattere le formazioni militari di stampo jihadista salafita e le ingerenze straniere che le sostengono. Una pluralità di attori interni e internazionali, per i motivi più diversi, sono preoccupati da uno o più di questi *asset* del movimento ASWJ, al punto che le geometrie delle sue alleanze interne e internazionali sono comunque costruite su basi precarie e soggette a possibili cambiamenti.

Se il rapporto con i clan e con le comunità locali costituisce dunque la chiave del successo e della popolarità dell'ASWJ, esso al contempo ne rappresenta il principale elemento di debolezza, non solo sul piano politico ma anche su quello militare. Ad esempio, molte delle capacità militari dell'ASWJ, sia in termini di uomini che di armi e mezzi, non sono centralizzate nel movimento, ma sono detenute dalle milizie claniche, che le "prestano" per le operazioni militari di loro maggiore interesse. Con tale meccanismo si stima che l'ASWJ riesca potenzialmente a mobilitare, in maniera destrutturata e senza un'unica catena di comando e controllo, almeno 5.000 uomini⁴⁴.

In conclusione, possiamo dire che l'esperienza dell'ASWJ rappresenta una storia di successo nel contesto politico e militare della Somalia. Assieme al TFG e ad amministrazioni territoriali locali come quella del Puntland, che stanno gradualmente ristabilendo un minimo di sicurezza e controllo del territorio, il successo militare che l'ASWJ ha avuto nel Galgaduud nel 2008 e nel 2009 l'hanno portato ad aumentare il proprio profilo politico, portando le proprie milizie a combattere a Mogadiscio e gettando le basi in maniera determinante per l'espulsione degli Shabaab dalla capitale. Con l'ingresso nel TFG nel marzo del 2010 (a seguito dell'accordo di Addis Abeba) si è aperta una nuova fase

⁴⁴ Una questione tattica significativa per l'ASWJ diviene dunque quella di dotarsi di assetti "pregiati", come mezzi di trasporto truppe e armi pesanti, da gestire in maniera centralizzata per essere di volta in volta offerti alle varie milizie claniche nelle singole operazioni. Questo però si contrasta con gli interessi degli attuali e potenziali *donors* del movimento, come il TFG e l'Etiopia, che, per i motivi illustrati, non sono favorevoli a una sua eccessiva emersione.

nella storia del movimento, densa di opportunità ma anche di rischi. Il successo avuto nel Galgaduud ha anche portato alla gemmazione di fenomeni in stile ASWJ in altre aree del Paese, ma di cui è difficile stimare la consistenza e soprattutto le capacità militari.

