

Eloisa Gallinaro

La periferia Africa diventa centrale per l'Italia

Da teatro periferico della guerra fredda a retroguardia strategica del fondamentalismo islamico e del terrorismo di matrice al-qaedista versione maghrebina o somala, con una variabile in più – la Cina – e una in meno: la scomparsa della spinta rivendicativa e identitaria dei paesi post-coloniali, di quelli già consolidati dopo gli anni Sessanta e di quelli di più recente indipendenza come le ex-colonie portoghesi, Angola e Mozambico. È questa l'Africa con cui si deve confrontare oggi la politica estera italiana e dove, in mancanza di una tradizionale influenza come quella della Francia, o di un potere economico come quello della Cina o ancora di un'alta capacità di regia americana, Roma deve trovare e consolidare nicchie di presenza e forme di penetrazione che le consentano un margine operativo per le priorità e le opzioni strategiche che ha delineato: erigere una barriera contro l'immi-grazione irregolare, arginare il dilagare del terrorismo attraverso il Mediterraneo, garantirsi adeguati spazi di investimenti economici e di ritorni energetici.

Obiettivi praticabili attraverso il doppio canale del rafforzamento dei rapporti bilaterali e dell'azione coordinata nel quadro del sistema di istituzioni internazionali di cui l'Italia fa parte, l'Unione europea in primo luogo.

Missione di Frattini in sette paesi

È al raggiungimento di questi obiettivi che è stato tratteggiato l'itinerario scelto dal ministro degli Esteri Franco Frattini per la sua ampia missione in Africa dall'11 al 17 gennaio, pur non trascurando – e in alcuni casi, come la Somalia, privilegiando – questioni strutturali come l'*institution building*. In primo piano anche il fronte umanitario attraverso la cooperazione, pur se la missione è stata in parte condizionata da emergenze dell'ultima ora, come il soccorso ai due italiani rapiti in Mauritania lo scorso dicembre, di cui il titolare della Farnesina ha parlato a Nouakchott e Bamako con i presidenti della Mauritania e del Mali, Mohamed Ould Abdel Aziz e Amadou Toumani Touré, sapendo che su un tema così delicato la linea di riservatezza ribadita dalla Farnesina ha la precedenza sull'esplicitazione degli impegni politici. O come l'improvvisa tensione tra Roma e il Cairo seguita alla condanna da parte dell'Italia della strage di cristiani a Nagaa Hamadi, ai primi di gennaio, e al duro comunicato del ministero degli Esteri egiziano giunto proprio all'inizio della missione nel quale, dopo i fatti di Rosarno, si denunciava l'aggressione contro gli immigrati e si invitava l'Italia a tutelare di più le minoranze arabe e musulmane presenti sul suo territorio. Un piccolo incidente diplomatico rapidamente risolto nell'incontro del 16 gennaio tra

N. 1 - JANUARY 2010

Abstract

Africa is back on the agenda of Italian foreign affairs.

The Minister of Foreign Affairs, Franco Frattini, visited 7 African countries (Mauritania, Mali, Ethiopia, Kenya, Uganda, Egypt and Tunisia) between the 11th and the 17th of January 2010.

The unprecedentedly long tour remarks Italy's renewed interests in the continent.

Issues such as terrorism, energy security, the strengthening of Italian investments abroad, development cooperation, the situation in Somalia and immigration were central in the meetings between Mr. Frattini and his African counterparts.

Eloisa Gallinaro is a reporter of ANSA (Agenzia Nazionale Stampa Associata)

Frattini e l'omologo egiziano Abul Gheit. L'obiezione che è risuonata in certi commenti di politici o sulla stampa in Italia, secondo cui, comunque, fra i lavoratori maltrattati a Rosarno non c'erano egiziani, non ha avuto di per sé molto peso, visto che ormai le singole appartenenze svaniscono nei problemi globali.

Con l'Egitto, penultima tappa del *tour* africano di Frattini (ultima se si fa eccezione per quella tunisina, dedicata essenzialmente alla cerimonia per il decimo anniversario della morte di Bettino Craxi), la sintonia è apparsa perfetta. È stato ribadito che l'Egitto è per l'Italia il «primo *partner* arabo mediterraneo», come confermano i 200 milioni di euro a dono e credito d'aiuto che la cooperazione italiana ha dato al paese negli ultimi 10 anni. Sulla questione mediorientale e sulle altre crisi aperte, che vanno dall'Iran al Golfo e dal Sudan alla Somalia, i due governi hanno una stretta comunanza di vedute: una definizione che, sotto il linguaggio diplomatico, lascia intravedere una concreta realtà di buoni rapporti. La «*partnership* strategica rafforzata» tra Egitto e Italia, firmata il 4 giugno 2008, dovrebbe essere ulteriormente rinverdata dal prossimo vertice in programma a Roma in maggio.

Non è un caso che Frattini abbia tenuto per sé la delega dell'Africa – una delle priorità del G8 a presidenza italiana, in parte oscurata all'atto pratico da altre emergenze – e della cooperazione, con l'impegno a devolvere all'Africa sud del Sahara non meno del 50% dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel triennio 2009-2011. È un chiaro segnale di attenzione, nonostante una disponibilità finanziaria limitata, rilevata anche nell'ultima Peer Review del Dac, per un continente nel quale si giocano molte partite e in cui i contendenti avanzano in ordine sparso. Dalla Francia, che ha forse ridimensionato le iniziali ambizioni dell'Unione per il Mediterraneo – anche se la nomina, nelle prossime settimane, del segretario generale potrebbe farle riacquisire vitalità – e coltiva rapporti con i suoi referenti tradizionali; agli Stati Uniti, *sponsor* delle élites post-coloniali più dinamiche e globalizzate; alla Cina, presente ovunque ma con un profilo politico volutamente basso; fino all'Unione africana, con qualche potere e pochi mezzi e alla Lega araba, troppo divisa per essere davvero influente. Uno scacchiere complesso, dove l'Italia privilegia una *Equal Partnership*, che mira, tra l'altro, all'obiettivo strategico di includere l'Africa nei principali *fora* globali.

Sono sette i paesi – nell'ordine, Mauritania, Mali, Etiopia, Kenya, Uganda, Egitto e Tunisia – che Frattini ha visitato, sacrificando all'estensione un po' d'intensità. I risultati della missione sono stati sintetizzati così dal capo della diplomazia italiana: «Abbiamo in primo luogo rilanciato il ruolo dell'Italia in tutti i principali paesi dell'Africa orientale. Abbiamo riposizionato i nostri interessi strategici, quelli politici e quelli economici. Abbiamo dimostrato che l'Italia può essere protagonista in *dossiers* che ormai riguardano l'intera comunità internazionale: la sicurezza in Somalia, la lotta al terrorismo, la questione immigrazione. Abbiamo dimostrato ai paesi africani che li consideriamo come interlocutori politici. Questo è un messaggio che tutti hanno molto apprezzato».

Quanto poi l'Italia riesca a incidere concretamente e a «riorientare» certe dinamiche, è una scommessa aperta. Le guerre e la povertà di massa richiedono non solo una politica concertata per l'Africa di più attori, ma anche una politica dell'Africa. La stessa piaga dell'emigrazione, che del resto ha una dimensione colossale già a livello infra-africano, è sempre in attesa di trovare una gestione condivisa fra paesi di origine, paesi di transito e paesi di destinazione.

L'azione di contrasto al terrorismo è stato uno dei temi principali dei colloqui di Frattini con i *leaders* dei paesi visitati e passa sia attraverso il sostegno offerto dall'Italia all'addestramento delle forze di sicurezza locali sia attraverso una rete di collaborazione che potrebbe tradursi presto in «una grande conferenza africana anti-terrorismo».

Ma non sono solo l'Italia, e l'Europa, a temere per la propria sicurezza. La paura della destabilizzazione e l'allarme attentati attraversano l'Africa da ovest a est, con Mali e Mauritania in prima linea nella strategia di opposizione all'Islam fondamentalista nel Maghreb, e con i paesi del Corno e quelli immediatamente circostanti, dall'Etiopia al Kenya, fino all'Uganda, ossessionati dalla crisi somala e dalle sue derive a onde lunghe. L'Africa centro-occidentale, la cosiddetta zona sahel-sudanese, e naturalmente il Corno, sono ormai i teatri africani della «guerra al terrore», che non è finita con Bush, ma sull'efficacia delle misure prese finora gli interrogativi si sprecano. Malgrado le migliori intenzioni, le ampie fasce desertiche di Mali e Mauritania sfuggono alla capacità effettiva di controllo dei governi. Anche dove è possibile, ed è stata realizzata, una fitta rete di posti di blocco, basi e forze speciali di pattugliamento, il rischio è di

sortire l'effetto contrario, stimolando l'insorgenza che si vuole reprimere. I militanti al-qaedisti ottengono un po' di consenso fra chi si ribella a ciò che viene percepito come un approccio di tipo coloniale, in particolare per quanto riguarda il controllo del territorio, intralciando i traffici, leciti e illeciti, e il movimento delle persone e delle comunità.

La spina della Somalia

Di Somalia, epicentro dell'instabilità del Corno, e i cui sussulti rimbalzano in tutta l'Africa orientale, Frattini ha parlato con i *leaders* dell'area e con lo stesso presidente somalo Sheikh Sharif Ahmed, che ha incontrato con alcuni membri del suo governo in un grande albergo di Nairobi. È una sorta di incubo per paesi della regione, e per l'Etiopia in particolare, l'ingovernabile Somalia, da cui spirano i venti islamisti che preoccupano tutti e dove i pirati che imperversano nel Golfo di Aden si confondono con i militanti integralisti, e forse con le spine secessioniste, mentre la comunità internazionale – pur con un impegno costante – non riesce a venire a capo né degli uni né degli altri. «Purtroppo la pirateria è un fenomeno in espansione e si collega al terrorismo», ha commentato il ministro degli Esteri al termine di un colloquio con il *premier* etiopico Meles Zenawi, precisando che su questa valutazione c'è identità di vedute e ribadendo la disponibilità dell'Italia per fermarla, come pure è condivisa da Roma e Addis Abeba la necessità di un governo somalo inclusivo di tutte le forze che rinuncino alla violenza. Sulla questione somala il capo della diplomazia italiana è intervenuto anche in una *lectio magistralis* all'Università di Addis Abeba non dopo aver esordito affermando che «l'Etiopia è un alleato chiave nelle nostre relazioni con l'Africa». Un paradosso, per un governo di centro-destra, questa attenzione prioritaria per una nazione, l'Etiopia, ritenuta da sempre un'icona della sinistra per la sua resistenza all'imperialismo e al fascismo. L'Italia, ha detto ancora Frattini, sente la «responsabilità» di lavorare per la stabilità nella regione dove è cruciale la «collaborazione» tra Europa e Africa, in particolare tra Unione europea e Unione africana. Resta il fatto che «ora tocca in via primaria alla stessa Africa dare forma al proprio destino». L'Italia, che sostiene «pienamente» il legittimo governo somalo, si è impegnata per circa 13 milioni di euro, nel 2009, come sostegno alle forze di sicurezza somale e alla missione di pace dell'Unione africana di stanza a Mogadiscio (Amisom), sempre a corto di truppe, mezzi logistici e credibilità.

Ma il *puzzle* è complicato e non si scioglie verosimilmente solo rispondendo alla forza con la forza. Non servono a fare passi avanti né la diffidenza dei somali che, dopo l'invasione etiopica del 2006, accusano Addis Abeba di non volere una vera stabilizzazione in funzione della sua egemonia sul Corno, né i timori dell'Etiopia di diffusione dell'Islam integralista alle sue frontiere e di rischi ulteriori di separatismo nell'Ogaden. E se tutti si dicono contrari alla frammentazione della Somalia, non aiuta la posizione della Gran Bretagna, che sostiene l'indipendenza del Somaliland con una qualche compiacenza della stessa Etiopia. D'altra parte, l'intesa tra Italia ed Etiopia è totale e viene descritta dal titolare della Farnesina come un esempio della «via italiana» alla costruzione di *partnership* con l'Africa. Intanto, nel Corno non ci sono più aree di interposizione. Nessuno è più veramente neutrale. Anche Gibuti, che aveva teoricamente interesse a restarlo in funzione della sua vocazione naturale a mediare tra i vari conflitti, ha dato agli Usa una grande base d'appoggio per navi e aerei, dispiacendo alla stessa Francia.

Per l'Italia la Somalia è un fattore cruciale. «Se lasciamo la Somalia nelle mani dell'estremismo, prima o poi l'estremismo colpirà in casa nostra e non soltanto a Mogadiscio», è la convinzione di Frattini che, nel lungo colloquio con il presidente somalo, ha ribadito che la Somalia è per l'Italia una «priorità politica assoluta» e ha offerto molto in termini di sostegno: una conferenza internazionale a Roma, ma solo se i partecipanti daranno precise garanzie di onorare gli impegni a differenza di quanto avvenuto dopo la conferenza di Bruxelles; il sostegno ai bilanci di alcuni ministeri tra i quali Esteri e Interni; i finanziamenti ad Amisom; la già ricordata formazione delle forze di sicurezza somale; la riapertura dell'ambasciata d'Italia e l'appello perché anche altri paesi lo facciano; finanziamenti a Radio Mogadiscio, che ha da poco ricominciato a trasmettere. Alcune poste sono ovviamente subordinate a una stabilità che è di là a venire. Il presidente Sharif ha apprezzato l'impegno dell'Italia e ha sottolineato che «il rischio terrorismo aumenta giorno per giorno e c'è necessità di un impegno forte e collettivo, a livello mondiale, per contrastarlo, oltre che dell'impegno dello Yemen e dei paesi della regione».

La questione somala è stata in primo piano anche nei colloqui tra il capo della diplomazia italiana e i presidenti di Kenya, Mwai Kibaki, e Uganda, Yoweri Museveni. Nairobi soffre direttamente la crisi somala in termini di campi profughi e fa parte del Gruppo di contatto creato dalle Nazioni Unite per il contrasto alla pirateria. È a Nairobi che potrebbe situarsi, ha proposto Frattini, l'addestramento di forze somale coordinato da carabinieri italiani. L'Uganda, unico paese africano (insieme al Burundi) a partecipare ad Amisom con circa 2600 militari, ha confermato la sua disponibilità a continuare nella missione.

A Kampala l'estremismo somalo tiene altissimo il livello di guardia per il timore di attentati. A fare paura è soprattutto *Shabaab*, che controlla gran parte delle regioni centro-meridionali del paese e vaste zone di Mogadiscio e che vede nell'Uganda uno dei nemici principali proprio a causa della sua forte partecipazione ad Amisom, in modo non neutrale (questa è la denuncia ricorrente). Certamente una partecipazione più ampia e meno caratterizzata renderebbe un buon servizio all'Unione africana e ad Amisom. La missione africana di Frattini non ha invece toccato l'Eritrea. Una sosta mancata che non poteva non risaltare. Colpita da sanzioni internazionali anche per le sue "collusioni" con l'integralismo islamico, Asmara non poteva essere una tappa perché sarebbe stata, nell'ottica italiana, un segnale "positivo" per Isaias Afewerki. Altre volte, in verità, l'Italia trovava i suoi guizzi più produttori proprio operando negli interstizi degli schieramenti. Le *chances* che offriva la dimensione Est-Ovest potrebbero tornare buone anche per il Nord-Sud.

Cooperazione e grandi progetti

Sarebbe lungo elencare i progetti visitati e i vari programmi di cooperazione che hanno costituito, ovviamente, una parte importante nell'agenda del ministro Frattini. Anche la Cooperazione italiana si trova davanti all'opzione progetti/programmi anche se per lo più, come confermato anche da questa visita, si procede ancora lungo la strada dei progetti.

Il viaggio del capo della diplomazia italiana ha evidenziato la tendenza quanto meno a privilegiare i grandi progetti. Ne sono un esempio rilevante il compimento della seconda *tranche* della diga Gilgel Gibe, in Etiopia, realizzata con il 59% di finanziamento italiano da Salini, che, nonostante le molte perplessità per l'impatto ambientale, si appresta a eseguirne anche una terza fase. Da Nairobi il ministro Frattini ha portato a casa il prolungamento del contratto di concessione della base aerospaziale Malindi /San Marco (che scade nel marzo 2010) fino all'entrata in vigore del nuovo accordo, per il quale è stato dato il benestare all'avvio delle trattative.

In Mauritania si è appena concluso, con una possibile ripresa a breve, un progetto che, con la suggestiva denominazione di Salvaguardia delle biblioteche del deserto, ha già portato al censimento di decine di migliaia di manoscritti in arabo classico su astronomia, matematica, letteratura, giurisprudenza, nonché testi coranici, che sono a rischio di sparizione perché mal conservati in ambiente improprio, e alla formazione di specialisti nel restauro che lavoreranno nella capitale e in altre quattro città, dove i documenti sono attualmente depositati in biblioteche private.

Accanto agli impegni di cooperazione, l'Italia punta sull'incremento dell'interscambio commerciale (in evidenza, fra i paesi visitati, soprattutto l'Etiopia, di cui l'Italia è stata nell'esercizio 2008-2009 il primo fornitore tra i paesi europei e il terzo acquirente europeo); sul radicamento sempre maggiore delle proprie imprese, che scontano peraltro ritardi difficili da colmare; sulle grandi opere infrastrutturali e d'interesse strategico nel lungo periodo. Il posto che l'Africa sta occupando sulla scena mondiale, sostituendo come fornitore di energia aree più collaudate ma in via di esaurimento o in piena ebollizione per le crisi politiche (come il Medio Oriente o l'America centrale), non può lasciare indifferente l'Italia. Il governo ha ripetuto molte volte che l'economia è uno dei volani irrinunciabili della nostra politica estera. Il viaggio di Frattini continua, riportandola su binari più appropriati, un'iniziativa che è stata finora gestita soprattutto dai dicasteri dello Sviluppo economico e del Commercio estero.

Da questo punto di vista, Eni è un protagonista assoluto e ha saputo muoversi con dinamismo e autonomia, anticipando o trascinando la politica estera. La penetrazione in Uganda però, si sta dimostrando piuttosto faticosa, visto che il viaggio di Frattini non ha sbloccato del tutto l'acquisizione di concessioni

petrolifere per le quali il gruppo italiano ha fatto un'offerta per un miliardo e mezzo di dollari a Heritage e per la cui concretizzazione si aspetta l'ok del governo di Kampala. Un segnale positivo è venuto comunque il 21 gennaio con un comunicato ufficiale del ministro dell'Energia, Hillary Onek, nel quale il governo ugandese appoggia Eni che, dal 2014, si aspetta di ricavare dai giacimenti 50 mila barili al giorno di greggio.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

© ISPI 2010