

Il contributo traccia una panoramica dei focolai di conflitto nel Corno d’Africa e in Africa meridionale e offre una prospettiva interpretativa per comprendere le ragioni che si celano dietro il diverso grado di violenza nelle due aree prese in considerazione. La peculiare traiettoria del diritto internazionale regionale e dei processi di (de-) costruzione degli stati spiega perché il Corno d’Africa continui ad essere un epicentro di instabilità, contrariamente all’Africa meridionale.

Introduzione

Il Corno d’Africa e l’Africa meridionale sono due aree geografiche ideali per tracciare un parallelismo su incidenza e cause dei conflitti armati in Africa sub-Sahariana. Il Corno d’Africa è contraddistinto da un alto grado di violenza inter- e intra-statale: il conflitto congelato tra Etiopia ed Eritrea è una fonte di tensione che incide sulla stabilità dei due Paesi, mentre la guerra civile a bassa intensità in Somalia offre un bacino di reclutamento e una piattaforma operativa per quei gruppi armati che, sotto l’ombrello dell’Al Shabaab, hanno esportato il conflitto nel vicino Kenya e in Uganda. L’Africa meridionale, al contrario, è l’area del continente che ha registrato i maggiori progressi in termini di stabilità politica negli ultimi anni, grazie al consolidamento degli apparati statali e alla creazione di istituzioni sovra-nazionali per la risoluzione dei conflitti. Le ragioni di questa discrasia sono molteplici. In questa sede si prenderanno in considerazione due tra i fattori che, a parere dell’autore, sono più idonei a spiegare le differenze in questione: l’evoluzione del diritto internazionale regionale, ovvero quell’insieme di norme consuetudinarie e pattizie ritenute vincolanti dai soggetti della comunità regionale; le traiettorie politiche interne ai vari Paesi e il tipo di interazione che gli attori sub-regionali hanno instaurato con il sistema economico internazionale.

Diritto internazionale regionale

Immediatamente dopo l’acquisizione dell’indipendenza, gli stati africani convennero su un principio fondamentale, fatto proprio dalla stessa Organizzazione per l’Unità Africana e successivamente dall’Unione Africana: quello dell’intangibilità dei confini post-coloniali. La ragione di questa norma giaceva nel timore che la correzione dei confini ereditati dal colonialismo secondo i criteri puri e semplici dell’autodeterminazione potesse innescare una scia di conflitti tra i nuovi stati. Una delle principali implicazioni di questa regola fu lo spostare il terreno dei potenziali conflitti dalla dimensione inter-statale a quella interna. Le élite di governo nelle capitali potevano negoziare in via esclusiva aiuti economici e forniture militari dall’estero in forza del principio di sovranità, precludendo le stesse prerogative a quei movimenti dal basso che intendessero sfidare lo status quo.

Pur non senza guerre e frizioni, questo principio è stato mantenuto anche dopo la fine della Guerra Fredda e il consolidamento dell’odierno sistema multipolare. Le uniche eccezioni alla mappa geopolitica dell’Africa pre-1990 si registrano nel Corno d’Africa e in Africa meridionale: nel primo caso, con la dichiarazione d’indipendenza dell’Eritrea nel 1993 e del Sud Sudan nel 2011, a cui potrebbe aggiungersi l’indipendenza – de facto ma non de jure – dell’ex colonia britannica del Somaliland; nel secondo caso, con la dichiarazione d’indipendenza della Namibia nel 1990, a seguito del ritiro del Sud Africa.

Se, apparentemente, le due macro-regioni sperimentano la stessa traiettoria “rivoluzionaria” rispetto allo status quo preesistente, una differenza sostanziale c’è. L’indipendenza della Namibia ripristinava la legalità internazionale, poiché la sovranità dell’ex colonia tedesca era già stata legittimata da una sentenza della Corte Internazionale di Giustizia e invocata a più riprese dalla comunità internazionale.¹

¹ http://www.esil-sedi.eu/fichiers/fr/Agora_Fernandez_879.pdf

Nel Corno d'Africa, invece, la subordinazione dell'Eritrea, del Sud Sudan e del Somaliland ai rispettivi stati di appartenenza si inseriva in un quadro di legalità sanzionato dall'OUA e dalle principali potenze internazionali, ma incrinato definitivamente da mobilitazioni armate dal basso.

Africa meridionale

Nel caso dell'Africa meridionale, la capacità degli stati della regione di sviluppare un consenso comune sui principi di diritto internazionale che regolino i rapporti reciproci si è riverberato sul numero di conflitti aperti nell'area. Dalla fine della guerra civile in Angola nel 2002 e della guerra del Congo nel 2003, la politica regionale è andata gradualmente stabilizzandosi grazie agli sforzi di coordinamento politico e integrazione economica condotti per il tramite della Southern African Development Community (SADC). Il passaggio dal bilateralismo al multilateralismo ha consentito alla SADC di assumere funzioni di *peace-keeping* e mediazione politica nelle maggiori crisi degli ultimi otto anni, dal Madagascar al Congo orientale, dallo Zimbabwe a Lesotho.

Il successo della SADC è anche il risultato di un insieme di fattori politici contingenti, quali la comune radice ideologica e la militanza nel fronte anti-apartheid dei partiti che ancora oggi governano Sud Africa, Angola, Zimbabwe e Mozambico. Non va inoltre trascurata l'egemonia benevola esercitata dal Sud Africa. Pretoria è la prima potenza economica e militare della regione ma è anche la più interessata alla stabilità politica dell'area, vista la mole di capitali sudafricani investiti oltreconfine. Per una serie di ragioni, però, il Sud Africa si è astenuto dall'assumere il ruolo di poliziotto regionale, privilegiando l'utilizzo del soft power e dei consessi multilaterali². Il diritto di veto informale esercitato da Pretoria sulla SADC in virtù del suo strapotere finanziario nella gerarchia dei Paesi contributori non ha d'altronde inficiato la legittimità dell'organizzazione dinanzi agli altri Paesi membri.

Corno d'Africa

Contrariamente al caso della Namibia, l'indipendenza di Eritrea e Sud Sudan è stata il riconoscimento di situazioni di fatto venutesi a creare dopo decenni di lotta armata, ma ha introdotto un'eccezione al principio fondamentale dell'inviolabilità dei confini coloniali. L'incapacità di ricostruire una trama di regole condivise ha in quest'ottica contribuito ad affermare la supremazia della *real politik* su ogni altro criterio di condotta, con il risultato che, negli ultimi anni, il comportamento dei diversi centri di potere regionali ha seguito sempre più la logica pragmatica dei rapporti di forza sul campo, liberandosi dalle strettoie del diritto internazionale.

La guerra del 1998-2000 tra Etiopia ed Eritrea e il suo perdurare fino ad oggi sotto forma di conflitto per procura e di occasionali scontri tra i due eserciti può essere meglio compreso alla luce delle differenze sopra esposte. La "guerra fredda" tra i due Paesi si trascina a causa dell'incapacità delle parti di trovare un compromesso sul futuro assetto del confine: l'Eritrea pretende il rispetto integrale della regola sulla sacralità dei confini coloniali e l'applicazione del disposto della commissione internazionale d'arbitrato che nel 2002, in ossequio al principio dell'*uti possidetis*, aveva riconosciuto la sovranità di Asmara su alcuni territori sotto occupazione militare etiopica. L'Etiopia, dal canto suo, subordina l'evacuazione degli avamposti contesi a più ampi negoziati che garantiscano la messa in sicurezza del confine settentrionale.

Questa *impasse* è motivata da strategie diplomatiche e militari contingenti, ma anche da questioni politiche interne ai due Paesi. Da parte etiopica, il rifiuto a ottemperare senza se e senza ma alla sentenza d'arbitrato è in parte il riflesso della convinzione, radicata in alcuni strati dell'intelligenza etiopica, che gli argomenti storico-giuridici utilizzati dall'Eritrea per vedere

2 F. Nganje, *South Africa and SADC: Options for Constructive Regional Leadership*, Institute for Global Dialogue, 105, 2014; A. de Albuquerque, C. Hull Wiklund, *Challenges to Peace and Security in Southern Africa: the Role of SADC*, FOI, *Studies in African Security*, December 2015.

riconosciute le proprie pretese di sovranità sui territori contesi siano infondati, poiché basati esclusivamente sulla parentesi temporale del colonialismo italiano³. Anche da parte eritrea la politica muscolare seguita nei confronti del vicino meridionale e la decisione di subordinare l'inizio di ogni forma di dialogo al ritiro delle forze armate avversarie risponde a dinamiche interne. Nel rappresentare il governo etiopico come fundamentalmente ostile all'esistenza dell'Eritrea quale stato indipendente, il governo di Asmara dà voce a un sentimento che serpeggia in quella parte di società che ha vissuto in prima persona la guerra di liberazione e il conflitto del 1998-2000, ma lo utilizza a suo vantaggio per mantenere uno stretto controllo sulla popolazione all'interno dei propri confini. Questo repertorio, infatti, giustifica la sospensione delle garanzie costituzionali e il mantenimento del servizio militare *ad libitum* in nome di uno stato d'emergenza dettato dalla presunta minaccia esistenziale alle porte.

Un'altra questione irrisolta della politica regionale riguarda il destino dei territori a maggioranza somala sotto la sovranità di Kenya ed Etiopia, ma reclamati dalla Somalia indipendente e teatro di ripetute ribellioni negli ultimi settant'anni. Le pretese irredentiste somale sull'Ogaden etiopico non sono venute meno neanche con la dissoluzione dello stato somalo, tanto da continuare a inficiare ogni politica dell'Etiopia nei confronti del vicino orientale. La scelta di intervenire in Somalia nel 2007 fu in parte la risposta al sostegno dichiarato dalle Corti Islamiche a favore dell'Ogaden National Liberation Front, in quegli anni all'apice della forza. Oggi, qualsiasi ipotesi di ricostruzione di un'autorità centrale a Mogadiscio non può prescindere dal riconoscimento delle istanze di sicurezza di Addis Abeba lungo la frontiera somala. Un discorso simile vale per le contee nord-orientali a maggioranza somala in Kenya. La decisione di Nairobi di intervenire militarmente in Somalia nel 2011 fu in larga parte dettata dal timore che l'insorgenza islamista si radicesse all'interno dei propri confini sfruttando lo storico risentimento della comunità somalo-keniota verso lo stato centrale. L'Al Shabaab da parte sua ha saputo cogliere queste opportunità, tanto da fare dell'area un centro privilegiato per operazioni militari ostili e reclutamento di manodopera.

Non tutto è immutabile. Il riassetto della mappa geopolitica della regione ha ad esempio contribuito a invertire la trama di relazioni ostili tra Etiopia e Sudan. Negli ultimi sessant'anni, Eritrea e Sud Sudan sono stati i due teatri dove Khartoum e Addis Abeba hanno condotto una battaglia per procura attraverso movimenti armati ribelli. Dall'indipendenza del Sud Sudan, però, i due Paesi hanno messo da parte le divergenze e costruito un asse diplomatico coeso, siglando una storica intesa bilaterale per lo sfruttamento delle acque del Nilo.

La regione etiopica dell'Ogaden è un altro esempio della mutevolezza di alcune dinamiche geopolitiche. Da frontiera violenta e oggetto passivo di contesa con la Somalia, lo stato regionale Somalo è diventato oggi un centro di potere stabile che proietta influenza sui territori vicini. Il presidente regionale Mohamoud Omar – a capo dell'unità militare somalo-etiopica responsabile per le operazioni contro i ribelli dell'Ogaden National Liberation Front (ONLF) sin dal 2007, e dal 2010 capo dello stato – è riuscito a riportare sotto controllo l'insurrezione dell'ONLF grazie ad un misto di repressione e cooptazione, fino a diventare a sua volta co-regista delle operazioni di *peace-keeping* dell'Etiopia in Somalia.

La dimensione sub-regionale.

Il riconoscimento dell'*uti possidetis* come norma fondamentale del diritto regionale ha fatto sì che, a parità di fattori, i Paesi dell'Africa meridionale fossero meglio in grado di contenere le sfide all'integrità territoriale poste da movimenti armati secessionisti. In Angola, ad esempio, la crisi finanziaria che ha colpito il Paese sin dal 2013 in corrispondenza con il crollo dei prezzi del greggio

³ Wolbert Smidt, *History, Historical Arguments and the Ethio-Eritrean Conflict: between xenophobic approaches and an ideology of unity*, *Stichproben*, 22, 12, 2012, pp. 103-120.

e il quasi fallimento della compagnia petrolifera di bandiera Sonangol ha favorito il riemergere della questione di Cabinda, l’enclave che detiene gran parte delle riserve petrolifere angolane. Negli ultimi 24 mesi il Fronte di Liberazione per l’Enclave di Cabinda (FLEC) ha così ripreso la campagna insurrezionale per separarsi dall’Angola e diventare uno stato sovrano. Tuttavia, l’impossibilità di trovare sponde diplomatiche apprezzabili nei Paesi vicini rende la minaccia di secessione un’ipotesi remota e ha finora impedito che degli incidenti isolati si tramutassero in un conflitto su larga scala.

Nel Corno d’Africa, al contrario, l’incrinarsi del principio di inviolabilità dei confini coloniali ha diminuito il costo-opportunità della ribellione armata per quegli attori non statali che aspirino ad accrescere la propria influenza. Questo fenomeno è lampante in Sud Sudan e Somalia, dove lo “stato” ha ormai cessato di essere l’unità politica di riferimento e ha ceduto lo scettro della forza a una moltitudine di gruppi in competizione tra loro. Lo studioso De Walle ha coniato il concetto di “mercato della politica” per descrivere le dinamiche che guidano la condotta delle élite politico-militari in questi territori⁴. Qui, gli attori sub-statali non sono più interessati tanto a (ri)costruire una parvenza di stato unitario, quanto ad assicurarsi il controllo di fette di territorio per poter accedere alla rendita dell’aiuto e allacciare rapporti indipendenti con potenze regionali e multinazionali. La violenza armata è così diventata uno strumento legittimo per aumentare il proprio peso politico nell’arena regionale e ottenere denaro in cambio di protezione. Gli scontri armati tra le milizie dei vari stati regionali somali e i distinguo che ne contraddistinguono la politica estera rispetto a quella di Mogadiscio – paradigmatico il caso della crisi del Golfo – rientrano in questa logica. La liberalizzazione dei trasferimenti internazionali di capitali ha inevitabilmente incoraggiato questa traiettoria, poiché i vari gruppi armati operanti in Somalia – Al Shabaab incluso – possono ricevere sostegno finanziario da attori statali terzi e dalla diaspora senza dover occupare una capitale che dia loro il crisma di sovrano legittimo.

Sebbene l’Etiopia sia uno degli esempi più compiuti di costruzione di uno stato forte, anche lo spazio geografico etiopico rimane percorso da violente tensioni che occasionalmente sfociano in conflitti a bassa intensità. Esempi di questa instabilità sono i moti scoppiati negli stati di Oromia e Amhara nel 2016, ma anche gli scontri armati del 2017 lungo il confine tra Oromia e Somali e nello stato regionale sud-occidentale del Gambella.

In questo caso, parlare di un aumento della violenza sarebbe però errato: le aree citate sono state contraddistinte, negli ultimi settant’anni, da un livello minimo costante di violenza politica, le cui cause profonde sono riconducibili a un misto di resistenza all’avanzata dello stato e di competizione tra comunità locali per il controllo delle risorse del territorio. La vera novità, piuttosto, sta nell’obiettivo contro cui si scagliano gli insorti: se in passato le rivolte guardavano ad Addis Abeba, il federalismo etnico introdotto dal governo etiopico nei primi anni ’90 ha oggi spostato il fulcro del conflitto alla periferia. I moti in Amhara e Oromia del 2016 e gli scontri lungo il confine tra Oromia e Somali nascono da dispute sui confini tra stati regionali confinanti, mentre quelli nel Gambella sono provocati dal flusso di rifugiati dal vicino Sud Sudan e dal timore dei residenti di perdere la propria posizione di predominio nella sfera politica locale. In tutti questi casi il governo federale è stato messo sotto accusa in maniera solo indiretta o è riuscito a ritagliarsi un ruolo di arbitro imparziale tra i contendenti, disinnescando le minacce all’integrità territoriale.

4 Alex De Waal, *The real politics of the Horn of Africa: money, war and the business of power*, Polity Press, 2015.

Analisi, valutazioni e previsioni

L'evoluzione del diritto internazionale regionale è un'utile cartina di tornasole per spiegare il contrasto tra la stabilità politica che si registra in Africa meridionale e il livello di conflittualità che contraddistingue le relazioni tra e all'interno dei Paesi del Corno d'Africa. In Africa meridionale, le tensioni rivoluzionarie del periodo dell'apartheid e le crisi politiche interne come la guerra civile angolana hanno lasciato spazio, a partire dal 2003, al consolidamento di uno status quo che vede nella SADC il suo luogo di sintesi. Nel Corno d'Africa, al contrario, la ristrutturazione della cartina geopolitica è stata in larga parte il risultato del riconoscimento di situazioni di fatto determinate dai nuovi rapporti di forza sul campo, senza però tramutarsi in un ampio consenso diplomatico tra le parti in causa sulla legittimità di questa soluzione.

La moltiplicazione dei focolai di conflitto nel Corno d'Africa è incoraggiata anche dalla facilità con cui i diversi imprenditori politico-militari possono accedere ad aiuti pubblici e privati. In Africa meridionale, al contrario, gli stati della regione sono stati in grado di monopolizzare efficacemente la rendita dell'aiuto e mettere sotto diretto controllo il commercio di beni d'esportazione pregiati come il petrolio e i diamanti.

In sintesi, è lo stato la variabile fondamentale per spiegare le differenze nel livello di violenza armata tra le due sub-regioni. La capacità degli apparati statali dell'Africa meridionale di consolidare le proprie prerogative di sovranità interna – in primis il monopolio della forza – ed esterna – l'insieme di diritti e obblighi che garantiscano la coesistenza pacifica tra pari – ha fatto sì che coercizione e consenso avanzassero di pari passo, producendo egemonia. Nel Corno d'Africa, al contrario, l'indebolimento della sovranità interna di molti stati e il venir meno di un ordinamento giuridico sovranazionale condiviso ha reso la violenza il principale strumento di risoluzione delle controversie tra attori regionali, statali e non. È dalla ricostruzione di questi due pilastri che può transitare una soluzione ai conflitti del prossimo futuro.