

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

249

**Il Corno d’Africa tra conflitti, crescita interrotta, crisi ambientali e sanitarie, migrazioni e interferenze esterne**

(6 luglio 2020)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI  
Palazzetto Venezia – Via degli Astalli 3/A - 00186 ROMA  
tel. e fax: 06.699.40.064  
e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)  
[www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it)

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>*

*Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.*

**Il Corno d’Africa tra conflitti, crescita interrotta, crisi ambientali e  
sanitarie, migrazioni e interferenze esterne**

(6 luglio 2020)



*Tavola rotonda con la partecipazione del* Direttore Centrale per l’Africa Sub-Sahariana Giuseppe MISTRETTA *e dell’Onorevole* Mario RAFFAELLI

*e degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:*

Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Laura MIRACHIAN, Maurizio MELANI, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA

**Maurizio Melani:** è questa la prima riunione del Circolo di Studi Diplomatici tenuta nella sua sede dopo il confinamento dovuto al COVID 19. In questo periodo abbiamo svolto due Dialoghi Diplomatici in forma scritta ai quali hanno partecipato numerosi colleghi. Credo di interpretare il pensiero di tutti i presenti nel dire che, osservando scrupolosamente tutte le precauzioni per la prevenzione, siamo ora lieti di rivederci di persona per il nostro terzo Dialogo di quest'anno, dedicato al Corno d'Africa e alla sua valenza strategica nel crocevia tra il Continente africano, il Medio Oriente e l'Oceano Indiano e quindi della via tra Europa ed Asia, nell'ambito dei temi prioritari indicati dal Ministero per le attività di ricerca e approfondimento alle quali contribuiamo. E sono particolarmente lieto che a questo nostro incontro partecipi Mario Raffaelli, ben conosciuto da tutti noi. Già Sottosegretario agli Affari Esteri per oltre cinque anni e grande conoscitore dell'Africa ove ha operato non soltanto in questa funzione, ma anche quale Rappresentante o Inviato speciale, in diversi momenti, del Governo Italiano, dell'Unione Europea e della Presidenza del G7 nella regione. Ricordiamo tra i suoi tanti incarichi quello di Coordinatore dei mediatori, per conto del nostro Governo, nel processo di pace in Mozambico, una delle non molte storie di successo della diplomazia internazionale nel Continente Africano. Da vari anni è Presidente di Amref Italia, componente italiana di una delle principali ONG che operano in Africa, di cui è anche stato Vice Presidente del conglomerato internazionale.

Sono anche lieto di avere con noi Giuseppe Mistretta, Direttore Centrale per l'Africa del Ministero e già Ambasciatore in Etiopia e precedentemente in Angola. Lo ricordo fin da quando, efficientissimo e motivato, muoveva i suoi primi passi in Carriera con Franco Corrias, allora Capo Ufficio Africa ed io suo vice.

Secondo la nostra consuetudine di avere come primo intervento introduttivo quello dell'ospite proveniente dal Ministero do subito a lui la parola. Seguiranno l'Onorevole Raffaelli, poi il Co-Presidente del Circolo Paolo Casardi e quindi gli interventi di tutti noi nel dibattito.

**Giuseppe Mistretta:** circa i mutamenti che stanno attraversando il Corno d'Africa, mi soffermerei in particolare sull'attuale situazione in Etiopia e sullo stallo del processo di distensione con l'Eritrea. Le incoraggianti prospettive di crescita del Paese - con una popolazione di oltre 100 milioni di abitanti - rischiano di essere compromesse dalla crisi economica causata dalla pandemia e da tensioni di vario genere, in primo luogo etniche.

Queste ultime, un tempo legate alla prevalenza della (minoritaria) componente tigrina, persistono malgrado le grandi speranze riposte nel percorso di riconciliazione nazionale avviato nel 2018 dal nuovo PM Abiy Ahmed. Egli, oltre ad aver provveduto alla liberazione di prigionieri politici e alla creazione di un nuovo "Partito della Prosperità" volto all'aggregazione di tutte le etnie del Paese, incarna nella sua persona una sintesi delle diverse componenti della società etiopica, essendo un Oromo, di religione cristiano-protestante (con padre musulmano e madre cristiana-ortodossa). Negli ultimi due anni, tuttavia, in Etiopia la situazione interna è rimasta contraddistinta da tensioni, accentuatesi ulteriormente negli scorsi giorni, con le proteste scoppiate in seguito all'uccisione del cantante Oromo Hachalu Hundessa. Si sono registrate oltre 200 vittime e, come spesso avviene in questi casi, il Governo ha decretato l'oscuramento di internet e forti limitazioni alla libertà di stampa. Il ricorso a tali metodi, già utilizzati dal precedente governo, testimonia la persistenza nel Paese di un profondo malessere, e fa comprendere perché gli stessi Oromo non siano soddisfatti delle scelte governative e considerino Abiy Ahmed, nella sua ultima deriva, più un conservatore che un riformista.

Sul piano regionale, le speranze della Comunità Internazionale relativamente al processo di riconciliazione etio-eritreo avviato con l'Accordo di pace del 2018 (che ha posto fine a 20 anni di guerra a bassa intensità), sono state a loro volta deluse. La pace non ha significato, come auspicato, un maggiore sviluppo economico e sociale per i cittadini etiopici ed eritrei. Al contrario, i posti di frontiera sono stati nuovamente chiusi e la popolazione eritrea è risultata esposta a ulteriori difficoltà a causa del rifiuto etiopico ad accogliere nuovi rifugiati provenienti dal Paese vicino. Lo stallo del processo di pace è in gran parte riconducibile all'imprevedibilità di Asmara, che mantiene

il suo tradizionale isolamento dalla Comunità Internazionale e che, probabilmente, ravvisa una serie di rischi connessi alla prospettiva di diventare lo sbocco al mare di Addis Abeba. Altro ostacolo alla riconciliazione nazionale e regionale è rappresentato dall'opposizione dello Stato Federato etiopico del Tigray e del suo leader Debretsion Gebremichael che, da sempre ostile nei confronti di Abiy, non ha partecipato alla riunificazione dei partiti nel Prosperity Party e si è opposto al recente differimento delle elezioni a causa della pandemia.

Naturalmente ciò ha comportato una notevole disillusione anche nella Comunità Internazionale, ed in particolare in Italia, dove la prospettiva della pace era stata accolta con molto interesse e con segni tangibili di sostegno economico e politico alla distensione (come ad esempio l'immediata visita nel Corno da parte del Premier Conte, nell'ottobre 2018).

Va anche tenuto in conto il possibile ruolo destabilizzante di una serie di attori esterni come ulteriore elemento di debolezza che si aggiunge a quelli già menzionati. L'Etiopia è stata storicamente esposta a interferenze esterne da parte di quanti avevano interesse a rendere più fragile un Paese esempio di coesistenza religiosa pacifica e dotato di un notevole potenziale demografico, militare, politico ed economico. I "nuovi attori" in Africa (Turchia, Emirati, Arabia Saudita, Qatar, Russia etc) operano nel Continente con agende nascoste e per finalità spesso ricollegabili ad un espansionismo mercantile, e religioso, che differiscono dall'atteggiamento dell'Occidente e dell'Europa.

In questo contesto, particolarmente delicata appare la questione della diga GERD, il cui riempimento – e conseguente produzione di elettricità per il superamento del deficit energetico etiopico – Addis Abeba intenderebbe avviare a luglio, con la ferma opposizione egiziana. I tentativi egiziani di rimandare e ostacolare il riempimento della diga, oltre ad essere basati su accordi internazionali dei quali l'Etiopia non è parte, si fondano sul timore di una riduzione della portata delle acque del Nilo, sebbene Il Cairo continuerebbe a disporre del 90% delle acque del fiume durante la fase del riempimento (gli etiopici si limiterebbero a utilizzarne il 10%). La questione resta aperta: l'iniziativa diplomatica dell'Unione Africana attualmente in corso si dovrebbe concludere a breve. Appare invece improbabile l'adozione da parte del CdS dell'ONU di una risoluzione avente ad oggetto la disputa, auspicata dall'Egitto, ma contestata da Addis Abeba, la quale nega che il tema del funzionamento della diga rientri nell'ambito della sicurezza internazionale, considerandolo piuttosto un argomento attinente allo sviluppo.

**Mario Raffaelli:** ringrazio per l'occasione che mi è data di rivedere tanti amici. La mia attività con gli Esteri è stata lunga, prima come Sottosegretario e poi in qualche modo come “diplomatico di complemento” Cercherò di descrivere un'evoluzione che vi è stata nel Corno d'Africa e che in parte ho vissuto.

Come ricordava Maurizio, dal 2003 al 2009 fui inviato speciale italiano per due diversi governi. E poi continuai a seguire con varie funzioni le vicende della Somalia in particolare e del Corno d'Africa in generale. Do per scontate l'importanza strategica di quest'area come punto d'incontro tra il mondo africano e il Medio Oriente, il rilievo del Mar Rosso e del Canale di Suez, il tema migratorio. E' interessante vedere come vi sia stato un cambiamento drammatico e in negativo nel corso di questi anni. Quando ripresi ad occuparmi della regione nel 2003, notai una situazione di evoluzione positiva tendente verso una stabilità regionale. Nel 2004 ebbero luogo due conferenze di pace a Nairobi: sulle Somalia e sul Sud Sudan, in sostanza le prime iniziative dell'Unione Africana nata nel 2002 che vide la dinamica nascita di una nuova struttura continentale basata su sub regioni (l'IGAD per il Corno d'Africa) come attori decentrati dell'Unione. Importante era il ruolo dell'IGAD Partners Forum, a quel tempo con presidenza italiana, con il compito di coordinare le azioni della comunità internazionale e dei paesi della regione in particolare sulla Somalia e sul Sud Sudan dove vi era un protagonismo americano e norvegese.

Tutto ciò non significava che non vi fossero tensioni tra i vari paesi sul piano politico.

L'Etiopia godeva di un ruolo di super potenza regionale, bilanciato comunque dall'attivismo del Kenya, che ospitò a Nairobi le conferenze di pace su quelle due situazioni di crisi, e dalle posizioni

dell'Uganda. La comunità internazionale era in qualche modo in grado di gestire questo genere di tensioni. Nel 2004 si concluse a Stoccolma la conferenza sulla questione somala con l'impegno di Italia e Svezia a convocare insieme una conferenza dei donatori. In quell'occasione proposi di creare una Troika formata da IGAD Partners Forum, Nazioni Unite e Unione Africana per la trattativa con il governo provvisorio che avrebbe poi guidato la transizione insieme all'ONU.

In quel periodo c'era poca presenza di interferenze negative esterne. Gli Stati Uniti erano tuttavia poco interessati all'institutional building in Somalia e si concentravano sugli aspetti militari della guerra globale al terrorismo e soprattutto sulla caccia agli attentatori alle ambasciate di Dar es Saalam e Nairobi di alcuni anni prima.

Nel 2005 il governo somalo transitorio si insediò a Giohar nell'attesa del suo trasferimento a Mogadiscio. Si concluse quindi anche la conferenza sul Sudan nella quale fu decisa l'indizione di un referendum al termine di un periodo transitorio.

Tutto ciò determinò un clima di ottimismo per una prospettiva di stabilità, crescita e superamento della drammatica situazione degli anni precedenti. I conflitti di quegli anni erano a bassissima intensità legati a problemi clanici a seconda delle zone. Vi era in Somalia un processo di istituzionalizzazione con diversi gradi di raffinatezza a seconda dell'omogeneità clanica nelle diverse zone. Il Somaliland aveva dichiarato la propria indipendenza che non era però riconosciuta internazionalmente. Il Puntland un'autonomia di Stato federato nell'ambito di uno Stato federale somalo. In alcune zone più turbolente del centro sud si formarono sorte di governatorati locali riconosciuti dalle popolazioni. L'unico luogo dove non si riuscì ad avere una stabilità fu Mogadiscio perché in mano ai signori della guerra che controllavano la città su base clanica.

In precedenza, nel 1991 dopo la caduta di Siad Barre, ero stato inviato dal Ministero degli Esteri insieme all'Ambasciatore Sica alla conferenza che doveva ricomporre lo scontro tra i due leaders rivali Ali Mahdi e Aidid, seguito dall'intervento di una forza delle Nazioni Unite che non riuscì a realizzare i suoi obiettivi di stabilizzazione del paese.

Quando nel 2003 fui richiamato ad occuparmi di Somalia quale inviato speciale del governo italiano, trovai la presenza di 11 subclan della tribù degli Hawiye, incapaci di mettersi d'accordo sul controllo della città.

Oggi, dopo 15 anni di sostegno internazionale, con l'impegno di ingentissime risorse finanziarie, i 24 mila soldati di forze africane impegnati a garantire la sicurezza, la presenza di contractors americani e non solo e l'uso massiccio già a partire dall'Amministrazione Obama di droni per l'uccisione mirata di esponenti jihadisti Shabbab, il terrorismo non è stato debellato. E' stato piuttosto esportato in Uganda, Kenya e lungo la costa tanzana arrivando addirittura nel nord del Mozambico.

Nel 2016 ho avuto l'incarico da parte dell'Unione Europea di advisor del presidente del Parlamento somalo Jawari per l'elaborazione della costituzione. Ne uscì un prodotto decente ma inconsistente rispetto alla realtà sul campo con cinque Stati federati e un governo centrale che controllano autonomamente parti del territorio ma non collaborano tra loro in un contesto di non chiarezza riguardo all'uso delle risorse naturali. Sono entità molto deboli a causa di tensioni interne e di interferenze esterne con finalità contrastanti.

Eppure quando anni prima si iniziò a parlare di intervento militare dell'Unione Africana, fu stabilito come principio portante che gli Stati confinanti non dovevano interferire con proprie agende contrapposte negli affari interni Somali. Cosa che non si è verificata.

Di fronte a questi fatti ci era stato chiesto aiuto insieme al presidente Prodi durante una nostra partecipazione ad una conferenza dell'Unione Africana.

A suo tempo avevo avuto un personale rapporto di amicizia con il Primo Ministro etiopico Meles Zenawi e con il Ministro degli Esteri Seyoum Mesfin, incrinatosi quando criticai le modalità dell'intervento militare etiopico in Somalia, ma che si ricompose allorché essi si resero conto degli effetti della loro azione. Essi chiesero quindi di nuovo aiuto all'Italia.

Oggi sono gli Emirati Arabi ed il Qatar ad essere molto presenti e a chiedere allineamenti dalle diverse entità locali alimentando dissapori interni.

Riguardo all'Etiopia di cui ha già ampiamente parlato il Direttore Mistretta va tenuto presente che quando regimi autoritari com'è in sostanza quello etiope avviano un processo di riforme si trovano di fronte a contraddizioni di difficile gestione. Il nuovo primo ministro Ahmed Abiy ha formato un nuovo raggruppamento politico in sostituzione del vecchio EPRDF dal quale sono rimasti fuori i nazionalisti amara, tigrini ed oromo che chiedono più diritti e più poteri rispetto a quanto rivendicano le rappresentanze di questi gruppi etnici nell'ambito della nuova compagine politica. Tale tensione è alimentata dal rinvio a causa del COVID 19 delle elezioni che i tigrini ed altri continuano a pretendere che si svolgano in agosto.

Lo stesso processo di pace con l'Eritrea avviato da Abiy è visto negativamente dal gruppo dirigente tigrino da anni nemico di quello eritreo malgrado le loro comuni identità etniche e linguistiche.

In Eritrea il processo non ha peraltro avuto effetti positivi interni e non ha intaccato la rigidità del regime.

Nel Sud Sudan il presidente Al-Bashir è stato rimosso, facendo iniziare così un processo di transizione difficilissimo influenzato fortemente dagli Emirati che assieme all'Egitto e all'Arabia Saudita chiedono allineamenti anti Islam politico senza fare distinzioni tra Fratelli Musulmani e terrorismo islamista.

Ho conosciuto personalmente un braccio dei Fratelli Musulmani in Somalia il cui leader ha gestito per vent'anni l'università di Mogadiscio con uno statuto che prevedeva che il 30% dei laureati fossero donne e che non è mai stato coinvolto in attacchi terroristici.

Il terrorismo ha trovato terreno fertile dopo che decine di migliaia di persone sono state messe sul lastrico e 4 mila uccise senza processo.

Il Kenya è rimasto relativamente stabile. Ma dopo che a lungo non è stato toccato da attentati perpetrati da somali pur presenti in gran numero nel paese, anche qui vi sono poi stati attacchi terroristici con centinaia di vittime.

Nel Sud Sudan, per calamità naturali e contrasti interetnici si contano 2 milioni e 200 mila persone uscite dal paese e 1,7 milioni di sfollati interni.

Bisognerebbe isolare gli elementi endogeni di queste crisi.

In Sudan, conclusosi l'accordo di pace del 2005, i 5 anni della transizione secondo logiche essenzialmente imposte dall'esterno sarebbero dovuti servire a convincere il Sud che era preferibile restare unito al Nord. Ma soprattutto dopo la morte di Garang tutto ciò non era più realizzabile lasciando così una situazione piena di punti irrisolti a causa di un'imposizione forzata della sua conclusione.

In tutta la regione vi sono aspetti di carattere transnazionale provenienti dal Medio Oriente e rappresentati dall'esportazione dello scontro all'interno del mondo islamico che si è manifestato in Siria, in Yemen e in Libia in diverse forme, dalle ricorrenti spinte popolari al cambiamento iniziate con le primavere arabe e dalle reazioni delle monarchie conservatrici a queste ultime. Se non si affrontano queste situazioni, non si potrà arrivare a condizioni sostenibili di stabilità.

Una parola va detta sulla "guerra globale al terrorismo". Il caso somalo è emblematico e dovrebbe essere studiato come paradigmatico per capire una serie di altre situazioni simili.

Le Charities islamiche e le Corti di cui erano espressione in Somalia si occupavano di tutto in assenza di un governo centrale ottenendo ampi consensi popolari.

L'assenza di governo centrale permise anche lo sviluppo di un'economia priva di interferenze e regole statali. Vi fu pertanto un'esplosione di attività economiche con sede legale a Dubai, controllate da uomini d'affari somali felici dell'assenza di uno Stato che permetteva loro di importare ed esportare senza imposizioni fiscali. Essi erano però interessati ad un ordine interno favorendo un'alleanza con le corti islamiche a scapito dei warlords appoggiati dagli americani per contrastarle.

Non si vedevano più per le strade persone armate ed il consenso popolare era in costante crescita.

Nel 2005 la prima azione degli jihadisti Shabbab fu la dissacrazione del cimitero italiano di Mogadiscio ad opera di un gruppo di circa 300 miliziani su 3000, rappresentati nel Consiglio delle

corti (Sciura) da 8 membri su 80. Come gesto riparatore si andò poi a Nieri in Kenya con il presidente del governo transitorio a depositare una corona di fiori sulla tomba di Amedeo d'Aosta.

Anni dopo gli americani accettarono di mettere al governo le stesse persone con cui si erano rifiutati di trattare quando era invece il momento giusto per isolare gli estremisti.

Gli Shabbab avevano infatti acquisito a loro volta consenso popolare mettendosi al servizio degli emarginati riuscendo così ad espandersi.

Ricordo che sull'esigenza di comprendere la situazione nella sua complessità senza semplificazioni nelle quali diverse componenti venivano semplicisticamente equiparate ai Talebani vi era piena convergenza di vedute sia con il Sottosegretario Mantica del Governo Berlusconi che con la Sottosegretaria Sentinelli nel Governo Prodi.

**Paolo Casardi:** insieme all'Ambasciatore Melani abbiamo concordato sull'opportunità, quest'anno, di un Dialogo sul Corno d'Africa, a causa della sua importanza dal punto di vista strategico, delle forti tensioni politiche ancora esistenti sia pur in modo diverso da una parte e dall'altra di Bab el Mandeb, nonché delle varie situazioni rimaste irrisolte ed infine della drammaticità di alcuni eventi naturali verificatesi nell'area. Inoltre, grazie anche alla comune sensibilità che entrambi nutriamo verso il continente africano, desideravamo sottolineare come il Corno d'Africa abbia acquistato in questo nuovo millennio una dimensione nuova, particolarmente sul piano dello sviluppo economico e quello delle Institutions building, non al pari dell'Africa australe o occidentale, anche per le crisi che ancora lo travagliano, ma comunque con qualche recente progresso da registrare. Ci è quindi sembrato che fosse nuovamente tempo per il Circolo di Studi Diplomatici di dibattere questi temi, tenendo anche presenti le responsabilità e la conoscenza di quell'area che ci derivano dalla lunga esperienza coloniale, avviatasi praticamente, almeno sul piano delle dichiarazioni di intenti all'interno e all'esterno del Paese, con l'apertura del Canale di Suez nel 1869, a otto anni dall'unificazione nazionale e conclusasi con il secondo conflitto mondiale, a parte il mandato dell'ONU conferitoci per l'Amministrazione fiduciaria della Somalia dal 1950 al 1960. Nella esperienza africana nazionale, va comunque compresa la successiva intensa cooperazione italiana allo sviluppo in tutta quell'area sempre considerata dai nostri successivi governi come prioritaria e la presenza in loco, prolungatasi molto tempo dopo la guerra mondiale, di importanti collettività italiane.

Vorrei a questo proposito salutare anch'io i nostri due "guest speakers" di oggi. Due protagonisti delle relazioni italo-africane che da quasi quaranta anni, l'On. Mario Raffaelli e da oltre trenta il Min. Plen. Mistretta, onorano la politica italiana e la Farnesina con la loro opera in favore del continente africano e delle sue relazioni con il nostro Paese.

Il Corno d'Africa, così come il Mediterraneo e il Medio Oriente (dei quali il Corno è un prolungamento geografico), data la sua proiezione da un lato verso il cuore del continente africano e dall'altro verso il Canale di Suez oppure verso l'Oceano Indiano, coinvolge pienamente l'interesse delle medie potenze regionali, a sud, come a nord dello stretto di Bab el Mandeb, nonché quello delle grandi potenze globali, che sono tutte attive e presenti, per lo più con proprie basi militari di appoggio. In tempi in cui le grandi potenze globali, USA e URSS, cercavano costantemente di mediare le situazioni di tensioni locali suscettibili di mettere in pericolo l'equilibrio fra i blocchi e quando il multilateralismo era considerato essenziale a tali fini, una situazione come quella odierna del Corno avrebbe certamente potuto comportare utili sinergie e tentativi di mediazione. Oggi che i principi regolatori del multilateralismo sono ribaltati dagli stessi protagonisti di ieri, questo tipo di situazioni rischia, come già succede in Mediterraneo e Medio Oriente, di profilarsi come irrisolvibile, aprendo così la via ai conflitti.

Tuttavia, qualche elemento di ottimismo potremmo nutrirlo, tenendo conto proprio delle differenze della situazione in Mediterraneo e Medio Oriente e quella esistente nel Corno. Nel primo caso, più che la virulenza dei diretti contendenti, ha contribuito a peggiorare la situazione l'arroganza e la determinazione delle medie potenze regionali, che hanno mostrato un'assertività e in vari casi un'aggressività che non avevano mai avuto il coraggio di mostrare ai tempi della guerra

fredda. Inoltre, le potenze globali, prendendo apertamente parte, nell'area Mediterranea "allargata", per questa o quella fazione coinvolta nei conflitti, hanno perso la possibilità e il prestigio per ergersi a mediatrici delle varie situazioni conflittuali. A sud di Bab el Mandeb, invece, si è dimostrato anche recentemente come alcune situazioni senza apparente soluzione come quella in Sud Sudan o la guerra tra Etiopia e Eritrea hanno potuto avere un'evoluzione positiva. Inoltre, le tre potenze globali, Stati Uniti, Russia e Cina, sono meno coinvolte direttamente nelle tensioni regionali e più disponibili ad esercitare quel ruolo positivo che dovrebbe essere la regola, salvo quando vengano minacciati direttamente gli interessi nazionali di Washington, Mosca, o Pechino. Se ciò è vero, dovrebbe essere possibile compiere ulteriori progressi per la pacificazione del Corno, consentendo in primis quello che è diventato una priorità irrinunciabile per tutte le Nazioni nell'epoca della globalizzazione, in particolare in prossimità di uno snodo fondamentale come il Canale di Suez, e cioè la libertà di navigazione. Una volta ridimensionato quest'ultimo fenomeno ad una mera attività piratesca di popolazioni costiere (nel museo della Marina a Venezia, c'è una lancia a vela sequestrata da un'unità navale italiana attorno al millenovecentoventi, appartenente a pirati somali), senza implicazioni politiche e senza usi strumentali della pirateria, quali finanziamento del terrorismo, ecc., rimangono tuttavia alcuni grossi problemi, come la legittimità del Somaliland e del Puntland, la prepotenza dei "signori della guerra" in Somalia, la piaga del terrorismo nello stesso Paese. Mi rivolgo quindi alla grande esperienza dei cortesi ospiti per cercare di capire insieme se quanto da me prima rilevato, cioè la differenza tra le crisi dell'area Mena e quella del Corno d'Africa è tale da fare sperare per quest'ultima (il Corno) un cammino più agevole verso la pace. Vorrei anche chiedere in quest'ultimo caso, quali potrebbero essere le mosse necessarie da parte italiana o dell'Unione Europea in vista di una Conferenza "di scopo" e cioè di ristabilimento della pace in Somalia, o addirittura pensando a una Conferenza Generale per la pace nell'area. Un Corno d'Africa pacificato potrebbe fare guardare con maggiore ottimismo anche alla regione geograficamente a nord di Bab el Mandeb ed in particolare allo Yemen.

**Maurizio Melani:** negli anni ai quali ha fatto riferimento il Presidente Raffaelli la situazione era effettivamente molto diversa da quella di oggi. Gli attori occidentali, e tra questi l'Italia, anche quale Presidente dell'IGAD Partners Forum, e l'UE avevano un ruolo di primo piano sotto il profilo politico. L'azione di Raffaelli era coordinata con il Commissario allo Sviluppo Michel, con il Capo di Gabinetto del Presidente Prodi che aveva promosso l'Africa peace facility per il sostegno alle attività di gestione dei conflitti dell'Unione Africana e delle Organizzazioni sub-regionali, e con i principali partners europei. Delle difficoltà di comprensione in quel momento con gli Stati Uniti in Somalia e delle loro conseguenze egli ci ha appena parlato. Negli anni successivi, alcune modalità con cui è stata condotta la lotta al terrorismo, al di là delle eliminazioni fisiche di esponenti di organizzazioni jihadiste con i loro effetti collaterali, hanno anche aperto spazi all'azione delle forze più estremiste, ed in Medio Oriente hanno favorito le condizioni in cui si sono ampliate quelle spaccature nell'ambito del mondo sunnita che sono poi state esportate anche in Africa, ove l'asse Arabia Saudita-Emirati-Egitto è ovunque contrapposto a quello Qatar-Turchia. In Siria, come in Libia e come in Somalia ed altri paesi del Corno d'Africa e altrove. E questo in aggiunta alla esasperazione dello scontro con l'Iran.

Altre potenze hanno progressivamente assunto una capacità di esercitare influenze mobilitando risorse finanziarie, sostegno e forniture militari all'interno di conflitti locali, soft power di tipo religioso ed impegno politico-diplomatico. E' evidente ad esempio quanto sia stato determinante il ruolo di Arabia Saudita ed Emirati nell'accordo di pace tra Etiopia ed Eritrea del 2018, con la prospettiva di ingenti realizzazioni portuali, logistiche e di penetrazione economica e politica.

In questo quadro anche la Russia, dal cerchio esterno come è stato definito, ha ripreso ad esercitare un ruolo, assai evidente in Medio Oriente, ma anche, finora con minore visibilità, nel Corno d'Africa ove Mosca ha una lunga tradizione di presenza, prima e durante la fase sovietica.

Un'altra crescente presenza, come sappiamo e come è stato evidenziato, è quella della Cina, soprattutto in Etiopia, ove investe non soltanto nel settore primario e nelle infrastrutture, ma anche

in quello manifatturiero, nonché nei due Sudan. Sono d'altra parte questi investimenti, accanto a quelli provenienti da alcuni paesi occidentali, tra i quali l'Italia, e dal Golfo, che hanno favorito il forte tasso di crescita dell'economia etiopica registrato negli scorsi anni, ora messo in pericolo dal coronavirus e dalle azioni di destabilizzazione contro il Primo Ministro Abiy che ha in buona parte alterato equilibri interni di cui egli sta pagando le conseguenze in un contesto di ricorrenti tensioni etniche. Il tutto sullo sfondo del conflitto tra Etiopia ed Egitto riguardo alla grande diga sul Nilo Azzurro, acuitosi con l'approssimarsi dell'annunciato avvio da parte dell'Etiopia del riempimento del bacino per la produzione di energia elettrica e dai contrasti sui tempi di tale riempimento e sulla sua gestione, per il cui superamento si sta adoperando l'Unione Africana. Anche qui si profilano i soliti allineamenti. Emirati e altri paesi arabi con l'Egitto ove si è recentemente recato il Presidente eritreo Isayas Afeworki che ha offerto buoni uffici ma ha lamentato inadempienze etiopiche nell'attuazione dell'accordo di pace affermando anche che la diga è eccessiva per i bisogni dell'Etiopia. La Turchia, che quale paese a monte del Tigri e dell'Eufrate ha posizioni per vari versi analoghe a quelle dell'Etiopia, ha ricevuto emissari etiopici ed in Somalia sostiene componenti più vicine di altre ad Addis Abeba.

Vi può essere di nuovo uno spazio per la ripresa di un ruolo politico dell'Europa ed in particolare dell'Italia? La volontà espressa dalla Presidente Von der Leyen di far assumere all'Unione una dimensione geopolitica di fronte alle sfide che la circondano, e l'annunciata priorità che si intende attribuire all'Africa per le molteplici ragioni che conosciamo, sembrerebbero poter andare in questa direzione, in linea con analoghe affermazioni della Cancelliera Merkel, del Presidente Macron e del Presidente del Consiglio Conte. Anche qui, come altrove, una intesa non sempre facile tra Italia, Francia e Germania è necessaria, senza trascurare il tradizionale interesse dei paesi nordici alla regione. Con la Francia ci siamo frequentemente scambiati favori nei decenni precedenti nelle rispettive aree africane di interesse, e Parigi ha ad esempio sostenuto la nostra azione in Somalia e nel processo per la cessazione delle ostilità tra Etiopia ed Eritrea che portò nel 2000 agli accordi di Algeri. In Somalia e nel sostegno alle attività di stabilizzazione di forze africane, l'Italia è presente in prima fila assieme ad altri paesi europei nel quadro di iniziative dell'UE. Ma questo impegno non si traduce oggi in un ruolo politico significativo, svolto invece come abbiamo visto da Turchia e paesi del Golfo. Tra gli europei vi possono essere concorrenzialità nella ripartizione delle risorse tra le aree di proprio prioritario interesse, ma nel Corno d'Africa, come e forse più che altrove, gli interessi comuni a condizioni di stabilità, sicurezza e sviluppo sostenibili dovrebbero essere prevalenti consentendo così di poter affrontare in modo adeguato le molteplici sfide che da quest'area provengono.

**Stefano Ronca:** un sincero ringraziamento al Presidente Raffaelli e al Ministro Mistretta per le loro appassionanti e appassionate presentazioni. Prima di soffermarmi su alcuni aspetti del Corno d'Africa, vorrei svolgere una considerazione generale sul continente africano e congratularmi vivamente con Giuseppe Mistretta per il suo recente libro "Le vie dell'Africa". E' auspicabile che gli stereotipi occidentali su quel continente vengano sfatati da chi conosce realmente l'Africa come Giuseppe. Nella mia carriera ho servito in Libia, un Paese che ha avuto, con Gheddafi, ambizioni di leadership in Africa ma certo poco rappresentativo della realtà africana. Solo recentemente, come Segretario Generale per gli Affari Esteri dell'Ordine di Malta, ho iniziato a visitare l'Africa a sud del Sahara. Molti dei luoghi comuni che avevo inconsapevolmente assorbito si sono dissolti. In questi ultimi anni, ho ricavato dai miei viaggi l'immagine di un continente africano dinamico, abitato da una popolazione giovane, sana, mobile, creativa, dotata di risorse umane e materiali inaspettate per un occidentale che non abbia conosciuto direttamente l'Africa. Un continente che, come scrive Prodi parafrasando Mistretta, "riguarda tutti noi europei e specialmente noi italiani non solo per la prossimità geografica o per le questioni migratorie ma anche per le vicende storiche e le tradizioni profonde che ci legano al continente che ci sta di fronte".

Circa il Corno d'Africa, tema più specifico del nostro incontro, vorrei soffermarmi sulle implicazioni che la disponibilità e la gestione delle risorse idriche nella regione, specialmente quelle

legate alla costruzione della grande diga GERD alla quale accennava il Ministro Mistretta, costruita dall'Etiopia sul Nilo Blu ai confini con il Sudan. Una diga la cui costruzione, iniziata nel 2011, è completata oggi all'80% e sarà in grado di erogare 6000 megawatt di energia elettrica (più di quanto tutta l'Etiopia può produrre oggi) di una dimensione che oltrepassa l'estensione di Londra interamente autofinanziata dall'Etiopia con un investimento di 6 miliardi di dollari. Le conseguenze politiche della manovrabilità da parte di uno Stato di una risorsa vitale come l'acqua in una regione dove vivono 250 milioni di persone, vanno bene al di là del Corno d'Africa.

L'acqua è oggi fonte di pericolosi conflitti in molte parti del globo. Gli accordi sul Nilo del 1929 e del 1959 (questi ultimi attribuivano 70 miliardi di metri cubi di acqua all'Egitto, 19 al Sudan e neppure menzionavano l'Etiopia) sono obsoleti. Il Primo Ministro etiope Aby Ahmed ha affermato di voler iniziare da ora il riempimento delle riserve idriche etiopi per non lasciar passare la stagione delle piogge. Il Presidente egiziano Al-Sisi ha dichiarato il mese scorso di essere pronto "a difendere con l'esercito la sicurezza del proprio Paese" e la televisione ha trasmesso immagini dell'aviazione egiziana in attesa dell'ordine di alzarsi in volo per colpire la diga. Quella etiope ha mostrato lo schieramento delle batterie anti aeree a difesa della diga stessa. Chi può affermare che non sia vitale per l'Egitto un fiume che fornisce al suo popolo oltre il 90% delle sue risorse idriche? I negoziati trilaterali fra Addis Abeba, Il Cairo e Khartoum, in corso da 9 anni sulla gestione dell'acqua del Nilo sono ad un punto morto. Essi si sono arenati su due aspetti principali: la ripartizione idrica in caso di siccità ed il pericolo di catastrofe, che minaccia sia il Sudan che l'Egitto, in caso di cedimento della diga. L'Etiopia infatti resiste all'idea di essere controllata da Paesi e meccanismi esterni. Inoltre, gli attori interessati all'acqua del Nilo non si limitano a Egitto, Sudan ed Etiopia. Washington in febbraio è entrata nella mediazione con una curiosa configurazione negoziale che, come accennava Mistretta, comprendeva accanto a Trump il Segretario del Tesoro e la Banca Mondiale. Gli etiopici sono stati messi sotto pressione dagli Stati Uniti affinché firmassero un accordo percepito dai primi come favorevole al Cairo e, minacciati di sanzioni, hanno abbandonato i negoziati. Cosa motiva l'atteggiamento americano di indulgenza nei confronti dell'Egitto? Washington cerca probabilmente il sostegno del Cairo per il suo piano in Medio Oriente nel momento in cui Israele ha annunciato il suo programma di annessione dei territori palestinesi. Ma chi conosce gli etiopici sostiene che le pressioni esterne esercitate in forma così diretta su Addis Abeba non possono che produrre effetti opposti a quelli auspicati dalla Casa Bianca generando pulsioni nazionaliste in una fase di disgregazione interna del Paese alimentata dal Gruppo Oromo che si oppone al governo di Aby.

L'Egitto soffre di difficili condizioni economiche aggravate dalla pandemia del Covid19. Inoltre, ai suoi confini occidentali, l'alleato libico Haftar è in progressiva perdita di influenza. Inoltre esponenti della Lega Araba hanno dichiarato che l'acqua del Nilo è un tema di interesse per la sicurezza nazionale araba. Il Consiglio di Sicurezza ONU, investito del contenzioso dalle parti interessate, sembra invece orientarsi verso l'attribuzione di un ruolo più incisivo dell'Unione Africana, presieduta oggi dal Sudafrica, per la ricerca di un accordo. Una lettera inviata dal Ministro degli Esteri egiziano al Presidente del Consiglio di Sicurezza il 29 giugno contiene un progetto di risoluzione del Consiglio stesso che fa riferimento all'Unione Africana e sollecita un monitoraggio dei negoziati da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Potrebbe essere un segnale di apertura da parte egiziana volto a prevenire la decisione unilaterale etiopica di iniziare un accumulo delle riserve idriche nel GERD. C'è davvero da augurarsi che la reazione etiopica a tale proposta la induca alla riapertura dei negoziati. Gli esiti di un conflitto sarebbero disastrosi ed incoraggerebbero il coinvolgimento di altri attori globali con effetti imprevedibili. Di fronte a questa crisi, assistiamo ad una Cina silenziosa. Ma sappiamo quanto essa sia presente ed interessata ad ogni evento africano. E conosciamo anche la sollecitudine della Russia ad occupare spazi nuovi ed a fornire armi a uno o all'altro contendente. Non vi è molto da sperare, nel breve termine, in un ruolo attivo dell'Europa, tuttora priva di una politica estera e di sicurezza comune. Ad una mia domanda circa le azioni in corso da parte dell'Italia, in relazione alle attuali vicende nel Corno d'Africa, un responsabile politico della Farnesina ha risposto che "l'impegno politico e le

sollecitazioni italiane presso i partner europei per sollecitare una più incisiva presenza dell'Europa regione sono costanti". La mia riflessione a questo punto sembrerà banale: ma cosa può un'Europa divisa, soggetta, all'interno dei suoi paesi membri a continue schermaglie parlamentari ed in evidente deficit di governance, di fronte ad attori internazionali i cui governi sono in grado di mobilitare cinicamente forze militari (Russia e Turchia), risorse finanziarie e tecniche (Cina) leadership politica - quando decidano di esercitarla - (USA)?

Gli interessi dell'Italia nel Corno d'Africa sono storici ed in questa vicenda dell'acqua molto concreti, se non altro, per il coinvolgimento di una grande impresa italiana nella costruzione della diga. Ma è poco credibile proporsi come attori rilevanti se non si è disponibili ad investire risorse adeguate. E questo aspetto ci riguarda, non solo per il Corno d'Africa ma anche per la più estesa regione del Sahel che, come fa efficacemente notare Mistretta nelle "Vie dell'Africa", " si va configurando a seguito della crisi libica, come la frontiera Sud dell'Europa". L'Italia, egli afferma, è "uno dei paesi maggiormente interessati affinché si rafforzi il cosiddetto argine saheliano".

Se l'Europa non intende agire come entità coesa è pertanto auspicabile l'associazione ed il sostegno dell'Italia ad iniziative di sicurezza militare e/o di sviluppo (G5 Sahel, Coalition pour le Sahel) con la Francia, partner con il quale esistono oggi in quella regione maggiori motivi di convergenza che di competizione.

### **Laura Mirachian: La storia recente**

"...Il caposaldo etnico fissato dalla Convenzione, oltre ad essere assolutamente imperfetto per mancata conoscenza delle popolazioni, era soggetto a continui mutamenti di sede delle popolazioni stesse, le quali, per ragioni di nomadismo si spostavano, come si spostano e continueranno a spostarsi, traendo dietro i loro movimenti la linea stessa della frontiera...". Così la **Circolare segreta n. 400 del Regio Governo della Somalia 'Direttive per oltre confine' nel 1932**. Descriveva in modo critico la Convenzione Italia-Etiopia del 1908 che aveva "molto approssimativamente" tracciato la linea di confine "in regioni pressoché sconosciute", sulla base di una altrettanto approssimativa mappa del 1897 del Service géographique de l'Armée. Sorgenti acquifere e tragitto dei fiumi Giuba e Scebeli erano state oggetto di un faticosissimo negoziato con Menelik. Fu infatti in quest'area che nel 1977, complici le dinamiche della Guerra Fredda, si scatenò tra Etiopia e Somalia la guerra dell'Ogaden, che segnò l'inizio della fine di Siad Barre. Il negoziato coinvolse, fin dal 1894, anche il Sultano Osman Mahmud potente sovrano della Migiurtinia, oltre che il Regno Unito per la delimitazione del Somaliland.

Due gli aspetti che vengono in rilievo. Il primo riguarda le difficoltà di tracciare un confine nel complesso scenario etnico dell'area e l'importanza delle **risorse d'acqua**, che per decenni impegnarono i negoziatori nel tentativo di conciliare gli interessi degli agricoltori etiopi e quelli dei nomadi somali. Il secondo, la **presenza dell'Islam in Somalia**, che segnala la consolidata influenza in zona, politica e commerciale, in particolare di Egitto e Paesi del Golfo. Influenza che trovava invece maggiori, ma non insormontabili, ostacoli nella millenaria cristianità, e nelle antiche commistioni con l'ebraismo, del solido impero di Etiopia. La presenza arabo-islamica in Somalia retrocesse con il colonialismo europeo ma rimase sottotraccia, e riaffiorò, pur sempre in versione africana, quando alle bananiere del monopolio italiano verso Trieste si sostituirono i commerci delle mandrie somale attraverso il Mar Rosso e le schiere dei migranti in cerca di miglior fortuna sulle sponde della penisola arabica. Negli anni, si era intanto consolidata **l'influenza dell'URSS**, che costruì il porto di Berbera e insediò una base militare a Hargeisa (nord Somalia) e divenne referente primario dell'Etiopia di Menghistu.

### **L'attualità**

Oggi, che il Corno d'Africa ha acquisito ben altra rilevanza a misura dell'incremento esponenziale di interessi economico-strategici, l'area, epicentro Gibuti (detta "caserma del mondo" per la fitta presenza di basi militari straniere), è di fatto la piattaforma su cui puntano tutti coloro che intendono garantirsi la libertà di navigazione nel Mar Rosso e/o aspirano al controllo del Grande Medio Oriente prospiciente il Mediterraneo.

Abbiamo cercato di razionalizzare le dinamiche odierne nell'area arabo-africana identificando tre circuiti, protagonisti interni, regionali, internazionali, ed interazione tra i medesimi. In realtà, dovremmo realisticamente riconoscere uno schema più semplice, **protagonisti regionali che avanzano, protagonisti occidentali che arretrano**. Tra questi, anzitutto gli Stati Uniti, con la nota rinuncia al ruolo di gendarmi del mondo, ma anche gli Europei che hanno ormai accantonato la direttrice coloniale. Restano per l'Occidente due grandi obiettivi, il contrasto al terrorismo e soprattutto la libera navigazione nel Mar Rosso, che giustifica appunto i presidi militari a partire da Gibuti.

Il Presidente Raffaelli e il collega Mistretta, che ringrazio, ci hanno descritto questa dinamica. In particolare, l'avanzata di potenze regionali quali Egitto, Emirati, Arabia Saudita, Qatar, Turchia, a loro volta in contrasto circa il cosiddetto Islam politico. Senza contare l'immane Russia e il 'nuovo arrivato' per eccellenza, la Cina. La fragilità dei contesti economico-sociali, le paci incompiute, le tregue violate, le diatribe interetniche, la difficile transizione verso nuovi assetti istituzionali, i contenziosi vecchi e nuovi sulle risorse idriche (di recente la maxi-diga Gerd), e non ultimo il contagio delle 'primavere arabe' e l'estremismo jihadista sono tutti fattori che offrono occasione di interferenze, alimentando un intreccio apparentemente inestricabile. Essendo il Corno d'Africa il prolungamento geografico del Mediterraneo e Medio Oriente, dice Raffaelli, i conflitti locali rischiano di profilarsi come irrisolvibili. Rischiano, perché Raffaelli immagina possibile la presa in carico dei problemi locali da parte della comunità internazionale, magari in una Conferenza Generale per la pace in area.

#### **Le prospettive.**

Una Conferenza Generale di pace, con il coinvolgimento delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni Africane di riferimento, è un'ipotesi che scaturisce dal comune interesse di Europei e grandi partner internazionali a una stabilizzazione duratura della regione, basata sulla legittimità delle leadership locali e su un'equa distribuzione delle risorse. Certo, un'ipotesi. Ma è chiaro che, **anche a prescindere dalla vistosa erosione del multilateralismo in atto, essa presupporrebbe un impegno ingente in termini di risorse finanziarie, economiche, politiche, diplomatiche, e non ultimo militari. Un impegno di largo respiro, e dai tempi lunghi. Come fu nei Balcani degli anni '90. Presupporrebbe anche un patrimonio di credibilità che, rispetto alle potenze regionali, oggi è tutto da verificare.** E una sinergia tra i grandi protagonisti internazionali. Esistono questi presupposti? E soprattutto, per quanto riguarda l'Europa, esiste una coesione di intenti tra Stati Membri sulla necessità e urgenza di un tale impegno? Non bastano le enunciazioni di principio, pur benvenute, sulla necessità di meglio configurare la proiezione esterna dell'Unione, di incidere sugli scacchieri di crisi che hanno immediato impatto in termini di migrazioni e sicurezza, e sulla priorità da attribuire all'Africa (ma, quale Africa? Est, Ovest, Sahel?). Oggi, l'Europa partecipa massicciamente ad iniziative umanitarie e in modo più marginale ad operazioni militari di stabilizzazione, ma **fatica a reperire la necessaria coesione e la necessaria rapidità d'azione per interventi incisivi persino nei cruciali scacchieri del vicinato, quali Medio Oriente o Mediterraneo Orientale** (quanti Stati Membri partecipano all'operazione Irini?), cui peraltro, come riconosciuto, le dinamiche del Corno d'Africa sono legate a filo doppio. Su questi scacchieri bisognerebbe anzitutto concentrarsi. Segmentare i problemi, concentrarsi su soluzioni ad hoc per ognuno di essi, ricucire alleanze con i protagonisti cruciali regionali **senza escludere puntuali trade-off**, parrebbe essere metodo più percorribile e realistico.

\*fonte: Rapporto sui Confini Internazionali della Somalia, 1950, redatto nel contesto dell'assunzione del mandato fiduciario ONU.

**Francesco Corrias:** non si possono non condividere le forti preoccupazioni che sono state espresse intorno a questo tavolo sullo stato di incertezze in cui versa il continente africano, di cui la tesa situazione del Corno d'Africa ne è solo un aspetto, come ben delineato da Roberto Nigido con il suo interrogativo: che fa l'Europa.

Nello sconvolgimento degli equilibri mondiali a seguito dell'abbattimento dei muri ideologici e l'avvio di un processo di globalizzazione del sistema economico mondiale di matrice finanziaria, l'Africa si è trovata e si trova a dover risolvere i suoi problemi interni di crescita e di credibile presenza nella scena mondiale certamente impreparata e fragile per vecchie e nuove dipendenze. La pandemia in atto più che aggravare la situazione mette in evidenza la debolezza strutturale sia sul piano politico che economico sociale di una vasta area fortemente soggetta al mutamento climatico. La fine dei regimi coloniali non ha certamente automaticamente eliminato le dipendenze e le conflittualità d'interessi fra vecchi e nuovi padroni. Il prevalere della finanza sulla scena mondiale come strumento di sviluppo ha messo a dura prova investimenti in una visione di crescita economica sociale.

I paesi africani hanno ciò nonostante un livello di indebitamento non più sostenibile con conseguente grande difficoltà a ricorrere al mercato finanziario, ciò che porta a nuove dipendenze riportando in termini meno chiari e pericolosi influenze esterne anche fra esse conflittuali.

In questo quadro, la forte presenza della Cina in Africa introduce, alla luce delle crescenti ed inevitabili conflittualità con il mondo libero, una nuova occasione di scontro che supera il quadro africano. E' proprio sul piano finanziario che Pechino starebbe giocando in Africa la sua presenza facendo valere le cambiali scadute in sua mano.

Per l'Europa avviare in modo aperto e corale una politica di collaborazione con gli Stati africani nelle loro differenti realtà in termini di parità e di comuni valori non è certamente un problema di opportunità, si tratta per ragioni geografiche e storiche della sua stessa sicurezza ed esistenza come entità libera e responsabile di equilibri interregionali e mondiali gestibili.

Il richiamo qui fatto intorno a questo tavolo all'auspicato determinato ruolo dell'Europa nell'affrontare su un piano più vasto possibile e coinvolgente a livello bilaterale e multilaterale un programma di interventi e politiche rivolte ad affrontare in modo urgente e realistico i seri problemi di sviluppo economico sociale presenti in modi diversi nella buona parte dei paesi africani, questo richiamo dovrebbe diventare un appello che vada al di là delle contingenze.

Il problema è l'urgenza. La storia dei nostri tempi si scrive molto in fretta.

**Carlo Maria Oliva:** desidero anch'io ringraziare il Direttore Mistretta e l'On. Raffaelli per le loro relazioni introduttive, particolarmente interessanti e stimolanti.

Concordo con il Presidente Raffaelli sul delicato contesto attuale nell'area. Ma vorrei aggiungere che è a livello mondiale che stiamo assistendo oramai da quasi vent'anni ad un progressivo peggioramento del quadro complessivo, con crisi politiche, economiche, sociali - e, da ultimo, sanitarie - che si susseguono e si intersecano.

Condivido anche gran parte delle considerazioni svolte dai colleghi che hanno preso la parola prima di me. Mi limiterò quindi ad alcuni brevi commenti.

Certo, le crisi che interessano il Corno d'Africa sono quasi sempre interconnesse e coinvolgono diversi Stati. Presentano però anche peculiarità e specificità. Potrebbe quindi essere più produttivo affrontarle singolarmente (sia pure tenendo presente la tela di fondo), anziché con un approccio olistico. In questa ottica, è certamente auspicabile un maggiore attivismo europeo ed americano, anche per bilanciare l'azione di altri attori oramai pesantemente presenti da tempo nell'area. Tuttavia, non vanno sottovalutate le sensibilità africane. Meglio pertanto un *low profile* ed un'azione di fiancheggiamento, ma la *ownership* non può che essere degli stessi africani. Si potrebbe di conseguenza cercare di promuovere e di appoggiare un accresciuto impegno dell'Unione Africana e dell'IGAD.

Un'ultima osservazione. Sono pienamente d'accordo con Mistretta e con gli altri colleghi che hanno accennato all'interesse che alcuni Paesi potrebbero avere alla destabilizzazione dell'area, o, quanto meno, al mantenimento della presente instabilità. Non avviene solo nel Corno d'Africa. Il continente africano è già stato nel passato il terreno di battaglia per altri contendenti. Purtroppo lo sta diventando di nuovo.

**Giuseppe Morabito:** se mi passate la battuta, sono in una fase della vita nella quale ho pochissime risposte e molte domande. Le analisi fatte dal Direttore Giuseppe Mistretta e dal Presidente Mario Raffaelli sono state particolarmente chiare nell'illustrare le dinamiche del Corno d'Africa oggi. Stiamo assistendo ad una eclissi degli attori internazionali tradizionali (Europa ed USA) ed alla presenza di nuovi attori: la Turchia, la Cina, i Paesi del Golfo (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, sia pure su sponde divergenti). Nello stesso tempo la situazione locale è cambiata anche se non come avremmo voluto: il processo di pace etiope-eritreo è sicuramente un fatto positivo; preoccupanti sono invece la mancata apertura dell'Eritrea al mondo esterno ed alla democrazia, e la repressione del Governo Abiy nei confronti dell'opposizione interna etiope. Sulle prospettive di stabilità della regione pesa come un macigno il contenzioso tra Egitto ed Etiopia sulla grande diga (GERD) che la Salini (ora Webuild) sta costruendo sul Nilo Azzurro.

Sorge quindi una prima domanda: da dove cominciare per una ripresa di iniziativa politica che favorisca lo sviluppo dei processi di pacificazione e di democratizzazione in atto? Se in Somalia, come ha detto il Presidente Raffaelli, solo una piccola parte degli Shebaab sono legati ad Al Qaeda, vuol dire allora che vi sono le condizioni per una ripresa se non altro di contatti? E con quali interlocutori? Oppure vogliamo lasciare la Somalia nell'oblio per qualche altro decennio, con la comoda scusa che è uno "Stato fallito"? Ci conviene ignorare l'Eritrea e aspettare che sia Asmara a fare un primo passo, lasciandola nel suo ruolo di guastafeste della regione? Altrimenti, come recuperare l'Eritrea? In Etiopia, la creazione di un vero Stato federale, che non potrà però mai essere eterodiretta, può costituire una valida risposta alle convulsioni interne di questo Paese?

Per quanto riguarda gli attori internazionali e regionali con i quali sarebbe utile avviare un dialogo e uno scambio di punti di vista, non dovremmo fare l'errore di puntare solo su quelli tradizionali, da manuale, come i Paesi europei e gli Stati Uniti. Gli Stati Uniti, anche se sono molto poco presenti nella regione, hanno pur sempre un ruolo e anche se non lo hanno gradiscono che gli altri lo pensino. Per quanto riguarda i Paesi europei, ci sono Paesi europei e Paesi europei: quelli che conoscono l'Africa ed in particolare il Corno d'Africa, si contano sulle dita di una mano. Poi ci sono quelli che sono del tutto estranei alla regione. Sono stati citati i Paesi scandinavi, alcuni dei quali hanno mostrato, è vero, un certo attivismo negli anni passati, e che hanno la capacità di mobilitare ingenti somme per progetti di cooperazione o più in generale di pacificazione. E' però altrettanto vero che questi Paesi non conoscono come noi le dinamiche interne regionali o dei singoli Paesi (parafrasando quanto detto da Mario Raffaelli sulle correnti della DC, potremmo dire che non hanno mai sentito parlare del manuale Cencelli...). Bisogna poi puntare con decisione sui nuovi attori internazionali presenti nella regione. A quelli indicati sopra, aggiungerei la Russia, l'Egitto ed Organizzazioni internazionali come la Lega Araba e l'Unione Africana.

Certo una ripresa di iniziativa da parte nostra presuppone che ci sia un Governo motivato ed in grado di farlo, non un Governo che appare destinato a concentrarsi sulle vicende di politica interna e sull'indispensabile dialogo con la UE per trovare le risposte più adatte alla grave crisi economica causata dalla pandemia del covid-19. Ma questo è tutto un altro discorso.

**Roberto Nigido:** sono molto grato all'Onorevole Raffaelli e al Direttore Mistretta dell'interessante esposizione sulla attuale situazione nel Corno d'Africa, regione nella quale molti di noi hanno avuto la possibilità di rappresentare il nostro Paese, ma della quale io almeno ho ricordi lontani. Desidero limitarmi a rivolgere loro una domanda e a svolgere una breve considerazione. Dalla loro esposizione ho avuto la conferma che l'instabilità e la violenza che vi regnano sono la conseguenza delle pesanti interferenze di alcuni Paesi islamici che utilizzano anche questa regione per condurvi le loro guerre per la supremazia nel mondo islamico. Sono stati menzionati in particolare il Qatar e gli Emirati. Il mio ricordo dell'area nei primi anni '80 è che il fondamentalismo islamico, presto trasformato in terrorismo, fu esportato in Somalia dall'Arabia Saudita, contestualmente anche in Algeria e Sudan e successivamente in molti altri Paesi africani sia della costa mediterranea che dell'interno. Penso in particolare alla Tunisia, alla Libia, al Sahel, alla Nigeria, al Kenya. Quale è attualmente il ruolo dell'Arabia Saudita, oltre quello di sostenitore degli Emirati? Concludo

condividendo la considerazione dell'Onorevole Raffaele che il grande assente in Africa è l'Europa; e non solo in Africa. Non mi faccio illusioni sul ruolo che potrebbe svolgere l'Unione Europea: per fare politica estera occorre unità politica e l'Unione Europea non è una unione politica. Ma diversi Stati Europei hanno interessi convergenti in Africa, come in altri scacchieri: certamente l'Italia e la Francia. Dovrebbero finalmente trovare l'intesa necessaria per svolgere azioni concordate. Invece continuano a stare su fronti opposti, aprendo la strada a Russia e Turchia, come in Libia.

**Luigi Guidobono Cavalchini:** condivido quanto è stato detto poc'anzi dai colleghi Laura Mirachian e Roberto Nigido circa l'assenza di una Politica estera e di sicurezza comune non soltanto verso il Corno d'Africa ma anche e direi soprattutto nei confronti di quelle aree - in particolare il Sahel - considerate come le frontiere meridionali avanzate dell'Unione Europea. Ringrazio moltissimo i nostri due guest-speakers che ci hanno fornito oggi un quadro certo preciso ma ahimè allarmante della situazione nel Corno d'Africa. Dell'Onorevole Mario Raffaelli ricordo non soltanto l'intelligente azione svolta quale Sottosegretario proprio nel delicatissimo settore della cooperazione allo sviluppo ma anche quella esercitata nella sua attuale veste di Presidente di Amref-Italia (penso in particolare, per esserne io stesso coinvolto, all'assistenza prestata ai rifugiati del Sud-Sudan nell'area di Gambella). Quanto all'amico Giuseppe Mistretta, posso testimoniare, date le mie frequenti soste ad Addis Abeba, della grande stima di cui era circondato, e che permane tuttora, per i risultati della sua missione come Ambasciatore (penso, in particolare, alla valorizzazione delle nostre Istituzioni culturali come la Scuola italiana e l'Istituto di Cultura nella capitale etiopica). Ciò detto e con particolare riferimento all'ormai annosa diatriba sull'uso delle acque del Nilo Azzurro legata alla costruzione della Renaissance Dam, i Paesi che più avrebbero a soffrire di uno sfruttamento improprio delle acque del secondo fiume più lungo della terra sarebbero proprio i Paesi a valle: non è quindi un caso che negli accordi del 1929 rinnovati nel 1959 la "parte del leone" su quelle acque l'abbiano fatta proprio il Sudan e l'Egitto. Mi domando, allora, se e in che misura una soluzione di questa controversia possa essere facilitata da terze parti le quali, invece, come mi è parso di cogliere in qualche intervento da chi mi ha preceduto con riferimento ad alcuni Paesi arabi, alla Turchia e alla Cina, sembrano coltivare fini meno nobili destinati a non facilitare la conclusione pacifica di una controversia suscettibile, come ai tempi delle minacce proferite dal Presidente Morsi, di portare l'Egitto e l'Etiopia sull'orlo di un conflitto armato da usare questa volta quale strumento d'altra destabilizzazione del Corno d'Africa.

**Giuseppe Mistretta:** riguardo al ruolo dell'Italia nello scenario africano, mi pare opportuno ricordare l'impegno italiano nel continente e in particolare nel Corno d'Africa, testimoniato tra l'altro dalle visite ufficiali del Presidente del Consiglio Conte e della Vice Ministra degli Esteri Del Re, oltre che dalla prospettata possibilità di costituire un eventuale G-4 (Italia, Eritrea, Etiopia, Somalia) per coordinare il processo di riconciliazione regionale - ipotesi, tuttavia, per il momento frenata dalle esitazioni eritree. Allo stato attuale, permangono alcuni ostacoli a un più incisivo coinvolgimento italiano nella regione: oltre alle riluttanze eritree, si assiste a una maggiore sensibilità africana con riferimento al concetto di "ownership" e al principio "soluzioni africane per problemi africani", con la conseguenza che i Paesi del Continente tendono a non apprezzare particolarmente ingerenze esterne nei loro processi negoziali.

L'Italia è particolarmente attenta al Corno d'Africa anche in ambito UE: nello scenario post Brexit, il nostro Paese resterà uno dei pochi tra i 27 ad avere un forte interesse a mantenere un'elevata priorità politica sulla regione. Negli ultimi anni abbiamo svolto nel contesto UE un compito di advocacy in favore di Asmara e di Mogadiscio affinché si continuino a impegnare finanziamenti europei verso l'Eritrea e la Somalia; si conservi una partnership privilegiata con l'Etiopia; e si aiuti la transizione democratica sudanese. Ciò nonostante, permangono alcuni ostacoli a una piena valorizzazione del Corno d'Africa, legati alle dinamiche interne all'Unione Europea (come il tentativo francese di dirottare la maggiore quantità possibile di risorse finanziarie sul Sahel, adottando un approccio competitivo tra le due regioni) e alla debolezza intrinseca dell'azione

esterna UE rispetto ad altri attori. Questi ultimi, impegnati in uno “scramble for Africa”, agiscono, come accennato, con approccio dirigista e con una spregiudicatezza che non è nel DNA dell’Unione Europea, la quale nella sua partnership con l’Africa - avviata a Abidjan con l’ultima Conferenza AU-EU 2017, che si ripeterà alla fine di quest’anno o nel 2021 - segue “regole di ingaggio” differenti (trasparenza, democrazia, stato di diritto, libertà di stampa, diritti umani, dialogo con la società civile). Tali regole, che sono parte della stessa identità europea e per noi irrinunciabili, tuttavia contribuiscono a rendere l’azione UE più complessa e meno immediata rispetto a quella di attori esterni non europei, latori di agende nascoste.

Tornando brevemente sulla diga GERD, la presenza della ditta italiana Salini (che costruisce la diga per conto degli etiopici, e senza finanziamenti italiani), insieme alla già menzionata accresciuta sensibilità africana sulla questione della “ownership”, sono elementi che rendono poco idonea una mediazione italiana tra le parti coinvolte, che oltretutto non l'hanno mai chiesta. Tentativi in tal senso sarebbero infatti esposti a un elevato rischio di fallimento (come già accaduto nel caso dell’ultima mediazione da parte del Ministero del Tesoro USA). L’Italia, per ora, si è limitata ad adottare un mutamento di linguaggio nei confronti degli interlocutori etiopici: dall’esprimere un auspicio di benefici condivisi e di una messa in comune delle risorse idriche, siamo passati a esortare Addis Abeba ad astenersi da intraprendere azioni unilaterali. Nel linguaggio diplomatico a voi ben noto, non si tratta di una modifica trascurabile.

In una prospettiva futura, credo che iniziative significative potrebbero essere condotte, in questo contesto post Covid 19, sul piano multilaterale, in particolare al livello G-20. Grande rilievo riveste infatti l’iniziativa africana per una moratoria del debito, essendo il Continente duramente colpito dalla crisi economica conseguente alla pandemia. I Paesi africani avanzano altresì una forte domanda per una iniezione di nuova liquidità nel Continente. La Presidenza italiana G-20 dell’anno prossimo fornirà l’occasione per valorizzare il nostro ruolo nell’ambito di tali iniziative, ad esempio attraverso un evento di reach out dedicato ad alcuni Paesi africani, che intendiamo organizzare nel 2021.

Infine, mi è gradito ricordare l’enorme risorsa rappresentata dal soft power italiano, da sempre rilevante in Africa grazie al ruolo svolto dalle nostre ONG, dalle attività di formazione e capacity building e, soprattutto, dall’ampia dimensione “people to people” delle nostre relazioni con il continente africano. E’ questo forse il tratto più distintivo della nostra presenza di lunga durata in Africa. Sarà dunque fondamentale continuare a esercitare la nostra capacità di dialogo nei confronti di tutti i Paesi africani, inclusi coloro con i quali si attraversano fasi di maggiore complessità (come l’Eritrea).

**Mario Raffaelli:** il grande problema è la mancanza di una dimensione culturale in quella politica, con un uso sbagliato di risorse che se usate in modo corretto farebbero la differenza. L’attuale presenza militare in Somalia a sostegno del Governo di Mogadiscio, con l’Italia è in prima fila, è importante ma non è utilizzata adeguatamente sul piano politico.

Gesto mai dimenticato è stata la visita in Somalia del Presidente Erdogan che mostrò grande fiducia nel paese presentandosi con la famiglia cui fece seguito una strategia basata su un ingente numero di borse di studio, attività di ONG e finalmente presenza militare.

Per quanto ci riguarda, sarebbe necessaria una figura politica all’interno del Ministero con delega per l’Africa in grado di condurre una azione che necessita di continuità fatta di aiuti umanitari, sostegno agli investimenti, formazione, gestione adeguata dei temi migratori.

Ebbi a suo tempo uno scontro a tal proposito con le ONG per far intendere che la cooperazione è parte integrante della politica estera e che come tale va condotta e gestita.

E’ oggi noto e abusato lo slogan “aiutiamoli a casa loro” che in un contesto molto diverso da quello in cui è utilizzato oggi lo coniai nel 2011 con l’intento di far diventare l’emigrazione un’opportunità piuttosto che una necessità.

Bisogna avere chiari gli interessi che l’Europa ha nel fare una politica africana e la centralità di quest’ultima.

L'Africa negli ultimi 15 anni aveva una speranza dettata da cambiamenti di fondo che erano in corso. La voce aiuti allo sviluppo è scesa al terzo posto dei flussi finanziari in arrivo, salendo al primo posto gli investimenti diretti privati seguiti dalle rimesse degli emigranti.

Si è formata una classe media africana di 330 milioni circa di persone su 1,2 miliardi. Questo sta a significare la creazione di mercati nazionali funzionanti e startup innovative. Gli africani devono puntare ora a creare un framework giuridico che sia la base per la costituzione di un mercato comune in prospettiva analogo a quello dell'UE. Il problema principale è che per la realizzazione di un tale progetto sono necessarie infrastrutture che ad oggi l'Africa non è in grado di finanziare e costruire autonomamente. Questo è il principale gap da colmare che ostacola l'attuazione degli accordi di libero scambio già conclusi prima a livello sub regionale e poi continentale. Ma da chi?

Gli Americani si interessano di quelle zone solo con preoccupazioni immediate di sicurezza, sporgendosi un po' di più da quando la Cina ha cominciato ad essere più presente sul campo. L'Europa è l'unica in grado di poter realizzare un progetto coerente.

Vi è un'interconnessione delle tematiche tra i paesi nel Corno d'Africa e una grande necessità di progetti transfrontalieri visti anche come strumento per il dialogo e la pacificazione. Il ruolo dell'Europa è quello di rispettare l'ownership africana mettendosi al servizio di una politica di cooperazione che favorisca incentivi in un circuito virtuoso. Questo può essere realizzato proprio con progetti transfrontalieri che prendano in esame le grandi esigenze dei paesi portando a sintesi ciò che può apparire contraddittorio.

Non è impossibile. All'epoca del Commissario allo sviluppo Michel fu elaborata una strategia per il Corno d'Africa nella cui elaborazione l'Italia ebbe un ruolo preminente. Altri piani sono stati elaborati negli anni successivi ma carenze di volontà politica non ne hanno consentita la realizzazione. Il problema odierno è quello di mettere in moto un meccanismo in grado di far capire che l'interesse di tutti è quello di attuare una strategia efficacemente funzionante.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051