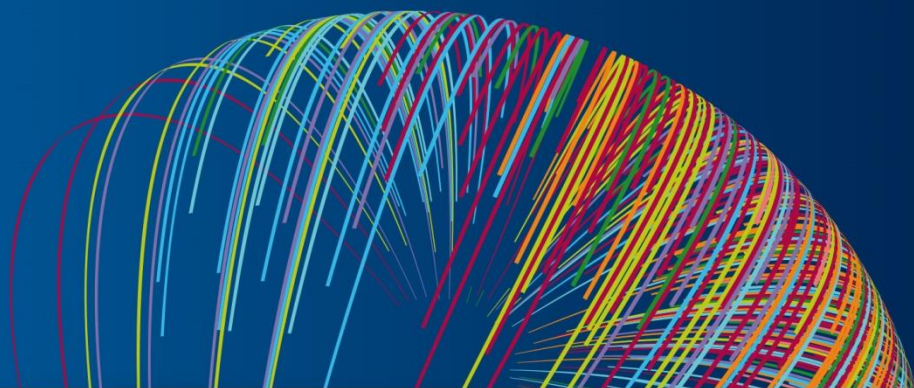


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Il ruolo di Italia ed Europa nelle dinamiche del Corno d'Africa

novembre 2018

143

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

**IL RUOLO DI ITALIA ED EUROPA NELLE DINAMICHE
DEL CORNO D'AFRICA**

a cura di Giuseppe Dentice*

IL RUOLO DI ITALIA ED EUROPA NELLE DINAMICHE DEL CORNO D'AFRICA

INDICE

Executive Summary	p. 3
1. Il “grande gioco” africano: Europa e Italia alla ricerca di un nuovo protagonismo nella regione	» 5
<i>1.1 Un contesto geografico e strategico complesso</i>	» 5
<i>1.2 La crescita economica e infrastrutturale del Corno e dell’Africa orientale</i>	» 7
<i>1.3 Europa e Italia alla riscoperta della regione</i>	» 8
2. L’interesse italiano nel Corno d’Africa	» 11
<i>2.1 Contrasto all’immigrazione clandestina, lotta al terrorismo internazionale e alla pirateria</i>	» 12
<i>2.2 Diplomazia, economia e investimenti</i>	» 13
2 La corsa europea al Corno d’Africa: interessi a confronto	» 16
<i>3.1 Unione Europea</i>	» 16
<i>3.2 Francia</i>	» 17
<i>3.3 Regno Unito</i>	» 18
<i>3.4 Germania</i>	» 19
Conclusioni e raccomandazioni	» 21

EXECUTIVE SUMMARY

Negli ultimi anni il Corno d’Africa¹ si è caratterizzato come una regione dall’alto valore strategico e geopolitico, contraddistinto sia da composti livelli di vulnerabilità, che ne hanno minato non solo il grado di sviluppo economico e stabilità politica e sociale, sia da una estrema eterogeneità delle realtà locali – anche al loro interno – dal punto di vista storico, geografico, culturale e politico. Una complessità della sub-regione che ha avuto effetti diretti soprattutto in termini di mancato consolidamento dei processi di *state-building* e *nation-building*, con dirette e importanti ripercussioni sui diversi scenari operativi a livello continentale e internazionale.

Ciononostante, proprio la presenza contemporanea di più situazioni di instabilità, riconducibili a conflitti endogeni ed esogeni (la guerra tra Eritrea ed Etiopia, la crisi somala e quella yemenita), dinamiche politico-securitarie rilevanti a livello internazionale (terrorismo islamista e pirateria internazionale) e fenomeni umanitari (crisi migratorie in parte legate a insicurezza alimentare e siccità), hanno reso questa penisola dalla forma triangolare una meta ambita ed estremamente importante della geo-strategia mondiale, tanto da aver attratto numerosi interessi di attori regionali e internazionali, come Stati Uniti, Cina, monarchie del Golfo, India e Russia.

In questo contesto, seppur con un ritardo strategico che potrebbe risultare importante nel lungo periodo, anche l’Unione Europea e l’Italia hanno rilanciato una propria presenza fisica in quei territori, puntando a garantire livelli di cooperazione diffusa e rafforzata in più settori con i principali attori locali. Infatti, le innumerevoli ragioni economiche e di sicurezza che legano Europa e Africa hanno portato i player più importanti per dimensione politica e diplomatica dei due continenti a farsi promotori di un rafforzamento delle partnership bi- e multi-laterali, tanto da portare Bruxelles a riconsiderare in un’ottica strategica le proprie frontiere meridionali; non più il Mediterraneo come limes dei propri interessi e dei propri progetti di cooperazione congiunta, ma sempre più a sud, all’interno della direttrice sub-sahariana, guardando infine alle sue realtà specifiche (Sahara-Sahel, Corno d’Africa e Africa occidentale).

Per il nostro paese, il Corno d’Africa rappresenta una realtà cruciale di interesse geopolitico e strategico che trova le proprie origini fin dalla seconda metà dell’Ottocento del secolo scorso, con la presenza commerciale italiana nei piccoli avamposti tra il Mar Rosso e il Mar Arabico. Da parte loro, i singoli paesi europei, e nel suo complesso anche l’Unione Europea (UE) – Bruxelles è il terzo grande player più rilevante per aiuti e investimenti nella macro-area geopolitica dopo Cina e paesi del Golfo –, hanno investito in capitali e risorse umane in questi territori al fine di favorire una crescita quanto più adeguata dei livelli di sviluppo e stabilità, utili a rafforzare – in taluni casi – la già forte cooperazione bilaterale e strategica. Certo, pur nell’ottica della definizione di una strategia continentale comune non sono esenti all’interno dell’UE alcuni casi di potenziale “competizione” tra gli attori europei, come ad esempio tra Italia, Regno Unito e Francia, in importanti settori di cooperazione con gli attori locali o in strategie ad ampio spettro di lungo periodo.

Il tema portante di questo approfondimento è quello relativo al rinato interesse geopolitico e strategico europeo nel Corno d’Africa e delle connesse opportunità per un rafforzamento della cooperazione bilaterale dell’Italia e dell’Europa verso la regione su temi e questioni di iniziativa comuni nel lungo periodo. La prima parte del lavoro punterà pertanto a evidenziare brevemente il teatro operativo e strategico est-africano, concentrandosi successivamente sulle iniziative in atto portate dall’Unione Europea e da alcuni dei suoi principali membri, tra cui anche l’Italia. Questo contesto sarà di fatto necessario per far emergere i diversi tentativi di cooperazione e competizione (intra-)europea in Africa orientale. Infine, si tenderà a identificare alcune linee guida e scenari utili per definire un approccio italiano e europeo comune e non concorrenziale verso la sub-regione del Corno d’Africa.

¹ In questo lavoro si è deciso di adoperare una definizione quanto più ampia possibile di Corno d’Africa meglio confacente a esigenze geopolitiche, economiche e strategiche. Pertanto con Corno d’Africa si intenderà una sub-regione dell’Africa orientale comprendente i seguenti paesi: Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Somalia, Sudan, Sud-Sudan e Uganda.



1. IL “GRANDE GIOCO” AFRICANO: EUROPA E ITALIA ALLA RICERCA DI UN NUOVO PROTAGONISMO NELLA REGIONE

Da circa vent’anni il Corno d’Africa è assunto al ruolo di crocevia e snodo geopolitico e strategico a livello mondiale. Una centralità favorita dalla geografia e dalla posizione e giustificata dalla sua storia, in quanto questa regione africana è sempre stata al centro degli interessi politici ed economici sia delle grandi potenze europee di fine Ottocento (l’impero britannico, Francia e Regno d’Italia), sia delle nuove realtà globali emerse all’indomani della Seconda guerra mondiale (Stati Uniti e Unione Sovietica) e degli equilibri globali consolidati nel post-Guerra fredda (Stati Uniti, Cina e Russia). Con la caduta del sistema bipolare così conosciuto durante il Novecento, il Corno è stato caratterizzato da una grande instabilità securitaria che ha coinvolto gran parte della dorsale centro-orientale del continente: oltre al collasso somalo, la sub-regione è stata teatro della guerra fra Etiopia-Eritrea, dei conflitti sudanesi e nel nord dell’Uganda, e di un maggiore coinvolgimento degli attori regionali e di quelli esterni nelle crisi dell’area. Questa diffusa fragilità e precarietà ha avuto effetti negativi soprattutto in termini di consolidamento dei processi di *state-building* e *nation-building*, provocando di fatto importanti ripercussioni sia sulla stabilità continentale sia a livello internazionale².

1.1 Un contesto geografico e strategico complesso

La complessità storica, geografica, culturale e politica e l’estrema eterogeneità di questa regione africana sono quindi tra i principali *driver* che hanno favorito la definizione di quel concetto di area strategica conferita al Corno, assumendo di fatto una rilevanza e un significato geopolitico preciso. Parallelamente questa regione ha visto in virtù delle sue peculiarità l’insorgere di fenomeni paralleli, alcune volte collimanti, capaci di incidere sullo sviluppo sociale, politico ed economico di quelle stesse realtà e nelle dinamiche degli attori esterni che di volta in volta hanno penetrato il contesto. L’esperienza coloniale europea prima, la Guerra fredda e oggi questa nuova corsa alle risorse (non solo energetiche) e al posizionamento strategico di tipo navale-militaristico hanno determinato in questa parte di Africa vere e proprie aree di influenza politica e militare³. Sebbene il Corno d’Africa non abbia dominato il panorama geopolitico internazionale o non abbia avuto un ruolo apparentemente determinante in molte dinamiche globali dalla Guerra fredda in poi, la sub-regione è stata tuttavia un teatro operativo sperimentale su cui si innestava una competizione geo-strategica tra attori internazionali. Un vicinato strategico del Medio Oriente e dei popoli afro-asiatici che si affacciano sull’Oceano Indiano, che nel corso dei decenni ha visto rinascere l’interesse dell’Europa⁴.

Infatti, la regione del Corno d’Africa rimane un *asset* geo-strategicamente fondamentale per i commerci internazionali che vanno dall’Asia all’Europa, attraverso i passaggi obbligati dello Stretto di Bab al-Mandeb nel Mar Arabico, il Mar Rosso e il Canale di Suez. Allo stesso tempo, la posizione geografica ha reso la penisola importante da una prospettiva di sicurezza: che sia il piccolo Gibuti⁵ (che ospita le basi di Stati Uniti, Cina, Francia, Italia, Giappone e prossimamente anche dell’Arabia Saudita), l’Eritrea (gli Emirati Arabi Uniti sono presenti dal 2016 nel porto di Assab ed Egitto e Israele – seppur non in maniera ufficiale – avrebbero una propria presenza nelle isole antistanti il mare di Massaua e Assab), la Somalia (i turchi hanno costruito le proprie postazioni a Mogadiscio, oltre che a Suakin in Sudan) o il Somaliland (anche qui vi è una base emiratina a Berbera), si registra da tempo una corsa per garantirsi

² G. Carbone e C. Casola, *Dal Sabel al Corno d’Africa: l’arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana*, redatto da ISPI per l’Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento Italiano e del MAECI, n. 122, agosto 2016, p. 29.

³ Per maggiori approfondimenti si veda M. Guglielmo, *Il Corno d’Africa. Eritrea, Etiopia, Somalia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁴ Institut de Relations Internationales et Strategiques (IRIS), *East Africa and the Horn in 2022: An Outlook for Strategic Positioning in the Region*, marzo 2017.

⁵ Sul particolare e peculiare ruolo giocato da Gibuti in questa porzione di Africa si consiglia la lettura di: S. Degand e Y. Zoubir, “The Eagle’s Nest in the Horn of Africa: US Military Strategic Deployment in Djibouti”, *Africa Spectrum*, vol. 51, n. 1, 2016, pp. 111-124.

una presenza strategica nell'area⁶. Inoltre, seppur spesso dimenticata o sottovalutata, un'altra caratteristica strategica altamente determinante nelle dinamiche politiche inter-statali e di vita comune del Corno d'Africa è rappresentata dal Nilo, dalle cui acque – circa l'85% della quantità totale – nascono, attraverso i due affluenti del Nilo, il Nilo Azzurro in Etiopia e il Nilo Bianco dal Lago Vittoria, rappresentando un fattore geopolitico cruciale. Un aspetto ancora più importante se si tengono in considerazione i timori egiziani e sudanesi per la costruzione della cosiddetta Diga del Rinascimento in Etiopia, sul Nilo Azzurro, che potrebbe comportare una distorsione del flusso del corso principale del Nilo. Una condizione di strategicità della regione, infine, che si esprime anche analizzando la delicata posizione geografica della regione all'interno dei dispositivi di sicurezza internazionali e nelle dinamiche a essa collegate, come nei casi relativi al terrorismo internazionale di matrice islamista o nei casi di lotta ai fenomeni pirateschi o, infine, ai traffici illegali su scala globale (esseri umani, armi, droga)⁷.

Se dagli anni Novanta, l'incancrenirsi del conflitto in Somalia aveva portato la comunità internazionale a declassare la regione dalle priorità dell'agenda mondiale, gli attentati di Nairobi (1998) prima e quelli a New York e Washington (2001) rifocalizzarono nuovamente l'attenzione e l'interesse di tutti i principali attori globali sul Corno, puntando soprattutto su un'azione fatta di contrasto ai fenomeni politici, anche violenti, come il terrorismo islamista, e di lotta a quelli umanitari-ambientali. In questo nuovo quadro generale, che coinvolge la regione nella sua versione più estesa possibile, i traffici criminali più o meno apertamente gestiti dalle grandi organizzazioni terroristiche presenti *in loco* (al-Shaabab, le cellule dello Stato islamico e di al-Qaeda), le rotte problematiche della pirateria internazionale e l'ingerenza degli attori locali (Etiopia, Kenya e Uganda) nei teatri di crisi ancora aperti hanno portato il Corno d'Africa allargato a divenire una sorta di calamita per tutti i giochi di potere da parte dei principali attori esterni all'area⁸.

Tutti questi fattori si legano strettamente a doppio filo con la dimensione economica della “corsa” al Corno d'Africa. Infatti, la sub-regione rimarca una sua importanza sia all'interno del contesto continentale sub-sahariano sia in termini di macro-dinamiche geo-economiche a livello internazionale in virtù di diversi fattori. Tra questi sicuramente il commercio marittimo internazionale tra il Canale di Suez e l'Oceano Indiano occidentale rappresenta una variabile sensibile di notevole interesse strategico per tutti gli attori esterni al Corno interessati ad aumentare la propria influenza nell'area: dai *choke point* internazionali degli stretti di Bab al-Mandeb e di Hormuz passa quasi tutto il commercio marittimo europeo con l'Asia (un interscambio pari a 700 miliardi di dollari). Anche alla luce di ciò, garantire la sicurezza delle rotte da tutti quei fenomeni destabilizzanti (come la pirateria somala e il terrorismo qaedista, che è riuscito a spingersi sino alle coste yemenite di Aden sul Mar Arabico) rappresenta una priorità assoluta per Bruxelles e gli stati membri UE. Oltre alla sicurezza delle rotte marittime commerciali, l'Unione Europea è impegnata a restringere la tendenza migratoria al di fuori dell'Africa orientale promuovendo e investendo in quella che chiama integrazione regionale per migliorare il commercio, la sicurezza e la *governance*. A favorire questa tendenza è anche un alto grado di attrattività degli investimenti diretti esteri garantito da una fase di grande espansione economica da parte di alcuni paesi dell'area (Etiopia, Kenya e Uganda)⁹. Tra questi paesi, diventati nel tempo destinatari di un grande

⁶ Per maggiori approfondimenti si consiglia la seguente lettura: T. Corda, G. Dentice e M. Procopio, *Cooperazione e competizione degli attori mediorientali e internazionali nel Corno d'Africa*, redatto da ISPI per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento Italiano e del MAECI, n. 141, ottobre 2016-

⁷ Cfr. M. Melani, “Corno d'Africa: rilevanza strategica e sicurezza”, *Quaderni di Politica Internazionale*, 28/2016, Circolo di Studi Diplomatici, Roma, pp. 5-10.

⁸ A. De Waal, “Beyond the Red Sea: A new driving force in the politics of the Horn”, *African Arguments*, 11 luglio 2018.

⁹ L'Etiopia ha conosciuto un afflusso di aiuti internazionali notevoli nel corso dell'ultimo ventennio, passando da 1,1 miliardi di dollari nel 2001 a 3,6 miliardi di dollari in 2014. Il Kenya, anche grazie al suo importante ruolo nel contrasto al terrorismo islamista, è passato dal ricevere 470 milioni di dollari a 2,67 miliardi di dollari nello stesso periodo di riferimento. Trend simile anche per l'Uganda passato da 822 milioni di dollari a beneficiare di 1,63 miliardi di dollari, sempre nel periodo 2001-2014. Per ulteriori approfondimenti si veda: The World

afflusso di investimenti e capitali esteri, l’Etiopia gioca un ruolo di primo piano. In questo *trend* l’UE e gli attori europei – che sono decisamente indietro rispetto a Cina, Turchia e monarchie del Golfo – hanno sviluppato partnership privilegiate con l’Intergovernmental Authority on Development (IGAD), per la definizione di progetti di cooperazione allo sviluppo, come programmi per combattere l’insicurezza alimentare e in ambito di energie alternative¹⁰. Inoltre a livello comunitario l’Unione Europea ha sviluppato un fondo fiduciario per l’Africa (EUTF for Africa) utile a combattere le emergenze umanitarie e di sicurezza, grazie anche allo stanziamento di fondi del valore di 1,8 miliardi di euro da destinare a paesi rilevanti nella strategia europea come Sudan ed Etiopia¹¹.

In sostanza, la posizione strategica, i fattori economici e le continue dinamiche conflittuali – interne ed esterne alla regione – hanno elevato il Corno d’Africa a un territorio centrale per diversi interessi geopolitici. In tal senso, la diplomazia economica, gli investimenti e le infrastrutture hanno rappresentato i principali canali di proiezione esterna che questi attori hanno adottato negli anni per penetrare il Corno d’Africa, ridisegnando in taluni casi la mappa geo-economica dell’Africa orientale. Le recenti scoperte di gas e petrolio nelle acque e nelle terre dell’area (Eritrea e Somalia), così come i rinvenimenti di importanti risorse minerarie in Uganda e Sud Sudan e la robusta crescita economica di paesi come il Kenya e l’Etiopia pongono la penisola del Corno sempre al centro di nuovi interessi contrapposti, dove si scontrano inoltre differenti obiettivi di lungo termine. Se per gli attori locali africani, questo ingresso di capitali e nuovi appetiti stranieri ha permesso una moltiplicazione/diversificazione dei partner internazionali, favorendo un aumento esponenziale delle entrate derivanti dalla riscossione di diritti di pedaggio ai porti e un accesso indiretto ai mercati finanziari internazionali, di converso per i attori internazionali questa azione garantisce un solido e proficuo asse di vantaggi comparati a livello economico e politico¹².

1.2 La crescita economica e infrastrutturale del Corno e dell’Africa orientale

Dall’inizio del nuovo millennio, l’Africa orientale ha conosciuto una fase costante e molto accentuata di crescita economica. Se, nelle previsioni 2018 dell’African Development Bank, l’Africa subsahariana dovrebbe crescere con un tasso medio pari al 4,1%, l’Africa orientale continuare a essere il motore di questa prolungata fase espansiva con una crescita prevista del 5,8%, con l’Etiopia a guidare il processo e la regione con tassi intorno al 10% nel periodo 2009-2016, seguita da Tanzania, Ruanda, Kenya e Uganda, che hanno fatto registrare nello stesso periodo di riferimento dati tra il 7 e il 5%. Una crescita guidata dagli investimenti – soprattutto esteri – nel comparto dei servizi e delle infrastrutture (civili e militari), con l’energia autentico traino nell’attrazione degli IDE, come dimostrato anche dalla nascita di diversi impianti nell’idro-elettrico o nel solare ed eolico¹³.

Nonostante la mancanza di investimenti strutturati nel settore agro-alimentare – che sconta ritardi cronici nello sviluppo di filiere e sistemi produttivi alternativi nelle colture tradizionali –, gli stati della regione hanno investito molto in infrastrutture e commercio. Un vero e proprio boom nello sviluppo delle infrastrutture di trasporto e una corsa a rinnovare il settore della logistica sono attualmente le due tendenze dominanti nel panorama economico dell’Africa orientale. Kenya, Etiopia e Tanzania sono i paesi più coinvolti in questo processo nel quale si fronteggiano con progetti di carattere transnazionale molto importanti in termini di capacità e di grande potenziale economico susseguente alla loro relazione.

Databank, “Net official development assistance and official aid received”, https://data.worldbank.org/indicator/DI.ODA.ALLD.CD?end=2014&start=2001&year_high_desc=true.

¹⁰ A. Arman, *Transformation Euphoria in the Horn of Africa*, Centre for Africa at London School of Economics (Africa at LSE), 9 agosto 2018.

¹¹ Il fondo per l’Africa è stato definito durante il vertice de La Valletta (novembre 2015) per dare una risposta coordinata da parte di UE e partner africani al fenomeno delle migrazioni illegali nel Mediterraneo. Per approfondimenti si veda: European Commission, “EU Emergency Trust Fund for Africa”, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/policy-approach-horn-africa_en

¹² L. Puddu, “Diplomazia e infrastrutture: il Risiko dei trasporti in Africa orientale”, *Huffington Post*, 6 maggio 2016.

¹³ African Development Bank 2018, “African Economic Outlook 2018”, p. 30, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_EN.pdf.

Oltre alla Grande Diga Etiopica della Rinascimento (GERD) sul Nilo Azzurro, l'Etiopia sta sviluppando la linea ferroviaria – il cosiddetto Orient Express africano – che collegherà Gibuti a Juba in Sud Sudan, via Addis Abeba. Tra gli altri progetti infrastrutturali più noti e dall'alto potenziale geo-strategico vi sono il corridoio guidato dal Kenya, il Lamu Port-South Sudan-Ethiopia Transport Corridor (LAPSSET), e il tanzaniano Mwambani Port and Railway Corridor (MWAPORC). In sostanza, l'importanza di questi progetti transnazionali risiede nella loro capacità di creare un network esteso di reti e fattori logistici ad un livello quanto ampio possibile su scala regionale, collegando di fatto l'intera Africa orientale. Se le infrastrutture si pongono quindi come nuovo terreno di sfida tra i governi dell'area, nonché come metro di misura del prestigio e della potenza economica dei paesi in questione, è altrettanto innegabile il ruolo della Cina che ha investito e dato ampie coperture finanziarie nella realizzazione di queste opere. Un'azione che risponde in pieno al disegno strategico di Pechino che mira a fare dell'Africa orientale un corridoio privilegiato per l'import/export cinese e africano¹⁴.

Anche alla luce di ciò appare evidente che una crescita economica della regione, accompagnata da una politica di investimenti diffusa, soprattutto nello sviluppo di infrastrutture logistiche dall'alto potenziale geo-strategico, ha rappresentato un ulteriore motivo di attrazione di capitali esteri nell'area. Se la Cina ha creato un vuoto in questa strategia di lungo periodo, le potenze regionali mediorientali hanno fiutato il trend investendo anch'esse importanti somme di denaro nel tentativo di espandere il proprio *core-business*. Parimenti, il ritardo europeo in questa competizione transregionale, dai connotati geopolitici molto marcati, non permette agevoli spazi operativi, nonostante le iniziative recenti, promosse da Italia (con Salini-Impregilo nella costruzione del GERD in Etiopia) e Germania (con i fondi governativi investiti nella creazione di nuovi parchi industriali sempre in Etiopia), rappresentino un sensibile cambio di passo rispetto al recente passato.

1.3 Europa e Italia alla riscoperta della regione

Se molto è stato scritto sul ruolo degli attori mediorientali e internazionali, ben poco si sa sull'attività svolta dall'Unione Europea nel suo complesso e dai singoli stati principalmente operativi *in loco* (Regno Unito, Francia, Italia e Germania). Infatti, dopo anni di silenzio e di relativo disinteresse, il Corno d'Africa sta tornando in cima all'agenda di politica estera di molti stati europei e dell'UE, seppur con una strategia di breve-medio termine e molto influenzata dai temi globali dominanti come la lotta al terrorismo e il contrasto all'immigrazione clandestina. In quest'ottica la posizione UE e delle sue istituzioni non sembra aver prodotto politiche improntate al lungo periodo, almeno per il momento, come invece ad esempio ha fatto la Cina. Per lo più sembrerebbe emergere un intento di adeguare un approccio puramente securitario a dinamiche politiche che non vanno oltre l'emergenza. Ciononostante, l'Unione Europea è stata particolarmente attiva nella regione del Corno, avendo lanciato sin dal 2011-2012 una serie di iniziative mirate a combattere primariamente le emergenze umanitarie locali, con una strategia evoluta nel tempo e basata su un approccio integrato¹⁵.

Parallelamente, nel corso degli ultimi cinque-sei anni si è assistito nella regione a un via vai continuo di leader europei (Theresa May, Paolo Gentiloni, Angela Merkel, Mariano Rajoy), tutti impegnati, sulla scia di altri attori esterni e internazionali, a firmare importanti accordi di cooperazione bilaterale con alcuni paesi dell'area per garantirsi una certa rilevanza commerciale e diplomatica in questa porzione di Africa¹⁶. Questo rinato interesse europeo verso la penisola si è manifestato in una doppia dimensione operativa: quella delle istituzioni comunitarie e quella statale dei singoli paesi, non sempre inclini a

¹⁴ Institut de Relations Internationales et Strategiques (IRIS), *East Africa and the Horn in 2022*, cit., pp. 15-17.

¹⁵ Per maggiori approfondimenti si veda il seguente documento: A. Soliman, A. Vines e J. Mosley, [The EU strategic framework for the Horn of Africa: a critical assessment of impact and opportunities](#), European Union, Directorate-General for External Policies of the Union Policy Department, Bruxelles, settembre 2012.

¹⁶ D. Pilling, "The scramble for business in Africa", *Financial Times*, 24 settembre 2018.

perseguire medesimi interessi europei. Una duplice azione favorita da considerazioni di varia natura: se da un lato vi è indubbiamente un'attenzione particolare, soprattutto in termini di *soft-power* geoeconomico, come dimostrato dal risiko di investimenti esteri in infrastrutture e trasporti nella sub-regione, è altrettanto innegabile che questi stessi sviluppi hanno evidenziato interconnessioni e interdipendenze molto più ampie, non limitate al solo Corno d'Africa e/o al Mar Rosso, ma anche e soprattutto verso quei territori più prossimi afflitti da instabilità, conflitti e fenomeni violenti (come ad esempio lo Yemen e la Somalia che conoscono le importanti presenze terroristiche di al-Qaeda e al-Shabaab), che rischiano di danneggiare legami, interessi, investimenti e politiche condivise in quella porzione di mondo.

La stabilità del Corno d'Africa e la libertà di navigazione dal Canale di Suez all'Oceano Indiano, attraverso il Mar Rosso e il Golfo di Aden, settori strategici cruciali per i traffici euro-afro-asiatici, potrebbero quindi essere messi a repentaglio dagli sviluppi negativi nell'area, con potenziali conseguenze globali. Infatti il conflitto in Yemen, congiuntamente alle tensioni intra- ed extra-regionali, i rischi di *escalation* militari nei due *choke point* globali degli Stretti di Bab al-Mandeb e di Hormuz, nonché la stessa corsa all'influenza strategica lungo le coste dell'intero bacino dell'Oceano Indiano occidentale, contribuisce ad alimentare nuove tensioni regionali, minacciando la sicurezza dell'area e provocando – o in taluni casi incancrenendo – situazioni umanitarie alquanto compromesse (come ad esempio i già importanti flussi migratori che interessano l'intera Africa orientale verso nord ed est, le crisi relative all'insicurezza alimentare o al mancato accesso all'acqua, o i disastri effetto dei cambiamenti climatici), con effetti diretti nel Corno e indiretti verso le aree più strettamente collegate (Europa e Penisola del Golfo)¹⁷.

In sostanza, dopo anni di sforzi africani e internazionali, mirati a definire un rapporto di stabilità e di sviluppo condiviso nell'area, la competizione globale, a cui partecipa anche l'Europa nel suo complesso, per garantire e acquisire una propria capacità di influenza nelle dinamiche del Corno d'Africa rischia quindi di promuovere ulteriori distorsioni. Allo stesso tempo, questa rinata attenzione per l'Africa e la regione del Corno, motivata da vari fattori (immigrazione, terrorismo, anti-pirateria e logiche commerciali, su tutti), sta fornendo ai leader africani nuove opportunità e consapevolezza sul ruolo dei propri paesi in questo “grande gioco”, rischiando tuttavia di fornire un ulteriore elemento di destabilizzazione nell'area.

Anche alla luce di ciò, il Corno d'Africa sta assumendo sempre più le dimensioni di un territorio di rilevanza strategica da un punto di vista securitario per l'Europa intera, la quale da meno di un decennio sta puntando a produrre una strategia comunitaria coerente dell'Unione che vada oltre i temi della *human security* (quali la riduzione della povertà e l'azione umanitaria, la risoluzione dei conflitti e la democratizzazione) o del combinato “sicurezza-gestione dell'emergenza” per puntare a definire un'azione multilaterale ad ampio raggio che coniughi un doppio approccio *top-down* e *bottom-up*, utile a prevenire nuovi conflitti o situazioni di tensione, con l'intento ultimo di garantire sviluppo e progresso umano, civile, economico e politico, scrollandosi di dosso quella pesante eredità e retorica di potenza/e coloniale/i¹⁸. Una sfida europea, ma anche italiana.

In tale prospettiva, infatti, il ruolo dell'Italia potrebbe risultare fondamentale, anche attraverso una tradizionale azione basata sulla formazione delle forze di sicurezza e il rafforzamento delle istituzioni africane. Impegnata dal 2014 a rivitalizzare la propria presenza nell'area attraverso una cooperazione rafforzata nei singoli settori di interesse strategico e una diplomazia culturale con i singoli attori africani del Corno, Roma punta a dare vita a una propria politica estera nella regione, che vada oltre l'interesse episodico e l'emergenza del momento che sia di tipo ambientale e/o umanitaria, sempre e comunque in

¹⁷ Council of the European Union, “[Horn of Africa and Red Sea: Council adopts conclusions](#)”, 25 giugno 2018.

¹⁸ A. De Waal, “Europe’s challenge in the Horn of Africa”, *Open Democracy*, 24 maggio 2016.

un quadro operativo di tipo multilaterale. Se si volesse sintetizzare la strategia italiana a un concetto chiave, essa sarebbe inquadrabile nel paradigma «guardare l’Africa come opportunità e non come minaccia»¹⁹. A tal proposito l’impegno italiano non è diretto soltanto all’eliminazione delle problematiche in quest’area, ma anche e soprattutto alla creazione di partnership con i governi locali, così come ha provato a fare in questi anni nei confronti di Etiopia, Somalia, Gibuti ed Eritrea, garantendo al contempo stabilità e sostenibilità politica ed economica. Inoltre il comando italiano della missione europea navale Atalanta e la costruzione di una base a Gibuti rappresentano un’ulteriore espressione di questo nuovo approccio nazionale verso l’area del Corno lanciato dalle “*Linee operative della cooperazione italiana allo sviluppo in Africa orientale*” del giugno 2014²⁰, rafforzato dalla legge sulla cooperazione allo sviluppo (Legge n.125 del 2014)²¹ e dalla creazione dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), nonché ribadito anche dall’intensificarsi delle visite ufficiali ai massimi livelli istituzionali. Uno sforzo articolato e strategico che punta a fare dell’Italia un ponte naturale, geografico e politico, tra Europa e Africa. Impegnandovi innovative risorse e linee d’indirizzo politico, il governo italiano sta concentrando il proprio supporto sui quei dossier rispetto ai quali Roma, per storia e tradizione, potrebbe essere in grado di esercitare un ruolo importante. In tal senso realtà come Etiopia, Eritrea, Somalia e Gibuti sarebbero destinatari principali dei maggiori investimenti strategici nonché delle conseguenti politiche di sviluppo italiano. Anche in un’ottica di rafforzamento dell’iniziativa diplomatica e di cooperazione allo sviluppo italiana nella regione, potrebbe risultare positiva una più stretta collaborazione operativa tra Roma e l’IGAD, la principale organizzazione sub-regionale nell’area e attore-chiave nelle dinamiche convulse dell’intera regione. Oltre alle sue istanze fondative, riguardanti principalmente cooperazione, sicurezza alimentare e protezione ambientale, l’IGAD è da tempo impegnata nel contrasto ai fenomeni migratori clandestini, in uno sforzo coordinato con diversi attori continentali (l’Unione Africana), internazionali (Unione Europea e ONU) e nazionali. Tra questi ultimi l’Italia è un partner consolidato e di lunga data, tanto da co-presiedere l’IGAD Partner Forum, l’iniziativa dei donatori internazionali a sostegno dell’azione dell’IGAD e strumento fondamentale nel rafforzare la resilienza degli stati della regione e nelle attività di *peace-building*. Una cooperazione rafforzata tra Italia e IGAD sui temi come le migrazioni, la sicurezza alimentare e il contrasto ai fenomeni criminali rappresenta di fatto un punto di forza per Roma utile a darle ancor più rilevanza strategica nel supporto ai processi di pacificazione e stabilizzazione dell’area.

¹⁹ Tale prospettiva è stata sviluppata come linea ufficiale dell’esecutivo Conte dal vice ministro degli Esteri con delega alla Cooperazione allo Sviluppo, Emanuela del Re, in un’intervista rilasciata al quotidiano online *Huffington Post*. Per maggiori info si veda: U. De Giovannangeli, “‘Aiutiamoli a casa loro in modo nuovo’. Parla all’Huffpost la vice ministra degli Esteri Emanuela Del Re”, *Huffington Post*, 18 settembre 2018.

²⁰ Per maggiori approfondimenti si veda il documento in questione: Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Ufficio IV), “[Linee operative della cooperazione italiana allo sviluppo in Africa orientale](#)”, Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, 25 giugno 2014.

²¹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>

2. L'INTERESSE ITALIANO NEL CORNO D'AFRICA

Tradizionalmente la politica estera italiana in Africa è stata prevalentemente focalizzata nel Corno, in Mozambico e nell'Africa australe, conservando – anche per evidenti eredità storiche legate al passato coloniale – un'attenzione particolare per i territori tra Eritrea, Etiopia e Somalia, nonostante l'azione di Roma nel tempo fosse contraddistinta da un interesse economico piuttosto circoscritto e da una cooperazione allo sviluppo che è stata fortemente condizionata da risorse limitate e non sempre all'altezza dell'alto potenziale diplomatico nell'area²².

L'Italia considera oggi la stabilizzazione del Corno d'Africa una delle sue priorità strategiche di politica estera. Questa tendenza è evidenziata dalla pluriennale presenza del nostro paese nelle missioni internazionali nella lotta contro la pirateria nel Golfo di Aden, nel sostegno alla ricostruzione delle istituzioni della Somalia e nel contrasto al terrorismo islamista nell'area. Le attività umanitarie, diplomatiche e militari italiane in Africa orientale mirano di fatto a migliorare il quadro di sicurezza regionale per proteggere e tutelare i cittadini e gli interessi nazionali. Come previsto dalle Linee Guida del 2014 redatte dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), gli obiettivi e le priorità di Roma nell'area tengono conto del contesto operativo nel suo complesso e dell'estrema eterogeneità delle situazioni presenti al fine di definire una strategia impostata principalmente su tre direttrici: sicurezza, diplomazia economica e politica industriale. Di fatto il ripensamento della politica estera italiana nell'area segue essenzialmente due binari: da un lato l'idea di consolidare il contributo italiano alla stabilizzazione politica e di sicurezza nel continente, dall'altro l'esigenza di favorire una maggiore internazionalizzazione dell'economia nazionale, mediante una nuova diplomazia commerciale che sappia schiudere preziose opportunità di investimento per le imprese.

Dal 2013 con il lancio dell'iniziativa Italia-Africa, per merito dell'allora ministro degli Affari Esteri Emma Bonino, l'azione di politica estera italiana ha conosciuto una fase di riscoperta e di riposizionamento verso territori fino ad allora dimenticati o spesso lasciati in secondo piano per questioni di varia natura, come nel caso dell'Africa subsahariana. Tuttavia soltanto dalla missione di sistema del luglio 2014, del vice ministro in carica in quel periodo, Lapo Pistelli, l'Italia ha provato a riconsiderare il Corno d'Africa in termini di priorità politica. In questo segnale di nuova attenzione, seppur tardivo, l'Italia ha ospitato la prima Conferenza ministeriale Italia-Africa alla Farnesina, a Roma, alla quale hanno partecipato delegazioni di alto livello provenienti da oltre 40 paesi africani. Nelle osservazioni conclusive della Conferenza, l'allora presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, aveva sottolineato l'intenzione del governo e delle istituzioni italiane di voler allargare i legami politici ed economici con il continente africano.

Roma ha puntato a espandere il proprio tradizionale orizzonte geopolitico oltre l'Africa mediterranea, nell'intento di creare una connessione diretta tra la dimensione euro-mediterranea italiana e il suo retroterra strategico, nell'intento duplice, da un parte, di rafforzare quella definizione operativo-strategica di "Mediterraneo allargato", dall'altra, di collegare il *core* degli interessi italiani nella regione mediterranea con quei territori geografici (dal Canale di Suez e il Mar Rosso all'Oceano Indiano, passando per il Golfo Persico/Arabico, il Sahel e il Corno d'Africa), strategici e quindi pivotali nello sviluppo di tale strategia. Un modello di connessione e diplomazia allargata che abbraccia e cerca di soddisfare le diverse priorità ed esigenze della politica estera italiana contemporanea: l'Europa continentale e mediterranea, la regione danubiano-balcanica e l'asse longitudinale tra Egitto e Somalia.

²² La storia della penetrazione italiana nel Corno d'Africa comincia nella seconda metà del XIX secolo: nel 1869 gli italiani firmarono un accordo per una base commerciale nel porto di Assab; nel 1890 a seguito di un conflitto l'Eritrea divenne una colonia italiana; nel 1908 anche la Somalia divenne una colonia, benché nei diciannove anni precedenti fosse un protettorato italiano; nel 1936 nacque l'Africa orientale italiana che riuniva sotto un'unica bandiera le regioni di quasi tutto il Corno d'Africa. In seguito alle sconfitte italiane nella Seconda guerra mondiale e successivamente ai processi di decolonizzazione degli anni Cinquanta-Sessanta del Novecento, i paesi dell'area ritrovarono l'indipendenza.

In questo senso la regione (geopolitica) del Corno d’Africa – ma più in generale l’Africa orientale – risponde esattamente a questa necessità/esigenza politica di Roma di espandere con una certa flessibilità i vecchi schemi geopolitici regionali, andando a occupare o quanto meno provando ad allargare la propria influenza in teatri operativi nuovi in termini di sfide, eventi, crisi, processi e/o cambiamenti che hanno portato l’Italia a ripensare i propri raggi d’azione internazionale²³.

A ogni modo, è bene precisare che l’Italia è in ritardo rispetto ad altri paesi più attivi nell’area dal punto di vista della cooperazione allo sviluppo e della diplomazia economica. Basti soltanto pensare alla Cina che vanta una presenza ultradecennale in Etiopia e in Eritrea, due realtà fondamentali nella strategia italiana di consolidamento della propria presenza nel Corno di Africa, ma il confronto rimane impari anche se fatto con Turchia, Arabia Saudita o Emirati Arabi Uniti. Allo stesso modo, le capacità italiane rimangono penalizzate anche in un confronto europeo, sebbene in questo quadrante di Africa, l’Italia può avere un ruolo maggiore rispetto ad altri attori come Francia, Regno Unito o Germania. Infine, e non meno trascurabile come aspetto, a differenza del Regno Unito o della Francia, l’Italia non ha potuto avviare con le sue ex colonie, anche a causa delle instabilità locali, alcun tipo di partnership rafforzata e strategica o sfruttare i buoni rapporti per rilanciare i legami politici e commerciali in altre parti del continente. In questo senso il *gap* rimane profondo e proprio da ciò bisognerebbe partire per colmare queste debolezze e meglio strutturare l’azione italiana nella regione del Corno.

2.1 Contrasto all’immigrazione clandestina, lotta al terrorismo internazionale e alla pirateria

L’opera di stabilizzazione e l’impegno nel generale miglioramento del quadro di sicurezza locale e (trans-)regionale ha portato l’Italia ad assumere un ruolo molto importante nella lotta a quei fenomeni che negli anni hanno impedito di gettare solide basi per una cooperazione trasversale, ampia, e utile a garantire stabilità nella regione. Questo approccio oggi è più centrale che mai, specie dinanzi alle sfide e alle opportunità che la regione offre, come nel caso della pace firmata tra Eritrea ed Etiopia²⁴, ma soprattutto lì dove il processo è ancora lungo come in Somalia, dove l’impegno italiano è cresciuto negli anni all’interno delle missioni internazionali nell’ambito NATO (“Ocean Shield”) e dell’Unione Europea (EUCAP “Nestor”, EUNAVFOR “Atalanta” ed EUTM-Somalia), permettendo a Roma di sviluppare rapporti di fiducia non soltanto con le istituzioni somale a livello militare, ma anche e soprattutto a livello politico e umanitario, seguendo da vicino e incoraggiando il lavoro delle autorità centrali. Una sorveglianza significativa necessaria per la Somalia per reprimere la pirateria, ma anche per scoraggiare la pesca illegale al largo delle sue coste, che causa perdite annue stimate intorno ai 3,3 miliardi di dollari l’anno²⁵. Anche in questa prospettiva rientra l’impegno italiano nella costruzione di una base militare nella confinante Gibuti (inaugurata nell’ottobre 2013), per il supporto alle forze aereo-navali in funzioni di anti-pirateria. La base di Loyada, pochi chilometri a sud della capitale Gibuti, può ospitare fino a trecento uomini e conta attualmente un nucleo poco inferiore al centinaio di unità. Questo avamposto potrà essere utilizzato anche per l’addestramento delle forze locali gibutiane e somale, come stabilito dagli accordi di cooperazione militare tra l’Italia e questi paesi, nonché, in caso di emergenza, per l’invio di forze speciali per operazioni di liberazione ostaggi nel caso di attacchi pirateschi o terroristici²⁶.

²³ Cfr. P. Quercia, “Il Corno d’Africa, l’estero vicino e gli interessi strategici dell’Italia”, *Agenzia Nova*, 22 aprile 2013; G. Carbone, *Italia-Africa: verso la “normalità” del nuovo corso?*, ISPI Commentary, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 17 maggio 2016.

²⁴ La pace tra Etiopia ed Eritrea segna la fine di un lungo e sanguinoso conflitto – seppur combattuto per lunghe fasi a bassa intensità e realmente battagliato tra il 1998 e 2000 – durato vent’anni. L’8 luglio i leader dei due paesi hanno firmato una dichiarazione congiunta che ha riconosciuto la fine delle ostilità, sancita definitivamente il 16 settembre, con l’accordo di pace firmato a Gedda, in Arabia Saudita.

²⁵ <http://www.res.org.uk/details/mediabrief/4571411/SOMALI-PIRACY-COSTS-BILLIONS-OF-DOLLARS-AND-MILLIONS-OF-JOBS.html>

²⁶ F. Semprini, “A Gibuti i militari italiani in prima linea su sicurezza e cooperazione”, *La Stampa*, 12 ottobre 2018.

Un ulteriore motivo per l'impegno dell'Italia nella regione del Corno d'Africa è relativo al contrasto dell'immigrazione clandestina. Se è impossibile per l'Italia affrontare le sfide poste dalle migrazioni senza cooperare con i governi locali, è altrettanto vero che Roma può contribuire a facilitare il dialogo politico tra Africa ed Europa ponendosi come portavoce degli interessi politici e di sviluppo africani nella lotta e nel contrasto di pratiche e fenomeni pericolosi sia per i paesi dell'area sia per l'Europa stessa. Non a caso durante il viaggio in Etiopia ed Eritrea (11-12 ottobre 2018), il presidente del consiglio Giuseppe Conte ha chiesto il sostegno dell'Unione africana per aumentare gli accordi sui rimpatri dei migranti durante il bilaterale avuto ad Adis Abeba, presso la sede dell'Unione Africana, con il vice presidente dell'organizzazione, il ghanese Kwesi Quartey. Da questa regione, infatti, provengono tra il 20-25% delle persone che tentano di raggiungere la Libia, e quindi l'Europa continentale puntando l'Italia come primo approdo utile. In questo senso il governo italiano ha accolto positivamente il recente accordo di pace tra Etiopia ed Eritrea, guardando soprattutto ai suoi effetti nel campo delle migrazioni. Con una relativa stabilità nella regione, Roma potrebbe sfruttare il contesto favorevole per ampliare i propri investimenti, i quali fornirebbero un aiuto notevole nel dare un impulso ulteriore alle economie locali contribuendo a migliorare le condizioni di vita generali e modificando quelle situazioni (economiche e politiche) che favoriscono le sacche dell'immigrazione clandestina. L'accordo di pace tra Eritrea ed Etiopia potrebbe contribuire a estendere questa dinamica a tutta la regione.

2.2 Diplomazia, economia e investimenti

La stabilizzazione della regione è fondamentale non solo per questioni preminentemente di sicurezza. Infatti, l'impegno italiano nel Corno d'Africa è funzionale anche e soprattutto per la creazione di partnership nuove o per rinforzare quelle di vecchia data. Non è un caso che dal 2014 Roma sia tornata a guardare con interesse alle opportunità politiche ed economiche di una cooperazione rafforzata con la regione o alcuni dei suoi membri, come ad esempio con Etiopia, Eritrea e Somalia.

Nel biennio 2017-2018 l'Italia ha donato oltre 81 milioni di euro per interventi umanitari e di sviluppo in Etiopia, Somalia ed Eritrea, e ha erogato crediti di aiuto all'Etiopia pari a 47 milioni di euro. Secondo i dati SACE, l'Etiopia è il quarto mercato di destinazione dell'export italiano in Africa sub-sahariana, mentre l'Italia il secondo partner commerciale, primo fornitore e terzo cliente a livello europeo. Circa la metà delle esportazioni nazionali sono rappresentate da macchinari e apparecchiature, mentre le importazioni pesano per circa i due terzi nel settore agricolo e per il restante terzo nelle produzioni conciarie e tessili. L'interscambio commerciale, ancora al di sotto delle reali potenzialità, si assesta sui 276,6 milioni di euro nel 2017. Gli stanziamenti e gli investimenti nel paese e nella regione potrebbero aumentare anche in funzione del processo di stabilizzazione appena avviato²⁷.

Anche in tale prospettiva l'Italia punta ad assumere un ruolo cardine nella fase di stabilizzazione successiva all'accordo tra Etiopia ed Eritrea. Durante la visita in Etiopia ed Eritrea, nelle quali il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha incontrato i leader locali Abiy Ahmed e Isaias Afewerki, rispettivamente ad Addis Abeba e Asmara, Conte ha ricordato l'importanza della presenza italiana dopo la pacificazione tra i due paesi. In particolare durante gli incontri in Etiopia, i governi di Roma e Addis Abeba hanno firmato un accordo per un prestito e una sovvenzione del valore complessivo di 22 milioni di euro, a conferma di un trend bilaterale positivo.

L'Etiopia si presenta quindi come un partner prioritario per l'Italia e un punto di riferimento essenziale per la stabilità di una regione che riveste sempre più un ruolo capitale per la sicurezza internazionale. Anche in virtù di ciò, l'Italia vorrebbe «incoraggiare il processo di pace e confermare l'impegno nel Corno d'Africa, attraverso il sostegno alla crescita e allo sviluppo sostenibile di Etiopia ed Eritrea e più

²⁷ Si vedano i seguenti link di SACE e Info Mercati Esteri: <https://www.sace.it/studi-e-formazione/country-risk-map/scheda-paese/etiopia>; http://www.infomercatiesteri.it/paese.php?id_paesi=11#slider-4

in generale allo sviluppo dell'intera regione»²⁸. Già in occasione della 73esima Assemblea generale delle Nazioni Unite, a fine settembre, il ministro degli Esteri, Enzo Moavero Milanesi aveva incontrato a New York, a margine dei lavori, i suoi omologhi di Etiopia ed Eritrea, rispettivamente Workneh Gebeyehu e Osman Saleh, ribadendo il massimo impegno dell'Italia in favore della pace e auspicando un maggior coinvolgimento tra questi paesi e Roma per inaugurare una nuova fase di sviluppo nei rapporti bilaterali²⁹. Un sostegno di carattere politico utile, nell'ottica italiana, per affrontare anche le emergenze umanitarie provenienti dalla regione come ad esempio i problemi relativi ai flussi di migranti irregolari – soprattutto eritrei³⁰ – verso l'Europa. In tal senso, l'Italia potrà giocare un ruolo rilevante anche attraverso il Fondo nazionale per l'Africa (FA). Istituito con la legge di bilancio 2017 (legge 232/11 dicembre 2016), art. 1 comma 621, il fondo dispone di una dotazione finanziaria aggiuntiva di 200 milioni di euro oltre a quella prevista dalle attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo. Il Fondo per l'Africa nasce con l'obiettivo di rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie³¹. Tra i 13 paesi individuati dal FA come prioritari, ben 4 appartengono alla regione del Corno: Eritrea, Etiopia, Somalia e Sudan. A gestire gli interventi previsti dal FA interverrà l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), congiuntamente all'azione di altre amministrazioni pubbliche, dell'Unione Europea e di agenzie da essa dipendenti, e di organizzazioni internazionali competenti, come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) o dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). L'AICS gestirà gli interventi di cooperazione allo sviluppo, quelli di protezione dei più vulnerabili (minori non accompagnati o vittime di tratta di esseri umani), i programmi di formazione per le autorità di frontiera e giudiziarie. Come previsto dal decreto, l'AICS si occuperà inoltre di fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani; farà campagne di prevenzione e informazione (iniziative di sostegno istituzionale e delle capacità amministrative e campagne informative sul rischio migratorio), nonché fornirà il *know how* operativo alle autorità locali per combattere congiuntamente i fenomeni migratori (aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile; programmi di accoglienza e assistenza ai migranti e ai rifugiati; rimpatri volontari assistiti dai paesi africani di transito verso quelli di origine)³².

L'Italia ha inoltre l'opportunità di occupare un ruolo da protagonista nelle relazioni con la regione nel fornire supporto e *know-how* nella formazione e nel rilancio della produzione agricola, turismo, tecnologia, infrastrutture e nell'energia convenzionale e alternativa. Relativamente al comparto infrastrutture, la Salini-Impregilo è impegnata nella costruzione di due grandi dighe, la Gibe III sul fiume Omo e la Grand Ethiopian Renaissance Dam sul Nilo Azzurro, quest'ultimo il più grande impianto idroelettrico continentale. Sempre in Etiopia, Enel Green Power ha fatto importanti investimenti per la costruzione di impianti solari ed eolici a Metehara, Humera e Mekele. Nel settore energetico il ruolo di ENI potrebbe essere funzionale alle capacità italiane di penetrare il contesto del Corno. Ad esempio l'azienda energetica italiana detiene importanti concessioni in Kenya (presente con tre piattaforme offshore nel bacino di Lamu e con progetto sostenibilità). Inoltre, le recenti scoperte di petrolio e gas

28 “Conte in Etiopia ed Eritrea, Italia capofila a sostegno pace”, *Askanews*, 9 ottobre 2018. A rimarcare l'impegno del governo in una prospettiva di stabilizzazione della pace vi è anche l'editoriale apparso sul *Corriere della Sera*, a firma del vice ministro degli Affari Esteri, con delega alla Cooperazione allo sviluppo, Emanuela Del Re, che in un certo senso illustra la posizione dell'esecutivo in merito al tema della pace e delle opportunità di sviluppo a essa correlata nella regione del Corno. Cfr. E. Del Re, “L'impegno di sostenere la pace Etiopia – Eritrea”, *Corriere della Sera*, 30 settembre 2018.

²⁹ In quell'occasione i due leader africani hanno annunciato la loro partecipazione alla Conferenza Italia-Africa, che si terrà il 25 ottobre a Roma presso la Farnesina. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “[Riunione del Ministro Moavero con i Ministri degli Affari Esteri di Etiopia e Eritrea](#)”, 28 settembre 2018.

³⁰ Secondo i dati diffusi dal ministero dell'Interno, nel 2018 sono arrivati sulle coste italiane 2.233 eritrei.

³¹ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/dm_200_africa_bis.pdf

³² Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Il Fondo per l'Africa”, in *Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019*, pp. 13-14, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/02/doc_triennale_2017-2019_27.07.2017.pdf.

nelle acque antistanti le coste di Eritrea e Somalia potrebbero attrarre ulteriori investimenti italiani e di altre compagnie europee del settore, come la olandese Shell o la francese Total, con il rischio sempre incombente di attivare un'ampia competizione (geo-)politica in questa porzione di Africa. In questa prospettiva, le iniziative italiane potrebbero essere indirizzate a scoraggiare la concorrenza chiudendo quanto prima importanti contratti mutuamente favorevoli sullo sfruttamento delle risorse energetiche con le autorità dei paesi interessati.

3. LA CORSA EUROPEA AL CORNO D'AFRICA: INTERESSI A CONFRONTO

3.1 Unione Europea

Come per le monarchie della Penisola Arabica, il Corno d'Africa rappresenta in termini geopolitici contemporaneamente sia un cortile di casa sia un retroterra strategico per la diplomazia europea impegnata nell'area a difendere i propri interessi dalle molteplici minacce che la affliggono. Una concezione molto cara all'inviato speciale dell'Unione Europea per il Corno d'Africa, il diplomatico greco Alexander Rondos, il quale ha sottolineato in più occasioni come l'interesse occidentale – e nella fattispecie europeo – nel contrastare il terrorismo, nel favorire una crescita economica diffusa e un forte radicamento delle istituzioni locali, così come la salvaguardia delle rotte marittime e del commercio internazionale siano fattori sensibili e indispensabili da condividere con altri rilevanti attori come Stati Uniti e Cina, anch'essi fortemente impegnati nel teatro di crisi del Corno³³. Una sfida importante che vede Bruxelles impegnata in prima fila a guidare un delicato processo di stabilizzazione e prevenzione delle crisi utili a favorire sviluppo e vedere nelle controparti africane dei partner affidabili cui rivolgersi per affrontare le minacce più complesse anche a livello globale. Una prospettiva non dissimile a quella sahelo-sahariana, nella quale Bruxelles punta a giocare un ruolo sempre più importante per superare quelle vulnerabilità quasi croniche che affliggono la regione impedendone un pieno cambio di passo verso la pace e la prosperità. In entrambi gli scenari le priorità europee sono di tipo securitario: lotta al terrorismo, contrasto all'immigrazione clandestina e contenimento di tutte quelle minacce correlate alle attività illegali (contrabbando, commercio di armi e droga) suscettibili di provocare instabilità ad ampio spettro. Queste criticità, congiuntamente alla estrema prossimità di tali minacce anche per il contesto europeo, hanno di fatto permesso di pensare al Sahel e al Corno d'Africa come regioni distinte ma entrambe meritevoli di conoscere una forte condivisione di politiche e strategie comuni³⁴.

Guardando al caso studio del Corno, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato nel novembre 2011 il quadro strategico dedicato interamente alla regione, il quale individua tre obiettivi principali dell'azione dell'UE nel Corno d'Africa: 1) pace, stabilità, sicurezza; 2) prosperità e sviluppo economico; 3) creare condizioni adeguate e stabili per una buona *governance*³⁵. L'Unione ha inoltre identificato azioni *ad hoc* per promuovere questi obiettivi e successivamente ha nominato un rappresentante speciale dell'UE per il Corno d'Africa (Rondos, appunto), che ha portato alla definizione di un [piano d'azione congiunta sull'antiterrorismo per il Corno d'Africa e lo Yemen](#)³⁶. Proseguendo, quindi, in una strategia volta a contrastare i fenomeni di instabilità di lungo periodo, nel 2015 il Consiglio europeo ha adottato il Piano d'azione per il Corno d'Africa 2015-2020, un documento utile per adeguare e rendere più incisiva l'azione diplomatica europea al difficile contesto geopolitico più ampio. Infine nel giugno 2018, nelle conclusioni del Consiglio europeo è stata ribadita l'importanza della regione, estesa anche al Mar Rosso, in termini geopolitici e strategici per il commercio mondiale, l'economia regionale e la stabilità generale e ed è stato convenuto di rafforzare l'impegno dell'UE per promuovere un dialogo regionale inclusivo su questioni come l'integrazione economica pace e sicurezza, compresa la sicurezza marittima³⁷.

³³ A. Rondos, "The Horn of Africa - Its Strategic Importance for Europe, the Gulf States, and Beyond", *Horizons-Journal of International Relations and Sustainable Development*, n. 6, inverno, 2016.

³⁴ R. Downie, "EU and US Policies in the Sahel and the Horn of Africa: The Search for Sustainable Approaches" in R. Alcaro e N. Pirozzi (a cura di), *Transatlantic Security from the Sahel to the Horn of Africa*, IAI Research Papers, 2014, pp. 43-58.

³⁵ Council of the European Union, "[Council conclusions on the Horn of Africa](#)", 14 novembre 2011.

³⁶ European Commission, "[Joint Communication to the Council - EU Counter-terrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen](#)", 31 agosto 2012.

³⁷ Council of the European Union, "[Horn of Africa and Red Sea: Council adopts conclusions](#)", 25 giugno 2018.

L'Unione Europea ha però fornito un sostegno più ampio, fedele alla propria linea di approccio integrato previsto dalla Strategia Globale dell'UE. Ultima tra le innumerevoli iniziative, nel maggio 2018, Bruxelles ha annunciato nell'ambito del fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ulteriori fondi per 294 milioni di euro per affrontare le crisi umanitarie nella regione (che raggiungono la somma di 2,4 miliardi di euro complessivi per vari programmi di assistenza e cooperazione forniti dalla Commissione europea dal 2004). Allo stesso tempo ha avuto un ruolo altamente operativo promuovendo direttamente delle missioni *ad hoc* (come quelle contro la pirateria nell'Oceano Indiano occidentale ricadenti nel cappello EU Navfor Atalanta), contribuendo alla stabilità dell'area (come quelle di *capacity building*, EUTM e EUCAP Somalia) oppure finanziando le attività dell'AMISOM in Somalia (l'UE ha fornito più di 1,3 miliardi di euro al dispositivo militare dell'Unione Africana sin dal suo primo dispiegamento nel 2007)³⁸.

3.2 Francia

Per decenni la Francia ha visto l'Africa post-coloniale come una propria sfera di influenza quasi esclusiva, nella quale esprimere e concentrare di fatto il grande potenziale diplomatico d'oltralpe, attraverso il connubio securitario-economico. Infatti all'infuori della sfera europea, l'Africa subsahariana, e nella fattispecie l'area sahelo-sahariana, rimane il principale teatro operativo della politica estera francese nel continente. Ciononostante, la Francia ha mostrato nel tempo un certo interesse anche per il Corno d'Africa, nel quale la presenza di Parigi ruota principalmente attorno all'ex colonia di Gibuti, strategicamente e geograficamente rilevante per la sua posizione sita all'intersezione delle acque tra il Mar Rosso e il Golfo di Aden, e quindi un corridoio critico per il commercio marittimo internazionale. A differenza della vicina Somalia – nella quale comunque l'Eliseo esercita un ruolo importante cooperando con le forze AMISOM dell'Unione Africana e contribuendo nella loro formazione e addestramento –, Gibuti è un'oasi di stabilità in mezzo a un contesto di crisi diffuse e proprio in virtù di ciò ha acquisito un'importanza che va oltre la sua posizione, il suo ruolo e le dimensioni fisiche dello stato. In un certo senso una trasformazione da città-caserma sul Mar Rosso a nuovo avamposto/piattaforma geo-strategica regionale³⁹.

Nel 1888 i francesi iniziarono a costruire la città di Gibuti, che in breve tempo avrebbe rappresentato l'accesso al mondo per l'Etiopia con la costruzione della ferrovia Addis Abeba-Gibuti. Anche dopo l'indipendenza nel 1977, Parigi rimase nel paese con un proprio contingente (1.450 unità) per mantenerne la stabilità e difenderla nel caso di conflitti o minacce alla sua integrità. Tale presenza militare rappresenta una delle più grandi concentrazioni delle sue forze d'oltremare di stanza all'estero, tanto da ospitare in una delle sue basi nella città anche i contingenti di Germania e Spagna. Negli anni Gibuti ha conosciuto una costante penetrazione straniera che ha portato anche a un ridimensionamento della Francia quale principale referente politico sul piano esterno. Ciononostante l'Eliseo è riuscito a conservare una propria presenza strategica nell'area volta soprattutto a garantire un sorta di retroterra terrestre e collegamento diplomatico con i territori insulari ancora sotto diretta dipendenza francese e/o le ex colonie nell'Oceano Indiano occidentale. Grazie a Gibuti la presenza francese può godere dei punti d'appoggio forniti dalle isole di Mayotte e Réunion, anch'esse nell'Oceano Indiano centrale e amministrativamente appartenenti al Dipartimento d'Oltremare, oltre che di buone relazioni con Madagascar, Seychelles, Isole Mauritius. In questo senso, Gibuti e il Corno d'Africa – e un significativo dispiegamento di basi militari e unità navali – sono fondamentali per garantire e assicurare la più strutturata e importante presenza marittima, commerciale e militare, francese nel bacino occidentale

³⁸ D. Fiott e J. Bund, *EUISS Yearbook of European Security 2018*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 26 giugno 2018, pp. 33 e 52-55.

³⁹ Per maggiori approfondimenti si vedano: France Culture, "[Corne de l'Afrique. En marge de la présidentielle, la place et le rôle de Djibouti dans la région](#)", 8 aprile 2016; France Culture, "[Corne de l'Afrique. Le nouveau rôle international de Djibouti](#)", 1 marzo 2017.

dell'Oceano Indiano, nel quale Parigi mantiene rilevanti interessi strategici. Infatti il complesso di strutture, basi e avamposti navali e marittimi presenti tra Africa orientale, Oceano Indiano occidentale e Penisola arabica (la Francia può contare anche sulla base permanente interforze di al-Zafra, negli Emirati Arabi Uniti) ha il pregio di garantire il controllo praticamente dell'intero bacino in questione, con innegabili vantaggi commerciali, ma che soprattutto conferma la volontà francese di giocare un ruolo chiave nella sicurezza marittima della regione allargata⁴⁰. In questo senso Parigi rimane in prima fila nel contrasto dei fenomeni criminali dell'area come la pirateria, il traffico d'armi e l'immigrazione clandestina, che vedono in Gibuti un ventre molle come emerso da diverse inchieste giornalistiche degli ultimi anni⁴¹.

3.3 Regno Unito

Sebbene l'Africa orientale negli ultimi anni non sia stata centrale nella politica estera britannica, anche Londra ha recentemente mostrato un crescente interesse per il Corno d'Africa come teatro operativo strategico in cui far valere la propria centralità e dinamicità, attraverso un'azione importante e diversificata soprattutto nelle ex colonie (in particolare nel Kenya e in Somalia). Una scelta che ha risvolti molteplici dal punto di vista politico, economico e di sicurezza, come testimoniato anche dalla visita della premier Theresa May in Kenya (30 agosto 2018), parte di un viaggio più ampio che ha toccato anche Nigeria e Sud Africa (28-30 agosto). La visita ha avuto sicuramente un impatto simbolico importante, essendo stato il primo viaggio ufficiale in Africa di un primo ministro britannico dal 2013, quando David Cameron partecipò ai funerali di Nelson Mandela.

Un tour africano dal potenziale politico elevato, soprattutto se dopo questa visita May riuscirà ad agganciare il continente mai così prospero come in passato, convincendo i suoi interlocutori locali che un Regno Unito post-Brexit potrebbe risultare più *appealing* soprattutto dal punto di vista commerciale e utile anche in un processo di crescita e trasformazione socio-economica. Parallelamente questa iniziativa, come le altre di diplomazia economica in giro per il mondo, testimonia un tentativo britannico di compensare almeno in parte le future perdite economiche derivanti dall'uscita dall'Unione Europea con un rafforzamento delle proprie partnership a livello globale, nelle quali l'Africa avrebbe un ruolo centrale⁴². Sebbene il Kenya non sia propriamente parte del Corno e ne rappresenti più una propaggine nella cosiddetta versione allargata della regione, il viaggio a Nairobi ha avuto molta importanza per un duplice aspetto: sicuramente il fattore economico-commerciale, con promesse di investimenti a pioggia in infrastrutture e aiuti allo sviluppo (tanto in questo paese, quanto e soprattutto nella vicina Somalia) ha avuto un ruolo preponderante, ma non è assolutamente trascurabile in questa azione diplomatica la componente di sicurezza. Infatti, come avvenuto nella tappa nigeriana, May nel suo bilaterale con il presidente keniano Uhuru Kenyatta ha discusso di misure per scoraggiare l'immigrazione clandestina verso l'Europa e migliorare la cooperazione di sicurezza, in particolare nella lotta al terrorismo islamista, contro al-Shabaab⁴³ nell'area del Corno. In tal senso le truppe britanniche in Kenya svolgeranno ruoli

⁴⁰ L'isola di Réunion ospita diverse fregate e pattugliatori, oltre che corpi militari dei paracadutisti, mentre Mayotte è sede permanente di una forza di reazione rapida della Legione Straniera. Più a sud, in una posizione equidistante tra Africa e Australia, la Francia usa il piccolo arcipelago vulcanico delle Kerguelen come base di rifornimento per le proprie unità navali dirette in Antartide o verso il Pacifico meridionale. Infine, grazie al possesso dell'atollo di Bassas da India, la Marina francese ha la possibilità di interdire l'accesso del Canale del Mozambico a qualsiasi forza navale ostile. Per maggiori approfondimenti si veda: P. Ferras, *Océan Indien : quelle sécurité maritime?*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 26 settembre 2018.

⁴¹ Z. Hansrod, "Djibouti emerges as arms trafficking hub for Horn of Africa", *RFI English*, 16 settembre 2018.

⁴² D. Pilling, "Can Theresa May build a 'new partnership' with Africa post-Brexit?", *Financial Times*, 30 agosto 2018.

⁴³ Da tempo le azioni di al-Shabaab hanno travalicato i confini geografici della Somalia per agire attraverso piccole e poco strutturate cellule ad ampio spettro in Africa orientale, tra Etiopia meridionale, Kenya settentrionale, Uganda e perfino Tanzania. In particolare il Kenya ha subito negli ultimi anni una penetrazione profonda da parte di cellule legate alla milizia islamista, tanto da aver prodotto alcuni dei più cruenti e violenti attentati fuori dai confini somali, come nei casi degli attacchi al centro commerciale Westgate Mall di Nairobi (settembre 2013, 71

di formazione e addestramento dei soldati locali e delle truppe AMISOM impegnate in Somalia, in particolare insegnando loro le tecniche di riconoscimento e distruzione degli ordigni esplosivi artigianali (IED). Sempre durante la visita in Kenya, la premier May ha annunciato di voler stanziare un pacchetto complessivo di 100 milioni di sterline (oltre 130 milioni di dollari) per sostenere gli sforzi politici e umanitari delle istituzioni somale e dell'AMISOM nel Corno d'Africa⁴⁴.

Parimenti alla Francia, anche il Regno Unito si muove nella regione puntando a promuovere una doppia dimensione operativa, commerciale e securitaria, nella quale di fatto il Corno assume a modello e complesso di sicurezza utile a garantire influenza strategica⁴⁵.

3.4 Germania

Seppur storicamente il Corno non abbia mai rappresentato una zona di influenza tedesca, per via di una concentrazione delle sue ex colonie nell'Africa occidentale e meridionale, oggi la regione è di grande importanza per la Germania. Da tempo Berlino è impegnata ad ampliare la propria rete diplomatica ed economica in tutta l'Africa sub-sahariana e ha fatto dell'Etiopia, in particolare, un paese chiave per l'Agenzia tedesca di cooperazione allo sviluppo (GIZ), nonché la propria testa di ponte per penetrare l'Africa orientale.

Il governo tedesco lavora da anni a piani per espandere la cooperazione con l'Etiopia. Addis Abeba è già inclusa nell'iniziativa G20 della Germania "Compact with Africa" – un programma di cooperazione allo sviluppo che vede anche realtà quali Tunisia, Costa d'Avorio e Ghana. L'obiettivo è attirare più investimenti privati in paesi africani selezionati. I partner della riforma trarrebbero vantaggio da un ulteriore aiuto allo sviluppo tedesco. In cambio, questi paesi sarebbero obbligati a sostenere i valori democratici, rispettare i diritti umani e combattere la corruzione. Anche le aziende tedesche guardano con interesse all'Etiopia e ai nuovi sviluppi interni, specie dopo la nomina di Abiy Ahmed come premier del paese. Il governo etiopico sta costruendo enormi parchi industriali, dodici nuove centrali elettriche e anche la rete stradale verrà ampliata⁴⁶.

Sebbene l'impegno tedesco nell'area si definisca quasi esclusivamente nell'alveo della diplomazia economica e di una forte azione di cooperazione allo sviluppo, nella quale investimenti (soprattutto nel campo delle *low-tech*) e aiuti umanitari (circa 300 milioni di euro sono stati stanziati da Berlino per combattere i problemi legati alla fame e alla siccità nel Corno) sono strumentali alla crescita di influenza tedesca nelle dinamiche propriamente politiche della regione allargata, la Germania sta cercando di rafforzare l'influenza nell'area ampliando il proprio raggio di azione, guardando anche al comparto sicurezza-emergenza per far fronte alle sfide e alle difficoltà che ancora oggi la regione vive e come queste criticità possono incidere anche sulla stabilità europea. La Germania come altri paesi europei ha una sua presenza militare a Gibuti, ospite di una delle basi francesi nella capitale del piccolo stato africano. Inoltre, il governo tedesco ha rafforzato la sua cooperazione con l'Etiopia per contrastare i traffici illegali di uomini e merci attraverso la GIZ, la quale sta attualmente gestendo due progetti transfrontalieri in Africa per il controllo e la repressione dei movimenti migratori, che coinvolgono

morti) o al campus universitario di Garissa (aprile 2015, 148 vittime). Per maggiori approfondimenti sul fenomeno si consigliano le seguenti letture: C. Anzalone, "Al-Shabab in Somalia: The Resilience of Al-Qaeda's East African Affiliate", in *How Al-Qaeda Survived Drones, Uprisings, and the Islamic State: The Nature of the Current Threat*, Washington Institute for Near East Policy, giugno 2017, pp. 67-76; International Crisis Group, *Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa*, Report n. 265, 21 settembre 2018; C. Anzalone, "Black Banners in Somalia: The State of al-Shabaab's Territorial Insurgency and the Specter of the Islamic State", CTC Sentinel, vol. 11, n. 3, Combating Terrorism Center at West Point, marzo 2018.

⁴⁴ D. Sabbagh, "Theresa May to make first trip to sub-Saharan Africa by UK leader in five years", *The Guardian*, 26 agosto 2018.

⁴⁵ B. Mesfin, *The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a Theoretical Framework*, Institute for Security Studies (ISS Africa), 9 settembre 2013.

⁴⁶ D. Pelz, "Germany welcomes developments on Horn of Africa", *Deutsche Welle*, 20 luglio 2018.

anche l’Etiopia. Infatti, tra gli irregolari giunti in Germania via Italia dal Mediterraneo centrale, i cittadini del Corno (soprattutto eritrei, sudanesi e somali) rappresentano complessivamente un 20% di questi ingressi⁴⁷.

Al contempo Berlino ha rafforzato anche la sua cooperazione militare con Addis Abeba. Dal 2010 gruppi specializzati della *Bundeswehr*, l’esercito tedesco, effettuano formazione e addestramento per gli operativi etiopici. All’inizio del 2016, una delegazione delle Forze armate tedesche ha visitato Addis Abeba per uno scambio di opinioni e informazioni con i rappresentanti della Brigata di emergenza africana dell’Etiopia orientale. Così come il Federal College for Security Studies (BAKS) ha effettuato nel 2017 una visita in Etiopia per discutere di questioni relative alla sicurezza tedesca ed europea e alla prevenzione delle crisi nella regione – e consequenzialmente provare a sviluppare strategie pertinenti⁴⁸.

In questo caso emerge, forse in maniera più evidente rispetto agli altri attori europei, come la complementarità degli interessi economici e di sicurezza che guidano la Germania nel continente nel suo complesso e nello specifico di questa frazione di Africa siano maggiormente in linea con le iniziative di prevenzione delle crisi proposte dalla UE, come dimostrato nel caso della conferenza sulla crisi umanitaria yemenita (Ginevra, aprile 2018), in cui Berlino, insieme a UE e Nazioni Unite, hanno promosso un’azione volta a cercare delle soluzioni temporanee per le minacce derivanti dalla insicurezza alimentare, inteso come fattore destabilizzante e concausa dei flussi migratori verso l’Europa.

⁴⁷ European Commission, “[Irregular Migration via the Central Mediterranean](#)”, European Political Strategy Centre (EPSC), EPSC Strategic Notes, n. 22/5, 2 febbraio 2017.

⁴⁸ German Foreign Policy.com, “[Doing Business at the Horn of Africa](#)”, 31 maggio 2017.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Da diversi anni l’Africa nel suo complesso viene percepita dai paesi della sponda nord del Mediterraneo come una frontiera sempre più attigua all’Europa. Una prossimità e una vicinanza, non solo geografica, giustificata da innumerevoli motivazioni di carattere politico, economico, securitario, ma anche e soprattutto di carattere strategico con cui ribadire la necessità e l’opportunità che Italia e Unione Europea continuino a svolgere un ruolo di primo piano verso il continente e nello scenario internazionale. Perché nel reticolato di peculiarità, interessi e ambizioni geopolitiche che hanno investito sin dagli anni Duemila il continente africano e in particolare la sua penisola orientale, Italia e Unione Europea scorgono posizioni politiche nuove da far valere in un’ottica primariamente comune. In tale contesto si inseriscono le molteplici iniziative comunitarie recenti, come ad esempio, nei confronti dello storico accordo di pace tra Etiopia ed Eritrea, della lotta alle disegualianze, ai diritti violati e ai cambiamenti climatici avversi che favoriscono povertà e crisi alimentari, alimentando indirettamente fenomeni sociali destabilizzanti, nonché del contrasto della pirateria nel Corno d’Africa e del terrorismo islamista. In questa prospettiva olistica, l’Italia punta a proporsi come ponte tra Europa e Africa, promuovendo investimenti e una rivoluzione culturale utili a rafforzare le prerogative di ambo le sponde del Mediterraneo.

Ciononostante non sono mancate contraddizioni o rischi nello sviluppo di un approccio coerente italiano ed europeo nei confronti della complessità dello scenario africano orientale, fatto di fratture socio-economiche accentuate, di diversità nei modelli statali e nelle architetture burocratiche e istituzionali che hanno favorito l’accentuarsi di fattori disgreganti di mancata coesione a livello locale, nazionale e regionale. Il Corno d’Africa rappresenta in tal senso un caso emblematico delle dinamiche sinora evidenziate: a paesi con grande crescita o potenziale economico (Etiopia, Kenya e Uganda) si contrappongono altri caratterizzati da un forte grado di autoritarismo (Sudan ed Eritrea) o da una profonda crisi politica, etnica e sociale (Somalia e Sud-Sudan). Allo stesso tempo, queste realtà, ognuna a suo modo, rivestono un grande interesse commerciale, infrastrutturale e strategico, per via degli innumerevoli progetti e investimenti esteri caduti a pioggia nella regione, alimentando talvolta logiche di potenza primonovecentesche o atteggiamenti “predatori” da parte degli attori esterni intervenuti nello sviluppo economico e politico incerto dei paesi dell’area africano-orientale.

Una crescita che non potrà mai essere pienamente possibile, inclusiva e definitiva senza una stabilità politica e di sicurezza, della quale l’Italia e l’Unione Europea sono perfettamente consapevoli. Anche alla luce di ciò, Roma e Bruxelles sono chiamate a perseguire e implementare un’agenda condivisa, in grado di offrire soluzioni durature ed efficaci ai paesi del Corno d’Africa attraverso la definizione di un autentico partenariato strategico, basato su un impegno condiviso di una rinnovata cooperazione multilaterale, che a sua volta funga da elemento innovatore per una politica di cooperazione propriamente inter-africana. Contribuendo alla stabilizzazione della regione si potrà presumibilmente in futuro beneficiare delle opportunità politiche ed economiche che ne seguiranno.

L’Italia dovrà inoltre continuare ad appoggiare le iniziative multilaterali delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea volte alla stabilizzazione delle aree di crisi, ma allo stesso tempo farsi portavoce e divenire attore politicamente attivo in quelle situazioni di instabilità latente (gestione delle acque del Nilo, ad esempio) o di grande impatto a livello globale, come nella lotta all’immigrazione clandestina. La volontà di aumentare i fondi allo sviluppo in sede italiana ed europea (come testimoniato dall’istituzione di un Fondo nazionale per l’Africa e dal *pressing* di Roma su Bruxelles per il trasferimento al Fondo fiduciario dell’UE per l’Africa di 500 milioni di euro provenienti dalle casse dell’undicesimo Fondo europeo di sviluppo) in favore dell’Africa testimonia una crescita di consapevolezza politica nei confronti del continente, inteso appunto come una “priorità” e “investimento” strategico di lungo periodo da tutelare. Allo stesso tempo, il ruolo italiano può divenire importante anche come mediatore tra i divergenti interessi statuali europei, favorendo maggiore impulso alle iniziative internazionali dell’Unione Europea volte a garantire un sostegno concreto – politico, oltre che finanziario – al rafforzamento della capacità operativa delle istituzioni africane sul campo (Unione Africana e

IGAD nella fattispecie), impegnate in prima battuta a confrontarsi con i fenomeni di instabilità locale e continentale.

In questa prospettiva il recente accordo tra Etiopia ed Eritrea potrebbe contribuire a favorire una fase di distensione nell'intera regione e aprire una nuova condizione di opportunità, senza però trascurare che questi sviluppi, se non adeguatamente supportati da strategie politiche dagli attori locali ed esterni, sono sempre suscettibili di repentini cambiamenti. Il successo o meno di tale intesa può basarsi solo sulla forte volontà politica ed economica da parte della comunità europea *in primis* di fare del Corno d'Africa una propria zona di interesse essenziale, dove l'influenza giova a entrambe le parti, purché la cooperazione sia impostata su basi solide e paritarie. In sostanza si tratta di creare una solida partnership e non un rapporto neo-coloniale, nel quale definire una strategia dell'UE nella regione e in Africa e non più quindi un insieme di strategie nazionali a confronto. Una grande opportunità e una necessità strategica per entrambi.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 0667063666
Email: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.