

Giorgio Musso

Il processo referendario in Sudan: punto d'arrivo per un nuovo inizio^(*)

Il 9 gennaio 2011, giorno in cui è previsto si tenga il referendum sull'autodeterminazione del Sud Sudan, è una data destinata a rimanere scolpita negli annali del Sudan e dell'Africa intera per molto tempo. Con ogni probabilità, infatti, essa segnerà la nascita del primo stato africano del ventunesimo secolo, o rischierà di gettare il Sudan in una nuova guerra civile. Le possibilità che "il Paese dei due Nili" possa rimanere unito pacificamente sono pressoché nulle: i sei anni trascorsi dalla fine del conflitto non hanno solamente approfondito le divisioni create da cinquant'anni di guerra quasi ininterrotta, ma hanno anche dilapidato buona parte del capitale di fiducia accumulato dalle parti durante i negoziati di pace.

Il Comprehensive Peace Agreement (Cpa)¹, firmato il 9 gennaio 2005 a Nairobi da Omar Hasan al-Bashir, presidente del Sudan dal 1989, e John Garang, fondatore e leader del Sudan People's Liberation Movement/Army (Splm/A), non è riuscito a innescare un reale processo di democratizzazione e a rinvigorire le ragioni dell'unità nel paese. Per questo, gli osservatori sono ormai concordi nell'attendere un plebiscito per l'indipendenza del Sud, date le scarse probabilità che l'opzione unionista ottenga una percentuale consistente di preferenze.² Esso è però solo appa-

¹ L'accordo fu così denominato perché comprendeva sei protocolli negoziati in Kenya tra il 2002 e il 2005. Il primo era il Machakos Protocol, firmato il 20 luglio 2002, contenente i principi del compromesso tra le parti su due temi fondamentali: il rapporto tra stato e religione e il diritto all'autodeterminazione del Sud Sudan. Seguivano l'Agreement on Security Arrangements (25 settembre 2003) che stabiliva il cessate il fuoco, l'Agreement on Wealth Sharing (7 gennaio 2004), che regolava la spartizione delle rendite derivanti dalle risorse – in particolare petrolifere – tra Nord e Sud Sudan, il Protocol on Power Sharing (26 maggio 2004), che dava vita a un Governo di unità nazionale (GoNU) a Khartoum e a un Governo del Sud Sudan (GoSS) dotato di un'ampia autonomia, i due protocolli riguardanti il destino delle aree contese di Abyei, Southern Kordofan e Blue Nile (26 maggio 2004). Chiudeva l'accordo una lunga serie di annessi che specificavano la tempistica entro la quale ogni singola clausola del Cpa avrebbe dovuto essere attuata. Una buona analisi del negoziato di pace si può trovare in R. IYOB - G. KHADIAGALA, *Sudan. The elusive quest for peace*, Boulder (CO), 2006.

² I cittadini sud sudanesi saranno chiamati ad esprimere una preferenza secca tra la separazione del Sud e la permanenza all'interno di un Sudan unito sotto il regime

No. 37 – DECEMBER 2010

Abstract

While independence seems to be the foregone outcome of the January referendum on Southern Sudan's self-determination, the real question is whether the country's separation will be violent or pacific in nature. The level of trust between the parties stands at its lowest level since 2005, and while the NCP has embarked on a dangerous policy of brinkmanship, the SPLM/A fears that the Comprehensive Peace Agreement could become the latest in a long list of dishonoured agreements. In the event of renewed conflict, Abyei and other border areas are likely to be the flashpoint for confrontation between the Northern and Southern armies. Nevertheless, the parties seem to be aware of the dangers posed by the resumption of war, and in recent years they have learnt to solve their controversies using political rather than military means. The relation of interdependence that is in existence between Northern and Southern Sudan could create the convergence of interests which is necessary to shape a common vision for post-referendum relations between the two states.

Giorgio Musso is Assistant Professor of African History at the University of Genoa.

() The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.*

rentemente il termine del percorso compiuto in questi sei anni dal Sudan: in realtà, il 9 gennaio 2011 sarà l'inizio di un'era densa di aspettative e di incognite.

Ncp e Splm/A su binari paralleli

Il Cpa fu il risultato di una straordinaria convergenza negli interessi dei due principali attori politici del paese, il Ncp e il Splm/A, favorita dalle pressioni e dagli incentivi offerti dalla comunità internazionale. Una volta firmati gli accordi, tale convergenza si è però progressivamente incrinata, sino a divaricarsi totalmente. L'evento che ha maggiormente influito su questo esito, nel campo sudista, è stata senza dubbio la scomparsa di John Garang appena venti giorni dopo il suo giuramento come primo vice-presidente a Khartoum. Egli era un convinto unionista, per cui la secessione rappresentava una *exit option* qualora la partecipazione del SPLM/A al Governo di unità nazionale (GoNU) e addirittura una sua eventuale elezione a presidente del Sudan non fossero bastate a innescare quel processo di mutamento radicale dello stato sudanese verso un modello democratico, pluralista e laico per il quale il SPLM/A aveva combattuto dal 1983.

In seguito alla sua morte in un incidente aereo, in breve tempo all'interno dell'ex-guerriglia sudista è comparsa una maggioranza secessionista con a capo il suo successore alla guida del movimento e del Governo del Sud Sudan (GoSS), Salva Kiir Mayardit. Ciò si è tradotto immediatamente in un'attenzione quasi esclusiva del Splm/A sul consolidamento della propria autonomia a Juba e alla costruzione delle istituzioni del futuro Sud Sudan, a discapito dell'impegno nel GoNU. Questo riequilibrio interno ha creato forti tensioni nel movimento, in particolare fomentate dai "Garang boys", coloro cioè che, fedeli alla visione del defunto leader, continuavano a invocare la necessità di una presenza attiva del Splm/A a Khartoum. La ricomposizione della frattura si è avuta alla fine del 2007, quando Salva Kiir ha deciso di ritirare dal GoNU tutti i ministri del Splm/A, accusando il Ncp di ostacolare l'attuazione di una serie di clausole essenziali del Cpa. L'operazione ha avuto successo nel porre termine all'ostruzionismo del Ncp su alcune delle questioni sollevate, ma soprattutto è servita a far prendere coscienza al Splm/A del fatto che senza una partecipazione vigile a Khartoum, l'attuazione del Cpa era in pericolo anche a Juba.

Il NCP ha infatti cercato, sin dall'inizio, di fare in modo che gli accordi di pace venissero attuati selettivamente, senza ostacolare quelle disposizioni che riguardavano esclusivamente il Sud, ma curando che i provvedimenti che rischiavano di intaccare il suo sistema di potere – in particolare quelli che miravano ad instaurare un regime pienamente democratico nel Paese – venissero messi in atto con tempi e modi coerenti con la propria strategia politica. In particolare, il NCP è riuscito a fare delle elezioni generali dell'aprile 2010 un esercizio di "democrazia limitata", cinicamente accettabile per i criteri adottati dalla comunità internazionale nel giudicare la correttezza delle elezioni africane, e per questo utile a consolidare il proprio potere e acquisire nuova legittimità interna ed estera. La rielezione di 'Omar al-Bashir alla presidenza con più del 60% dei voti è stata inoltre particolarmente significativa a fronte della sua incriminazione da parte della Corte Penale Internazionale (Cpi), ponendo i governi occidentali di fronte ad un'ambigua contraddizione tra democrazia e giustizia. Infine, pur senza mai adottarla pubblicamente, il partito del presidente al-Bashir ha fatto propria la strategia delineata da 'Abdel Rahim Hamdi a un seminario interno di partito nel 2005, in cui il due volte ministro delle Finanze e guru economico del regime consigliava di concentrare gli investimenti – in termini economici e politici – all'interno del triangolo Dongola-Sennar-Kordofan, ossia il nucleo storico del Nord Sudan, oggi noto nel Paese come "triangolo di Hamdi". Dopo essersi logorato a lungo in una guerra volta a integrare forzatamente il Sud, il Ncp è sembrato restringere le sue pretese egemoniche a quella parte del paese che possiede un'identità etnico-religiosa relativamente omogenea e già da tempo avviata verso un rapido sviluppo

di autonomia stabilito dal Cpa. L'unica vera opportunità per l'unità deriva dalla possibilità che l'affluenza alle urne non raggiunga il quorum del 60% dei votanti registrati necessario a dichiarare valido il referendum. In questo caso, il Referendum Act stabilisce che il voto debba ripetersi – mantenendo lo stesso quorum – entro sessanta giorni. *Southern Sudan Referendum Act*, art. 41.2.

economico. Senza dubbio, all'interno del campo nordista permane un gruppo minoritario formato da coloro che non accettano, per ragioni politiche o puramente economiche, l'idea della divisione del paese. Tuttavia, la maggioranza è concorde nell'accettare che "il Sud prenda la sua strada": ciò che deve essere ancora determinato, in realtà, è solo il prezzo della sua dipartita.

Il prezzo del referendum

A partire dalla fine della scorsa estate, diversi ufficiali del Ncp hanno agitato lo spettro di un possibile mancato riconoscimento del risultato del referendum da parte del proprio partito. Malgrado il comprensibile allarme destato da queste minacce all'interno del Splm/A e tra i governi impegnati a garantire la transizione in Sudan, gli osservatori presenti sul campo ritengono che si tratti esclusivamente di retorica politica, per quanto pericolosa e spregiudicata. Una retorica che cela una strategia ben precisa da parte del Ncp: giocare al rialzo sul costo politico della secessione. Sin da prima della firma del Cpa si era aperto, in seno al partito nordista, un acceso dibattito riguardo all'entità dei compromessi necessari a ottenere la pace. Molti erano infatti convinti che il negoziatore plenipotenziario del Governo, il vice-presidente 'Ali Othman Taha, stesse esagerando – soccombendo alle pressioni estere – nel cedere terreno alle richieste della guerriglia, anche per consolidare la propria posizione personale sulla scena politica nazionale. Dopo la conclusione dei negoziati Taha, pur rimanendo una pedina fondamentale sullo scacchiere di Khartoum, ha perso l'influenza predominante di cui aveva goduto dalla fine degli anni '90.

Alla fine del 2005, perciò, il riassetto del Splm/A dopo la morte di Garang e l'emarginazione di Taha all'interno del Ncp manifestavano un significativo mutamento degli equilibri interni ai due schieramenti: svaniva così quella "chimica" – anche personale – che si era creata tra i negoziatori e che avrebbe fornito quel capitale di fiducia reciproca necessario alla messa in opera del Cpa. All'interno del campo nordista si è diffuso presto un sentimento di rivalsa. Si riteneva che il Governo avesse concesso troppo rispetto a quanto aveva ottenuto – ed effettivamente così era, ma in ogni negoziato la parte detentrica del potere è sempre quella costretta a maggiori compromessi – e che dovesse sfruttare ogni occasione possibile per ottenere una rinegoziazione delle clausole più discusse.

La strategia che il Ncp ha portato avanti in questi anni, con un certo successo, è così stata quella di ostruire l'attuazione di alcuni punti del Cpa, facendo poi apparire la soluzione della controversia – che altro non era se non la semplice messa in pratica di ciò che era stato firmato nel 2005 – come una concessione che implicava il pagamento di una contropartita politica. La più grande abilità del partito del presidente è stata quella di imporre questa strategia ai mediatori esterni, i quali pur di salvare la pace hanno accettato una certa flessibilità nell'attuazione degli accordi. Questo è stato e rimane tuttavia un gioco pericoloso, perché ha fatto credere al Ncp di poter alzare indefinitamente la posta e ha instillato nel Splm/A la paura che il Cpa possa divenire l'ultimo di una lunga serie di accordi non rispettati.³

Abyei, questione di principio o merce di scambio?

La questione in cui la strategia appena delineata si è manifestata più chiaramente è stata quella relativa al destino di Abyei, piccolo villaggio posto al confine tra Nord e Sud, abitato dai Dinka Ngok, tribù dotata di una forte influenza all'interno del SPLM/A, ma attraversato dai nomadi Misseriyya per la transumanza del bestiame. I Misseriyya sono a loro volta una *constituency* molto importante per il NCP. Infine, l'area di Abyei si trova sopra ai giacimenti da cui viene estratto il "Nile blend", cioè il greggio di miglior qualità esportato dal Sudan. Il Cpa incaricava una commissione di esperti, denominata Abyei Boundary Commission (Abc), di determinare con precisione i confini dell'area, e stabiliva che i residenti di Abyei sarebbero stati chiamati a esprimersi in un referendum

³ A. ALIER, *Southern Sudan: too many agreements dishonoured*, Reading 1990.

– da tenersi contestualmente a quello per il Sud Sudan – che avrebbe dato loro l'opportunità di scegliere se collocarsi all'interno del Nord o del Sud.

La Commissione presentò il suo rapporto alla presidenza entro i termini prestabiliti, ma al-Bashir e il suo partito non ne accettarono il verdetto, accusando la Commissione di aver oltrepassato il proprio mandato. Malgrado la palese violazione dei termini degli accordi, la reazione internazionale fu debole. La situazione rimase bloccata sino al giugno 2008, quando nell'area scoppiarono violenti scontri tra Spla ed esercito sudanese, che fecero temere il peggio. Il senso di responsabilità prevalse e le parti decisero di demandare la soluzione della controversia alla Corte Permanente di Arbitrato dell'Aja, che nel luglio del 2009 emise un verdetto che restringeva i confini dell'area rispetto a quanto stabilito dall'Abc, assegnando al Nord buona parte delle concessioni petrolifere. Anche dopo questo compromesso, il Ncp ha continuato ad ostacolare l'attuazione del Protocollo su Abyei, impedendo la demarcazione fisica del confine, la creazione dell'Abyei Referendum Commission e l'approvazione dell'Abyei Referendum Act. Il risultato è stato lo stallo completo delle preparazioni per il referendum di Abyei: attualmente, è certo che esso non si terrà in contemporanea con le consultazioni per il Sud, e forse non si terrà mai.

Ancora una volta, è difficile distinguere la sostanza dalla tattica, nelle rivendicazioni del Ncp. Se da un lato Khartoum si sta battendo perché ai Misseriya venga garantito il diritto di voto al referendum, pur non essendo residenti stabili dell'area, dall'altro è vero che il Ncp sa quanto sia delicata la questione all'interno del Splm/A, e può legittimamente calcolare che quest'ultimo sia disposto a concessioni ben più importanti pur di non perdere Abyei. È poco probabile, come asseriscono molti, che il fulcro della questione sia il petrolio: i dati infatti dicono che i giacimenti dell'area sono in via di esaurimento, e che sono altre le zone più promettenti dal punto di vista delle risorse⁴.

Il diavolo è nei dettagli (legali)

Il fatto che Scott Graton, inviato di Barack Obama, abbia riconosciuto alla metà di dicembre che il referendum di Abyei non si sarebbe tenuto, ha segnato un altro punto a favore della strategia dilatoria del Ncp e ha contribuito a surriscaldare ulteriormente il già incandescente clima di scontro creatosi sulla questione di Abyei⁵. Non bisogna inoltre dimenticare che il Cpa prevede che si tengano "consultazioni popolari" – cioè votazioni meramente consultive, ma politicamente significative – in altre due aree di confine, il Blue Nile e i Monti Nuba, geograficamente collocate a Nord, ma politicamente schierate con il Splm/A. La situazione in queste due aree è stata trascurata dalle parti e dai mediatori internazionali, benché esse costituiscano le più probabili polveriere per un nuovo conflitto⁶.

Il punto più significativo delle dichiarazioni di Graton, tuttavia, è stato l'accento a un possibile ritardo nel voto per l'autodeterminazione del Sud.

Il Ncp ha più volte richiesto di rimandare il voto, inizialmente sostenendo che il referendum non avrebbe potuto tenersi senza la previa demarcazione di tutto il confine tra Nord e Sud⁷. Dal mo-

⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (Icg), *Negotiating Sudan's North-South future*, Africa Briefing n. 76, Juba/Khartoum/Nairobi/Bruelles, 23 November 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan/B76-negotiating-sudans-north-south-future.aspx> (ultimo accesso dicembre 2010).

⁵ Graton: *No vote in Abyei, possible delay in Southern Sudan referendum*, in «Foreign Policy» (ed. online), 13 December 2010, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/12/13/graton_no_vote_in_abyei_possible_delay_in_southern_sudan_referendum (ultimo accesso dicembre 2010).

⁶ UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE (Usip), *Why Sudan's popular consultations matter*, Special Report 260, Washington, November 2010, <http://www.usip.org/files/resources/SR260%20-%20Why%20Sudan%27s%20Popular%20Consultation%20Matters.pdf> (ultimo accesso dicembre 2010).

⁷ Il Cpa stabiliva che il confine dovesse essere delineato nei primi sei mesi dopo la firma della pace. Ancora oggi, tuttavia, manca l'accordo delle parti su una serie di aree contese, la cui attribuzione richiede un compromesso politico al di là dei dati tecnico/storici, nella maggior parte dei casi tutt'altro che univoci. CONCORDIS INTERNATIONAL, *More than a line. Sudan's North-South border*, Cambridge, September 2010, http://concordis-international.org/files/pdfs/2010_More-than-a-line_Sudan_Report.pdf (ultimo accesso dicembre 2010).

mento che tale condizione non è contenuta nel Cpa, il partito del presidente ha più recentemente focalizzato la propria attenzione su una serie di contestazioni prettamente legali, prima fra tutte quella secondo cui la convocazione del referendum il 9 gennaio avverrebbe in violazione del Southern Sudan Referendum Act, che stabilisce che tra la registrazione degli elettori e la pubblicazione delle liste elettorali debbano trascorrere almeno tre mesi⁸. È chiaro come queste posizioni siano per il Ncp un modo per mettere pressione al Splm/A e alle potenze estere coinvolte in Sudan, al fine di accrescere il proprio potere contrattuale in quella che è attualmente la vera posta in gioco: la definizione degli accordi post-referendum che dovranno governare la transizione del Sudan verso la separazione in due entità statali distinte.

Per parte sua, il Splm/A non è disposto ad accettare alcun ritardo nella convocazione del referendum. All'interno degli ambienti sudisti, politici e civili, viene sempre più ripetutamente evocato il precedente del Sahara Occidentale, dove il referendum per l'autodeterminazione del popolo Saharawi è stato rimandato a tempo indeterminato. Alti dirigenti del GoSS hanno più volte dichiarato che, nel caso di un rinvio, l'ipotesi di una dichiarazione unilaterale d'indipendenza votata dal Parlamento di Juba sarebbe presa seriamente in considerazione. Essi rimandano all'art. 1.3 del Protocollo di Machakos, che stabilisce che «la popolazione del Sud Sudan ha il diritto all'auto-determinazione, *inter alia*, attraverso un referendum che determinerà il loro status». L'espressione *inter alia* è interpretata dai sud sudanesi come un'"uscita di sicurezza" prevista dal Cpa nel caso venisse ostacolata la convocazione del referendum. L'ipotesi di una dichiarazione unilaterale d'indipendenza è tuttavia fortemente avversata dalla comunità internazionale, e il caso del Somaliland – benché le condizioni siano molto diverse – dovrebbe ammonire il Splm/A riguardo ai rischi di una tale operazione.

Conclusione

Nel luglio 2010 si sono aperti a Mekelle, in Etiopia, i negoziati tra Ncp e Splm/A sulla transizione post-referendum. L'autodeterminazione del Sud Sudan è intesa come un processo che dovrà condurre, qualora il voto popolare si esprimesse in tal senso, all'indipendenza del Sud dopo una fase transitoria che prevedibilmente dovrebbe concludersi a luglio 2011. Le questioni in gioco sono molte: la condivisione delle risorse, la definizione della natura del confine, la spartizione del debito estero e le disposizioni sulla cittadinanza nei due stati, solo per citarne alcune. I colloqui, avviati sotto gli auspici dell'Unione africana (Ua), sembrano essersi già arenati. Come ha sottolineato recentemente Thabo Mbeki, presidente della Commissione di esperti dell'Ua incaricata di monitorare e agevolare i negoziati, «la sfida principale per i negoziati sul post-referendum è la mancanza di una visione comune riguardo alle relazioni tra il Nord e il Sud Sudan dopo il

referendum»⁹. In mancanza di una visione comune prevale, da parte del Ncp, un pericoloso gioco al rialzo per accrescere il prezzo della secessione, mentre da parte del Splm/A la paura di perdere un'occasione storica potrebbe essere foriera di azioni avventate. Si avverte inoltre la mancanza di un leader carismatico e visionario come John Garang, mentre affiorano sempre più divisioni e indecisioni anche all'interno dell'imperscrutabile classe dirigente islamista.

Eppure, due elementi fondamentali lasciano intravedere la possibilità di una transizione pacifica. Il primo è la constatazione che, malgrado le difficoltà, i momenti di tensione (e di scontro armato) e le diffidenze, la pace abbia tenuto. Ncp e Splm/A, pur avendo dilapidato gran parte della fiducia reciproca accumulata nei negoziati di pace, sembrano aver appreso come risolvere le proprie controversie sul piano politico, all'interno delle istituzioni nazionali o anche chiamando in causa mediatori esterni. Entrambi sanno che una nuova guerra sarebbe ancora più devastante della precedente, ora che la potenza militare dei due schieramenti è esponenzialmente cresciuta. In particolare, benché l'esercito regolare si sia

⁸ Southern Sudan Referendum Act, art. 32.1.

⁹ AFRICAN UNION, *Report of the chairperson of the Commission on the situation in the Sudan and on the activities of the African Union High Level Implementation Panel on Sudan*, PSC/AHG/3(CCL), 30 November 2010, art. 108.

rafforzato maggiormente, il Sud dispone oggi di un'aviazione che permetterebbe al Spla di portare la guerra sino a Khartoum. Per il Nord, da tempo avviato sulla strada di un rapido sviluppo economico, si tratterebbe di un esito disastroso.

Il secondo elemento che va sottolineato è l'interdipendenza esistente tra Nord e Sud. Durante i negoziati di pace, essa contribuì a creare quella convergenza di interessi che spinse le parti a compromessi difficili ma indispensabili. L'interdipendenza è un dato economico che riguarda il petrolio (la maggior parte dei pozzi è situata a Sud, ma le infrastrutture per esportare il greggio si trovano a Nord); l'acqua (il Nilo costituisce una risorsa vitale per l'intera regione, e particolarmente per l'Egitto) e la terra (pascoli per la transumanza delle popolazioni nomadi, ma anche possedimenti di molti ricchi nord sudanesi a Sud). L'interdipendenza è anche un dato storico, perché pur nell'ostilità diffusa, nord e sud sudanesi vivono ormai da quasi sessant'anni all'interno degli stessi confini di uno stato indipendente, condividono l'arabo come lingua veicolare, hanno formato famiglie miste e sono migrati da una regione all'altra del paese.

Questa interdipendenza può fornire il punto di partenza per quella «visione comune» invocata da Thabo Mbeki. Essa potrà emergere una volta che si dissipi il clima di paura e sospetto reciproco che attualmente si respira tra Ncp e Splm/A. Tuttavia la comunità internazionale sembra possedere energie unicamente per concentrarsi sulla contingenza – cioè sull'assicurare uno svolgimento regolare del referendum – e non per fornire alle parti quegli incentivi e quelle garanzie per il futuro – ad esempio il ritiro delle sanzioni per il Nord e un "Piano Marshall" per il Sud – che potrebbero ridurre la volatilità dell'attuale situazione.

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

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano

www.ispionline.it

© ISPI 2010

