

## **Il dossier GERD al centro dell'agenda africana di Pechino: un banco di prova del nuovo orientamento cinese?**

Dopo una fase di stallo determinata soprattutto dall'instabilità politica interna al Sudan e all'Etiopia, nel 2019 l'amministrazione Trump aveva rilanciato i negoziati tripartiti. In poco meno di un anno la delegazione statunitense era riuscita ad organizzare tre tornate di colloqui concluse con la firma di un accordo preliminare tra le parti. Il clima di ottimismo e collaborazione durò poco. L'Etiopia, infatti, scelse di abbandonare i negoziati ritenendo la propria posizione incompatibile alle richieste di Egitto e Sudan. Due ostacoli ritenuti insormontabili avrebbero spinto Addis Abeba a decidere di interrompere le trattative. Il primo riguarda il volume di acqua che l'Etiopia sarebbe stata disposta a rilasciare dalla diga in caso di prolungati periodi di siccità. Il secondo punto di disaccordo concerne i meccanismi di risoluzione delle future controversie. Su questi due aspetti, le posizioni di Etiopia da una parte ed Egitto-Sudan dall'altra appaiono inamovibili e difficilmente conciliabili. I due paesi a valle sono disposti a raggiungere un accordo legalmente vincolante sulle fasi di riempimento e funzionamento della diga, a condizione che l'Etiopia accetti un meccanismo vincolante, sotto forma di arbitrato, per risolvere le eventuali controversie future. Addis Abeba, d'altra parte, ha sempre insistito che le due questioni debbano essere trattate in maniera separata. Inoltre, per l'Etiopia è impensabile concludere un accordo che definisca meccanismi vincolanti di risoluzione delle future dispute. Queste, secondo la delegazione etiopica, andrebbero trattate singolarmente caso per caso. Su questi due punti si sono definitivamente arenati gli sforzi di mediazione promossi dagli Stati Uniti e in parte condotti da rappresentanti dall'Unione Africana. Al di là delle dichiarazioni ufficiali, il governo etiopico ha fatto naufragare il negoziato poiché infastidito dall'atteggiamento statunitense giudicato troppo filo egiziano. I negoziati hanno generato una profonda sfiducia e diffidenza tra le élite politiche etiopi nei confronti degli Stati Uniti. Di conseguenza, Washington non è più considerato dall'Etiopia un mediatore neutrale ed affidabile.

Nonostante l'Etiopia non abbia al momento intenzione di rivedere la propria politica unilaterale<sup>1</sup>, i tentativi di rilanciare i negoziati diplomatici tra le parti sono continuati. A promuovere la ricerca di una soluzione alla disputa sulle acque del Nilo sono stati alcuni attori regionali (Unione Africana, Senegal, Sud Africa) ed extra-regionali come Emirati Arabi Uniti (EAU), Arabia Saudita e Cina. Quest'ultimi hanno aumentato i rispettivi sforzi diplomatici sfruttando le buone relazioni politiche e i tanti legami economico-commerciali con i tre paesi contendenti. In particolare la Cina, dopo aver esitato per molti anni ad assumere una posizione attiva che andasse al di là di dichiarazioni generiche, sembra aver aumentato il proprio interesse anche per le questioni politiche regionali, comprese le dispute interstatali. Un atteggiamento che potrebbe segnalare il superamento del principio di non interferenza che ha contraddistinto l'approccio cinese al continente africano negli ultimi due decenni. Dal febbraio scorso, la Cina ha sfruttato la distrazione degli Stati Uniti e dei paesi europei per imprimere una accelerata al percorso di consolidamento della sua impronta politica in Africa. La crisi in Ucraina ha accentuato la preesistente confusione dell'agenda africana adottata dall'amministrazione Biden come dimostra il succedersi di due inviati speciali per il Corno d'Africa - Jeffrey Feltman e David Satterfield - nel giro di pochi mesi. In particolare, le dimissioni di Satterfield hanno evidenziato l'assenza di una linea politica in grado di affrontare la questione GERD e generato un vuoto diplomatico che Pechino ha pragmaticamente scelto di provare a colmare. La Cina ha nominato uno dei suoi diplomatici più esperti di Africa, Xue Bing, al ruolo di inviato speciale per il

---

<sup>1</sup> Sull'argomento si veda OS 2022/01.

Corno d'Africa. La carica di inviato speciale costituisce una novità nella struttura diplomatica cinese a dimostrazione della rilevanza geostrategica della regione per gli interessi economici, politici e di sicurezza di Pechino. Xue Bing si è fatto portavoce dell'iniziativa "Outlook on Peace and Development" per il Corno d'Africa promossa dal Ministro degli Affari Esteri Wang Yi. L'iniziativa prevede l'avvio di un percorso di costruzione di un contesto politico pacifico nella regione mediante un approccio basato su tre pilastri o aree di intervento: sicurezza, sviluppo economico, e governance. In tale quadro rientra anche la gestione del disputa del Nilo. L'impegno cinese riguardo la GERD e le altre controversie regionali è teso alla promozione di soluzioni africane a problemi africani. L'obiettivo di Pechino non sarebbe dunque quello di sostituire altri attori internazionali ma, al contrario, ridurre il coinvolgimento e l'influenza esterna al continente. A questo fine, Xue Bing ha promosso l'idea di costituire una piattaforma di incontro dove tutti gli attori regionali possano esporre, discutere e trovare soluzioni ai tanti problemi che affliggono la regione. Seppure l'idea appaia molto ambiziosa, la Cina ha manifestato la volontà di sostenere a pieno l'iniziativa sfruttando la propria leva economica. Così facendo Pechino acquisirebbe una posizione preminente nelle questioni politiche africane e, allo stesso, potrebbe iniziare a indirizzarne gli sviluppi venendo meno al principio cardine della propria politica estera: la non ingerenza nelle dispute interstatali.

Nel corso dei due decenni di espansione della presenza cinese in Africa, Pechino ha adottato un atteggiamento politico basato sul principio della non interferenza. Tale approccio ha consentito alla Cina di emergere come un partner alternativo e neutrale rispetto ai *players* occidentali e alle loro agende di sviluppo economico vincolate alle condizionalità normative e istituzionali (Hanauer and Morris 2014). L'interesse e i conseguenti investimenti della Cina nel settore energetico hanno di fatto riconfigurato le mappa delle infrastrutture africane interessando soprattutto il settore delle energie rinnovabili. Le aziende cinesi, sostenute politicamente e finanziariamente dal governo, hanno potuto sfruttare le proprie conoscenze tecniche per avviare la costruzione opere infrastrutturali molto ambiziose, tra cui diverse dighe. Agli occhi dei governi africani, Pechino è diventato un finanziatore di progetti di sviluppo su larga scala, alternativo rispetto agli organismi (Fondo Monetario Internazionale, FMI; Banca Mondiale, BM) e agli attori (Stati Uniti, Unione Europea) tradizionali. In pochi anni la Cina ha agito da *game changer* dei programmi energetici africani. Tali dinamiche hanno inevitabilmente avuto un impatto anche sugli equilibri geopolitici del bacino del fiume Nilo spostando il baricentro verso Addis Abeba. Nonostante il sostegno cinese ai progetti etiopi abbia progressivamente trasformato i rapporti di forza in favore dell'Etiopia, Pechino è riuscito a mantenere relazioni ottime anche con l'Egitto e il Sudan. Tuttavia negli ultimi mesi la situazione è gradualmente cambiata. Dopo la seconda fase di riempimento del bacino della diga, il Cairo ha iniziato a chiedere alla Cina di esercitare una maggiore pressione diplomatica sul governo etiope in modo da ridurre il rischio di instabilità nella regione. Pechino ha così avviato una serie di valutazioni preliminari per capire i margini di manovra che avrebbe un nuovo round di negoziati tripartiti. La Cina conta ha molte risorse su cui fare leva per ergersi a mediatore della disputa del Nilo. Etiopia, Sudan ed Egitto condividono ottimi rapporti politici e commerciali con Pechino. Come precedentemente menzionato, la Cina ha finanziato parte delle strutture connesse alla GERD fornendo un prestito di circa 1 miliardo di dollari finalizzato alla costruzione delle linee di trasmissione dalla diga alle località vicine fino ad Addis Abeba (Nyabiage 2020). La Cina ha interesse affinché la diga venga completata in tempi brevi poiché l'energia prodotta è considerata necessaria ad alimentare la crescita dei numerosi parchi industriali creati e finanziati da Pechino sul suolo etiope. La GERD costituisce il fulcro di un progetto più ampio di sviluppo energetico etiope basato sulle risorse rinnovabili, per lo più idroelettrico, e finanziato per quasi 2 miliardi di dollari dalla Cina. Il peso finanziario di Pechino in Etiopia come in altri paesi africani è essenziale per la tenuta dell'intero sistema economico del paese. I prestiti cinesi ad Addis Abeba hanno raggiunto un totale di oltre 13 miliardi di dollari, e Pechino detiene più del 50% del debito estero etiope. Alla rilevanza economico commerciale si aggiunge il recente

consolidamento delle relazioni anche in materia di sicurezza. Il conflitto in Tigray ha stretto ulteriormente il legame del Primo Ministro Abiy Ahmed a Pechino. Durante i mesi di conflitto, la Cina non ha mai fatto mancare il sostegno diplomatico all'interno delle organizzazioni internazionali e militare fornendo assistenza ed equipaggiamenti all'esercito etiopico. Se le relazioni sino-etiope sono fiorenti, quelle di Pechino con Khartoum non sono da meno. Nonostante l'instabilità e gli stravolgimenti politici degli ultimi tre anni, la Cina ha conservato un ruolo primario in Sudan, dove attualmente sostiene il regime del generale Abdel-Fattah Al-Burhan. Nell'agenda africana cinese il Sudan è un paese molto rilevante in virtù dei porti strategici sul Mar Rosso, come Port Sudan. Inoltre, Khartoum è stato uno dei primi paesi africani a firmare l'accordo Belt and Road Initiative (BRI), ed è considerato da Pechino essenziale per lo sviluppo della futura rete commerciale africana. Al pari di Etiopia e Sudan, la Cina ha incrementato le relazioni politiche e commerciali anche con l'Egitto integrando il paese nel quadro dei progetti della BRI. Negli ultimi cinque anni, Pechino ha investito in maniera significativa nel mega-progetto promosso dal Presidente al-Sisi di costruzione della New Administrative Capital (NAC) egiziana. L'impegno finanziario cinese nel progetto politico egiziano più ambizioso dai tempi della diga Assuan ha permesso a Pechino di acquisire una maggiore leva di influenza sul governo al-Sisi.

La Cina dunque gode di molti strumenti per facilitare l'apertura di nuovi negoziati tripartiti. Pechino ha un duplice interesse affinché venga trovata una soluzione pacifica alla controversia. Da una parte l'intento cinese è di proteggere i tanti investimenti nella regione che inevitabilmente verrebbero messi a repentaglio da una crescente instabilità. Dall'altra parte una componente crescente della classe dirigente del Partito Comunista cinese ambisce ad aumentare la statura internazionale del paese. A questo proposito, l'eventuale esito positivo dello sforzo diplomatico nell'annosa questione del Nilo significherebbe per Pechino avere successo là dove Stati Uniti e Unione Europea hanno per ora fallito.

Ci sono indicazioni crescenti che suggeriscono come Pechino abbia intenzione di provare a sfruttare l'influenza economica di cui gode nei tre stati africani per esercitare pressione affinché venga trovata una soluzione diplomatica alla controversia della diga. Tale orientamento, se confermato nei prossimi mesi, costituirebbe il segnale, insieme all'aumento della dimensione securitaria, che la politica della Cina in Africa sia entrata in una nuova fase in cui gli interessi politico-strategici stanno rapidamente sovrapponendosi a quelli economico-commerciali. La questione della GERD potrebbe diventare il primo banco di prova per il nuovo orientamento politico cinese. Tuttavia, l'apertura dei negoziati non è scontata. Per ricoprire il ruolo di mediatore la Cina è chiamata a rivedere il tradizionale approccio neutrale e di non interferenza nelle dispute regionali e interstatali. Inoltre, nonostante l'influenza economica di Pechino nei tre paesi africani, non è sicura la disponibilità di Egitto, Sudan ed Etiopia ad accettare la Cina come mediatore neutrale. Al momento, non sembra esserci nessuna delle due condizioni. Nonostante i segnali di un cambiamento in atto nella politica cinese verso l'Africa, è probabile che alla fine prevalga la linea cauta e attendista che tende a far ricadere i costi della sicurezza e dell'ordine internazionale su altri attori (Stati Uniti). Detto delle ambizioni di una parte della dirigenza del Partito Comunista cinese, al suo interno ci sono anche correnti più tiepide circa il possibile avvio di una mediazione. Il loro timore principale è di rimanere incastrati in un negoziato complicato e non completamente controllabile. Più probabile dunque che alla fine la Cina, senza rinnegare i propositi di sviluppo di una piattaforma africana per la soluzione delle controversie, decida di sostenere l'iniziativa di altri attori. Tra questi le chance maggiori sembrano essere riposte negli sforzi degli Emirati che da diversi mesi, in collaborazione col Senegal, Presidente di turno dell'Unione Africana, stanno cercando di persuadere i tre paesi africani a riaprire le trattative diplomatiche.

## Bibliografia

Cannon, Brendon J. "Ethiopia in conflict: Shifting fronts, the role of external states and airpower." *Trends Research*, 18/1/2022. URL: <https://trendsresearch.org/insight/ethiopia-in-conflict-shifting-fronts-the-role-of-external-states-and-airpower/> (accessed 12/5/2022).

Condon, Madison. "China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma." *PRAXIS - The Fletcher Journal of Human Security* 27, 2012, pp. 5-25.

Hanauer, Larry, and Morris, Lyle J.. "China in Africa. Implications of a Deepening Relationship." *Rand Brief Research*, 2014. Doi: <https://doi.org/10.7249/RB9760>.

Klaassen, Lisa. "Everywhere and Nowhere to be Seen': How China's role in the GERD dispute challenges Beijing's non-interference principle." *LSE Brief*, 27/10/2021. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2021/10/27/everywhere-and-nowhere-to-be-seen-how-chinas-role-in-the-gerd-dispute-challenges-beijings-non-interference-principle/> (accessed 11/5/2022).

Mutambo, Aggrey. "China names special envoy for Horn of Africa." *The East African*, 23/2/2022. URL: <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/world/china-names-special-envoy-for-horn-of-africa-3726610> (accessed 10/5/2022).

Ngounou, Boris. "ETHIOPIA: State will invest \$1.8 billion in renewable energy transmission." *Afrik21*, 4/5/2019. URL: <https://www.afrik21.africa/en/ethiopia-state-will-invest-1-8-billion-in-renewable-energy-transmission/> (accessed 12/5/2022).

Nyabiage, Jevans. "China's allies at loggerheads over Ethiopia dam – will Beijing intervene?." *South China Morning Post*, 26/7/2020. URL: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3094650/chinas-allies-loggerheads-over-ethiopia-dam-will-beijing> (accessed 12/5/2022).

Stahl, Anna Katharina. *China's Relations with Sub-Saharan Africa* (Rome: Istituto Affari Internazionali, 2016).