

# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Mediterraneo allargato

Aprile 2023

n. 2 (n.s.)

Focus



## **AUTORI**

Al presente *Focus*, curato da Valeria Talbot, head dell'Osservatorio Medio Oriente e Nord Africa (Mena) dell'ISPI, hanno contribuito:

### **MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA**

*Eleonora Ardemagni (Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI) – ARABIA SAUDITA*

*Anna Maria Bagaini (Hebrew University) – ISRAELE*

*Federico Borsari (CEPA e ISPI) – ALGERIA*

*Marina Calculli (Leiden University) – LIBANO*

*Matteo Colombo (Clingendael e ISPI) – SIRIA*

*Federico Manfredi Firmian (Sciences Po Parigi e ISPI) – LIBIA*

*Lorenzo Fruganti (ISPI) – TUNISIA*

*Alessia Melcangi (Università La Sapienza e ISPI) – EGITTO*

*Mauro Primavera (Fondazione Internazionale OASIS) – SIRIA*

*Jacopo Scita (Bourse and Bazaar Foundation e Durham University) – IRAN*

*Valeria Talbot (ISPI) – TURCHIA*

### **AFRICA SUBSAHARIANA**

*Giovanni Carbone (ISPI e Università di Milano) – ETIOPIA*

*Camillo Casola (Commissione europea e ISPI) – SAHEL*

*Giulia Pellegrini (Allianz Global Investors) – APPROFONDIMENTO*

*Lucia Ragazzini (ISPI) – AFRICA OCCIDENTALE*

---

La parte Africa subsahariana è coordinata dal Programma Africa dell'ISPI.

Mappe e infografiche di Matteo Colombo (*Clingendael e ISPI*)



## Focus Mediterraneo allargato

n. 2 nuova serie - aprile 2023

---

EXECUTIVE SUMMARY.....	5
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH).....	7
<b>MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA</b>	
ALGERIA TRA RIPRESA ECONOMICA E RINNOVATO ATTIVISMO IN POLITICA ESTERA .....	9
ARABIA SAUDITA LA DIPLOMAZIA UMANITARIA ANTICIPA L'INTESA CON L'IRAN .....	17
EGITTO ALLA RICERCA DI UN "POSTO AL SOLE" .....	23
IRAN L'ACCORDO CON L'ARABIA SAUDITA DÀ RESPIRO ALL'AMMINISTRAZIONE RAISI .....	29
ISRAELE NETANYAHU OSTAGGIO DELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA.....	35
LIBANO IMMOBILE NELLA SUA "POLICRISI" .....	43
LIBIA IL CONSOLIDAMENTO DI UN FRAGILE EQUILIBRIO FONDATA SUL CLIENTELISMO .....	47
SIRIA I MOLTEPLICI IMPATTI DEL TERREMOTO .....	53
TUNISIA COME USCIRE DALLA CRISI?.....	59
TURCHIA VERSO IL VOTO: UNA SCOSSA POLITICA IN ARRIVO?.....	67
<b>AFRICA SUBSAHARIANA</b>	
ETIOPIA L'EREDITÀ DELLA GUERRA DEL TIGRAI NELLE RELAZIONI ESTERNE.....	73
SAHEL LA RIARTICOLAZIONE STRATEGICA DELLA PRESENZA FRANCESE .....	81
<b>AFRICA OCCIDENTALE SCENARIO POLITICO, ECONOMICO E SECURITARIO</b>	
NEI PICCOLI E MEDI PAESI DEL GOLFO DI GUINEA.....	89
<b>APPROFONDIMENTO</b>	
DEBITO IN CRESCITA: TORNA L'OSTACOLO PIÙ GRANDE ALLO SVILUPPO AFRICANO? .....	95
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI.....	105



## EXECUTIVE SUMMARY

L'ultimo trimestre è stato caratterizzato da importanti sviluppi per i paesi del Mediterraneo allargato e dell'Africa subsahariana. Nella regione del Medio Oriente e Nord Africa il più grande fattore di novità è senza dubbio la ripresa dei rapporti diplomatici tra Arabia Saudita e Iran. Pur essendo l'esito di un processo facilitato da Iraq e Oman, l'accordo è stato raggiunto attraverso la mediazione della Cina, un attore il cui peso nelle dinamiche geopolitiche della regione è cresciuto notevolmente nell'ultimo decennio. Quest'intesa sembra preannunciare una nuova fase per i rapporti tra i due paesi e per quei contesti di crisi, come lo Yemen, in cui la rivalità tra Riyadh e Teheran ha rappresentato un ulteriore fattore d'instabilità. La Cina si è inoltre resa protagonista, insieme alla Russia, del sostegno diplomatico al governo etiope, mentre le posizioni di Unione europea e Stati Uniti – più critiche alla luce della situazione umanitaria nel Tigray – hanno reso i loro rapporti con Addis Abeba più tiepidi.

Il terremoto, che il 6 febbraio ha colpito la regione al confine tra la Turchia e la Siria, ha avuto effetti devastanti per entrambi i paesi. Sono infatti più di 57.000 le vittime del sisma accertate a fine marzo, mentre più di 100 miliardi di dollari i danni economici che esso ha provocato. In Turchia il sisma, il più distruttivo della storia del paese, fa da sfondo alla campagna elettorale per il voto del 14 maggio. In Siria, invece, esso ha rappresentato una tragica opportunità per il regime di Bashar al-Assad, che ha cercato di sfruttarlo per rilanciare i suoi rapporti con i paesi vicini e la comunità internazionale.

Nell'ultimo trimestre diversi paesi sono stati attraversati da sviluppi di politica interna di una certa portata. È il caso di Israele, dove la riforma del sistema giudiziario promossa dal nuovo governo di Benjamin Netanyahu ha causato un'ondata di proteste senza precedenti, minando la stessa stabilità del paese. Rimane incerta anche la situazione della Tunisia e della Libia. A Tunisi le politiche del presidente Kaïs Saïed hanno portato il paese verso un'erosione dello stato di diritto. La Libia, invece, resta contesa tra due autorità parallele, sempre più delegittimate ma interessate a mantenere lo status quo.

Il debito pubblico e altre fragilità macroeconomiche continuano a rappresentare motivo di preoccupazione per molti stati del Mediterraneo allargato. In Nord Africa rimane sensibile la situazione finanziaria dell'Egitto che, afflitto da una grave crisi economica, sta provando con fatica ad avviare il processo di riforme strutturali richiesto dal Fondo monetario internazionale. Dal canto suo, l'Algeria, nonostante la ripresa economica trainata dalle esportazioni di idrocarburi, si trova ad affrontare gli effetti dell'inflazione e una cronica disoccupazione giovanile. Resta difficile la situazione politica ed economica in Libano: da settembre le forze politiche non sono ancora riuscite a trovare un accordo per la nomina del nuovo presidente della Repubblica né a formare un nuovo governo dopo le elezioni di maggio dello scorso anno.

Se l'incertezza caratterizza gran parte della regione del Mediterraneo allargato, anche nello scenario finanziario dell'Africa subsahariana si naviga a vista: molteplici sono stati i casi di dichiarato default nella regione, rendendo opportuno ridiscutere l'approccio internazionale al debito pubblico dei paesi africani. I piccoli e medi paesi costieri dell'Africa occidentale, impegnati – come gran parte della regione – nella fase di ripresa economica post-pandemica pur con tutti gli ostacoli imposti dal contesto economico globale, devono fare i conti con le pressioni delle attività dei gruppi jihadisti attivi nel Sahel centrale. Scenari sempre più preoccupanti si delineano per le zone di frontiera e la sicurezza interna di Benin, Costa d'Avorio, Ghana e Togo, ponendo una pressione sul mantenimento della stabilità di questi paesi. Nel Sahel, epicentro della crisi legata all'attivismo dei gruppi jihadisti, lo slittamento del posizionamento strategico dei grandi attori della regione si manifesta anche con la ridefinizione delle relazioni con partner storici come la Francia, attore protagonista nel decennio di crisi del Sahel centrale che ora sta definendo un nuovo approccio per gestire la propria presenza nella regione.



## EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

The last trimester was marked by significant developments for the countries of the enlarged Mediterranean and Sub-Saharan Africa. In the Middle East and North Africa, the biggest news was undoubtedly the resumption of diplomatic relations between Saudi Arabia and Iran. While the process leading up to it was facilitated by Iraq and Oman, the agreement was reached thanks to the mediation of China, an actor whose importance in the region's geopolitical dynamics has grown appreciably over the last decade. This agreement seems likely to usher in a new era in the relationship between the two countries, and for the crisis areas, such as Yemen, in which the rivalry between Riyadh and Teheran has provided additional fuel for instability. Together with Russia, China has also been a key diplomatic supporter of the Ethiopian government, while the European Union and the United States have been more critical in light of the humanitarian situation in Tigray, making their relations with Addis Ababa rather lukewarm.

The earthquake that struck Turkey and Syria on February 6 had devastating effects for both countries. Indeed, the confirmed death toll surpassed 57,000 at the end of March, while the economic damages are estimated at over USD 100 billion. The earthquake – the most destructive in Turkish history – serves as the backdrop for the elections of May 14. In Syria, on the other hand, it provided a tragic opportunity for the Bashar al-Assad regime, which tried to exploit it to revive its relations with neighbouring countries and the international community.

Several countries have been affected by major domestic developments over the last three months. This is the case in Israel, where the judicial reforms proposed by Benjamin Netanyahu's new government have triggered an unprecedented wave of protests that are undermining the country's stability. Things remain uncertain in Tunisia and Libya as well. In the former, the policies of President Kais Saïed are causing an erosion of the rule of law. Libya, on the other hand, remains split between two parallel authorities, both of which are increasingly losing legitimacy but are vested in maintaining the status quo.

Public debt and other macroeconomic fragilities continue to be a cause for concern in many countries of the enlarged Mediterranean. In North Africa, Egypt's financial situation remains fraught, as the country, affected by a serious economic crisis, is struggling to launch the structural reform process called for by the International Monetary Fund. In Algeria, in spite of the economic recovery driven by fossil fuel exports, the country must deal with the effects of inflation and high youth unemployment. The political and economic situation in Lebanon continues to be challenging: since September, the political parties have been unable to reach an agreement to appoint the new President of the Republic, or to form a new government after the elections of May 2022.

While much of the enlarged Mediterranean is mired in uncertainty, the approach to financial policy in Sub-Saharan Africa seems rather haphazard: multiple countries in the region have defaulted on their debt, suggesting that the international approach to African public debt should be reassessed. Small and medium-sized countries on the coast of West Africa – which like much of the rest of the continent, are attempting a post-pandemic economic recovery in spite of all the obstacles imposed by the global economic context – must also grapple with the pressure caused by the activities of jihadi groups in the central Sahel. Increasingly worrisome scenarios are emerging for the border areas and internal security of Benin, Côte d'Ivoire, Ghana, and Togo, jeopardising stability in these countries. In the Sahel, the epicentre of the crisis triggered by the activities of jihadi groups, the shifting strategic positioning of the main stakeholders in the region is also manifested through the re-definition of relationships with historic partners such as France, a leading actor in the decade-long crisis in the central Sahel that is now developing a new approach to its presence in the region.



## MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

### ALGERIA

#### TRA RIPRESA ECONOMICA E RINNOVATO ATTIVISMO IN POLITICA ESTERA

Federico Borsari

---

Grazie alla stabilità dei prezzi dell'energia, l'Algeria prosegue nel percorso di ripresa economica anche nel primo trimestre del 2023. Sul piano interno, l'anno in corso sarà un test fondamentale per l'amministrazione del presidente Abdelmadjid Tebboune in vista delle elezioni presidenziali del 2024. In generale, la necessità di porre rimedio all'inflazione e alla disoccupazione, specie quella giovanile, rimarrà il focus principale del governo presieduto dal primo ministro Ayman Benabderrahmane. I maggiori proventi garantiti dall'esportazione degli idrocarburi hanno consentito alle autorità di mantenere alti livelli di spesa sociale e scongiurare il rischio di nuove proteste popolari. Questa dinamica sembra destinata a consolidarsi nel breve e medio termine, in un contesto di parziale espansione del settore energetico alimentata da nuovi accordi di cooperazione con alcuni paesi europei. Sul piano della politica estera, Algeri mantiene il suo tradizionale approccio di equilibrio tra Occidente e il blocco guidato da Russia e Cina, nonostante i profondi legami diplomatici e militari con Mosca e i crescenti rapporti economici con Pechino. Si segnalano maggiori contatti con gli Stati Uniti, mentre sul lato europeo, l'Italia si conferma il partner privilegiato di Algeri, in termini sia economici sia diplomatici. Al contempo, l'Algeria ha avviato un processo di revisione della propria politica regionale incentrato su un maggiore attivismo verso i paesi della fascia saheliana, che ha l'obiettivo di accrescere la cooperazione economica e securitaria. Sullo sfondo, tuttavia, rimane la forte tensione con il vicino Marocco.

#### **Quadro interno**

Il 2023 inaugura il quarto anno di mandato del presidente Abdelmadjid Tebboune, che avrà il difficile compito di consolidare il trend di crescita economica interna e garantire maggiori opportunità occupazionali per poter ambire a un secondo incarico alle elezioni presidenziali del 2024. La possibilità di una rielezione di Tebboune, che consentirebbe di preservare la stabilità politica in un momento di crescenti tensioni sul piano internazionale e turbolenze su quello

regionale, dipenderà però dai risultati che l'attuale amministrazione riuscirà a raggiungere. In questo contesto, l'economia giocherà un ruolo determinante. A fine dicembre 2022 Tebboune ha ratificato la legge di bilancio per il 2023<sup>1</sup> che prevede un budget di 98 miliardi di dollari, un incremento del 25% rispetto all'anno precedente<sup>2</sup>. La ripartizione delle risorse evidenzia un'attenzione particolare a tre macrocategorie di spesa: l'apparato militare, con un'allocazione che ammonta a 18,2 miliardi di dollari (il doppio rispetto al 2022); il welfare, con uno stanziamento complessivo intorno ai 43 miliardi di dollari suddiviso tra vari dicasteri; e la rivitalizzazione di settori in difficoltà come la sanità, l'istruzione e l'agricoltura, per un aggregato di circa 22 miliardi di dollari.

In linea con il tradizionale approccio statalista adottato anche dai suoi predecessori, il presidente Tebboune ha confermato l'intenzione di rafforzare l'attuale livello di spesa sociale<sup>3</sup>, in particolare per quanto riguarda l'aumento dei salari (+47% nel 2023), delle pensioni nel settore pubblico (+50%) e delle indennità di disoccupazione (+15%), oltre al mantenimento dei sussidi sui generi di prima necessità<sup>4</sup>. Queste misure sono motivate soprattutto dalla necessità di limitare l'impatto dell'alta inflazione (cresciuta senza sosta negli ultimi cinque anni fino a raggiungere il 9%) causata da una combinazione di fattori endogeni – *in primis* l'aumento dei prezzi dei generi alimentari legato alla scarsa produzione agricola dovuta alla siccità del 2021 –, ed esogeni, su tutti l'incremento dei costi dei prodotti alimentari importati<sup>5</sup>. Proprio l'inflazione ha portato alla sospensione del taglio dei sussidi previsto all'interno di una più ampia revisione della politica fiscale lanciata nel corso del 2022. Questa revisione era intesa, innanzitutto, a ridurre il deficit fiscale dello stato. La sua attuazione, al momento sospesa, dipenderà con ogni probabilità dall'andamento dell'indice inflazionistico nel breve-medio termine.

Al contempo, per favorire la crescita del settore privato sarà necessario anche uno sforzo volto a liberalizzare l'economia. Il codice per gli investimenti approvato nel 2022 prevede condizioni più favorevoli per gli investitori stranieri – specialmente in termini di tassazione – e semplifica l'iter burocratico per l'approvazione dei nuovi progetti da parte del governo<sup>6</sup>. I primi effetti non hanno tardato a manifestarsi e alcuni produttori esteri di automobili, incluso il Gruppo Stellantis, hanno già stretto accordi per avviare una linea di produzione locale di quattro modelli di Fiat<sup>7</sup>. Nel complesso, tuttavia, i vincoli imposti da un sistema fortemente burocratizzato e centralizzato rimangono un ostacolo per i flussi di investimenti dall'estero e non facilitano il necessario processo di diversificazione dell'economia algerina. Il settore degli idrocarburi, infatti, garantisce il 60% delle entrate dello stato e rappresenta ancora oltre il 90% del valore delle esportazioni. La risalita e successiva stabilizzazione dei prezzi dell'energia ha posto in secondo piano il problema della dipendenza strutturale dalla rendita energetica, garantendo un surplus nella bilancia dei pagamenti e risorse preziose per sostenere le tradizionali politiche di spesa pubblica del governo. Le riserve di

---

<sup>1</sup> Journal officiel de la République algérienne, *Loi de finances pour 2023*, n. 89, 25 dicembre 2022.

<sup>2</sup> Journal officiel de la République algérienne, *Loi de finances pour 2022*, n. 100, 30 dicembre 2021.

<sup>3</sup> “Président Tebboune: l'Etat engagé à poursuivre l'amélioration du pouvoir d'achat du citoyen”, *Algérie Press Service*, 22 dicembre 2022.

<sup>4</sup> Economist Intelligence Unit, *Algeria, Country Report*, marzo 2023, p. 6.

<sup>5</sup> International Monetary Fund, *Algeria – Selected Issues/IMF Country Report No. 23/69*, febbraio 2023, pp. 32-33.

<sup>6</sup> Official Gazette, *Legge N. 22-18 del 24 luglio 2022 relativa agli Investimenti*, 28 luglio 2022.

<sup>7</sup> “Stellantis invests 200 million euros to produce Fiat cars in Algeria”, *Reuters*, 19 marzo 2022.

valuta straniera sono risalite a oltre 61 miliardi<sup>8</sup> di dollari dopo essere crollate da 200 a 55 miliardi nell'arco degli ultimi dieci anni a causa delle fluttuazioni del mercato energetico globale e di un progressivo declino della produzione interna di gas.

Proprio il settore dell'energia dovrebbe ricevere investimenti per circa 40 miliardi di dollari fino al 2027, perlopiù volti a espandere la capacità produttiva del comparto gasiero – consolidandone così la crescita dell'ultimo anno (da quasi 101 miliardi di metri cubi prodotti nel 2021 a 102 miliardi nel 2022)<sup>9</sup> – ammodernare le infrastrutture, e incrementare la capacità di raffinazione nazionale. Un miliardo di dollari servirà invece a finanziare la transizione energetica con progetti di energia rinnovabile<sup>10</sup>. In questo contesto, dunque, una delle sfide principali resta quella di attrarre nuovi investimenti per rinnovare le infrastrutture più obsolete, così da poter aumentare la produzione e l'esportazione di gas. Nel 2022 quest'ultima è diminuita del 10% rispetto all'anno precedente (49,3 miliardi di metri cubi contro 54 miliardi), principalmente a causa dei minori volumi destinati alla Spagna a seguito della chiusura del gasdotto Maghreb-Europe (Gme)<sup>11</sup>. In termini di investimenti i nuovi modelli contrattuali e le maggiori agevolazioni fiscali per le società straniere del settore introdotti dalla legge 19-23 del 2019 sugli idrocarburi hanno inciso positivamente<sup>12</sup>. Al contempo servirà limitare – dove possibile – i crescenti consumi interni anche grazie a progetti di efficientamento energetico. In una prospettiva di medio-lungo periodo, tuttavia, sarà fondamentale per Algeri investire maggiormente nelle energie rinnovabili, sfruttando soprattutto il potenziale solare che offre il territorio algerino. In questo senso, il miliardo di dollari stanziato da Sonatrach per la transizione energetica appare, al netto del corposo piano di investimenti quinquennale dell'azienda, ancora insufficiente.

Oltre al comparto energetico, il governo si concentrerà sulle misure volte a migliorare la sicurezza alimentare e ridurre la dipendenza dalle importazioni rafforzando il settore agricolo nazionale attraverso la meccanizzazione delle aziende agricole esistenti e un maggior accesso ai finanziamenti per gli agricoltori. Nell'ottobre 2022, ad esempio, le autorità hanno rimosso le restrizioni sulle importazioni di macchinari e pezzi di ricambio per favorire la produzione<sup>13</sup>. Tuttavia, il paese continua a registrare un consumo di frumento superiore alla produzione nazionale (11,1 milioni di tonnellate consumate a fronte di 3 milioni di tonnellate prodotte), rendendo perciò inevitabili le importazioni<sup>14</sup>. Nel 2022 queste ultime provenivano soprattutto da Francia (circa il 30%) e Russia (15%).

Complessivamente, però, le misure adottate dal governo nei vari settori non sembrano ancora sufficienti a diminuire la dipendenza dell'economia dagli idrocarburi e dal forte intervento dello stato. Questo modello economico, pertanto, rischia di frenare un percorso di diversificazione

---

<sup>8</sup> Economist Intelligence Unit, *Algeria, Country Report...*, cit.

<sup>9</sup> T. Robinson, "Algeria Makes Ambitious Plans to Nearly Double LNG, Pipeline Exports", *Natural Gas Intel*, 27 gennaio 2023.

<sup>10</sup> A. Calik, "Algeria's Sonatrach Targets 'Rapid New Output': Exclusive Mees Interview With CEO Toufik Hakkar", *Mees*, 6 gennaio 2023.

<sup>11</sup> J. Cockayne, "Algeria's Gas Exports Fall Almost 10% From 2021's 11-Year High", *Mees*, 6 gennaio 2023.

<sup>12</sup> A. Bacci, "Algeria's Law Governing Hydrocarbon Activities and Its Implementing Decrees: Notes for Investors", *Sc&P Global*, 31 agosto 2022.

<sup>13</sup> Economist Intelligence Unit, *Algeria, Country Report...*, cit.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

necessario non solo a garantire maggiori opportunità a una popolazione giovane e in espansione, ma anche a preparare il paese alla futura transizione energetica. La necessità di ripensare le politiche economiche, ad esempio, emerge dall'analisi dei conti del settore pubblico. Nel rapporto del 2022 la Corte dei conti ha evidenziato lo stato di indebitamento di quasi tutte le istituzioni e società pubbliche e il limitato successo dei partenariati pubblico-privati<sup>15</sup>. Una delle problematiche più evidenti, dunque, è l'elevato costo finanziario dell'attuale modello economico – con un deficit di bilancio che nel 2023 è stimato in 30 miliardi di dollari<sup>16</sup>. Questo tema, peraltro, ha avuto importanti ripercussioni sul piano politico. Il Movimento islamista della Società e della Pace, un blocco di opposizione all'interno del parlamento algerino, ha votato contro la legge finanziaria per il 2023 e ha espresso forti rimostranze per il livello di spesa del governo, il deficit di bilancio e la mancanza di una chiara tabella di marcia economica<sup>17</sup>. Lo scorso novembre, pochi giorni prima del vertice della Lega araba, alcuni membri del parlamento avevano presentato una mozione di sfiducia al primo ministro Aymen Benabderrahmane<sup>18</sup> – un'evenienza piuttosto rara nella politica algerina – a dimostrazione di come l'agenda economica continui a rappresentare un punto di tensione per la maggioranza.

## Relazioni esterne

Sul piano della politica estera l'Algeria continua a mantenere una posizione di equilibrio tra l'Occidente e il gruppo di paesi guidati da Russia e Cina, al fine di accrescere il proprio peso economico e la propria influenza diplomatica a livello internazionale. Indubbiamente, il bisogno europeo di diversificare i propri approvvigionamenti energetici sulla scia dell'invasione russa dell'Ucraina, ha favorito un consolidamento dei legami fra l'Unione europea e l'Algeria e spinto le aziende del vecchio continente ad aumentare gli investimenti nell'economia del paese africano. A beneficiare particolarmente della saldatura delle relazioni fra Europa e Algeria è stato sicuramente il rapporto con l'Italia (peraltro già molto positivo). Sull'asse Roma-Algeri si è ormai cementata una vera e propria cooperazione strategica, almeno sul piano economico ed energetico. Nel 2022 l'Algeria è infatti divenuta il primo fornitore di gas dell'Italia, a discapito della Russia, coprendo oltre il 40% delle nostre importazioni. Oltre a ciò, l'Italia è la prima destinazione delle esportazioni algerine, seguita da Spagna e Francia, e il quarto paese d'origine delle importazioni di Algeri dopo Cina, Francia e Sudafrica<sup>19</sup>. L'importanza del rapporto tra i due paesi è stata riconfermata in occasione della recente visita ad Algeri del primo ministro Giorgia Meloni<sup>20</sup>, durante la quale sono stati siglati vari accordi di cooperazione bilaterale. Due di questi riguardano il settore energetico, in cui Eni e la controparte algerina Sonatrach espanderanno la collaborazione per migliorare le infrastrutture di trasporto del gas verso l'Europa e ridurre le emissioni derivanti dalla combustione

---

<sup>15</sup> *Rapport Annuel 2022*, Cour des Comptes.

<sup>16</sup> “Le texte de loi de finances 2023 adopté par le Conseil de la Nation”, *Algérie Press Service*, 8 dicembre 2022.

<sup>17</sup> “APN : le PLF 2023 adopté, le MSP vote non et dit pourquoi”, *TSA*, 22 novembre 2022.

<sup>18</sup> “According to MP Abdelouahab Yagoubi: MPs are preparing a motion of censure against the government”, *La Nation*, 3 ottobre 2022.

<sup>19</sup> Dati dell'Economist Intelligence Unit relativi al 2021.

<sup>20</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *Il Presidente Meloni in Algeria*, 23 gennaio 2023.

del gas in eccesso durante il processo di estrazione<sup>21</sup>. Gli altri protocolli d'intesa si riferiscono alla cooperazione in ambito spaziale e in quello economico, portata avanti dal Consiglio per il rinnovamento economico algerino e Confindustria<sup>22</sup>.

I legami tra Roma e Algeri non si limitano però alla sola cooperazione in campo economico ed energetico. Per l'Italia, infatti, l'Algeria rappresenta un perno centrale per la sicurezza e la stabilità nel Mediterraneo e un partner fondamentale nella più ampia politica estera e di difesa italiana nella regione, inclusa la sua dimensione subsahariana. La molteplicità di minacce che caratterizzano la fascia saheliana e il Nord Africa – dal terrorismo alla criminalità transnazionale, dai cambiamenti climatici alla diffusa instabilità sociopolitica passando per la penetrazione di attori esterni – rappresenta una sfida comune per Roma e Algeri. Il fatto che l'Algeria si sia resa disponibile a una maggiore cooperazione con l'Italia anche in ambito militare<sup>23</sup>, specie nel settore navale<sup>24</sup>, potrebbe inaugurare nuovi scenari di collaborazione in materia di sicurezza nella regione. La prospettiva di nuove intese sul piano militare potrebbe anche configurarsi come un'opportunità per provare a erodere la forte impronta della Russia nel settore militare algerino e stabilire una partnership strutturale che rafforzerebbe l'influenza italiana nel paese, con potenziali ricadute positive anche sul vicino contesto libico. Considerato che le autorità algerine hanno espresso la volontà di avviare un'industria della difesa nazionale<sup>25</sup>, l'Italia potrebbe dunque giocare un ruolo nel sostenere tale processo, sfruttando la vasta expertise nel settore e i rapporti privilegiati con Algeri, nella consapevolezza che altri attori – inclusa la Cina<sup>26</sup> – sarebbero già pronti a fare lo stesso.

Al contempo Algeri continua a rimanere un importante partner del Cremlino, soprattutto in ambito militare e diplomatico. Oltre l'80% degli armamenti algerini proviene dalla Russia, a riprova della forte stabilità dei rapporti con Mosca, consolidata anche attorno all'addestramento militare e alla fornitura di parti di ricambio. Ciò detto, da una prospettiva algerina l'invasione russa dell'Ucraina e i diversi incontri con rappresentanti diplomatici e militari degli Stati Uniti nel corso delle ultime settimane<sup>27</sup> sembrano aver frenato, almeno in parte, l'approfondimento dei legami con la Russia, e questo anche per accontentare i partner occidentali ed evitare il rischio di sanzioni. Non è un caso, infatti, che a fine novembre l'Algeria abbia annullato le esercitazioni militari in programma con le forze russe vicino al confine con il Marocco<sup>28</sup>. Inoltre, lo stesso presidente Tebboune ha recentemente criticato la presenza in alcuni stati saheliani (Mali *in primis*) del gruppo Wagner, una società militare privata russa con stretti legami con il Cremlino<sup>29</sup>. È in questo contesto che il ruolo

---

<sup>21</sup> “Eni e Sonatrach firmano accordi strategici per accelerare la riduzione delle emissioni e rafforzare la sicurezza energetica”, *Eni – comunicati stampa*, 23 gennaio 2023.

<sup>22</sup> “Algeria: Confindustria firma oggi protocollo partenariato”, *Ansa*, 23 gennaio 2023.

<sup>23</sup> E. Gjevori, “Algeria in defence talks with Italy as it seeks new military alliances”, *Middle East Eye*, 6 dicembre 2022.

<sup>24</sup> H. Lye, “Algeria and Italy mull new shipbuilding collaboration”, *Shephard Media*, 10 dicembre 2022.

<sup>25</sup> “Dossier Fabrications militaires, Locomotive de l'industrie nationale”, *El Djeich - Revue mensuelle de l'Armée nationale populaire*, n. 711, ottobre 2022.

<sup>26</sup> E. Lionel, “Algeria continues military buildup with new Chinese SY-400 ballistic missile acquisition”, *Military Africa*, 30 novembre 2022.

<sup>27</sup> “Le Général d'Armée Saïd Chanegriha reçoit le Commandant de Africom”, *Algérie Press Service*, 8 febbraio 2023.

<sup>28</sup> “Exercices militaires algéro-russes : les précisions du MDN”, *TSA*, 29 novembre 2022.

<sup>29</sup> “Milice Wagner au Sahel: de l'argent qui serait plus utile dans le développement, selon le président Tebboune”, *RFI*, 31 dicembre 2022.

dell'Italia come facilitatore di un rafforzamento delle relazioni tra Algeri e l'Occidente potrebbe assumere particolare rilevanza<sup>30</sup>.

In generale, se da un lato è verosimile che l'Algeria continuerà a mantenere un approccio bilanciato sulle questioni internazionali, dall'altro il legame con Mosca è destinato a rimanere saldo, anche in considerazione del sostegno degli Stati Uniti alle ambizioni territoriali del Marocco sulla regione contesa del Sahara occidentale e di crescenti aperture al piano di autonomia marocchino da parte di alcuni paesi europei. Tuttavia, con ogni probabilità l'Algeria eviterà di mettere a repentaglio le proficue relazioni energetiche che intrattiene con i suoi partner occidentali. Sulla questione del Sahara occidentale, poi, il rischio di scontri tra l'esercito marocchino e le forze del Fronte Polisario sostenute dall'Algeria rimane concreto e potrebbe portare a un ulteriore peggioramento dei rapporti fra Rabat e Algeri, in un contesto di progressivo riarmo da parte dei due paesi<sup>31</sup>. Si ricordi che, nel quadro delle tensioni sul Sahara occidentale, l'Algeria ha interrotto i rapporti diplomatici con il Marocco nell'agosto del 2021 e, due mesi dopo, ha deciso di chiudere il gasdotto Maghreb-Europe che fornisce gas all'Europa attraverso il Marocco).

La Russia non è il solo alleato di Algeri che preoccupa gli Stati Uniti e i paesi europei. L'Algeria, infatti, continua ad accrescere i legami con la Cina. Pechino ha investito notevolmente nelle infrastrutture e nel settore energetico e minerario algerino, mentre i flussi commerciali tra i due paesi sono aumentati in misura considerevole negli ultimi dieci anni, al punto che nel 2020 la Cina è diventata il primo fornitore dell'Algeria<sup>32</sup>. Inoltre, dal 2021, un consorzio di aziende algerine e cinesi che include le China Harbour Engineering Corporation (Chec) e la China State Construction Engineering Corporation (Csce) sta portando avanti la costruzione del porto di El Hamdania, un progetto da 3,3 miliardi di dollari che garantirà all'Algeria il secondo porto mercantile di tutto il continente africano e offrirà all'azienda di stato cinese Shanghai International Port Group un'esclusiva di 25 anni sulla gestione dello scalo<sup>33</sup>.

Uno sviluppo particolarmente importante, che riguarda da vicino anche i rapporti di Algeri con Pechino, riguarda richiesta ufficiale recentemente avanzata da Algeri di entrare a far parte del blocco di economie emergenti Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica)<sup>34</sup>.

Sul piano regionale, il governo algerino sta cercando di intraprendere una politica più proattiva e collaborativa con i suoi vicini per far fronte alle numerose sfide che interessano l'area. Da un lato Algeri continua a supportare le iniziative internazionali volte a promuovere la riconciliazione in Libia e in Mali<sup>35</sup>, rinsaldando allo stesso tempo la cooperazione regionale con i paesi saheliani sulle

---

<sup>30</sup> D. Cristiani e K. Mezran, "Italy is building ties with Algeria, and could bring it closer to the West", *Middle East Eye*, 2 febbraio 2023.

<sup>31</sup> Per il budget militare algerino si veda: "L'Algérie pourrait augmenter son budget militaire en 2023", *MENA Defense*, 17 ottobre 2022; Per la spesa militare del Marocco si veda: J. Peña, "Moroccan rearmament in response to Algeria: 3.6% more defence spending by 2023", *Atalayar*, 27 ottobre 2022.

<sup>32</sup> Dati dell'Observatory of Economic Complexity.

<sup>33</sup> "Construction to Commence on \$3.3 Billion Deep-Water Port in Algeria, Backed by Chinese Financing and Chinese State-Owned Contractors", *Janes Intel Trak*, 26 marzo 2021.

<sup>34</sup> "Algeria officially applies to join BRICS bloc", *Anadolu Agency*, 7 novembre 2022.

<sup>35</sup> W. Abdullah, "Libya, Algeria discuss plans to hold stalled elections", *Anadolu Agency*, 22 gennaio 2023.

questioni di sicurezza e contrasto al terrorismo<sup>36</sup>. Dall'altro lato, la diplomazia algerina punta a rafforzare l'influenza del paese nel continente africano anche attraverso progetti di sviluppo come l'autostrada trans-sahariana che dovrebbe collegare Algeri a Lagos<sup>37</sup>. Alla luce della crescente instabilità regionale e della natura transnazionale delle diverse minacce che affliggono l'area, appare evidente come ogni iniziativa di stabilizzazione e di sviluppo dipenda, in larga misura, anche dal ruolo o dal contributo dell'Algeria.

---

<sup>36</sup> K. Camara, "As terrorist groups expand in the Sahel, is Algeria the missing link?", Middle East Institute, 6 dicembre 2022.

<sup>37</sup> *Ibidem*.



## ARABIA SAUDITA

### LA DIPLOMAZIA UMANITARIA ANTICIPA L'INTESA CON L'IRAN

Eleonora Ardemagni

---

L'Arabia Saudita registra una crescita economica da record nel settore petrolifero e in quello non-oil, rafforzando così i progetti di diversificazione economica di "Vision 2030". La trasformazione economico-sociale del regno necessita di stabilità regionale. La notizia del ristabilimento delle relazioni diplomatiche con l'Iran (interrotte dal 2016) va in questa direzione e rappresenta un risultato "a somma positiva" non soltanto per i sauditi, ma per gli equilibri globali. Riyadh e Teheran continueranno a essere rivali e a competere nella regione, ma adesso scelgono di depotenziare lo scontro frontale verso il quale sembravano proiettate. Pur confermando il ruolo centrale della Cina che ha mediato l'ultima fase dell'accordo, il riavvicinamento saudita-iraniano non è una pax cinese ma l'esito, piuttosto, di un lento processo di disgelo endogeno alla regione mediorientale facilitato da Iraq e Oman (2021-22). La diplomazia umanitaria dei sauditi in Siria dopo il terremoto, nonché nei contesti di guerra di Yemen e Ucraina, si è mossa in parallelo alle trattative con l'Iran, anticipando l'intesa.

#### Quadro interno

Prosegue il momento d'oro dell'economia saudita, rafforzato dall'impatto dell'invasione russa dell'Ucraina sui mercati dell'energia. Nel 2022 la compagnia petrolifera Saudi Aramco ha fatto registrare profitti da record: l'utile netto è aumentato del 46% rispetto al 2021 (oltre 161 miliardi di dollari contro 110). I profitti dell'azienda-simbolo del regno hanno spinto al rialzo il prodotto interno lordo (Pil), cresciuto ufficialmente dell'8,7% nel 2022<sup>1</sup>. I numeri sono molto buoni anche per il settore *non-oil*, salito del 6,2% nell'ultimo quadrimestre del 2022<sup>2</sup> rispetto allo stesso periodo del 2021. Un dato particolarmente confortante per l'Arabia Saudita: proprio il settore non-petrolifero deve creare nuovi posti di lavoro, soprattutto per i nazionali sauditi, nell'ambito di "Vision 2030", il piano di trasformazione economica "oltre gli idrocarburi" del regno. Fra le più recenti misure studiate dal governo saudita, di cui il principe ereditario Mohammed bin Salman al-Saud (MbS) è da poco divenuto primo ministro, per sviluppare il settore *non-oil* c'è la possibile esenzione dalle tasse – ancora in via di definizione – per le compagnie multinazionali che trasferiscono il loro quartier generale in Arabia Saudita nell'anno 2023. Infrastrutture e turismo sono sempre al centro degli investimenti sauditi, insieme a provvedimenti per aumentare l'attrattività del paese e, forse, la produttività interna: per esempio, il governo sta studiando

---

<sup>1</sup> General authority for statistics – Kingdom of Saudi Arabia, *Gross Domestic Product Fourth Quarter of 2022*.

<sup>2</sup> A. Abu Omar, "Saudi Non-Oil Economy Grows at Fastest Pace in Over a Year", *Bloomberg*, 31 gennaio 2023.

L'introduzione della settimana lavorativa di quattro giorni (già introdotta nei vicini Emirati Arabi Uniti). Il regno intende istituire quattro fondi d'investimento, pari a 10 miliardi di *riyal* sauditi, per la promozione di progetti commerciali, turistici e residenziali. L'Arabia Saudita ha anche lanciato un fondo d'investimento per cultura, turismo, sport e industria del divertimento, l'Events Investment Fund. Nell'intento di internazionalizzare ancora di più i flussi d'investimento e turistici il governo ha annunciato la nascita di una nuova compagnia aerea nazionale, la Riyadh Air: l'obiettivo è connettere la capitale, già "copertina" della trasformazione *post-oil*, al mondo, anche con l'apertura di un nuovo aeroporto. Il nesso tra investimenti e geopolitica, assai evidente nella partecipazione di una delegazione di alto livello dell'Arabia Saudita al World Economic Forum di Davos (gennaio 2023), è ormai il cuore della proiezione esterna del regno. Negli ultimi mesi del 2022 l'Arabia Saudita è stata protagonista di un'offensiva diplomatica verso Oriente, culminata nella visita del presidente cinese Xi Jinping a Riyadh (dicembre 2022). L'economia ha caratterizzato tutte le tappe asiatiche di Mohammed bin Salman, svoltesi prima e dopo il G20 presieduto dall'Indonesia a Bali. I molti accordi siglati durante il viaggio di Xi Jinping riguardano economia ed energia: energia e idrogeno verde, fotovoltaico, tecnologia e servizi *cloud*, industria sanitaria, trasporti e logistica, edilizia. Simili i contenuti degli accordi firmati con l'Indonesia: cooperazione su petrolio e gas, elettricità e rinnovabili. Tra i 26 accordi siglati dai sauditi con la Corea del Sud, per un valore totale di 30 miliardi di dollari, spicca il settore petrolchimico, insieme a energia, costruzioni (tra cui una partecipazione coreana nel progetto della nuova città di Neom) e difesa. Di particolare interesse poi la tappa di MbS in Thailandia, dove il principe ereditario è stato ospite d'onore del summit Asia-Pacifico a Bangkok (18-19 novembre 2022). Un viaggio che ha definitivamente sancito la ripresa delle relazioni bilaterali: la Thailandia vuole essere il "corridoio" saudita verso i mercati asiatici.

## Relazioni esterne

L'Arabia Saudita ha scelto di riallacciare ufficialmente le relazioni diplomatiche con l'Iran: è un passo importante nel processo di *de-escalation* regionale in corso dal 2021 avviato, sin dal 2019, dagli EAU. I principi di sovranità e non-interferenza sono i due cardini dell'accordo saudita-iraniano che dovrebbe portare, entro due mesi, alla riapertura delle ambasciate nonché allo scambio del personale diplomatico. Vengono inoltre riattivati l'accordo di sicurezza e quello di cooperazione economica. Per l'Arabia Saudita le relazioni con l'Iran rientrano nella diplomazia dell'emergenza, in questo caso preventiva: sono infatti molte le variabili "infiammabili" che potrebbero, combinandosi, dare vita domani a un nuovo teatro di guerra in Medio Oriente. Teheran è a un passo dalla soglia nucleare come affermato dall'Aiea (Agenzia internazionale per l'energia atomica); Israele – con un esecutivo mai così a destra – torna a ipotizzare l'attacco preventivo contro i siti nucleari iraniani; Iran e Russia, regimi sotto sanzioni, stringono sempre di più la cooperazione militare. In un contesto di tale incertezza, l'Arabia Saudita sceglie così di muoversi, nei confronti dell'incognita Iran, mediante un doppio binario. Da un lato, il regno rafforza le capacità militari, in autonomia o mediante la difesa integrata con gli Stati Uniti<sup>3</sup>. Dall'altro, Riyadh rilancia il dialogo diplomatico con il vicinato. L'obiettivo dell'Arabia Saudita è dotarsi di tutti gli strumenti possibili,

---

<sup>3</sup> Si veda E. Ardemagni, "[Defense Integration Refashions The US-GCC Alliance](#)", ISPI, 24 febbraio 2023.

militari e politici, per poter fronteggiare un eventuale scenario di crisi mediorientale e nel Golfo. Scenario da allontanare il più possibile, anche perché il percorso di diversificazione economica “oltre il petrolio” richiede stabilità regionale. Per l’Iran, l’intesa è un modo per uscire dal parziale isolamento e provare a ri-legittimarsi sul piano della politica estera, dopo che le rivolte popolari – e la violenza della repressione interna – hanno reso più vulnerabili gli assetti di potere della Repubblica islamica. Il ritorno alla diplomazia formale tra Arabia Saudita e Iran può incentivare il rinnovo della tregua nazionale in Yemen, forse addirittura il cessate il fuoco: quello yemenita è l’ultimo conflitto post-2011 ancora formalmente aperto nella regione. Pensare, tuttavia, che la ripresa delle relazioni bilaterali fra Arabia Saudita e Iran porti, di per sé, alla pacificazione dello Yemen significa ignorare le origini interne del conflitto, nonché la profonda frammentazione del paese. Basti vedere le proteste del secessionista Consiglio di transizione del sud (Stc) escluso dai colloqui in corso tra sauditi e houthi (facilitati dall’Oman) come, tra l’altro, lo stesso esecutivo yemenita riconosciuto e il Consiglio presidenziale voluto dai sauditi.

Il comunicato a tre che ristabilisce relazioni diplomatiche fra Arabia Saudita e Iran è un indubbio successo di immagine per la Cina, primo importatore di petrolio dal Golfo, di fatto la dimostrazione dell’accresciuto ruolo di Pechino nella regione. D’altronde gli Stati Uniti, troppo sbilanciati fra le parti, non avrebbero potuto mediare fra Riyadh e Teheran. Sarebbe tuttavia fuorviante considerare il riavvicinamento saudita-iraniano come una *pax cinese*. Innanzitutto, perché la Cina non diventa il garante esterno della sicurezza del Golfo, anche se è il primo sponsor esterno dell’accordo. Poi perché la ripresa delle relazioni diplomatiche tra le capitali rivali è l’esito di un lento processo di disgelo endogeno alla regione mediorientale, facilitato prima dall’Iraq (2021) e poi dall’Oman (2022), come menzionato nel comunicato ed evidenziato poi dagli Stati Uniti. Tuttavia, l’intesa è stata firmata e annunciata a Pechino: un colpo diplomatico dei cinesi che rappresenta un indiscutibile smacco per Washington, che pure continua a prodigarsi – sul fronte sunnita e con Israele – per la creazione di geometrie politiche di stabilità in Medio Oriente, dagli Accordi di Abramo al Forum del Negev.

La ripresa delle relazioni formali tra Arabia Saudita e Iran è un risultato “a somma positiva” per l’intero Medio Oriente. E lo è anche per tutti gli attori globali, Unione europea inclusa, visto il ruolo energetico sempre più centrale che il Golfo ha acquisito dopo l’invasione russa dell’Ucraina. Riyadh e Teheran continueranno a essere rivali e a competere nella regione, ma ora scelgono di depotenziare lo scontro frontale verso il quale sembravano proiettati. Mediante la diplomazia della doppia emergenza, l’Arabia Saudita si ricava un peso negoziale più forte tra Russia e Ucraina, mentre apre una fase ancora da esplorare nei rapporti, fin qui in costante miglioramento, con Israele, che vede sfaldarsi quel fronte sunnita anti-Iran che stava prendendo forma. L’Arabia Saudita sta moltiplicando la diplomazia umanitaria (Ucraina, Yemen, Siria) tramite aiuti e donazioni finanziarie, in cui il King Salman Humanitarian Aid and Relief Center svolge un ruolo di primo piano. L’obiettivo di fondo è politico: alleviare le difficoltà delle popolazioni – senza dimenticare che proprio in Yemen è in corso dal 2015 un intervento militare a guida saudita – incrementando altresì il *soft power* di Riyadh nelle crisi più calde (Ucraina-Russia e Yemen) e in contesti problematici per la politica del regno (Siria).

Da questi teatri di crisi, in cui l’Iran è direttamente o indirettamente coinvolto, sono arrivati i primi sottili segnali del disgelo fra sauditi e iraniani. L’Arabia Saudita ha promesso 400 milioni di dollari

all'Ucraina nel corso della storica visita del ministro degli Esteri Faisal bin Farhan al-Saud a Kiev (26 febbraio): 100 milioni di dollari di aiuti più 300 milioni per l'acquisto di derivati del petrolio tramite il Saudi Fund for Development. Numerosi aerei cargo con aiuti umanitari, forniture mediche e generatori elettrici sono poi giunti in Polonia per trasportare il materiale d'assistenza in Ucraina. Il 22 febbraio l'Arabia Saudita ha depositato 1 miliardo di dollari presso la Banca centrale di Aden, che non riesce più a pagare gli stipendi pubblici. Nel frattempo, proseguono i colloqui fra i sauditi e gli houthi yemeniti sostenuti dall'Iran. L'Arabia Saudita rischia però di dover affrontare un nuovo problema di sicurezza lungo il confine con lo Yemen. Nel governatorato dell'Hadhrumawt cresce infatti la tensione fra i secessionisti del Stc e le forze pro-Islah (Fratelli musulmani e parte dei salafiti) e nordiste che controllano la prima regione militare di Sayyun (Wadi Hadhrumawt), area nord del governatorato ricca di petrolio e sotto il controllo governativo. Forze secessioniste locali, come l'Hadramawt Inclusive Council (Hic) vicino agli Eau, hanno invitato i gruppi armati locali a prendere la responsabilità della zona. Se ciò accadesse, l'unico valico di confine tra Arabia Saudita e Yemen attualmente non controllato dagli houthi (Al Wadia) finirebbe nelle mani di gruppi ostili a Riyadh. Il 14 febbraio, dopo il devastante terremoto che ha colpito Turchia e Siria, l'Arabia Saudita ha inviato il primo di una serie di aerei umanitari in Siria, destinazione Aleppo. Non accadeva dal 2012 che i sauditi entrassero nei territori poi tornati sotto il controllo di Bashar al-Assad, primo alleato regionale dell'Iran. Il ponte aereo del King Salman Humanitarian Aid and Relief Center con la Siria ha permesso a una squadra di medici di prestare soccorso; Riyadh si è altresì impegnata a costruire case temporanee per gli sfollati in Turchia. Gli aiuti umanitari sauditi sono giunti anche nelle zone controllate dall'opposizione siriana. Anche grazie alla diplomazia umanitaria l'Arabia Saudita sta provando a tessere relazioni politiche nel Levante arabo, epicentro dell'influenza iraniana.

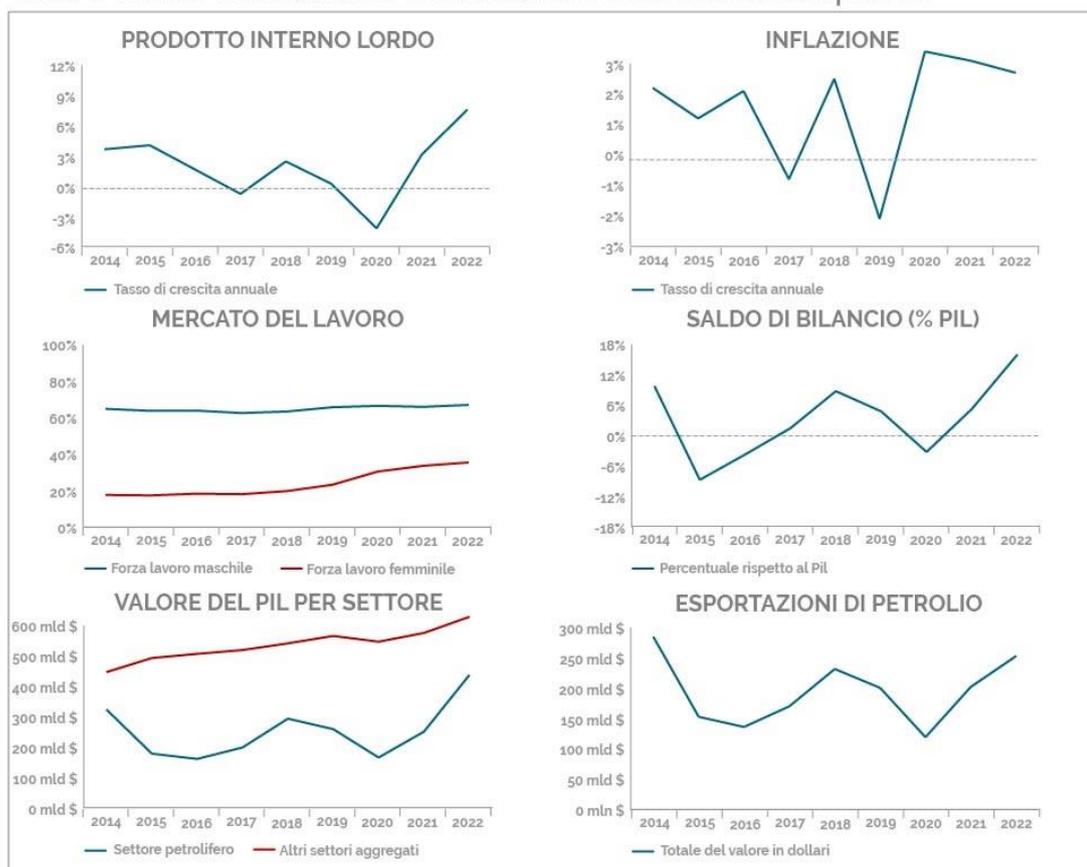
Il 2 febbraio il ministro degli Esteri saudita si è recato in Iraq, per discutere di cooperazione bilaterale (economica e di sicurezza) e del ruolo di Baghdad nella sicurezza regionale. Dal 2022 i due paesi hanno un accordo di connessione elettrica che dovrebbe collegare Arar a Yusufiya, mitigando così le croniche carenze elettriche di Baghdad e delle aree sciite del sud. Arabia Saudita e Iraq intendono poi coordinare le politiche energetiche nel quadro dell'Opec e del più vasto accordo Opec Plus. L'Arabia Saudita sta dedicando molta attenzione agli attori coinvolti, direttamente e non, nella guerra in Ucraina, nonché all'Europa orientale. Il ministro degli Esteri saudita si è recato in Russia (9 marzo), dichiarando che Riyadh intende facilitare il dialogo tra Russia e Ucraina, mentre la cooperazione militare fra russi e iraniani si fa più stretta. Arabia Saudita e Russia si sono dette pronte a cooperare a tutti i livelli, con particolare attenzione al commercio e alla stabilità del mercato petrolifero mondiale. L'8 marzo il premier della Polonia Mateusz Morawiecki è stato ricevuto a Riyadh dal principe ereditario nonché primo ministro Mohammed bin Salman al-Saud. Con Varsavia, capofila dei paesi europei più schierati a sostegno dell'Ucraina, Riyadh ha discusso, oltretutto di Kiev, di energia, innovazione tecnologica ed export (soprattutto agricolo e alimentare). Infatti, la presenza economica dei sauditi in Polonia è in crescita. Nel 2022 la Saudi Basic Industries Corporation (Sabic) e la compagnia petrolifera Saudi Aramco avevano firmato un accordo preliminare con la compagnia di raffinazione polacca Pkn Orlen: l'obiettivo è sviluppare progetti comuni nel settore petrolchimico in Polonia e nell'Europa centrale. In precedenza, Saudi Aramco aveva già investito in Polonia, per esempio acquisendo il 30% della raffineria Pkn Orlen di Gdansk. In tema di difesa, l'Arabia Saudita ha ospitato (13-16 febbraio) i

*Defense Working Groups* fra Stati Uniti e paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg): l'obiettivo è procedere gradualmente all'integrazione dei sistemi di difesa per individuare e fronteggiare insieme le principali sfide di sicurezza regionali. Gran parte di esse sono proprio legate al ruolo dell'Iran e dei suoi alleati armati non-statali. Nel quadro della Strategic Partnership fra Usa e Ccg del 2015, i gruppi di lavoro avviati nel 2022 hanno riunito a Riyadh civili e militari, con rappresentanti delle principali agenzie governative americane (come Dipartimento di Stato, Pentagono, National Security Council) focalizzandosi su: difesa antiaerea e missilistica; sicurezza marittima; Iran; contrasto al terrorismo in Siria e Iraq. Per l'Arabia Saudita, l'obiettivo della difesa integrata rassicura, in parte, sull'impegno degli Stati Uniti nella regione, senza impedire tuttavia il proseguimento delle alleanze parallele che Riyadh è stata capace di forgiare con Cina e, in misura minore, Russia. Dalla fine del 2022 il regno saudita sta poi approfondendo la cooperazione di difesa con il Regno Unito. Dopo il Defense Cooperation Plan del 2022 Riyadh e Londra hanno siglato un nuovo accordo di difesa il 2 marzo; c'è inoltre il sì a uno studio di fattibilità per delineare i contorni della futura cooperazione aerea.

# L'economia in Arabia Saudita

ISPI

Dati e stime sull'attuale situazione economica del paese



FONTE: Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Istituto saudita di statistica, Opec



## EGITTO

### ALLA RICERCA DI UN “POSTO AL SOLE”

Alessia Melcangi

---

Afflitto da una grave crisi economica, ormai diventata endemica al sistema, l'Egitto si appresta a realizzare le riforme strutturali richieste dal Fondo monetario internazionale (Fmi), che potrebbero potenzialmente minare il “sistema capitalistico militare”<sup>1</sup> sul quale si basa ormai da diversi decenni la struttura economica del paese. A livello internazionale il Cairo è impegnato nei vari scenari di crisi della regione: in Libia è alla ricerca di un ruolo di primo piano; con la Turchia, storico rivale, è intento a gestire un difficile *appeasement*; non da ultimo, cerca di mantenere alta l'attenzione sulla vitale e annosa questione della Diga del Gran Rinascimento etiope (Gerd).

#### Quadro interno

L'economia egiziana sta affrontando le conseguenze di una grave crisi, ormai endemica al sistema, che la guerra in Ucraina – con le ricadute in termini di interruzione delle catene di approvvigionamento, aumento del costo dei generi alimentari<sup>2</sup> e conseguente inflazione –, ha concorso ad aggravare producendo effetti evidenti a lungo termine. Le previsioni<sup>3</sup> confermano che l'inflazione, il cui tasso ha raggiunto il 29,8% a fine gennaio 2023 (valore più alto registrato dal 2017), continuerà ad aumentare nei prossimi mesi (dovrebbe raggiungere il 37,8% entro la fine di marzo), date anche le limitate risorse del paese in termini di valute estere, attestate a circa 34 miliardi di dollari nel dicembre 2022 – appena sufficienti, secondo la Banca centrale egiziana, per coprire circa 5,4 mesi di importazioni estere dell'Egitto<sup>4</sup>. La pressione sulla lira egiziana ha spinto il governo a confermare la terza svalutazione<sup>5</sup> in meno di un anno, effetto diretto dell'ennesimo accordo siglato con il Fmi nel dicembre 2022<sup>6</sup>, che prevede l'erogazione all'Egitto di una prima tranche di un prestito di salvataggio pari a 3 miliardi di dollari dilazionati in quarantasei mesi. Il governo egiziano spera di utilizzare questa linea di credito per ripristinare la fiducia degli investitori nell'economia nazionale e attrarre ulteriori finanziamenti da partner regionali e internazionali. L'esecutivo è stato sollecitato più volte dal Fmi a realizzare il pacchetto di riforme già previsto nel primo prestito erogato nel 2016 e confermato nel

---

<sup>1</sup> M. Mandour, “Why Sisi cannot reform Egypt's military-driven economy”, *Middle East Eye*, 2 agosto 2022.

<sup>2</sup> “Egypt Food Prices Soar”, *Voa Africa*, 4 gennaio 2023.

<sup>3</sup> S. Magdy, “Egypt's inflation surges on amid currency's dramatic slide”, *AP News*, 10 gennaio 2023.

<sup>4</sup> “Egypt net international reserves record 5-month high in December 2022”, *Daily News Egypt*, 5 gennaio 2023.

<sup>5</sup> N.I. Ismail e T. El-Tablawy, “Egypt Pound Plunges in Third Devaluation in Less Than Year”, *Bloomberg*, 4 gennaio 2023.

<sup>6</sup> International Monetary Fund, *IMF Executive Board Approves 46-month US\$3 billion Extended Arrangement for Egypt*, 16 dicembre 2022.

2020: liberalizzazione del tasso di cambio e riduzione della spesa pubblica ne rappresentano i pilastri fondamentali<sup>7</sup>.

Per garantirsi il finanziamento del Fmi, tuttavia, il Cairo ha dovuto accettare di introdurre ulteriori “riforme strutturali di ampio respiro”, essenzialmente riducendo “l'impronta dello stato” nell'economia e, dunque, il ruolo predominante dei militari, così da facilitare una crescita trainata dal settore privato<sup>8</sup>. Richieste che, al momento, sembrano di difficile realizzazione da parte del governo del Cairo. Secondo alcuni analisti<sup>9</sup>, le enormi spese canalizzate su mega progetti infrastrutturali (tra cui la nuova capitale amministrativa attualmente in costruzione fuori dal Cairo che costerà circa 50 miliardi di dollari) intrapresi negli ultimi anni hanno messo a dura prova il bilancio statale, imponendosi come uno dei fattori chiave dell'attuale crisi economica. Sullo sfondo di questi progetti infrastrutturali, è emersa l'esistenza di aziende direttamente o informalmente legate alle forze armate egiziane, che godono di un vantaggio competitivo rispetto alle imprese private grazie alle svariate agevolazioni ed esenzioni fiscali, attraverso cui i militari hanno rafforzato il loro potere economico negli ultimi anni<sup>10</sup>. In questo quadro, sarà difficile per il Cairo soddisfare la richiesta del Fmi di frenare il comparto pubblico e ridurre la presenza delle forze armate all'interno dell'economia in settori non strategici (come l'orticoltura, gli impianti di desalinizzazione, i servizi di trasporto fluviale, le assicurazioni commerciali e la vendita al dettaglio); una presenza che, invece, rimane ben radicata in ambiti di vitale importanza quali il settore dei trasporti, dell'estrazione di petrolio e di gas naturale, delle industrie di fertilizzanti e raffinazione del petrolio, ma anche nei progetti di bonifica e irrigazione e in quelli legati al Canale di Suez, nonché al sistema educativo e sanitario<sup>11</sup>. In linea con le richieste del Fmi è anche la Banca mondiale, che a marzo del 2023 ha approvato un nuovo accordo di partenariato con l'Egitto del valore di 7 miliardi per il periodo 2023-27, sempre con l'obiettivo di sostenere l'iniziativa del settore privato, nonché di migliorare la fornitura di servizi sanitari ed educativi<sup>12</sup>.

Nonostante le ripetute promesse del presidente Abdel Fattah al-Sisi di quotare in borsa le imprese pubbliche, aprendo le porte alla partecipazione del settore privato nelle società statali, sembrerebbero esservi limitati tentativi di privatizzazione delle imprese militari. A maggio 2022 il governo ha lanciato un piano di vendita di alcuni asset statali a investitori privati al fine di attrarre investimenti per un valore di 40 miliardi di dollari nei prossimi quattro anni e incrementare gli investimenti privati al 65% entro il 2025 (rispetto al 30% attuale) aumentando, in tal modo, le riserve valutarie del paese e alleggerendo il peso del debito estero<sup>13</sup>. A titolo di esempio recentemente il governo ha dichiarato che avrebbe avviato le procedure per quotare in borsa due società di proprietà dell'esercito, ovvero l'operatore del comparto petrolifero Wataniya e l'azienda

---

<sup>7</sup> PwC, *The EGP Devaluation: A new beginning*.

<sup>8</sup> International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, 10 gennaio 2023.

<sup>9</sup> “Egypt's Sisi defends mega-projects with economy under strain”, *Reuters*, 23 gennaio 2023.

<sup>10</sup> Y. Sayigh, “Retain, Restructure, or Divest? Policy Options for Egypt's Military Economy”, Carnegie Middle East Center, 30 gennaio 2022.

<sup>11</sup> M. Español, “Egypt green-lights sweeping privatization strategy following IMF agreement”, *Al-Monitor*, 18 gennaio 2023.

<sup>12</sup> World Bank, *Egypt: World Bank Group Launches New Partnership Framework to Support Green, Resilient, and Inclusive Development*, 22 marzo 2023.

<sup>13</sup> “Egypt to sell state assets as it seeks \$40bn in investment”, *The National Business*, 16 maggio 2022.

di acqua minerale Safi<sup>14</sup>. Se da una parte, come affermano alcuni analisti, tale piano, anche se realizzato nei termini stabiliti, potrebbe non essere sufficiente a incentivare una reale partecipazione del settore privato<sup>15</sup>, dall'altra parte potrebbe invece sostenere e rafforzare l'intervento dei paesi del Golfo, che hanno puntellato l'economia egiziana negli ultimi dieci anni con circa 100 miliardi di dollari di prestiti incondizionati, ma che adesso pongono alcune condizioni al governo del Cairo in linea con le raccomandazioni del Fmi. In altre parole, riluttanti a versare nelle casse egiziane ulteriori aiuti finanziari svincolati, gli alleati del Golfo stanno ora puntando sull'acquisto di beni statali<sup>16</sup>.

## L'Egitto e il Fmi



I prestiti concessi durante la presidenza di al-Sisi

○ 11 novembre 2016	12 miliardi di \$	Prestito per migliorare la stabilità finanziaria e la sostenibilità economica del paese
○ 11 maggio 2020	2,8 miliardi di \$	Prestito per affrontare i problemi di bilancia dei pagamenti dovuti alle conseguenze del Covid-19
○ 26 giugno 2020	5,2 miliardi di \$	Prestito per salvaguardare i risultati economici raggiunti prima del Covid-19
○ 16 dicembre 2022	3 miliardi di \$	Prestito per affrontare i problemi di bilancia dei pagamenti

FONTE: Fondo monetario internazionale

<sup>14</sup> "Egypt starts offering stakes in 2 Armed Forces-owned firms as part of privatization drive", *Arab News*, 13 marzo 2023.

<sup>15</sup> P. Werr e A. Lewis, "Analysis: Egypt asset sales face obstacles as state maintains grip", *Reuters*, 16 marzo 2023.

<sup>16</sup> M. Magdy e S. Westall, "Gulf States Play Hardball Over Sending Billions to Rescue Egypt", *Bloomberg*, 24 febbraio 2023.

Nel quadro della strategia di contenimento della crisi economica attuata dal governo del Cairo si inserisce anche il rilancio dei porti commerciali del paese<sup>17</sup>: a marzo 2023, infatti, l'autorità egiziana del Canale di Suez ha firmato nuovi accordi del valore di 1,6 miliardi di dollari con società cinesi ed europee per lo sviluppo delle infrastrutture portuali nel Mar Rosso e nel Mediterraneo. Ma il contesto economico che vive oggi l'Egitto non deve essere letto solo in chiave finanziaria. Il perdurare delle difficoltà economiche, insieme al rincaro dei prezzi dei beni di prima necessità e al contestuale aumento del prezzo della benzina (circa +10%), che rientra nel tentativo del governo di tagliare i sussidi alleviando così la crisi valutaria, rischiano, infatti, di infliggere ulteriori disagi alle famiglie a basso reddito. Un trend tanto più allarmante se si considera che quasi il 30% degli egiziani vive al di sotto della soglia di povertà<sup>18</sup>. La rabbia crescente per gli aumenti senza precedenti del costo della vita potrebbe, in prospettiva, anche portare a una nuova ondata di disordini sociali nel paese più popoloso del mondo arabo, con gravi implicazioni politiche e di sicurezza per l'intera regione.

### **Relazioni esterne**

L'evento di maggiore interesse relativo alla strategia di politica estera del Cairo è, senza dubbio, la ripresa del dialogo tra Egitto e Turchia. A rilanciarlo, questa volta, è stata la visita del ministro degli Esteri turco Mevlüt Çavuşoğlu avvenuta il 18 marzo 2023 al Cairo, che segue la precedente visita, ai primi giorni di marzo 2023, del ministro degli Esteri egiziano Sameh Shoukry in occasione del disastroso terremoto che ha colpito la Turchia. Sul piano diplomatico si tratta di uno sviluppo di portata significativa soprattutto alla luce del continuo deterioramento dei rapporti tra i due attori regionali causato da divergenze ideologiche sempre più marcate e da tensioni legate alle contrastanti proiezioni geostrategiche su quadranti di vitale importanza quali la Libia e il Mediterraneo orientale. In questa circostanza, il ministro degli Esteri egiziano ha sottolineato che esiste una volontà politica da parte dei leader dei due paesi di raggiungere una piena normalizzazione delle relazioni e rafforzare gli scambi economici e commerciali, nonché la collaborazione nel settore energetico<sup>19</sup>. I due ministri hanno altresì affermato la necessità per entrambi i paesi di svolgere un lavoro congiunto nelle principali aree di crisi della regione, tra cui la Siria, la Libia e l'Iraq, e di valutare collaborativamente gli effetti del recente accordo tra Arabia Saudita e Iran per il graduale ripristino delle relazioni diplomatiche, senza tralasciare quelli legati alla guerra in Ucraina.

Restano, tuttavia, da sciogliere diversi nodi rispetto ai divergenti interessi proprio nelle suddette aree di crisi. Sebbene sia Ankara sia il Cairo abbiano ribadito la necessità di raggiungere la stabilità in Libia supportando il processo elettorale, i due attori rimangono su posizioni opposte a sostegno, rispettivamente, dei governi rivali di Tripoli e Tobruk. Allo stesso tempo, la contesa geopolitica e geoenergetica nel Mediterraneo orientale, che vede nuovamente l'Egitto e la Turchia agli antipodi, rimane un ostacolo da affrontare per giungere a un concreto miglioramento delle relazioni tra i due paesi. Fattore che, molto probabilmente, richiederà ancora del tempo e il superamento di quelle rigidità ideologiche che, fino a ora, hanno ridotto le possibilità di un reale *appeasement* tra i due attori

---

<sup>17</sup> “Egypt signs \$1.6 billion deals with China, EU companies to develop sea ports”, *Al-Monitor*, 17 marzo 2023.

<sup>18</sup> D.A. Moneim, “Egypt’s poverty rate declines to 29.7%: CAPMAS”, *Abram Online*, 3 dicembre 2020.

<sup>19</sup> S. Hegazi, “Egypt, Turkey say they have political will to restore relations”, *Daily News*, 19 marzo 2023.

regionali<sup>20</sup>. Nel frattempo, Ankara ha compiuto passi in avanti importanti per migliorare le sue relazioni con Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita e Israele; per alcuni analisti, queste iniziative diplomatiche possono fungere da apripista per un sostanziale miglioramento delle relazioni con l'Egitto<sup>21</sup>.

La ripresa delle relazioni tra i due attori dell'area potrebbe passare per la nomina di un ambasciatore turco al Cairo per poi culminare con un incontro fra il presidente egiziano e la sua controparte turca; un evento, quest'ultimo, che assumerebbe grande rilevanza viste le tensioni che hanno caratterizzato i rapporti tra i due stati nell'ultimo decennio.

Accanto al processo per la ripresa delle relazioni con la Turchia, l'Egitto è attivamente impegnato nelle attuali crisi regionali. In occasione della 159<sup>a</sup> sessione del Consiglio della Lega araba di inizio marzo, il ministro degli Esteri egiziano ha sottolineato l'impegno del Cairo a sostegno della causa palestinese e del processo di pace in Medio Oriente in un contesto di crescente tensione tra Israele e l'Autorità palestinese. Recatosi in visita nelle zone siriane colpite dal disastroso terremoto del febbraio 2023, il ministro ha affermato che l'Egitto è desideroso di risolvere la crisi in Siria il prima possibile per preservare l'integrità territoriale e sostenere le istituzioni del paese. Rispetto alla crisi libica, dagli sviluppi ancora incerti, il Cairo ha evidenziato l'importanza di approvare quanto prima un quadro costituzionale e legale unitario che possa condurre velocemente verso le elezioni presidenziali e parlamentari<sup>22</sup>. Contestualmente è stata ribadita la necessità di una pace tra le varie fazioni libiche, da raggiungere senza alcun tipo di interferenza esterna che mini la sovranità statale del paese. Condizione necessaria, come sottolineato da Shoukry sempre in occasione della 159<sup>o</sup> sessione del Consiglio della Lega araba, lo scioglimento delle milizie presenti in Libia e il ritiro dal paese di tutti i combattenti stranieri e dei mercenari<sup>23</sup>.

Infine, nel contesto del summit della Lega araba, è riemersa l'annosa questione della Diga del Gran Rinascimento etiope (Gerd), vitale per gli interessi egiziani. Questa volta il ministro degli Esteri ha fatto appello ai paesi arabi per ottenere il loro supporto nella disputa sulla diga che vede il Cairo e Addis Abeba su due fronti contrapposti. L'Egitto è impegnato da diverso tempo in colloqui con l'Etiopia per spingere il paese del Corno d'Africa ad accettare un accordo legalmente vincolante sul riempimento e il funzionamento della Gerd che possa limitare la riduzione della portata d'acqua del fiume Nilo. In occasione del summit Shoukry ha esplicitamente richiesto alle altre nazioni arabe di far pressioni sull'Etiopia affinché interrompa le sue "pratiche unilaterali e non cooperative e abbracci la volontà politica necessaria per accettare una delle soluzioni di compromesso offerte sul tavolo dei negoziati"<sup>24</sup>. Una proposta fondamentale per il Cairo, che intravede nel progetto etiope un possibile rischio legato all'emergenza idrica, e dunque alla sua stessa sopravvivenza.

---

<sup>20</sup> A. Melcangi, "Egypt and Turkey's Geopolitical Relations in a Troubled Middle East: What Can Be Improved and How", in K. Mezran, R. Menotti A. Melcangi, E. Badi, e A. Pavia (a cura di), *North Africa's transatlantic relations amid change and continuity*, Atlantic Council, settembre 2022.

<sup>21</sup> D. El-Bey, "New warmth in Egypt-Turkey relations?", *Abram Online*, 10 marzo 2023.

<sup>22</sup> "Egypt will spare no effort to support Palestinians' resilience against repressive practices: FM", *Egypt Today*, 8 marzo 2023.

<sup>23</sup> J. Rahhou, "Libyan Crisis: Egypt Confirms Support for Solution Under Skhirat Agreement", *Morocco World News*, 8 marzo 2023.

<sup>24</sup> H. Hendawi, "Egypt appeals to Arab nations for help in Nile dam dispute with Ethiopia", *The National*, 8 marzo 2023.

Guardando ai rapporti fra l'Egitto e gli Stati Uniti, nei primi giorni di marzo 2023 il segretario alla Difesa americano Lloyd Austin, in visita al Cairo come tappa finale del tour in Medio Oriente, ha dichiarato che la partnership con l'Egitto rappresenta ancora un "pilastro essenziale" dell'impegno di Washington in Medio Oriente. Durante l'incontro, dalle dichiarazioni congiunte sul rafforzamento della cooperazione militare tra i due paesi e sulla collaborazione bilaterale (necessaria per risolvere alcune crisi quali il conflitto israelo-palestinese), è emersa la necessità di superare il veto posto in passato dall'amministrazione Biden agli aiuti economici e militari concessi al Cairo, subordinati ora al rispetto dei diritti civili e delle libertà individuali per i cittadini egiziani<sup>25</sup>. Il ruolo chiave svolto negli ultimi anni dall'Egitto nella mediazione di numerosi accordi di cessate il fuoco tra i leader israeliani e palestinesi e la sua funzione di stabilizzatore dell'area, potrebbero portare l'amministrazione americana ad allentare le misure cautelative adottate dalla Casa Bianca nei confronti del paese nordafricano, soprattutto in un contesto multipolare mutevole che sembra aprire nuove finestre di opportunità ad attori internazionali come la Russia e la Cina.

---

<sup>25</sup> I. Ali, "In Egypt, Pentagon chief seeks to balance human rights and security", *Reuters*, 8 marzo 2021.

## IRAN

### L'ACCORDO CON L'ARABIA SAUDITA DÀ RESPIRO ALL'AMMINISTRAZIONE RAISI

Jacopo Scita

---

Se in Iran il quadro interno continua a essere caratterizzato da una forte insofferenza socioeconomica, l'annuncio di uno storico accordo con l'Arabia Saudita per la ripresa dei rapporti diplomatici tra i due paesi, raggiunto con la mediazione della Cina, ha permesso all'amministrazione Raisi di ottenere un'importante vittoria politica che, almeno temporaneamente, sposta l'attenzione dalla difficile situazione domestica, dalle crescenti relazioni militari ed economiche con la Russia e dallo stallo nelle negoziazioni per il ritorno all'accordo sul programma nucleare iraniano del 2015.

#### Quadro interno

Il quadro socioeconomico domestico continua a essere particolarmente problematico, segnalando un'insofferenza generalizzata sull'onda lunga delle proteste iniziate a settembre 2022. Sono altresì evidenti le profonde difficoltà delle autorità della Repubblica islamica a gestire in modo costruttivo il diffuso malcontento popolare e di una situazione macroeconomica fortemente instabile. Tuttavia, come osservato nei mesi precedenti, il regime appare sufficientemente saldo e in grado di controllare, almeno nel breve e medio periodo, le spinte rivoluzionarie popolari facendo ricorso a meccanismi di cooptazione e repressione violenta.

Proprio la repressione brutale delle proteste da parte delle autorità iraniane – si segnalano oltre 20.000 arresti, più di 500 morti, diffusi episodi di tortura, anche su minori, ed esecuzioni capitali<sup>1</sup> – sembra aver ridotto la frequenza e l'estensione delle manifestazioni pubbliche di massa. Ciononostante, lo scontento di un'ampia parte della società iraniana rimane evidente, suggerendo la possibilità che, in un contesto che vede il ricorso sempre più diffuso a forme di disobbedienza civile<sup>2</sup>, l'attuale situazione di stallo possa rapidamente trasformarsi in una nuova escalation. Ciò che continua a emergere chiaramente è la pressoché totale incapacità del sistema politico della Repubblica islamica di rispondere alle istanze di cambiamento richieste da parte della società civile iraniana, guidata dai segmenti più giovani, proponendo riforme che vadano in una direzione liberale e progressista.

Il paese e la comunità internazionale sono stati particolarmente turbati dal misterioso avvelenamento di migliaia di studentesse in 28 province iraniane tra novembre 2022 e marzo 2023<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, *Iran: Child detainees subjected to flogging, electric shocks and sexual violence in brutal protest crackdown*, 16 marzo 2023.

<sup>2</sup> "Iran's protests four months on: Hope, rage and despair", *Middle East Eye*, 15 gennaio 2023.

<sup>3</sup> "Mass Poisoning of Schoolgirls in Iran", *Iran Primer*, 16 marzo 2023.

Inizialmente le autorità iraniane hanno tentato di nascondere e sminuire la portata degli avvelenamenti – che per numero e diffusione geografica e temporale appaiono frutto di una strategia deliberata e coordinata – salvo poi, a seguito della crescente pressione delle famiglie coinvolte e dell’opinione pubblica, ammettere pubblicamente gli eventi e aprire un’indagine ufficiale. Degno di nota è l’intervento sugli eventi dell’ayatollah Ali Khamenei che in un discorso pubblico del 6 marzo ha chiesto la pena di morte per i responsabili degli avvelenamenti. A oggi, tuttavia, la responsabilità non è stata chiarita e la scarsa trasparenza da parte delle autorità iraniane ha portato a nuove manifestazioni di protesta a Teheran, Qom e in altre province del paese<sup>4</sup>.

La grave insofferenza sociale si sovrappone a una situazione economica sempre difficile, principalmente dettata dalla fortissima instabilità del rial. Come osservato da Henry Rome del Washington Institute, la perdita di valore della moneta è stata costante nei primi mesi dell’anno, raggiungendo a fine febbraio la soglia di cambio ufficiale di 600.000 rial per un dollaro<sup>5</sup>. La principale causa di instabilità monetaria è certamente un’inflazione rampante che relativamente ad alcuni beni fondamentali come cibo e bevande supera il 70% su base annua. Sempre Rome, nota che al tasso di cambio ufficiale si affiancano altri tassi stabiliti occasionalmente dal governo iraniano per cercare di gestire temporaneamente le crisi monetarie, con però il risultato di generare ulteriore corruzione in un sistema già ampiamente basato su un’economia informale di cui finiscono per beneficiare soprattutto alcuni potentati politici<sup>6</sup>. Da notare che la notizia dell’accordo tra Iran e Arabia Saudita ha avuto un effetto immediatamente positivo sul valore della moneta iraniana, tornata a 450.000 rial per un dollaro dopo i picchi di fine febbraio<sup>7</sup>.

## Relazioni esterne

Nei primi mesi del 2023 la politica estera iraniana ha continuato a muoversi lungo tre direttrici principali. La prima è quella relativa ai negoziati per il ritorno all’accordo sul programma nucleare iraniano siglato nel 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action, Jcpoa); la seconda riguarda i rapporti tra Teheran e i partner orientali, Mosca e Pechino; in ultimo, il dialogo con i paesi del Golfo Persico. Proprio in quest’ultimo ambito si è assistito a uno sviluppo particolarmente significativo. Il 10 marzo, infatti, Iran e Arabia Saudita hanno annunciato a Pechino di aver raggiunto un accordo per il ripristino delle relazioni diplomatiche, interrotte nel 2016 dopo che un gruppo di manifestanti iraniani aveva attaccato l’ambasciata saudita a Teheran a seguito dell’esecuzione in Arabia Saudita di un importante clerico sciita<sup>8</sup>. L’eccezionalità della notizia è stata ulteriormente amplificata dalla presenza della Cina come mediatore e garante dell’accordo, un ruolo nuovo per la Repubblica popolare che ha attirato grande attenzione mediatica.

Premessa necessaria per valutare la portata e i limiti dell’accordo tra Iran e Arabia Saudita è quella di ricostruire la dimensione regionale del processo di negoziazione, parzialmente offuscata dal ruolo

---

<sup>4</sup> F. Fassihi, “[Outraged Over Illnesses Among Schoolgirls, Iranians Return to Streets](#)”, *The New York Times*, 7 marzo 2023.

<sup>5</sup> H. Rome, “[Iran’s Currency Collapse May Not Lead to Diplomatic Desperation](#)”, The Washington Institute, 7 marzo 2023.

<sup>6</sup> B. Khajepour, “[Iranian exporters to suffer impact of frozen exchange rate](#)”, *Al-Monitor*, 9 gennaio 2023.

<sup>7</sup> “[Iran and Saudi Arabia Restore Ties](#)”, *Iran Primer*, 15 marzo 2023.

<sup>8</sup> “[Protesters storm Saudi embassy in Tehran after execution of top Shiite cleric](#)”, *France 24*, 2 gennaio 2016.

cinese emerso esclusivamente nell'ultima fase. Infatti, l'inedito formato di dialogo regionale ha origine a gennaio 2021 nel contesto di un complesso aggiustamento delle relazioni tra l'Iran e i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Gcc) che ha visto, nel corso di due anni, il ripristino dei rapporti diplomatici tra la Repubblica islamica e gli Emirati Arabi Uniti e il Kuwait. Nei due anni precedenti, il ruolo di mediatore tra l'Iran e i paesi del Golfo è stato assunto dall'Oman – attore storicamente impegnato nel mediare tra Teheran e la comunità internazionale – e dall'Iraq che ha ospitato i cinque round negoziali che hanno preceduto la finalizzazione dell'accordo tra Iran e Arabia Saudita. Il risultato finale, dunque, si porta in dote una fondamentale componente intra-regionale che sottolinea un interessante cambio di passo nelle relazioni tra i paesi del Golfo Persico (a tal proposito è corretto menzionare il summit di Al-Ula del gennaio 2021 che ho posto formalmente fine al blocco diplomatico messo in atto da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Bahrein nei confronti del Qatar).

Se non ridimensionato, dunque, il ruolo cinese va correttamente contestualizzato. L'avvicendamento tra Mustafa al-Kadhimi e Mohammed Shia' al-Sudani nel ruolo di primo ministro iracheno era risultato in una sospensione del processo negoziale di Baghdad, con grande frustrazione da parte saudita. Secondo indiscrezioni giornalistiche, l'idea di coinvolgere attivamente la Cina nel tentativo di riavviare le negoziazioni sarebbe partita da Riyadh e comunicata al presidente cinese Xi Jinping nel corso della visita in Arabia Saudita dello scorso dicembre. La delegazione cinese avrebbe poi trasmesso la volontà saudita di riprendere e concretizzare il dialogo al presidente Ebrahim Raisi durante il viaggio di quest'ultimo a Pechino a febbraio 2023<sup>9</sup>. In definitiva, dunque, la Cina ha avuto il merito di riuscire a intestarsi l'ultimo passaggio di un percorso già ampiamente avviato e di cui, presumibilmente, entrambe le parti in causa desideravano una soluzione positiva.

In termini concreti la reale portata dell'accordo resta dubbia e a oggi appare corretto considerarlo come il primo passo di un complesso processo di *de-escalation*. Se certamente è immaginabile che Iran e Arabia Saudita abbiano accettato alcune richieste della controparte, smussando delle politiche ritenute reciprocamente ostili, a oggi l'impegno ufficialmente preso dalle due parti è quello di fissare un periodo di due mesi entro cui riaprire le rispettive sedi diplomatiche<sup>10</sup>. Seppur promettente, l'impegno a ristabilire le relazioni diplomatiche interrotte nel 2016 rappresenta un passo minimo che lascia numerose questioni irrisolte. In questo senso sarà certamente importante osservare se e come l'accordo andrà a impattare sugli *spillover* regionali della competizione tra Teheran e Riyadh in Libano, Siria, Iraq e soprattutto Yemen. Soprattutto nel caso yemenita permane un certo scetticismo sulla possibilità che l'accordo favorisca un cambio di passo decisivo nello scontro tra il governo internazionalmente riconosciuto (e supportato dall'Arabia Saudita) e le milizie ribelli houthi supportate politicamente ed economicamente dall'Iran. Nonostante alcune indiscrezioni giornalistiche abbiano indicato nello stop all'invio di armi agli houthi una delle clausole accettate dall'Iran<sup>11</sup>, secondo diversi esperti è infatti improbabile che la Repubblica islamica scelga di

---

<sup>9</sup> S. Azimi, “The Story Behind China’s Role in the Iran-Saudi Deal”, Stimson Center, 13 marzo 2023.

<sup>10</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, *Joint Trilateral Statement by the People’s Republic of China, the Kingdom of Saudi Arabia, and the Islamic Republic of Iran*, 10 marzo 2023.

<sup>11</sup> D. Nissenbaum, S. Said, e B. Faucon, “Iran Agrees to Stop Arming Houthis in Yemen as Part of Pact With Saudi Arabia”, *The Wall Street Journal*, 16 marzo 2023.

abbandonare completamente il proprio supporto ai ribelli yemeniti<sup>12</sup>. La possibilità a oggi più realistica, dunque, è quella che l'ammorbidente nei rapporti tra Iran e Arabia Saudita sia almeno favorevole a un rinnovamento del cessate il fuoco rimasto in un limbo dopo il mancato rilancio a ottobre 2022<sup>13</sup>.

È altresì importante notare che il testo firmato a Pechino da Iran, Arabia Saudita e Cina fa esplicito riferimento a due precedenti accordi di cooperazione tra i due paesi del Golfo Persico: l'Accordo generale di cooperazione del 1998 e quello di cooperazione sulla sicurezza del 2001<sup>14</sup>. Il riferimento non appare casuale e richiama un periodo storico in cui Iran e Arabia Saudita avevano dimostrato un'inedita propensione a cooperare. Dal punto di vista di Teheran è evidente che la strada verso la normalizzazione dei rapporti con Riyadh ha una valenza legata a doppio filo alla necessità di uscire dall'attuale isolamento economico internazionale, aprendo a nuove opportunità di investimento nel paese. In questo contesto sono notevoli le dichiarazioni del ministro delle Finanze saudita Mohammed al-Jadaan che ha dichiarato alla Cnbc che l'Arabia Saudita potrebbe rapidamente iniziare a investire in Iran se Teheran terrà fede a quanto concordato<sup>15</sup>.

Per l'amministrazione Raisi, dunque, l'accordo raggiunto con l'Arabia Saudita grazie (anche) alla mediazione cinese rappresenta un doppio successo politico. Infatti, tra i temi di discontinuità rispetto all'amministrazione precedente rivendicati da Ebrahim Raisi si segnalano una politica estera focalizzata su due direttrici: quella regionale e quella del *"Look to the East"*, la politica orientale esemplificata nella necessità di ridare priorità alle relazioni con la Cina in contrapposizione con l'amministrazione Rouhani, accusata di aver danneggiato le relazioni sino-iraniane, trascurandole in favore del tentativo di riallacciare i rapporti commerciali con l'Unione europea<sup>16</sup>. La possibilità di annunciare un accordo con il principale rivale regionale e intestarne la mediazione finale alla Cina ha dunque consentito all'amministrazione Raisi di rivendicare una saldatura inedita tra le priorità regionali e globali della sua politica estera. Non sorprende, dunque, che i media conservatori iraniani, vicini alla presidenza, abbiano accolto con favore l'accordo, descrivendolo come l'ulteriore segno di un declino degli Stati Uniti nella regione a favore della Repubblica islamica e della Cina.

Se a livello regionale alcuni effetti della spinta positiva generata dall'accordo cominciano ad apprezzarsi suggerendo cauto ottimismo nella possibilità di *spillover*<sup>17</sup>, la questione dei rapporti tra Teheran e Pechino resta invece difficile da decifrare. La visita di Raisi a Pechino a febbraio era parsa come un tentativo della Repubblica popolare di porre rimedio alla scivolata diplomatica del comunicato congiunto Cina-Gcc di dicembre<sup>18</sup> nel tentativo di ristabilire quel bilanciamento tra Iran e le monarchie del Golfo che storicamente caratterizza le relazioni di Pechino con la regione.

---

<sup>12</sup> M. Motamedi, "What to expect after Iran, Saudi Arabia agree to restore ties", *AlJazeera*, 11 marzo 2023.

<sup>13</sup> "UN Yemen envoy indicates new truce may be agreed", *AlJazeera*, 17 gennaio 2023.

<sup>14</sup> M. Haghirian e J. Scita, "The Broader Context Behind China's Mediation Between Iran and Saudi Arabia", *The Diplomat*, 14 marzo 2023.

<sup>15</sup> N. Turak, "Saudi Arabia could start investing in Iran 'very quickly', finance minister Mohammed Al-Jadaan says", *CNBC*, 15 marzo 2023.

<sup>16</sup> S. Azimi, "Iran's Special Relationship with China Beset by 'Special Issues'", *Bourse & Bazaar Foundation*, 16 febbraio 2023.

<sup>17</sup> S.J. Frantzman, "Iran seeks Bahrain ties next after Saudi rapprochement – analysis", *The Jerusalem Post*, 15 marzo 2023.

<sup>18</sup> J. Scita, "Iran: tra proteste e guerra in Ucraina, una tempesta perfetta?", *ISPI Focus Mediterraneo Allargato n.1 n.s.*, 27 gennaio 2023.

Detto che la notizia della mediazione cinese tra Teheran e Riyadh deve necessariamente portare a una rilettura dell'importanza della visita di Raisi a Pechino, i dati macroeconomici continuano a indicare che l'implementazione della Comprehensive Strategic Partnership (Csp) che i due paesi hanno siglato nel 2021 rimane farraginosa. Nel 2022 l'interscambio commerciale tra i due paesi si è attestato sotto i 16 miliardi di dollari, un dato lontano dal potenziale economico dei due paesi, con una bilancia commerciale sfavorevole all'Iran imputabile alla sostanziale assenza di importazioni ufficiali di petrolio<sup>19</sup>. La relazione tra Teheran e Pechino rimane dunque ammantata da un carattere di "eccezionalità" in cui la Cina offre all'Iran, attraverso l'acquisto di petrolio a sconto tramite paesi intermediari<sup>20</sup>, quel supporto economico necessario alla sopravvivenza del regime senza però che ci siano reali presupposti di una normalizzazione della partnership nel breve e medio periodo.

Sul fronte dei rapporti tra Teheran e Mosca l'intesa militare rimane centrale. I droni iraniani continuano a essere utilizzati dalla Russia nel conflitto in Ucraina, con all'orizzonte la possibilità che le forze armate russe avviino la produzione domestica gli Uav Shaded-136<sup>21</sup>. Per quanto riguarda invece la fornitura di missili balistici a lungo raggio iraniani, invece, i due paesi sembrano aver deciso un approccio più cauto e attendista, probabilmente dettato dal rischio di contromisure da parte statunitense<sup>22</sup>. Tuttavia, è importante segnalare che la cooperazione militare tra i due paesi non è unidirezionale. A inizio marzo, infatti, la delegazione iraniana alle Nazioni Unite ha annunciato la finalizzazione di un accordo con Mosca per la fornitura a Teheran del caccia multiruolo Sukhoi Su-35<sup>23</sup>. Sebbene sia le tempistiche sia l'entità numerica della fornitura rimangano non chiare, è evidente che la possibilità di impiegare un velivolo tecnologicamente moderno rappresenterebbe per la Forza aerea della Repubblica islamica dell'Iran (Iriaf) un *upgrade* di notevole importanza per una flotta che continua a operare con velivoli tecnologicamente obsoleti (come per esempio i MiG-29 di epoca sovietica e alcuni F-14 Tomcat risalenti agli anni Settanta) rimasti in servizio a cause dell'impossibilità di sviluppare o acquistare piattaforme più recenti.

Infine, per quanto riguarda l'avanzamento del programma nucleare iraniano e le negoziazioni per un ritorno all'accordo del 2015, i primi mesi del 2023 hanno visto uno sviluppo problematico sul primo fronte e uno stallo sostanziale del secondo. A fine febbraio l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Iaea) ha segnalato la rilevazione di particelle di uranio arricchito all'83,7%<sup>24</sup>. Nonostante le rilevazioni dell'agenzia non suggeriscano un accumulo di materiale fortemente arricchito, la produzione di uranio arricchito oltre l'80%, dunque vicino alla soglia del 90% di purezza ritenuta compatibile con lo sviluppo di armi atomiche, rappresenterebbe un salto di qualità preoccupante nella strategia di escalation iraniana che era arrivata alla produzione di uranio arricchito al 60%. La necessità di chiarire l'origine delle particelle rilevate dall'Iaea ha spinto il direttore dell'agenzia Rafael Mariano Grossi a recarsi in visita a Teheran a inizio marzo. Il risultato

---

<sup>19</sup> "China-Iran Trade Report (December 2022)", Bourse & Bazaar Foundation, 7 febbraio 2023.

<sup>20</sup> A. Dawi, "Iran Boosts Cheap Oil Sale to China Despite Sanctions", *VOA*, 26 gennaio 2023.

<sup>21</sup> D. Nissenbaum e W.P. Strobel, "Moscow, Tehran Advance Plans for Iranian-Designed Drone Facility in Russia", *The Wall Street Journal*, 5 febbraio 2023.

<sup>22</sup> J.P. Rathbone et al., "Russia and Iran hesitate over co-operation as west warns of costs", *Financial Times*, 6 marzo 2023.

<sup>23</sup> "Iran to buy Su-35 fighter jets from Russia - Iranian broadcaster", *Reuters*, 12 marzo 2023.

<sup>24</sup> S. Liechtenstein, "UN report: Uranium particles enriched to 83.7% found in Iran", *Associated Press*, 28 February 2023.

della visita sembra essere stato quello di una promessa di maggior cooperazione da parte delle autorità iraniane con l'agenzia delle Nazioni Unite (e.g., la riattivazione delle telecamere installate in alcuni siti nucleari iraniani che l'amministrazione Raisi aveva deciso di rimuovere nel 2022)<sup>25</sup>. Seppur Grossi abbia espresso moderato ottimismo riguardo un miglioramento della cooperazione tecnica con l'Agenzia nucleare iraniana (Aeoi), dal lato politico le negoziazioni rimangono sostanzialmente bloccate. Nonostante si siano osservati alcuni movimenti a livello regionale, tra cui diversi incontri tra le autorità iraniane e quelle omanite e qatarine, la posizione europea e statunitense nei confronti delle negoziazioni rimane negativamente influenzata tanto dalla repressione violenta delle proteste quanto dal limitato livello di cooperazione tecnica e politica da parte delle autorità iraniane. A oggi, dunque, nonostante una soluzione pacifica nel solco tracciato dall'accordo del 2015 continui a essere nell'interesse e nelle preferenze occidentali, le negoziazioni tra Teheran e la comunità internazionale restano sospese in un limbo. Nei prossimi mesi, dunque, sarà importante tenere sotto osservazione sia i possibili *spillover* dell'accordo tra Iran e Arabia Saudita sul dossier nucleare sia le eventuali interazioni costruttive tra Teheran e Washington, con un lungamente atteso scambio di prigionieri<sup>26</sup> a rappresentare uno sviluppo potenzialmente positivo per le interazioni tra l'Iran e l'Occidente.

---

<sup>25</sup> F. Murphy, “Iran’s concessions to IAEA largely depend on future talks, Grossi says”, *Reuters*, 6 marzo 2023.

<sup>26</sup> D. De Luce e A. Williams, “The U.S. and Iran are holding indirect talks on a possible prisoner exchange, with the help of the U.K. and Qatar, sources say”, *NBC News*, 15 febbraio 2023.

## ISRAELE

### NETANYAHU OSTAGGIO DELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Anna Maria Bagaini

---

Israele sta attraversando un momento di crisi senza precedenti, mentre la battaglia per salvaguardare la sua democrazia si intensifica nel dibattito politico e nelle strade. Le ripercussioni della riforma giudiziaria portata avanti dal sesto governo di Benjamin Netanyahu sono riscontrabili tanto sul piano interno, sempre più instabile dal punto di vista democratico ed economico, quanto sul fronte della sicurezza. L'esecutivo si trova infatti ad affrontare mesi difficili sul piano regionale e sul versante palestinese.

#### Quadro interno

Israele si ritrova al centro di un'enorme crisi politica. Il governo di estrema destra del primo ministro Benjamin Netanyahu sta promuovendo una legislazione che mira a indebolire in modo significativo il sistema giudiziario del paese<sup>1</sup>, conferendo un potere quasi illimitato all'esecutivo. La proposta di riforma include infatti una "clausola di annullamento" che consentirebbe alla maggioranza semplice (61 parlamentari su 120) di rigettare le decisioni della Corte suprema. Quest'ultima è infatti l'unica istituzione con il potere di rivedere le leggi approvate a maggioranza parlamentare. Come se le suddette modifiche non sbilanciassero l'equilibrio tra i poteri, la revisione cambierebbe radicalmente anche il processo delle nomine giudiziarie, riducendo l'indipendenza del sistema giudiziario dalle pressioni politiche.

Una questione getta ulteriori ombre sugli interessi di questa manovra e sulla natura dell'intera crisi: il processo per corruzione, frode e abuso d'ufficio a carico di Netanyahu, a tre anni dall'apertura del caso<sup>2</sup>. Il piano di revisione giudiziaria potrebbe infatti favorire il premier. In primo luogo, il suo governo essenzialmente controllerebbe i tre giudici che attualmente presiedono il suo caso. Inoltre, il nuovo sistema per le nomine giudiziarie darebbe al governo il potere di nominare i prossimi giudici della Corte suprema israeliana, a cui non è escluso che il processo al primo ministro possa arrivare. Secondo le nuove regole, gli alleati politici di Netanyahu avrebbero la possibilità di scegliere i giudici che, in effetti, decideranno il suo destino.

Questa riforma giudiziaria non è solo frutto del volere del primo ministro, ma ha l'appoggio di diversi partiti religiosi della coalizione di governo per diversi motivi, non solo ideologici. In primo luogo, c'è il caso di Shas, il partito ultraortodosso (o Haredi) guidato dal veterano politico Aryeh Deri. Il mese scorso, la Corte suprema ha annullato la sua nomina a ministro dell'Interno a causa

---

<sup>1</sup> Israel Democracy Institute, *The Planned Overhaul of Israel's Judiciary*.

<sup>2</sup> Y. Friedson, "Three Years In, Netanyahu's Trial Has No End in Sight", *Haaretz*, 10 febbraio 2023.

delle sue precedenti condanne. Insieme alla riforma il partito ha promosso nella metà di marzo una proposta di legge che vieterebbe alla Corte di intervenire sulle nomine ministeriali e ciò permetterebbe a Deri di riprendere l'incarico di governo.

L'altro partito ultra-ortodosso, Giudaismo Unito della Torah, conta sulla revisione giudiziaria per risolvere una delle controversie più lunghe e discusse della politica israeliana: la questione dell'arruolamento Haredi<sup>3</sup> nell'esercito. Infine, ma non meno importante, la riforma giudiziaria è fortemente sostenuta dal partito di estrema destra Sionismo religioso, impegnato nell'espansione degli insediamenti israeliani nei territori. Un controverso disegno di legge, che abroga sezioni della Legge sul disimpegno<sup>4</sup> del 2005 e che ha spianato la strada all'evacuazione di quattro insediamenti nel nord della Cisgiordania, è stato approvato in prima lettura dal plenum della Knesset nella tarda notte del 13 marzo. L'abrogazione permetterà ai coloni di vivere nella regione in cui si trovavano i quattro insediamenti di Homesh, Ganim, Kadim e Sa-Nur nel nord della Cisgiordania.

I piani del governo hanno portato a un coro di avvertimenti da parte dei maggiori esperti economici in Israele e all'estero, i quali ritengono che la proposta di riforma ponga gravi rischi per la stabilità e il successo dell'economia israeliana. Questi avvertimenti sono stati lanciati dall'attuale governatore della Banca d'Israele, da molti dei suoi predecessori e da centinaia di economisti. Il mese scorso miliardi di dollari sono stati spostati dalle banche israeliane verso gli Stati Uniti e l'Europa per paura che Israele si trasformi in un regime illiberale a seguito della riforma giudiziaria<sup>5</sup>. Questi timori sono stati rafforzati dal coinvolgimento prominente (e raro) del settore high-tech (che rappresenta il 15% del Pil israeliano<sup>6</sup>) nelle proteste contro i piani del governo.

Per dodici settimane consecutive, infatti, centinaia di migliaia di israeliani sono scesi in piazza per manifestare contro la riforma giudiziaria, in quello che è diventato uno dei più grandi movimenti di protesta nella storia di Israele. Le proteste hanno coinvolto anche l'esercito; più di 6.000 soldati di riserva hanno firmato nelle scorse settimane una petizione dichiarando che non si sarebbero presentati in servizio in segno di protesta<sup>7</sup>, inclusi i piloti riservisti del 69° squadrone aereo<sup>8</sup>. L'obiettivo dei manifestanti è bloccare una riforma che secondo loro rappresenterebbe un rischio per la democrazia israeliana. Il forte sostegno alla riforma da parte dei partiti religiosi (Shas, Giudaismo Unito della Torah e Sionismo religioso) ha poi contribuito a rendere la Corte suprema un simbolo di molto di più dei semplici controlli ed equilibri nel sistema democratico israeliano. È diventata una lotta per la natura dello stesso Israele, ebraico e democratico.

Il primo ministro Netanyahu, dal canto suo, è consapevole delle gravi ripercussioni che gli sviluppi politici interni stanno avendo sia sul lato economico sia nell'ambito della sicurezza. Tuttavia, non ha abbastanza potere (a costo di sacrificare il governo) per contenere iniziative controverse da parte dei membri della sua coalizione, che potrebbero far precipitare ulteriormente la situazione.

---

<sup>3</sup> G. Malach, "Ultra-Orthodox Service in the IDF: An Ongoing Struggle", Israel Democracy Institute, 27 ottobre 2019.

<sup>4</sup> "Disengagement Plan Implementation Law", Economic Cooperation Foundation, 17 febbraio 2005.

<sup>5</sup> G. Lior, "Israel's judicial reform prompts multi-billion cash outflow, sources say", *Ynetnews*, 15 febbraio 2023.

<sup>6</sup> Israel Innovation Authority, *Israel Innovation Authority's 2022 - Innovation Report*.

<sup>7</sup> R. Bergman, P. Kingsley, "Protests Over Netanyahu's Judiciary Overhaul Spread to Israel's Military", *New York Times*, 6 marzo 2023.

<sup>8</sup> Lo squadrone "Hammer" è composto da F-15I aerei da combattimento in grado di raggiungere l'Iran.

Nel tentativo di contenere il clima altamente volatile, il presidente Isaac Herzog ha invitato nuovamente le parti politiche ad avviare negoziati basati sulla sua proposta di “People’s Framework”<sup>9</sup> per sostituire i piani del governo, per scongiurare la crisi in atto. Nonostante i numerosi inviti da parte del presidente di aprire un dialogo in merito alla riforma che coinvolge tutte le forze politiche, il primo ministro ha preferito fino ad ora procedere unilateralmente nel portare avanti la visione di un nuovo sistema giuridico promossa dalla coalizione.

La sera di lunedì 27 marzo, il primo ministro Benjamin Netanyahu ha annunciato una momentanea pausa del processo legislativo della riforma giudiziaria fino all’inizio della sessione estiva della Knesset, prevista per il prossimo 30 aprile. Questa pausa, già breve, è stata resa ancora meno significativa dal fatto che l’annuncio di Netanyahu è arrivato poco dopo l’approvazione da parte del Comitato per la costituzione, la legge e la giustizia del disegno di legge sulla riforma delle nomine giudiziarie, ora pronto per le sue letture finali nel plenum della Knesset. Il giorno successivo i parlamentari dell’opposizione si sono infuriati quando è diventato evidente che, nonostante l’annuncio del primo ministro della sera precedente, uno dei suoi disegni di legge più controversi era stato comunque presentato alla Knesset per le letture finali, e ciò consentirebbe di portarlo all’approvazione in qualsiasi momento.

La decisione di rinviare il processo di riforma è avvenuta in seguito a un accordo con il partito di coalizione di estrema destra Otzma Yehudi. Di fronte alla minaccia sollevata dal ministro della Sicurezza nazionale Itamar Ben-Gvir di togliere il sostegno al governo, il premier ha concesso a quest’ultimo il permesso di istituire una Guardia nazionale, un corpo di polizia che dovrebbe essere impiegato nelle città miste israeliane, come ad esempio Lod.

Diversi fattori hanno spinto Netanyahu verso la decisione di annunciare questa pausa. Sicuramente le massicce proteste che hanno interessato il paese nell’ultimo periodo, congiuntamente allo sciopero sindacale che ha minacciato di paralizzare l’economia del paese, hanno contribuito a questa decisione. Ma l’elemento che ha fatto propendere Netanyahu verso questa decisione risiede in un motivo di ordine tattico: nonostante sia a capo di una coalizione di 64 membri nella Knesset (composta da 120 parlamentari), il primo ministro non era più certo di avere i voti per la maggioranza assoluta<sup>10</sup>. Inoltre, il licenziamento da parte di Netanyahu del ministro della Difesa Yoav Gallant ha provocato un profondo dissenso tra i ranghi dell’esercito, al punto da costituire una minaccia tangibile alla sicurezza dello stato. La reazione del premier è stata percepita irrazionale, antidemocratica e irresponsabile, specialmente durante la stagione del Ramadan, mentre Israele deve affrontare crescenti minacce militari. Netanyahu si rende conto che il prezzo da pagare per indebolire la Corte suprema si sta traducendo in una trappola politica. Infatti, è probabile che la Corte suprema dichiari incostituzionale la riforma. Se questo dovesse avvenire, il governo potrebbe decidere di ignorare la decisione della Corte, trovandosi così in un’*impasse* costituzionale senza precedenti.

Non dimentichiamo che crescita economica e sicurezza interna, ora messi in discussione dalla reazione degli israeliani alla riforma, sono stati i due pilastri sui quali Netanyahu ha costruito negli

---

<sup>9</sup> Office of the President, [הנשיא דבר](#), marzo 2023.

<sup>10</sup> M. Hauser Tov, “[Likud Sources: Netanyahu to Freeze Judicial Overhaul After Boisterous Night of Protests](#)”, *Haaretz*, 27 marzo 2023.

anni la sua reputazione politica, conquistando il soprannome di “Re Bibi”. Nella precarietà dell’attuale scenario, entrambi stanno venendo a mancare, mettendo in grave dubbio il futuro di Netanyahu e di Israele stesso.

## Relazioni esterne

In Israele la pressione degli eventi interni di questi giorni sembrerebbe aver superato l’attenzione per la minaccia posta dai progressi iraniani nell’arricchimento dell’uranio<sup>11</sup>. Le forze di sicurezza israeliane sono in stato di massima allerta sia al confine settentrionale sia a quello meridionale sin dagli incidenti di Huwara, in cui i fratelli israeliani Hallel e Yagel Yaniv sono stati assassinati e i coloni israeliani hanno reagito vandalizzando case, automobili e traumatizzando i residenti. A soli tre mesi dall’insediamento del governo di estrema destra di Netanyahu, i raid israeliani nelle città palestinesi si sono intensificati, in linea con un trend di crescita nell’ultimo anno. Le operazioni militari israeliane sono sempre più intense nei centri della Cisgiordania, specialmente in città come Jenin e Nablus, dove la militanza palestinese è stata alimentata da neonati gruppi armati come il Lion’s Den. Gli scontri si sono comunque estesi anche a città generalmente considerate tranquille dall’establishment della sicurezza, come per esempio Gerico.

L’avvertimento in merito all’imminenza di una terza intifada, su entrambi i lati della Linea Verde<sup>12</sup>, è giunto non solo dai vertici militari israeliani<sup>13</sup>, ma anche dal direttore della Cia William Burns durante la sua visita in Israele lo scorso gennaio. Gli elementi che preoccupano sono un mix volatile che potrebbe innescare uno scontro diffuso e diretto: la continua debolezza dell’Autorità palestinese guidata dal presidente Mahmoud Abbas, l’ascesa dell’estrema destra al governo in Israele, l’azione dei suoi ministri in posizioni chiave (quali Ben-Gvir alla Sicurezza interna e Bezalel Yoel Smotrich al ministero delle Finanze) e un’ondata di violenze in Cisgiordania e Israele che continua da quasi un anno senza orizzonti diplomatici<sup>14</sup>. Anche se il confine tra Israele e Gaza è stato relativamente tranquillo negli ultimi mesi, ci sono stati alcuni incidenti dall’inizio del 2023 e i leader di Hamas stanno mettendo in guardia Israele contro l’escalation annuale che di solito si verifica durante il Ramadan, sottolineando che qualsiasi modifica allo status quo sul complesso di al-Aqsa di Gerusalemme porterebbe il gruppo militante a intervenire<sup>15</sup>. Il mese di Ramadan si preannuncia come al solito molto delicato per una possibile escalation, a maggior ragione per la coincidenza di quest’anno con la Pasqua ebraica.

---

<sup>11</sup> S. Liechtenstein, “UN report: Uranium particles enriched to 83.7% found in Iran”, *AP News*, 1 Marzo 2023.

<sup>12</sup> A. D. Miller, “Netanyahu Faces His Own ‘Israeli Spring’”, *Foreign Policy*, 23 febbraio 2023.

<sup>13</sup> D. Byman, “The Third Intifada? Why the Israeli-Palestinian Conflict Might Boil Over Again”, *Foreign Affairs*, 7 febbraio 2023.

<sup>14</sup> A. Orion, “On the Brink of Nuclearization, the Brink of War, the Brink of the Abyss”, *INSS*, 15 marzo 2023.

<sup>15</sup> Il complesso di al-Aqsa a Gerusalemme è il terzo sito sacro più importante per l’Islam, nonché uno dei luoghi simbolo del conflitto israelo-palestinese. Il sito è amministrato dal waqf (traducibile con “fondazione pia”) di Gerusalemme, posto sotto la custodia della Monarchia giordana. Lo status quo consente l’accesso all’area a chiunque, ma permette il diritto alla preghiera ai soli fedeli musulmani. Negli ultimi anni le autorità israeliane, che controllano gli ingressi al sito, hanno più volte ristretto l’accesso dei palestinesi, provocando momenti di forte tensione. A rendere questa situazione ancora più delicata si aggiungono poi le azioni provocatorie di attivisti dell’estrema destra israeliana, i quali vorrebbero estendere il diritto alla preghiera alle persone di fede ebraica, malgrado l’opposizione dei palestinesi.

A un summit svoltosi a febbraio ad Aqaba – a cui hanno partecipato anche Egitto, Giordania e Stati Uniti – Israele e l’Autorità palestinese hanno discusso possibili misure atte a ridurre le tensioni proprio in vista del Ramadan. Il vertice tra Israele, Egitto, Stati Uniti, Autorità palestinese e Giordania ha mirato a favorire una cooperazione in materia di sicurezza che potesse arrestare il deterioramento della situazione in Cisgiordania e a Gaza, ma anche promuovere la creazione di una rete di sicurezza per contenere un’eventuale intifada con diramazioni a livello regionale.

Ancora più importante è l’ammissione implicita, alla base dell’incontro, secondo la quale appunto Netanyahu starebbe agendo in politica estera e di sicurezza sotto la pressione dei suoi colleghi di governo. L’incontro ha messo in luce questa profonda dicotomia di Netanyahu nel gestire la situazione politica e diplomatica; infatti il premier ha autorizzato la presenza di ufficiali israeliani all’incontro, ma ha immediatamente rinnegato il comunicato congiunto prodotto dal vertice<sup>16</sup>. Infatti, l’accenno all’impegno israeliano di congelare l’espansione degli insediamenti (insieme ad altri punti riguardanti le politiche israeliane in Cisgiordania) si opponeva in modo netto alla linea dei ministri Smotrich e Ben-Gvir. Nel rinnegare il documento di Aqaba Netanyahu rivela il pericoloso gioco di equilibri che sta cercando di portare avanti per non infrangere le aspettative della sua coalizione di governo e allo stesso tempo non negare le rassicurazioni richieste dai partner internazionali.

Netanyahu aveva accettato di inviare una delegazione ad Aqaba dopo aver riconosciuto che fosse nell’interesse di Israele: gli oltre due mesi di violenze in Cisgiordania dall’insediamento del suo governo, non solo hanno avuto ripercussioni sui legami di Israele con i paesi degli Accordi di Abramo (Emirati Arabi Uniti, Bahrein e Marocco), ma hanno anche ulteriormente allontanato un possibile avvicinamento dell’Arabia Saudita. I governi di questi paesi (e Washington) sono allarmati dalle politiche del nuovo governo nei confronti dei palestinesi e guardano con preoccupazione al periodo del Ramadan, già storicamente cruciale per le relazioni tra israeliani e palestinesi, ma in particolar modo quest’anno, con uno scenario interno particolarmente agitato dalle proteste contro la riforma giudiziaria e dall’escalation in Cisgiordania.

Per mantenere aperto il dialogo iniziato ad Aqaba, il 19 marzo si è tenuto un secondo summit, questa volta a Sharm el-Sheikh, occasione in cui le delegazioni di Israele, Autorità palestinese, Giordania, Egitto e Stati Uniti hanno lavorato per smorzare ulteriormente le tensioni e prevenire ulteriori violenze. Il resto del comunicato ribadiva gli accordi raggiunti all’incontro di Aqaba, compreso l’impegno di entrambe le parti (israeliana e palestinese) ad astenersi da misure unilaterali per un periodo da tre a sei mesi.

La freddezza dell’amministrazione Biden nei confronti dell’esecutivo israeliano è solo uno dei tanti grandi problemi di politica estera che affliggono Netanyahu. Le prospettive di un accordo di pace con l’Arabia Saudita, il suo obiettivo diplomatico più ambito, sembrano essersi allontanate: non solo i sauditi hanno appena deciso di rinnovare le relazioni diplomatiche con l’Iran, ma hanno effettivamente bloccato il viaggio del ministro degli Esteri israeliano Eli Cohen verso Riyadh per partecipare alla conferenza dell’Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite. La notizia dell’accordo raggiunto tra Riyadh e Teheran è arrivata come un fulmine a ciel sereno mentre

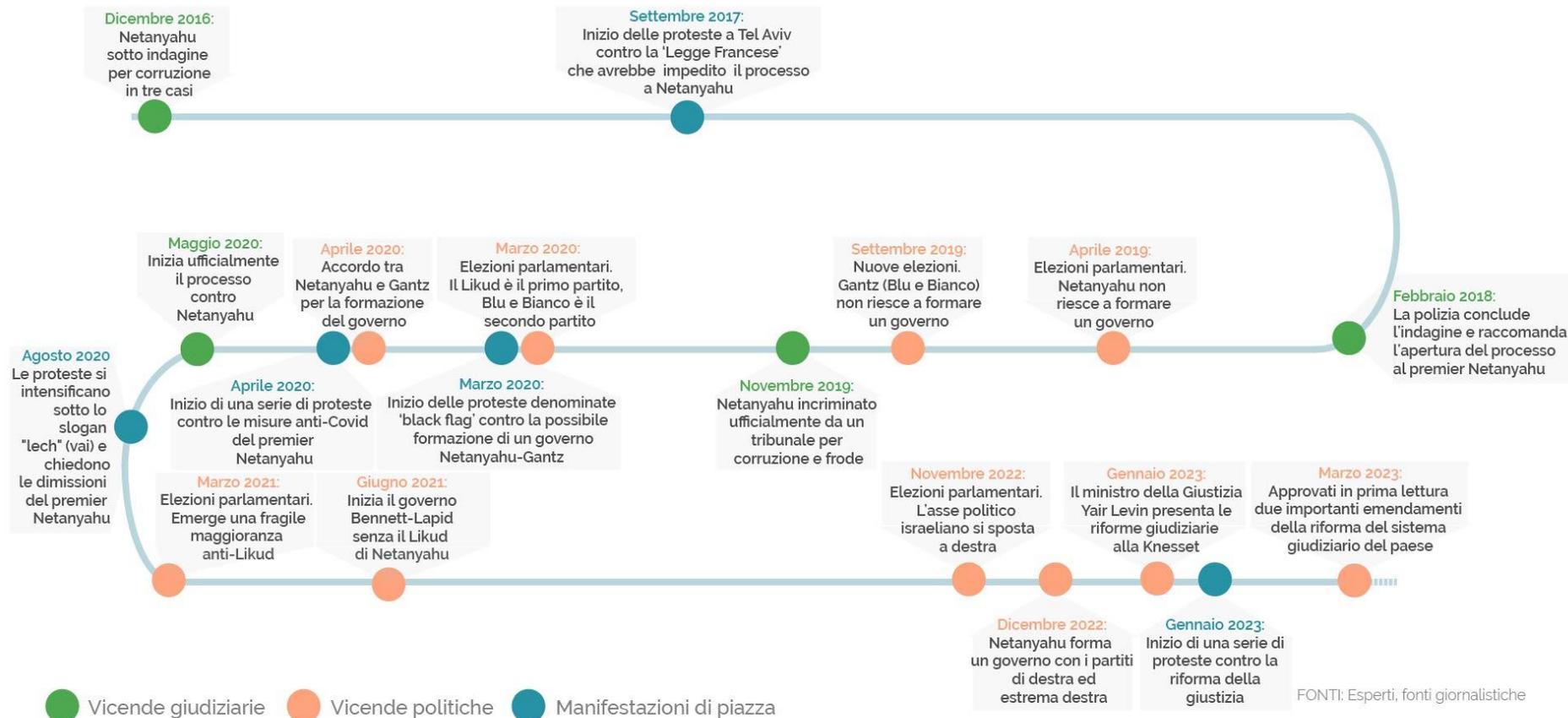
---

<sup>16</sup> U.S. Department of State – Office of the Spokesperson, *Aqaba Joint Communiqué*, 26 febbraio 2023.

il premier Netanyahu era a Roma per la sua visita alla presidente del Consiglio Giorgia Meloni. A sorprendere è stata soprattutto l'immagine della firma dell'accordo tra storici rivali a Pechino, a suggellare l'inizio di una nuova fase del coinvolgimento cinese in Medio Oriente.

# Evoluzione delle proteste in Israele

Gli eventi più significativi delle manifestazioni contro Netanyahu e la risposta del governo





## LIBANO

### IMMOBILE NELLA SUA “POLICRISI”

Marina Calulli

---

Secondo il rapporto *World Happiness* del 2023, oggi il Libano è quasi il paese più triste del mondo, superato in tristezza solo dall’Afghanistan<sup>1</sup>. La “tristezza libanese”, per parafrasare l’intellettuale libanese Samir Kassir, assassinato nel 2005, va persino oltre quella che Kassir teorizzava come un’angoscia collettiva derivante dalla paralisi dell’orizzonte di un popolo non più padrone della propria storia<sup>2</sup>. La società libanese è oggi vittima di quella che potremmo definire una “policrisi”, una crisi a diverse dimensioni che lascia incapaci di agire (dal basso) e proprio per questo minaccia l’identità di coloro su cui si impone. C’è, tuttavia, un elemento di tragicità nella policrisi libanese: l’inerzia dall’alto dell’élite politica in carica che trova nell’immobilità dell’azione la sola fonte di rinnovamento del proprio potere.

#### Quadro interno

Tra i fili intricati della policrisi libanese è importante distinguere una delle sue dimensioni più importanti: l’*impasse* politico-istituzionale prodotta della delegittimazione non solo dell’élite politica ma anche del modello confessionale libanese: un sistema fondato sulla spartizione del potere sulla base dell’appartenenza confessionale (cristiana, sunnita o sciita) e che nei fatti permette ai leader confessionali di istituire un cartello che limiti l’accesso al potere agli attori non confessionali. La critica dal basso al sistema confessionale è antica almeno quanto la costituzione di quest’ultimo (tra il mandato francese e il patto nazionale del 1943) ma ha raggiunto un’inedita magnitudine nel 2019, quando un movimento di protesta ha reagito all’inizio della crisi finanziaria ed economica (che continua ad aggravarsi), chiedendo le dimissioni dell’intera classe politica e la fine del confessionalismo.

Sfidando direttamente l’élite, questo movimento ha aperto una nuova fase di tensione con il potere. Tuttavia, il sistema confessionale libanese, proprio per la sua natura di “cartello”, ha una forte capacità di resilienza che si manifesta paradossalmente nell’immobilità in situazioni che richiederebbero invece risposte politiche urgenti: dalla crisi finanziaria, economica e sociale cominciata nel 2019, la cifra distintiva dell’élite è stata per l’appunto la non-azione o il blocco di qualsiasi iniziativa.

Il culmine di questa dinamica si è manifestato nella (non) risposta politica all’esplosione del porto di Beirut del 2020: non solo non vi è stato fino ad ora un compiuto accertamento delle

---

<sup>1</sup> J.F. Helliwell, R. Layard, J.D. Sachs, J. De Neve, L.B. Aknin, e S. Wang, *World Happiness Report 2023*, New York, 2023.

<sup>2</sup> S. Kassir, *L’infelicità araba*, Torino, Einaudi, 2006.

responsabilità, ma quest'ultimo si è trasformato in una *impasse* giudiziaria. Il giudice incaricato di seguire il dossier dell'esplosione, Tarek Bitar era stato sospeso nel 2021, in seguito ad accuse di parzialità da parte di Hezbollah e Amal. Nel gennaio 2023 Bitar ha però riaperto le indagini, entrando in collisione con il procuratore generale della Corte suprema Ghassan Oueidate, che lo ha a sua volta accusato di “ribellione contro la giustizia” e “usurpazione del potere”<sup>3</sup>.

Al contempo i leader tradizionali, usando il clientelismo e agitando l'incertezza di un potenziale futuro post-confessionale, sono ancora in grado di assicurarsi il voto di una parte sufficiente di elettorato. Le ultime elezioni del 15 maggio 2022 hanno confermato questo paradosso: nonostante undici candidati “nuovi”, nati dal movimento delle proteste del 2019, abbiano fatto ingresso nel parlamento, il sistema confessionale nel suo complesso ha retto.

Nonostante la simbolica tenuta elettorale, però, il sistema resta paralizzato. Dal maggio 2022 il primo ministro designato Najib Mikati non è riuscito a formare un nuovo governo. Inoltre, dal 31 ottobre 2022 il mandato del presidente Michel Aoun è scaduto, senza che il parlamento sia riuscito a trovare un accordo su un potenziale successore. Il doppio vuoto istituzionale non è una novità nella storia del Libano, dove il sistema confessionale spesso tende al vuoto politico, ma nell'attuale situazione di collasso finanziario, le sue ricadute sulla vita pubblica sono insostenibili.

Mentre sta decadendo la possibilità di raggiungere un accordo con il Fondo monetario internazionale (Fmi) per sbloccare 3 miliardi di dollari, il primo febbraio il Libano ha svalutato ufficialmente la moneta, portando il tasso di cambio da 1.500 a 15.000 lire libanesi per un dollaro americano. Sul mercato parallelo, tuttavia, un dollaro vale ormai 140.000 lire libanesi. Nel frattempo, le banche private continuano a rifiutarsi di dare ai propri clienti accesso ai propri risparmi, aggravando l'ira sociale che continua a sfogarsi in proteste organizzate contro le banche e i palazzi governativi<sup>4</sup>.

La *débâcle* dello stato ha infatti spinto l'80% della popolazione sotto la soglia di povertà e reso ancora più vulnerabile la situazione dei rifugiati che il Libano ospita sul suo territorio<sup>5</sup>. A ottobre 2022 un'epidemia di colera partita dalla Siria ha colpito i campi profughi in Libano. Non sorprendentemente, molti (sia profughi sia libanesi) stanno cercando di fuggire illegalmente dal paese. Per questo la Marina delle Forze armate libanesi, assieme alla task force marittima della United Nations Interim Force in Lebanon (Unifil), hanno cominciato a compiere eccezionali operazioni di pattugliamento della costa.

## Relazioni esterne

La debolezza interna dello stato si riflette non sorprendentemente nella posizione internazionale del Libano. In realtà, il sistema confessionale rende la frammentazione dello stato sistemica, rendendo ogni gruppo confessionale in grado di perseguire una politica estera indipendente e

---

<sup>3</sup> “Explosion au port de Beyrouth: Oueidate ordonne la libération de l'ensemble des personnes arrêtées et poursuit Bitar”, *L'Orient-Le Jour*, 25 gennaio 2023.

<sup>4</sup> “Watch: Protests in Lebanon as lira hits new low against dollar”, *Euronews*, 24 marzo 2023.

<sup>5</sup> T. Hassan, *World Report 2023: Lebanon – Events of 2022*, Human Rights Watch, 2023.

contraddittoria rispetto agli altri. Questa dinamica non sempre ha generato “debolezza” ma spesso ha messo il paese in grado di beneficiare del sostegno di potenze regionali e internazionali in contrasto tra loro. Tuttavia, l’attuale stagnazione politica interna ha paradossalmente assorbito anche le rispettive strategie delle potenze esterne. Ad esempio, gli Stati Uniti e la Francia hanno cercato di governare la crisi libanese proiettando sul paese le loro rispettive strategie, ma sia l’agenda statunitense sia l’agenda francese sono state a turno bloccate dall’incapacità domestica di trovare un consenso. L’ultima conferenza organizzata dalla Francia il 6 febbraio 2023 a Parigi ha confermato questa dinamica: la conferenza, in cui hanno partecipato, oltre alla Francia, gli Stati Uniti, l’Arabia Saudita, l’Egitto e il Qatar, non è riuscita neppure a catalizzare un accordo di massima sul nome del futuro presidente della Repubblica libanese.

Eguualmente, potrebbero rimanere intrappolate in questa dinamica anche le speranze che il Joint Trilateral Statement tra Cina, Arabia Saudita e Iran (che ha aperto la strada a una restaurazione delle relazioni diplomatiche saudita-iraniane) possa avere delle ripercussioni positive sul Libano. Ma anche volendo guardare alla questione libanese da una prospettiva puramente regionale, il riavvicinamento tra l’Arabia Saudita e l’Iran non sembra includere il Libano nell’equazione. Il Joint Trilateral Statement ha a che fare con la stabilità del Golfo ma non con quella del Levante arabo, verso cui l’Arabia Saudita sembra aver perso interesse in modo più strutturale rispetto all’Iran. In questo senso, il potenziale riavvicinamento diplomatico tra i due rivali regionali non necessariamente risolverà la loro competizione in Libano. Sia l’Arabia Saudita sia l’Iran hanno a lungo esercitato la loro influenza nel paese, attraverso un rapporto privilegiato con alcune famiglie e gruppi di potere sunniti la prima e con il partito e gruppo armato sciita Hezbollah il secondo. Tuttavia, a partire dal 2013 l’Arabia Saudita ha progressivamente ritirato i suoi investimenti e aiuti (accelerando, peraltro, la crisi economica e sociale libanese) come conseguenza del fallito tentativo di spezzare l’influenza iraniana nel paese. Quest’ultima però è molto più “strutturale” perché passa attraverso l’alleanza ideologica e strategica con Hezbollah, che difficilmente l’Arabia Saudita può pareggiare. In queste condizioni, è illusorio pensare che l’Arabia Saudita possa ripristinare il suo ruolo di “patrono” economico in quelle aree del paese (soprattutto la zona settentrionale di Tripoli) che aveva storicamente “nutrito”, in assenza di un forte ritorno politico. Peraltro, a prescindere dalla spirale viziosa che una dipendenza economica dalla rendita esterna genera, il ruolo storico dell’Arabia Saudita è stato parzialmente rimpiazzato dalla Turchia, attraverso associazioni caritatevoli e investimenti in settori strategici.

Insomma, contrariamente alla visione comune, la debolezza politica interna sembra allontanare, piuttosto che avvicinare, le potenze esterne. Questa dinamica peraltro rende il Libano estremamente vulnerabile sui tavoli negoziali, dove pure un consenso interno non manca. Un esempio è l’accordo che il Libano ha firmato nell’ottobre 2022 con Israele sulla demarcazione del confine marittimo tra i due paesi. L’accordo ha suscitato molte polemiche per le concessioni cospicue che Beirut ha fatto a Tel Aviv, tra cui il riconoscimento *de facto* dello stato di Israele senza la fine formale dello stato di guerra tra i due paesi, cui è legata anche la cruciale questione del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi che il Libano ospita sin dal 1948<sup>6</sup>. Inoltre, nonostante l’accordo

---

<sup>6</sup> N. Houssari, “Controversy as maritime border document suggests Lebanon recognized Israel”, *Arab News*, 10 marzo 2023.

sia stato presentato come un passo verso la risoluzione della crisi economica libanese – i leader politici hanno detto di voler trasformare il Libano in un esportatore di gas e così compensare il deficit dello stato – l'esplorazione dei giacimenti e dunque i potenziali proventi derivanti dall'estrazione di gas sono incerti (oltre che con delle ricadute potenzialmente negative sull'ambiente in una regione tra le più vulnerabili del pianeta ai cambiamenti climatici nei prossimi decenni).

Nel frattempo, il confine meridionale tra il Libano e Israele resta stabilmente esposto alla tensione perenne tra Hezbollah e Israele. Da una parte, il gruppo armato e partito politico filo-iraniano ha rafforzato negli ultimi mesi la sua presenza militare nella zona sotto il controllo di Unifil<sup>7</sup>. Dall'altra, le Forze di difesa israeliane continuano ad effettuare sorvoli non autorizzati dello spazio aereo. Entrambe le mosse rappresentano una violazione della risoluzione dell'Onu 1701, nel momento in cui la missione Unifil (il cui mandato è contenuto nella 1701) sarà sottoposta a rinnovo annuale il 1° settembre.

---

<sup>7</sup> UN Security Council, *Implementation of Security Council resolution 1701 (2006) during the period from 21 June to 2 November 2022*, 15 novembre 2022.

## LIBIA

### IL CONSOLIDAMENTO DI UN FRAGILE EQUILIBRIO FONDATO SUL CLIENTELISMO

Federico Manfredi Firmian

---

La Libia resta territorialmente e politicamente divisa fra due governi rivali. Da una parte ci sono le autorità politiche di Tripoli: il Governo di unità nazionale del primo ministro Abdul Hamid Dbeibah e l'Alto Consiglio di Stato presieduto da Khaled Mishri. L'est del paese e vaste zone della Libia centrale e meridionale sono invece nominalmente sotto l'autorità della Camera dei Rappresentanti, diretta da Aguila Saleh, e del governo parallelo di Fathi Bashagha. Di fatto però è il generale Khalifa Haftar a controllare questi territori. I due campi si reggono su network di forze armate e milizie organizzate a livello locale e regionale, ma mantengono al tempo stesso complesse alleanze internazionali.

Sul piano militare, i fronti sono stabili. Il rischio di una nuova guerra civile non è imminente, grazie a un tacito accordo fra Dbeibah e Haftar sulla ripartizione dei proventi del petrolio<sup>1</sup>. Ma le istituzioni politiche della Libia e i loro leader hanno perso legittimità agli occhi della popolazione<sup>2</sup>. Il paese resta fra i dieci più corrotti del mondo, secondo Transparency International<sup>3</sup>. Il rappresentante speciale dell'Onu, Abdoulaye Bathily, si sta adoperando ormai da mesi per organizzare delle nuove elezioni che potrebbero restituire legittimità al processo politico, ma i poteri forti dell'est e dell'ovest si oppongono, per non turbare un fragile equilibrio che conviene a entrambe le parti. In quest'ottica, le iniziative del presidente della Camera dei Rappresentanti Saleh e del presidente dell'Alto Consiglio di Stato Mishri per fornire una base legale per le elezioni si configurano come azioni volte a ostacolare Bathily e a posticipare indefinitamente le elezioni.

#### Quadro interno

Perdura il tacito accordo fra Dbeibah e Haftar che ha portato a un periodo di stabilità in Libia. L'accordo (teoricamente segreto ma ormai di dominio pubblico) è stato raggiunto grazie alla mediazione degli Emirati Arabi Uniti e ha portato alla nomina di Farhat Bengdara al posto di direttore della compagnia petrolifera nazionale Noc (National Oil Corporation) nel luglio 2022<sup>4</sup>. I termini dell'accordo non sono noti ma da quando Bengdara ha preso le redini della Noc la completa ripresa della produzione e delle esportazioni di petrolio in tutta la mezzaluna dell'est starebbe a

---

<sup>1</sup> H. Saleh, "Libya's new oil chief promises to lift blockades", *Financial Times*, 14 luglio 2022.

<sup>2</sup> Arab Barometer, *Wave VII - Libya Report*, ottobre 2022.

<sup>3</sup> Transparency International, *2021 Corruption Perception Index – Libya*.

<sup>4</sup> H. Saleh, "Libya's new oil chief promises to lift blockades", *Financial Times*, 14 luglio 2022; C. Stephen, "Libyan PM makes alliance with ex-enemy to cement ceasefire", *The Guardian*, 18 luglio 2022; H. Tharwat, "Internationally-sponsored deal uniting Dbaiba, Haftars has Libyan oil exports flowing again but raises controversy", *Mada Masr*, 18 luglio 2022.

indicare che Haftar sta incassando una percentuale dei proventi<sup>5</sup>. Entrambe le parti hanno quindi un forte interesse a mantenere l'attuale equilibrio di potere per continuare a spartire i proventi del petrolio.

La mancanza di fiducia del popolo libico nelle istituzioni è d'altra parte evidente nei risultati dell'ultimo sondaggio condotto da Arab Barometer, il network di ricercatori e accademici che da quasi due decenni monitora gli atteggiamenti e i valori sociali, politici ed economici del mondo arabo: il 50% dei libici non ha nessuna fiducia nel parlamento, mentre il 33% ha poca fiducia<sup>6</sup>. Numeri simili anche per l'Alto Consiglio di Stato: il 46% non ha nessuna fiducia in questa istituzione; un altro 24% ha poca fiducia<sup>7</sup>. Inoltre, il 65% dei libici ritiene che le istituzioni pubbliche siano molto corrotte<sup>8</sup> e il 74% afferma che il governo sta facendo poco o nulla per combattere il problema<sup>9</sup>.

Lo stesso Dbeibah è associato in Libia a casi di corruzione, che risalgono all'epoca di Muammar Gheddafi<sup>10</sup>. Secondo un'inchiesta delle Nazioni Unite, inoltre, diversi membri del Foro di Dialogo Politico Libico, l'istituzione che nel 2021 ha eletto l'attuale primo ministro, sarebbero stati pagati fino a 200.000 dollari in contanti per votare Dbeibah<sup>11</sup>. In seguito alla nomina di Bengdara alla Noc lo scorso luglio, sono emerse voci credibili su un ulteriore aumento della corruzione nel settore energetico<sup>12</sup>. La ripresa delle esportazioni di petrolio ha permesso alla Banca centrale libica di elargire circa 6 miliardi di dollari alla Noc, che ha pagato a sua volta circa un miliardo di dollari ad Agoco, una società sussidiaria attiva nell'est della Libia di fatto sotto il controllo di Saddam Haftar, uno dei figli del generale. Nonostante l'ingente pagamento, pochi mesi dopo Agoco lamentava di non avere più fondi in cassa. Diplomatici e giuristi ritengono che i fondi di Agoco potrebbero essere stati utilizzati per pagare il gruppo Wagner, la compagnia militare privata russa vicina al Cremlino che da diversi anni appoggia Haftar<sup>13</sup>. Gli Stati Uniti e l'Unione europea stanno inoltre monitorando con attenzione un accordo fra la società petrolifera russa Zarubezhneft e Agoco che potrebbe portare petrolio russo nei terminal petroliferi libici, per rivenderlo sui mercati internazionali come prodotto libico, eludendo così le sanzioni<sup>14</sup>.

Da diversi mesi il rappresentante speciale dell'Onu in Libia Abdoulaye Bathily, nominato nel settembre 2022, è impegnato a far sì che i leader libici e la comunità internazionale raggiungano un compromesso che potrebbe portare a nuove elezioni legislative e presidenziali entro la fine del 2023. L'organizzazione di elezioni libere e democratiche in Libia rappresenta l'approccio più ragionevole per riavviare il processo politico e restituire legittimità alle istituzioni. Ma diversi leader libici stanno cercando di posticipare le elezioni per consolidare potere politico e reti clientelistiche. Le elezioni presidenziali in Libia avrebbero dovuto avere luogo nel dicembre 2021, ma sono state

---

<sup>5</sup> T. Eaton e M. Lagha, "Libya's bellwether city", *New Lines Magazine*, 1 settembre 2022.

<sup>6</sup> Arab Barometer, *Wave VII - Libya Report...*, cit., p. 5.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>10</sup> W. Lacher, "Libya's flawed unity government", German Institute for International and Security Affairs, 22 aprile 2021.

<sup>11</sup> P. Wintour, "Libya's interim PM elected through bribery, UN inquiry says", *The Guardian*, 2 marzo 2021.

<sup>12</sup> A. Brahimi, "Libya's political impasse and the \$6 billion question", Atlantic Council, 1 febbraio 2023.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*; "West worried as AGOCO-Zarubezhneft rapprochement picks up pace", *Africa Intelligence*, 1 settembre 2022.

posticipate *sine die*, sulla carta a causa di controversie sulle regole e sull'eleggibilità dei principali candidati. In pratica, le figure più in vista sulla scena politica libica sanno di avere scarso appoggio popolare e non vogliono rischiare di perdere il potere in un processo elettorale democratico.

Le iniziative del presidente della Camera dei Rappresentanti Saleh e del presidente dell'Alto Consiglio di Stato Mishri sono forse l'esempio più eclatante di come diversi leader libici si stiano impegnando per ostacolare il lavoro di Bathily. La Camera dei Rappresentanti di Tobruk e l'Alto Consiglio di Stato di Tripoli sono teoricamente legislature rivali, nate dai disaccordi sulla legittimità delle elezioni del 2014. Ma se la Libia dovesse organizzare nuove elezioni legislative i membri di queste istituzioni e i loro leader sarebbero probabilmente scalzati. Da quando Bathily ha cominciato a lavorare per l'organizzazione di nuove elezioni, incontrando tutti i principali politici e comandanti libici, Saleh e Mishri hanno accettato formalmente di cooperare per raggiungere un'intesa sulla base costituzionale per le elezioni, attraverso un accordo est-ovest<sup>15</sup>. Questi sviluppi hanno ridato peso politico alla Camera dei Rappresentanti e all'Alto Consiglio di Stato, obbligando Bathily a prendere atto delle iniziative delle due legislature rivali.

Nel mese di febbraio la Camera dei Rappresentanti di Tobruk ha poi approvato un emendamento alla dichiarazione costituzionale del paese (la Costituzione *ad interim*) che dovrebbe fornire una base legale per le elezioni. L'emendamento crea in realtà complessi processi politici che a loro volta innescano altri processi: è un classico caso di procedure fini a se stesse, che servono a prendere tempo<sup>16</sup>. Lo stesso Bathily ha criticato l'emendamento, facendo notare che non dice nulla sull'ammissibilità dei candidati e la tempistica delle elezioni, ovvero le due principali controversie politiche che impediscono l'organizzazione del voto<sup>17</sup>. Il 27 febbraio il Rappresentante Speciale ha usato parole forti al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, affermando che "la politica libica sta attraversando una crisi di legittimità. Si potrebbe dire che la maggior parte delle istituzioni ha perso la propria legittimità anni fa"<sup>18</sup>. Bathily ha poi annunciato un nuovo piano per accelerare i negoziati e indire le elezioni entro la fine dell'anno. Il piano comporta la creazione di un "Comitato direttivo di alto livello" per consentire l'organizzazione di elezioni presidenziali e legislative nel 2023<sup>19</sup>. Bathily ha affermato che il comitato riunirà leader politici e istituzionali, rappresentanti delle forze tribali e della società civile, attori della sicurezza, donne e giovani. Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia hanno espresso il loro sostegno al piano. Tuttavia, la Russia ha dichiarato il proprio scetticismo<sup>20</sup>, sollevando dubbi sull'appoggio del Consiglio di sicurezza.

Pochi giorni dopo, il 2 marzo, l'Alto Consiglio di Stato ha approvato le modifiche costituzionali proposte dalla Camera dei Rappresentanti<sup>21</sup>. Procedo quindi l'iniziativa di Saleh e Mishri. I due uomini politici intendono presentarsi come custodi di un processo politico "a guida libica", allo scopo di elevare il proprio profilo e marginalizzare le Nazioni Unite. Per non essere da meno, anche

---

<sup>15</sup> S. Zaptia, "Saleh and Mishri agree to unify Libya's governments at Morocco meeting", *Libya Herald*, 22 ottobre 2022; "Libya: what happened today in the meeting on the elections mediated by Egypt", *Agenzia Nova*, 5 gennaio 2023.

<sup>16</sup> "Libya approves constitutional changes in move towards elections", *Al Jazeera*, 2 marzo 2023.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> "Libya: Bathily proposed election support body, as public frustration mounts," *UN News*, 27 febbraio 2023.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> M. Weissenstein, "UN will struggle to unify Libya with elections this year", *Associated Press*, 28 febbraio 2023.

<sup>21</sup> "Libya council votes on measure needed for elections", *Reuters*, 2 marzo 2022.

Dbeibah ha posto un nuovo ostacolo al piano di Bathily, dichiarando che rifiuterà di cedere le redini a un nuovo governo se le modifiche costituzionali che dovrebbero permettere l'organizzazione di nuove elezioni non verranno prima sottoposte a referendum<sup>22</sup>. L'organizzazione di nuove elezioni entro la fine dell'anno, tanto auspicata da Bathily, resta dunque molto incerta.

In questo contesto, l'ordine politico bicefalo che governa la Libia si sta consolidando, così come le reti clientelistiche e i giri di affari che lo sostengono. Il paese resta territorialmente diviso e politicamente frammentato, ma i leader libici sembrano concordi nell'ostacolare il lavoro delle Nazioni Unite al fine di mantenere le loro posizioni.

## Relazioni esterne

Le buone relazioni di Washington con il governo Dbeibah hanno reso possibile lo scorso dicembre l'estradizione di Abu Agila Masud, sospettato di aver costruito l'ordigno che nel 1988 ha distrutto il volo Pan Am 103, causando il disastro di Lockerbie. Se la minaccia del terrorismo internazionale in Libia resta contenuta<sup>23</sup>, questione fondamentale oggi per gli Stati Uniti è come contrastare le attività del gruppo Wagner nel paese<sup>24</sup>. La compagnia militare privata di Evgenij Prigožin è attiva in Libia, come in altre parti dell'Africa, per promuovere gli interessi del Cremlino, ostacolare le politiche dei paesi occidentali e realizzare profitti eludendo le sanzioni internazionali. In Libia Wagner offre appoggio militare a Haftar e lo sostiene inoltre in materia di strategia politica e campagne di disinformazione<sup>25</sup>. La collaborazione con Haftar ha permesso a Wagner di stabilire posizioni strategiche in tutto il paese, anche nei pressi di importanti infrastrutture energetiche, quali Sharara (il più importante giacimento petrolifero della Libia, con un output giornaliero di 300.000 barili) e dei terminal petroliferi di Ras Lanuf, es-Sider e Zuetina<sup>26</sup>. Da notare che il blocco delle esportazioni di petrolio dalla Libia nella prima metà del 2022 ha coinvolto forze allineate all'Esercito nazionale libico di Haftar nelle stesse infrastrutture dove è presente Wagner<sup>27</sup>. Il blocco ha favorito la Russia, all'epoca impegnata nelle fasi iniziali della guerra in Ucraina. In seguito, il tacito accordo raggiunto tra Haftar e Dbeibah sulla ripartizione dei proventi del petrolio ha permesso al generale di pagare i debiti contratti con il gruppo Wagner. Quest'ultimo inoltre mantiene nel paese diverse basi che servono come punto di appoggio e smistamento per il trasferimento di armamenti e personale militare in Mali, Burkina Faso, Ciad, Repubblica Centrafricana e Sudan<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> “Will Dbeibeh refuse to hand over power if a referendum on the election law is not held?”, *The Libya Update*, 9 marzo 2023.

<sup>23</sup> “Libya and US Policy”, Congressional Research Service, 7 marzo 2023.

<sup>24</sup> B. Faucon e W.P. Strobel, “US presses Libyan commander to expel Russia’s Wagner”, *Wall Street Journal*, 3 febbraio 2023.

<sup>25</sup> E. Badi, “To counter the Wagner Group’s presence in Africa, the US will need to prioritize stabilizing Libya”, Atlantic Council, 28 febbraio 2023.

<sup>26</sup> E. Uniacke, “Libya could be Putin’s trump card”, *Foreign Policy*, 8 luglio 2022.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> E. Badi (2023); B. Faucon, “US intelligence points to Wagner plot against key Western Ally in Africa”, *Wall Street Journal*, 23 febbraio 2023.

A gennaio il direttore della Cia William Burns è stato in Libia per incontrare sia Dbeibah sia Haftar. Lo scopo principale della visita era di fare pressione sul generale libico affinché mettesse fine ai suoi rapporti con Wagner<sup>29</sup>. Inoltre, Burns e il segretario di Stato americano Antony Blinken hanno chiesto al presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi di esercitare pressioni su Haftar per interrompere l'alleanza con Wagner<sup>30</sup>. Gli Stati Uniti hanno designato il gruppo paramilitare russo come “organizzazione criminale transnazionale” nel gennaio 2023<sup>31</sup>, per impedire che continui a ricavare profitti dalle proprie operazioni sul campo. Per quanto riguarda le elezioni in Libia, gli Stati Uniti hanno dichiarato di sostenere pienamente il piano di Bathily<sup>32</sup>. La Russia, al contrario, non è a favore delle elezioni né del piano che ne prevede lo svolgimento entro il 2023. Il Cremlino ha recentemente nominato un nuovo ambasciatore a Tripoli. Si tratta di Aydar Aganin, uno dei migliori arabisti del Cremlino, ex direttore del servizio arabo di *Russia Today*<sup>33</sup>. Un ambasciatore di alto profilo a Tripoli indica che Putin intende estendere la propria influenza anche nell'ovest della Libia.

La Turchia di Recep Tayyip Erdoğan, dal canto suo, non vuole deviazioni sostanziali dall'attuale equilibrio di potere in Libia. Erdoğan rimane focalizzato sulle elezioni presidenziali e legislative previste in Turchia per il 14 maggio e non intende essere coinvolto in nuove dispute in Libia prima di allora. La Turchia ha peraltro ricevuto uno scacco in Libia lo scorso 10 gennaio, quando la Corte d'Appello di Tripoli ha deciso di sospendere l'attuazione dell'accordo di esplorazione energetica siglato tra Ankara e Tripoli lo scorso anno<sup>34</sup>. L'accordo aveva provocato tensioni con Grecia ed Egitto.

Per quanto riguarda l'Italia, la visita del presidente del Consiglio Giorgia Meloni in Libia il 28 gennaio ha coinciso con la firma di un contratto da 8 miliardi di dollari fra Eni e Noc per lo sviluppo di gas offshore<sup>35</sup>. Eni svilupperà due giacimenti, che dovrebbero portare la produzione giornaliera di gas della Libia a 21 milioni di metri cubi a partire dal 2026<sup>36</sup>. Restano tuttavia alcune incognite. Poche ore dopo l'annuncio dell'accordo con Eni uno sciopero ha portato a una temporanea chiusura del complesso energetico di Mellitah (centro principale per le esportazioni di gas verso l'Italia attraverso il Greenstream)<sup>37</sup>. I manifestanti hanno chiesto la cancellazione dell'accordo con Eni e il blocco delle esportazioni all'Italia. Il ministro del Petrolio e del Gas del governo di Tripoli, Mohamed Oun, ha inoltre dichiarato che l'accordo con Eni non è valido, perché non ha ottenuto l'autorizzazione del suo ministero e ha cambiato i termini di un accordo del 2008, siglato con il

---

<sup>29</sup> B. Faucon e W.P. Strobel (2023); M. Eljarh, “Takeaways from William Burns’ surprise visit to Libya”, Washington Institute, 13 febbraio 2023.

<sup>30</sup> S. Magdy, “US seeks to expel Russian mercenaries from Libya, Sudan”, *Associated Press*, 3 febbraio 2023.

<sup>31</sup> US Department of the Treasury, *Treasury sanctions Russian proxy Wagner Group as Transnational Criminal Organization*, 26 gennaio 2023.

<sup>32</sup> United States Mission to the United Nations, *Remarks at the UN Security Council meeting on Libya*, 27 febbraio 2023.

<sup>33</sup> B.B. Özpek. “For Russia, Libya is a land of opportunity”, *National Interest*, 10 febbraio 2023.

<sup>34</sup> “Libyan court suspends energy deal with Turkey”, *Reuters*, 10 January 2023.

<sup>35</sup> F. Chiesa, “Meloni in Libia, accord tra Eni e Noc sul gas: perché l'investimento da 8 miliardi è strategico”, *Corriere della Sera*, 28 gennaio 2023.

<sup>36</sup> “Italy’s Eni signs \$8bn gas deal with Libya amid energy crunch”, *Al Jazeera*, 28 gennaio 2023.

<sup>37</sup> “Protesters shut Greenstream pipeline from Libya to Italy”, *Libya Update*, 29 gennaio 2023.

consenso di tutte le autorità libiche competenti<sup>38</sup>. Anche Fathi Bashagha, il primo ministro del governo parallelo riconosciuto dalla Camera dei Rappresentanti, ha criticato l'accordo. Questa opposizione si riconduce a una concorrenza spesso feroce fra la Noc e altre istituzioni e attori che competono per l'accesso ai proventi del petrolio per finanziare le rispettive reti di clientelismo. Un altro possibile ostacolo ai progetti di Eni in Libia è l'eventualità di decisioni sfavorevoli nei tribunali libici, come avvenuto nel caso della Turchia. Resta inoltre il rischio che la Russia di Putin possa utilizzare gli idrocarburi della Libia come arma geopolitica, per esempio cooperando con Haftar per un blocco delle esportazioni, come avvenuto nella prima metà del 2022.

Un altro aspetto importante della visita del presidente del consiglio Meloni in Libia è che l'Italia si è impegnata a fornire cinque motovedette equipaggiate (finanziate dall'Unione europea)<sup>39</sup> alla Guardia costiera libica<sup>40</sup>. Oltre 20.000 migranti e richiedenti asilo hanno raggiunto le coste italiane fra il 1° gennaio e il 15 marzo del 2023, rispetto a meno di 6.300 persone nello stesso periodo del 2022<sup>41</sup>. Nel corso della visita non sembra sia stato fatto accenno alle condizioni nei centri di detenzione né alle violazioni dei diritti umani ai danni dei migranti, che lo scorso anno un rapporto dell'Onu aveva definito “indicative di crimini contro l'umanità”<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> “New Eni gas deal with Libya rejected by current Oil Minister and Bashagha”, *Libya Herald*, 30 gennaio 2023.

<sup>39</sup> N. Nielsen, “EU hands Libya coast guard boat ahead of migration summit”, *EU Observer*, 6 febbraio, 2023; S. De la Feld, “La guardia costiera libica ha una motovedetta “antimigranti in più. Ed è italiana”, *EU News*, 7 febbraio 2023.

<sup>40</sup> “Italia-Libia: ecco cosa prevede l'intesa sulle motovedette firmata a Tripoli”, *Agenzia Nova*, 30 gennaio 2023.

<sup>41</sup> Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 15 marzo 2023.

<sup>42</sup> United Nations Human Rights Office, *Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya*, 11 ottobre 2022, p. 16.

## SIRIA

### I MOLTEPLICI IMPATTI DEL TERREMOTO

Matteo Colombo, Mauro Primavera

---

Il terremoto di magnitudo 7,8 che ha colpito la regione tra la Turchia e la Siria ha causato circa 6.000 vittime (al 15 marzo) all'interno del territorio siriano, anche se il numero è probabilmente destinato a crescere. L'evento ha investito soprattutto le zone a nord di Idlib, al confine con la Turchia, controllate da diversi gruppi armati che si oppongono al presidente Bashar al-Assad. Il sisma ha avuto significative ripercussioni politiche. Sul piano esterno, il governo di Damasco ha cercato di essere coinvolto nel processo di accesso e distribuzione degli aiuti nelle regioni colpite per continuare ad accreditarsi a livello internazionale. Sul piano interno, il terremoto ha determinato un ulteriore indebolimento delle forze antigovernative nella zona di Idlib. Tale dinamica potrebbe inoltre indurre Assad a cercare di estendere nuovamente la sua influenza in queste zone del paese.

#### Quadro interno

Nelle prime settimane del 2023 la situazione politica interna della Siria non ha presentato particolari variazioni rispetto all'andamento del trimestre precedente. L'avvio dei colloqui tra esponenti diplomatici e militari siriani, turchi e russi ha di fatto prolungato lo stallo nel Rojava, anche se il progetto di una nuova offensiva terrestre dell'esercito turco non è stato ancora ritirato dal presidente Recep Tayyip Erdoğan. Da un punto di vista sanitario, il perdurare dell'epidemia di colera, segnalata nelle province di Homs e Deir el-Zor alla fine dell'estate del 2022 e poi diffusasi anche nel nord, ha richiesto l'intervento della Gavi (un ente di cooperazione mondiale per programmi di vaccinazione nei paesi più poveri) che il 20 gennaio 2023 ha inviato nelle aree controllate dalle opposizioni il primo lotto di vaccini, contenente circa un milione e settecentomila dosi, attraverso il valico di frontiera di Bab al-Hawa<sup>1</sup>. Proprio il controllo dei checkpoint al confine con la Turchia continua a essere oggetto di contesa fra le varie sigle salafite e jihadiste locali. Lo scorso 23 gennaio erano già emerse tensioni tra Hayat Tahrir al-Sham (Hts), erede del Fronte al-Nusra e leader della galassia salafita siriana, e la divisione Sultan Murad, gruppo armato di modeste dimensioni, per il controllo di una postazione nel cantone curdofono di Afrin. La crisi è rapidamente rientrata grazie all'intervento dell'esercito turco, attore sempre più influente nella zona<sup>2</sup>.

Il terremoto che ha investito il nord della Siria nelle prime ore del 6 febbraio ha provocato ingenti danni a persone e cose, condizionando profondamente le dinamiche sociali, economiche e politiche

---

<sup>1</sup> G. 'Intab e M. Kurkas, "Siria: Tahrir al-Sham attacca la sede del Comitato dei reclami di Afrin", *al-'Arabi al-Jadid*, 23 gennaio 2023 [or. in arabo].

<sup>2</sup> *Ibidem*.

del paese. La provincia più colpita è quella di Idlib, l'unica rimasta sotto il completo controllo delle opposizioni islamiste. Ciò è dipeso da vari fattori. Il primo è di natura geografica: collocato a poche decine di chilometri dall'epicentro (localizzato in prossimità della città turca di Gaziantep), il territorio ha subito l'onda sismica più intensa. Il secondo è legato ai problemi urbanistici di una regione, quella di Idlib, già duramente colpita dalla guerra. I continui flussi di sfollati hanno reso col tempo l'area pericolosamente sovrappopolata, mentre la precarietà del contesto ha spinto molte di queste persone a vivere in edifici di fortuna, costruiti con materiali non idonei ad assorbire i movimenti tellurici. Oltre a ciò, dodici anni di conflitto hanno duramente danneggiato le infrastrutture della regione, che ora versano in uno stato quantomeno precario. Guardando all'aspetto politico, l'assenza di un attore statale nella provincia ha reso ancora più critiche le condizioni di vita e, soprattutto, ha indebolito i sistemi di prevenzione e la sicurezza urbana; la città e i villaggi circostanti sono infatti privi di un corpo di soccorso specializzato e opportunamente attrezzato per fronteggiare questo tipo di emergenze. Infine, le dinamiche geopolitiche hanno contribuito ad aggravare l'entità del disastro: la chiusura di alcuni valichi di frontiera con la Turchia (anch'essa fortemente colpita dal sisma) e il mancato riconoscimento a livello internazionale del Governo di salvezza nazionale – che si presenta come un'amministrazione civile, ma che di fatto è legata a Hts – hanno reso estremamente complesso l'invio di squadre di soccorso dall'estero. Quest'ultime, infatti, sono arrivate sui luoghi del disastro in notevole ritardo e con minore afflusso rispetto alla Turchia. Oltre alle motivazioni appena esposte, tali lungaggini sono da attribuire anche alle decisioni del presidente siriano Bashar al-Assad che inizialmente aveva negato ai soccorsi internazionali diretti a Idlib il transito sui territori controllati dal regime. Data la frammentarietà delle informazioni, è difficile formulare stime circa l'entità dei danni e il numero delle persone ferite e decedute; secondo i dati delle Nazioni Unite e delle autorità locali, nella sola Idlib vi sarebbero più di quattromila vittime sulle seimila totali in Siria<sup>3</sup>. Anche nella provincia di Aleppo si sono registrati numerosi crolli di edifici già seriamente danneggiati dai bombardamenti compiuti durante l'assedio delle forze governative alla città tra il 2012 e il 2016. A differenza di Idlib, Aleppo ha potuto contare sul sostegno dello stato centrale e sulla rete ospedaliera cittadina che però si sono rivelati insufficienti nel fornire adeguata assistenza alle migliaia di feriti<sup>4</sup>.

Il governatorato di Laodicea rappresenta invece un caso a parte. Roccaforte della comunità alawita alla quale appartiene la famiglia del presidente Assad, la regione era una delle poche a essere stata risparmiata dalle violenze e dalle devastazioni della guerra civile. Anche qui il sisma ha distrutto diversi complessi residenziali, ma gli interventi della protezione civile e della Mezzaluna rossa hanno permesso di mettere in salvo numerosi sfollati, trasferiti nel grande complesso polisportivo che si affaccia sulla costa mediterranea. Da rilevare anche il ruolo degli attori esterni non statuali: Hezbollah, il gruppo paramilitare libanese alleato di lunga data di Assad, ha provveduto a inviare convogli carichi di cibo e medicine<sup>5</sup>; le Forze di mobilitazione popolare irachene hanno distribuito pacchi di cibo, mobili e coperte<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Kucukgocmen e E. Madi, “In war-torn Idlib, Syrians pick up pieces alone after earthquake”, *Reuters*, 15 febbraio 2023.

<sup>4</sup> A. Abboud e K. Forbes, “Syria earthquake: Aleppo hospitals overwhelmed by victims”, *BBC News*, 16 febbraio 2023.

<sup>5</sup> “Lebanon's Hezbollah sends aid to Syria's quake-hit Latakia”, *France 24*, 12 febbraio 2023.

<sup>6</sup> “Le Forze di Mobilitazione Popolare distribuiscono ai terremotati di Laodicea mobilia e pacchi alimentari”, *Sito delle FMP*, 15 febbraio 2023 [or. in arabo].

Il terremoto ha sconvolto un tessuto socioeconomico già profondamente sfibrato e depresso da anni di conflitto armato. Assad, non avendo problemi di *accountability* nei confronti della popolazione, potrebbe addirittura approfittare dello stato di debolezza dei gruppi d'opposizione di Idlib e Afrin per lanciare un'operazione di riconquista di quei territori, contando anche sull'inazione della Turchia, paese alle prese con la gestione delle conseguenze del sisma e con la delicata fase elettorale. Per quanto uno scenario del genere sia ipotizzabile, il governo dovrà fare anzitutto una verifica della situazione interna: eseguire una "conta dei danni", capire di quanto tempo, risorse e denaro avrà bisogno per risolvere, almeno parzialmente, l'emergenza. Come riportato sopra, gli indicatori economici sono pessimi e vi è quindi il rischio che il malcontento sociale, come nel recente passato, possa degenerare in nuove violenze e contestazioni al governo centrale.

## Relazioni esterne

Il terremoto del 6 febbraio è stato sfruttato in maniera strategica da Assad per accreditarsi nei confronti dei paesi vicini e delle maggiori potenze internazionali. Il governo siriano ha perciò inizialmente rifiutato il passaggio degli aiuti internazionali diretti verso Idlib attraverso i valichi al confine con la Turchia, escluso quello di Bab al-Hawa, l'unico rimasto aperto nella regione dal 2020. L'obiettivo era, infatti, fare in modo che gli aiuti passassero da sud attraverso Damasco<sup>7</sup>. Il 13 febbraio Assad ha poi concesso il transito attraverso il confine turco nei valichi di Bab al-Salam e al Ra'ee<sup>8</sup>. Tutto ciò ha contribuito a fare arrivare gli aiuti in ritardo, con evidenti e gravi disagi per la popolazione civile.

L'iniziale rifiuto di Assad di ricevere aiuti occidentali, poi eluso grazie all'azione della Croce Rossa e di altri organismi non governativi, rientra nella logica politica di totale contrapposizione all'Occidente, sebbene il regime da diversi anni cerchi una riabilitazione internazionale. Assad contesta in particolar modo il perdurare del decennale programma sanzionatorio avviato da Stati Uniti e Unione europea che, stando alle sue dichiarazioni, avrebbe rallentato le operazioni di salvataggio e assistenza. Inoltre, Assad ha cercato di marcare una contrapposizione tra l'Occidente e i suoi alleati diffondendo attraverso i mezzi di comunicazione tradizionali e digitali i messaggi di ringraziamento ai suoi leader-alleati: il presidente russo Vladimir Putin e quello emiratino Mohammed bin Zayed al-Nahyan, il sultano dell'Oman Haytham bin Tariq al-Sa'id, il re del Bahrein Hamad bin Isa al-Khalifa, il re di Giordania 'Abdallah II, più una serie di presidenti: l'algerino Abdelmadjid Tebboune, l'egiziano Abdel Fattah al-Sisi, il cinese Xi Jinping, l'iraniano Ibrahim Raisi, il bielorusso Aljaksandr Lukashenko, il palestinese Abu Mazen e l'iracheno Mohammed Shia' al-Sudani<sup>9</sup>. A seguito del terremoto il presidente della Tunisia Kaïs Saïed ha dichiarato di volere riprendere le relazioni con Damasco<sup>10</sup>, mentre il ministro degli Esteri egiziano Sameh Hassan Shoukry si è recato in Siria per incontrare il suo omologo siriano<sup>11</sup>. Tale visita rappresenta la prima missione diplomatica dell'Egitto nel paese levantino dall'inizio del conflitto nel 2011. Tali sviluppi

---

<sup>7</sup> P. Windtour, "Syria accused of playing politics with aid in aftermath of earthquake", *The Guardian*, 10 febbraio 2023.

<sup>8</sup> "Syria's Assad allows UN aid to go through two new border crossings", *Al Arabiya News*, 13 febbraio 2023.

<sup>9</sup> M. Primavera, "Il terremoto in Turchia e Siria: evento naturale, calamità politica o punizione divina?", Fondazione Internazionale Oasis, 10 febbraio 2023.

<sup>10</sup> "Tunisia's Saied to restore diplomatic relations with Syria", *Deutsche Welle*, 10 marzo 2023.

<sup>11</sup> "Egypt foreign minister visits Syria for first time since 2011", *Al Jazeera*, 27 febbraio 2023.

consolidano e, in alcuni casi, allargano la cerchia degli “stati amici” di Damasco, sancendo la definitiva uscita del paese dall’isolamento internazionale tipico dei primi anni del conflitto. All’interno di tale attivismo diplomatico si segnala il recente viaggio di Assad in Oman e negli Emirati Arabi Uniti, che suggella la ripresa di piene e positive relazioni con questi due paesi.

Per quanto riguarda le relazioni con gli alleati storici, Assad ha recentemente visitato Mosca per mostrare sostegno all’“operazione speciale” in Ucraina. Mosca desidererebbe una piena collaborazione tra Damasco e Ankara, dopo che le relazioni erano già riprese nei mesi scorsi<sup>12</sup>. Tuttavia, la Siria vorrebbe che la Russia facesse pressioni sulla Turchia per ottenere il ritiro delle truppe dal territorio siriano come preconditione alla piena ripresa del dialogo. L’obiettivo è di riprendere i territori ora controllati dai gruppi armati vicini ad Ankara nel nord del paese<sup>13</sup>. L’Iran ha dimostrato sostegno al ripristino delle relazioni diplomatiche con la Turchia, unendosi alla richiesta siriana di ottenere il ritiro delle truppe turche<sup>14</sup>.

Gli effetti del cataclisma naturale stanno già influenzando sulle dinamiche politiche interne ed esterne nel breve, medio e probabilmente lungo termine. Difficilmente la Turchia darà ora il via all’annunciata operazione militare terrestre che sembrava aver perso parte della sua ragione d’essere già nel gennaio 2023 per via dei negoziati siro-turco-russi. Al momento, infatti, la priorità del presidente turco Erdoğan è la gestione dell’emergenza sismica che ha causato più di 50.000 vittime e decine di migliaia di feriti e sfollati nelle province sud-occidentali a maggioranza curda, oltre ad aver sollevato una polemica tra l’opinione pubblica sull’abusivismo edilizio e sulla costruzione di case non a norma. Inoltre, sarebbe difficile per Ankara avviare un’operazione militare in un territorio in gran parte distrutto: a livello economico è assai probabile che il flusso degli investimenti statali venga dirottato dal settore militare a quello sanitario ed edile<sup>15</sup>; per quanto riguarda la comunicazione, poi, non esistono solide motivazioni volte a convincere tanto la popolazione – che il prossimo maggio sarà chiamata alle urne per eleggere il presidente della Repubblica – quanto la comunità internazionale della necessità di un intervento armato in Siria. Oltretutto, da un punto di vista strettamente strategico, al momento non sembra neppure conveniente per la Turchia invadere territori che abbisognano di costosi piani di ricostruzione e di continui interventi umanitari.

---

<sup>12</sup> “[Putin Meets Assad as Russia Pushes for Syria-Turkey Accord](#)”, *Bloomberg*, 15 marzo 2023.

<sup>13</sup> “[Turkey and Syria face challenge to mend ties after years of ‘zero trust’](#)”, *Financial Times*, 4 febbraio 2023.

<sup>14</sup> “[Iran praises possible rapprochement between Syria and Turkey](#)”, *Al Jazeera*, 13 gennaio 2023.

<sup>15</sup> M. Primavera (2023).

# La Siria e il terremoto

ISPI

Stime sulla situazione umanitaria nel paese

<p>Persone bisognose di assistenza umanitaria</p>  <p>69,5%</p>	<p>Persone in condizione di insicurezza alimentare</p>  <p>54%</p>	<p>Persone prive di accesso all'acqua corrente</p>  <p>52%</p>
<p>Persone bisognose di assistenza umanitaria urgente</p>  <p>44,4%</p>	<p>Persone con un reddito inferiore alla soglia di povertà</p>  <p>90%</p>	<p>Sfollati interni presenti sul territorio siriano</p>  <p>32,7%</p>
<p>Persone non autosufficienti (disabili e invalidi di guerra)</p>  <p>24%</p>	<p>Persone bisognose di accesso ai servizi sanitari</p>  <p>57,9%</p>	<p>Rifugiati siriani registrati all'estero</p>  <p>25,5%</p>

Stime sul sisma

<p>Stima dei danni totali</p>  <p>5,1 \$ miliardi</p>	<p>Numero accertato di vittime</p>  <p>5.954</p>	<p>Stima degli sfollati interni</p>  <p>103.000</p>
--	---	--

FONTI: Banca mondiale, Ocha (Nazioni Unite)



## TUNISIA

### COME USCIRE DALLA CRISI?

Lorenzo Fruganti

---

Dalla presa di poteri del presidente della Repubblica Kaïs Saïed il 25 luglio 2021 la Tunisia ha subito una progressiva riconfigurazione del proprio assetto istituzionale attraverso due momenti fondamentali: l'adozione di un'inedita e controversa Costituzione che ha introdotto un sistema iper-presidenziale<sup>1</sup> e lo svolgimento di elezioni legislative (il secondo turno si è tenuto il 29 gennaio) che hanno consegnato alla Tunisia un nuovo parlamento fortemente ridimensionato nelle sue funzioni<sup>2</sup>. In questo contesto il futuro dello stato nordafricano appare sempre più incerto se si guarda tanto alle dinamiche interne degli ultimi mesi – segnate, in particolare, da una crescente erosione dello stato di diritto e da una situazione di stallo nei negoziati con le istituzioni finanziarie internazionali –, quanto al peggioramento delle relazioni diplomatiche fra Tunisi e i suoi partner occidentali (Unione europea e Stati Uniti in *primis*).

#### Quadro interno

Sulla scia degli eventi che hanno caratterizzato il 2022 il nuovo anno si è aperto con una serie di manifestazioni di protesta contro il presidente della Repubblica Kaïs Saïed. Il 14 gennaio, anniversario della destituzione del presidente Zine El Abidine Ben Ali, migliaia di persone sono scese nelle strade della capitale Tunisi, chiedendo le dimissioni del capo dello stato<sup>3</sup>. Della distanza tra una larga fetta della popolazione tunisina e le istituzioni politiche del paese si è avuta un'ulteriore conferma nel corso del secondo turno delle elezioni legislative per l'Assemblea dei rappresentanti del popolo (Atp) che si è svolto il 29 gennaio. In questa occasione, infatti, il tasso di affluenza si è attestato all'11,4% (un dato ai minimi storici molto vicino all'11,2% del primo turno), con meno di un milione di elettori che hanno espresso il proprio voto su un totale di circa 8 milioni di aventi diritto<sup>4</sup>. Come già era accaduto nel primo turno delle elezioni, il dato negativo sulla partecipazione è stato il risultato congiunto del boicottaggio e degli appelli all'astensione dei principali partiti di opposizione, nonché di una sempre maggiore disaffezione del pubblico per la politica, ritenuta incapace di risolvere i problemi strutturali del paese.

---

<sup>1</sup> L. Fruganti, “Tunisia: transizione democratica a rischio”, *ISPI Focus Mediterraneo Allargato n. 20*, 21 settembre 2022.

<sup>2</sup> L. Fruganti, “Tunisia: equilibrio precario all'indomani del voto”, *ISPI Focus Mediterraneo Allargato n.1 n.s.*, 27 gennaio 2023.

<sup>3</sup> Le manifestazioni si sono svolte prevalentemente su Avenue Habib Bourguiba, un luogo dal forte significato simbolico poiché già sede delle contestazioni di massa del 2010-11, che segnarono la fine di un lungo regime autoritario avviando la transizione della Tunisia verso un sistema democratico.

<sup>4</sup> “En Tunisie, le taux de participation au second tour des législatives s'élève à 11,4%”, *France24*, 30 gennaio 2023.

La sessione plenaria inaugurale della nuova Arp si è tenuta il 13 marzo scorso e ha riunito 154 candidati eletti su un totale di 161 deputati previsti dalla Costituzione recentemente adottata<sup>5</sup>. Ibrahim Bouderbala, ex decano dell'Ordine nazionale degli avvocati, considerato da più parti sostenitore di Saïed, è stato eletto presidente dell'Assemblea con 83 voti a favore<sup>6</sup>. Secondo quanto riportato da alcuni osservatori, per la prima volta dalla rivoluzione del 2011 ai giornalisti locali e internazionali è stata vietata la partecipazione alla cerimonia di apertura dell'Arp, un evento che ha potuto coprire solo la televisione di stato<sup>7</sup>. L'attuale parlamento ha preso il posto dell'organo legislativo sciolto il 30 marzo 2022, alcuni mesi dopo la sospensione dei lavori decretata il 25 luglio 2021 da Saïed.

All'indomani della proclamazione dei risultati del secondo turno delle elezioni il Fronte di salvezza nazionale (Fsn) – una coalizione eterogenea di forze di opposizione al presidente Saïed che include anche il partito islamista Ennahda – ha dichiarato, attraverso le parole del suo leader Ahmed Nejib Chebbi, di non riconoscere il nuovo parlamento, ribadendo la piena adesione del raggruppamento alla Costituzione del 2014<sup>8</sup>. Più recentemente, il Fsn ha poi denunciato un decreto presidenziale emanato da Saïed a inizio marzo avente a oggetto la dissoluzione di tutti i consigli comunali del paese. Il provvedimento riguarda 350 sindaci e consiglieri comunali (eletti nel 2018 soprattutto tra le fila del partito liberale Nidaa Tounes e di Ennahda), il cui mandato sarebbe scaduto a fine aprile di quest'anno, mentre nuove elezioni avrebbero dovuto tenersi subito dopo. Contestualmente, il presidente ha annunciato la revisione della legge sull'elezione di questi consigli e l'elaborazione di una normativa sulla nomina dei componenti del futuro Consiglio nazionale delle Regioni e delle Province (la camera alta del parlamento tunisino istituita dalla Costituzione del luglio 2022)<sup>9</sup>. In linea con le disposizioni della nuova carta costituzionale, il Consiglio nazionale delle Regioni e delle Province dovrebbe essere formato anche dai rappresentanti dei consigli comunali<sup>10</sup>.

Lo scioglimento dei consigli comunali, considerati un importante *acquis* della fragile democrazia tunisina emersa dalla rivoluzione del 2010-11, avviene sullo sfondo di una costante repressione del dissenso pubblico che, da inizio febbraio, ha assunto proporzioni rilevanti, gettando un'ombra sulla tenuta dei diritti civili nel paese. Dai primi del mese, infatti, una campagna di arresti ha colpito decine di oppositori del presidente, fra cui esponenti di partiti politici, leader sindacali, uomini d'affari e giornalisti<sup>11</sup>. In un videomessaggio diffuso sui social, Saïed ha definito le persone in stato

---

<sup>5</sup> Per i sette parlamentari mancanti che dovrebbero rappresentare la diaspora tunisina all'estero è previsto lo svolgimento di un'elezione suppletiva. Si noti, inoltre, che dalle urne è emerso un parlamento con una ridotta componente femminile, considerato che fra i 154 parlamentari eletti figurano solo 25 donne. Cfr. contributo di E. Ben Arab in V. Talbot e C. Lovotti, "Women in the MENA Region: Between Progresses and Obstacles", *ISPI Med This Week*, 8 marzo 2023.

<sup>6</sup> T. Amara, "New Tunisian parliament elects its speaker in its first session", *Reuters*, 13 marzo 2023.

<sup>7</sup> M. Ben Sellem, "En Tunisie, un nouveau Parlement corseté et sous haute surveillance", *Le Monde*, 14 marzo 2023.

<sup>8</sup> "Le Front de salut national ne reconnaît pas le prochain parlement", *Business News*, 29 gennaio 2023.

<sup>9</sup> "Kaïs Saïed remplace les conseils municipaux élus par des fonctionnaires", *Jeune Afrique*, 10 marzo 2023.

<sup>10</sup> DCAF Tunisie, *Décret Présidentiel n° 2022-691 du 17 août 2022, portant promulgation de la Constitution de la République tunisienne*, 17 agosto 2022. Il Consiglio nazionale delle Regioni e delle Province eserciterà prevalentemente un potere di controllo sulle diverse questioni relative all'attuazione del budget e dei piani di sviluppo.

<sup>11</sup> Secondo il *World Press Freedom Index*, un rapporto annuale degli eventi connessi alla libertà di informazione e alla sicurezza dei giornalisti nel mondo rilasciato dall'Ong Reporters without borders, nel 2022 la Tunisia ha perso 21 posizioni rispetto al 2021, attestandosi al 94° posto. Cfr. Reporters without borders, *RSF's 2022 World Press Freedom Index: a new era of polarization*, dicembre 2022.

d'arresto come “terroristi”, accusandole di sovversione e di cospirazione intesa a manipolare i prezzi dei generi alimentari ed esacerbare la tensione sociale<sup>12</sup>. Si tratta di un giro di vite senza precedenti – per numeri e dimensioni – da quando Saïed è in carica. La recente ondata di arresti, denunciata dall’alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Volker Turk<sup>13</sup>, è stata effettuata sulla base della legge antiterrorismo in vigore dal 2015. Il ricorso alla legislazione in materia di controterrorismo per fini politici era un procedimento tipico dell’epoca dell’ex presidente Ben Ali nei confronti dei suoi oppositori<sup>14</sup>.

Alla repressione del dissenso interno si è unita una recrudescenza della discriminazione razziale ai danni dei migranti subsahariani presenti nel paese. A seguito di una riunione del Consiglio di sicurezza nazionale convocata da Saïed il 21 febbraio la presidenza ha rilasciato un comunicato dai toni estremamente duri in cui si afferma che l’immigrazione clandestina fa parte di “un complotto per modificare la composizione demografica della Tunisia al fine di trasformarla in uno stato solo africano e offuscarne il carattere arabo-musulmano”. Il comunicato sottolinea, inoltre, la necessità di adottare “misure urgenti” per mettere fine a “un flusso incessante” di immigrati subsahariani all’origine di “violenze e crimini inaccettabili”<sup>15</sup>. A detta di molti analisti il discorso di Saïed richiama alla memoria la teoria complottista del *grand remplacement* con la quale negli ultimi anni alcuni leader europei di estrema destra (*in primis* Éric Zemmour, a capo del partito politico francese *Reconquête*) hanno agitato lo spettro della “sostituzione etnica” per incentivare le politiche di chiusura delle frontiere, rimpatri e respingimenti. Un’idea che in Europa ha alimentato la propaganda razzista nei confronti degli stessi immigrati tunisini<sup>16</sup>.

Stando ai dati provenienti da fonti ufficiali e confermati dal nuovo ministro degli Esteri Nabil Ammar, la Tunisia attualmente ospita circa 21.000 immigrati subsahariani, ovvero lo 0,2% del totale della popolazione; fra di essi si contano diverse migliaia di studenti universitari e lavoratori dediti soprattutto a mansioni manuali. Questa percentuale estremamente bassa rende difficile ritenere che sia effettivamente in atto una cospirazione volta a ridefinire gli equilibri demografici interni al paese<sup>17</sup>. Inoltre, è importante sottolineare che molte di queste 21.000 persone, provenienti prevalentemente da Costa d’Avorio, Senegal, Mali e Camerun, si trovano in una situazione ibrida fra regolare e irregolare. Ciò anche in ragione dei numerosi ostacoli burocratici derivanti da un complesso e datato corpus legislativo che disciplina in modo rigido l’accesso al mercato del lavoro da parte degli stranieri, rendendo complicato regolarizzare lo status di chi risiede temporaneamente nel paese<sup>18</sup>.

Si noti che la Tunisia è stato il primo paese della regione del Medio Oriente e Nord Africa (Mena) ad aver promulgato, nel 2018, una legge che criminalizza la discriminazione razziale, prevedendo

---

<sup>12</sup> Il contenuto del videomessaggio è disponibile al link: <https://www.facebook.com/watch/?v=518716700373766>.

<sup>13</sup> “UN condemns ‘rising repression’ in Tunisia following campaign of arrests”, *Middle East Monitor*, 15 febbraio 2023.

<sup>14</sup> Fra le altre cose, la legge antiterrorismo del 2015 (così come quella del 2003 vigente durante la dittatura di Ben Ali), consente alle autorità di precludere all’imputato l’accesso al diritto di difesa per 48 ore. Cfr. A.Y. Zelin, “Saïed’s Tunisia is politicizing counterterrorism again”, Washington Institute, 9 marzo 2023.

<sup>15</sup> “Le président tunisien prône des ‘mesure urgentes’ contre l’immigration subsaharienne”, *France24*, 21 febbraio 2022.

<sup>16</sup> F. Dahmani, “Pourquoi Kaïes Saïed a réveillé les démons du racisme antisaharien”, *Jeune Afrique*, 23 febbraio 2023.

<sup>17</sup> “Tunisia’s autocratic ruler adopts the “Great Replacement theory”, *The Economist*, 2 marzo 2023.

<sup>18</sup> S. Trucco, “Racism and Sub-Saharan in Tunisia: Italian influence or nationalistic Lobbying?”, *Nawaat*, 8 marzo 2023.

pene detentive per i colpevoli di aggressioni fisiche o verbali e risarcimenti per le vittime. L’emanazione di una simile legge non è stata sufficiente a eliminare un fenomeno profondamente radicato nella società tunisina; come rileva un sondaggio pubblicato nel 2022 dall’Arab Barometer, l’80% dei tunisini ritiene che la discriminazione razziale (in senso ampio) sia un problema nel proprio paese, mentre più del 60% sostiene che la discriminazione razziale sia specificatamente rivolta contro persone di colore<sup>19</sup>. Non è un caso che in Tunisia si fosse respirato un clima di odio nel corso della pandemia da Covid-19, quando si verificarono diversi incidenti ai danni della comunità subsahariana<sup>20</sup>. Il controverso comunicato del presidente Saïed è sfociato, anche in questa occasione, in numerosi episodi di violenza (intimidazioni, licenziamenti in tronco, rastrellamenti casa per casa, attacchi fisici e arresti arbitrari) diretti contro la comunità subsahariana e appoggiati dal partito nazionalista tunisino, che negli ultimi mesi sta promuovendo una campagna xenofoba chiedendo l’allontanamento dei migranti subsahariani e l’abrogazione della legge del 2018<sup>21</sup>. Il discorso di Saïed e la successiva “caccia all’uomo” sono stati denunciati con fermezza da forze politiche e organizzazioni di varia natura sia all’interno sia all’esterno del paese, compresa l’Unione Africana (UA)<sup>22</sup>. Tramite le proprie ambasciate a Tunisi, diversi stati membri di questa organizzazione si sono mobilitati a sostegno delle numerose richieste di rimpatrio volontario avanzate dai propri cittadini.

Mediante una dichiarazione pubblica rilasciata a inizio marzo, il ministro degli Esteri tunisino Nabil Ammar ha respinto le accuse di razzismo da parte dell’UA e contestato i legami fra le esternazioni del presidente Saïed e gli atti di violenza che hanno preso di mira i migranti subsahariani<sup>23</sup>. Alcuni giorni dopo, nel corso di una conferenza stampa, il capo della diplomazia tunisina ha poi criticato la “campagna di *fake news* alimentata da alcuni media internazionali e volta a danneggiare l’immagine del paese”, aggiungendo che “le azioni intraprese dal governo rientrano nell’ambito del contrasto all’immigrazione irregolare”<sup>24</sup>. Al contempo, la presidenza della Repubblica ha annunciato nuove misure intese ad agevolare il rientro volontario dei migranti subsahariani che ne abbiano fatto richiesta tramite l’ambasciata del proprio paese e a tutelare le diverse comunità africane presenti in Tunisia, in particolare tramite il rilascio agli studenti di permessi di soggiorno della durata di un anno e l’estensione del certificato di soggiorno da tre a sei mesi per le persone provenienti da numerosi stati subsahariani (come la Costa d’Avorio) che beneficiano di un’esenzione dal visto d’ingresso in Tunisia<sup>25</sup>.

Guardando ai dati dell’Unhcr e del ministero italiano dell’Interno, nei primi due mesi e mezzo del 2023 più di 12.000 persone sono sbarcate in Italia partendo dalla Tunisia (su un totale di circa 20.000 sbarchi via mare), un incremento sostanziale rispetto ai 1.360 arrivi dal paese dello stesso

---

<sup>19</sup> Arab Barometer – Wave VII, *Racial Discrimination and Anti-Blackness in the Middle East and North Africa*, agosto 2022.

<sup>20</sup> O. Fassatuoi, “Tunisia’s law against racial discrimination: the mixed results of a pioneering legislation”, Arab Reform Initiative, 11 febbraio 2021.

<sup>21</sup> “Tunisia: Partito nazionalista, ‘via i subsahariani irregolari’”, *AnsaMed*, 16 gennaio 2023.

<sup>22</sup> “The Chairperson of the African Union Commission strongly condemns the racial statements on fellow Africans in Tunisia”, *African Union – Press Release*, 24 febbraio 2023.

<sup>23</sup> “Tunisia rejects ‘hate speech’ allegations, defends rights to protect borders”, *The Arab Weekly*, 1 marzo 2023.

<sup>24</sup> “Tunisia: ministro Esteri respinge le accuse di razzismo”, *AnsaMed*, 7 marzo 2023.

<sup>25</sup> “Tunisie: de nouvelles mesures en faveur des migrants subsahariens”, *Africanews*, 6 marzo 2023.

periodo del 2022<sup>26</sup>. In questa prima parte di 2023 la Tunisia si è, dunque, imposta come il primo paese di partenza dei flussi via mare diretti verso l'Italia, scavalcando la Libia, al primo posto lo scorso anno. In questo contesto, i subsahariani sono diventati la prima nazionalità dichiarata al momento dello sbarco sulle coste italiane<sup>27</sup>, soppiantando, almeno per il momento, i nordafricani (gli egiziani e i tunisini risultavano come le prime nazionalità di arrivo nel 2022). Rispetto ai primi mesi del 2022 anche il numero di tunisini è quasi raddoppiato, con 1.421 sbarchi registrati al 16 marzo 2023, a fronte degli 870 dello stesso periodo dell'anno precedente<sup>28</sup>. Come si evince dalla Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza relativa al 2022, nell'anno passato il flusso migratorio dalla Tunisia è stato caratterizzato da una natura prevalentemente autoctona, sebbene si fosse osservato (già allora) un aumento delle partenze, in termini sia assoluti sia percentuali, di subsahariani<sup>29</sup>.

Il fenomeno migratorio che continua a interessare la Tunisia è dovuto, in larga misura, alle difficoltà socioeconomiche che lo stato nordafricano sta attraversando ormai da diversi anni. Per scongiurare il rischio di default finanziario e risollevare le sorti di un'economia in crisi (complici anche gli shock esterni innescati dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina) lo scorso ottobre il governo tunisino ha raggiunto un accordo tecnico preliminare (*Staff-level agreement*) con il Fondo monetario internazionale (Fmi) per un prestito di 2 miliardi di dollari. Tuttavia, da alcuni mesi i negoziati sono sospesi per consentire alle autorità di completare i requisiti del programma di riforme necessarie a sbloccare questa linea di credito. Alcuni analisti fanno notare come il presidente Saïed non abbia ancora accolto pubblicamente l'accordo preliminare con il Fmi né si sia impegnato a ratificarlo nel caso in cui questo venisse effettivamente concluso. Ciò ha destato una certa preoccupazione tra i vertici dell'istituzione finanziaria, che temono che il presidente tunisino possa rifiutare il prestito, alterare le riforme strutturali promesse dal governo firmatario dell'accordo tecnico o addossare al Fondo le responsabilità di un eventuale peggioramento del contesto economico in seguito all'erogazione del finanziamento<sup>30</sup>. La decisione della Banca mondiale di sospendere temporaneamente alcuni dei suoi programmi di assistenza alla Tunisia dopo le violenze indiscriminate contro la popolazione subsahariana scaturite dalle esternazioni di Saïed sembra complicare un quadro già estremamente fragile, caratterizzato da un'inflazione che corre al ritmo del 10,4%, un'alta disoccupazione (oltre il 15%)<sup>31</sup> e un altrettanto elevato debito pubblico, pari all'89,2% del Pil<sup>32</sup>.

A dispetto del record negativo di affluenza alle ultime elezioni legislative, dell'escalation di violenza registrata nelle ultime settimane, e delle molteplici incognite sul piano economico, Saïed sembra poter contare ancora su un significativo sostegno popolare. Secondo quanto emerge dall'ultimo

---

<sup>26</sup> Unhcr, *Italy weekly snapshot (13 mar-19 mar 2023)*.

<sup>27</sup> In testa, al 16 marzo, c'è la Costa d'Avorio con 3.002 arrivi, seguita dalla Guinea con 2.806 arrivi, un aumento esponenziale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Si veda Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza relativa al 2022*, 28 febbraio 2023.

<sup>30</sup> A. McDowall, "Analysis: Fate of Tunisia's stalled IMF loan lies in hands of unwilling president", *Reuters*, 9 marzo 2023.

<sup>31</sup> Institut National de la Statistique, *Statistique par thèmes*.

<sup>32</sup> International Monetary Fund, *Country Data – Tunisia*.

sondaggio effettuato da Emrhod Consulting, qualora si andasse al voto domani il presidente tunisino otterrebbe una maggioranza che gli consentirebbe di vincere al primo turno delle elezioni presidenziali. L'indice di gradimento per il suo operato, seppur in forte calo rispetto all'82% di agosto 2021, si attesta intorno al 52%, dopo aver guadagnato quattro punti percentuali nel periodo dicembre 2022-febbraio 2023. Infine, più del 60% dei tunisini si è detto ottimista per il futuro del paese, contro il 28% di pessimisti<sup>33</sup>.

## Relazioni esterne

Gli ultimi sviluppi che hanno riguardato la Tunisia sul piano esterno sono strettamente correlati alle dinamiche occorse sul fronte interno. Il 16 marzo, con una risoluzione approvata a larga maggioranza, il Parlamento europeo ha espresso profonda preoccupazione per la “deriva autoritaria” del presidente Saïed, chiedendo in particolare la fine della repressione in atto ai danni della società civile e la sospensione di specifici programmi di sostegno dell'Unione europea ai ministeri tunisini della Giustizia e degli Interni. La nota degli eurodeputati si conclude con una ferma condanna della “retorica razzista” del capo di stato tunisino contro i migranti subsahariani<sup>34</sup>.

La crisi politica ed economica della Tunisia è tornata, successivamente, sotto i riflettori europei anche in occasione del Consiglio Affari Esteri che si è svolto a Bruxelles il 20 marzo. In questa circostanza l'alto rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, Josep Borrell, si è detto pronto a recarsi in visita nel paese alla luce della situazione di instabilità politica ed economica che questo continua ad attraversare<sup>35</sup>. Attualmente l'UE sta esaminando la praticabilità di una possibile nuova operazione di assistenza macro-finanziaria alla Tunisia, come emerso dalla missione a Tunisi, il 27 marzo scorso, del commissario europeo Paolo Gentiloni, che ha discusso del programma di riforme socioeconomiche previste dal governo tunisino con i più alti vertici dello stato<sup>36</sup>.

Nel corso del Consiglio Affari Esteri di Bruxelles l'Italia ha rimarcato l'estrema apprensione per uno scenario economico dalle ripercussioni “imprevedibili”, anche sotto il profilo migratorio<sup>37</sup>; a margine dell'incontro il ministro degli Esteri Antonio Tajani ha, inoltre, annunciato che l'Italia sta valutando un finanziamento da 110 milioni di euro alle piccole e medie imprese tunisine attraverso l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics). È su tale sfondo che nelle ultime settimane il governo italiano ha ribadito il proprio sostegno all'esecutivo tunisino nei suoi negoziati con le istituzioni finanziarie internazionali. Il responsabile della Farnesina ha esortato il Fmi a erogare al paese nordafricano la prima tranche del prestito concordato a ottobre 2022 per contenere l'instabilità socioeconomica della Tunisia<sup>38</sup>. Inoltre, secondo quanto riportato da alcune autorevoli

---

<sup>33</sup> Il sondaggio è disponibile al seguente link: <https://www.facebook.com/Emrhod-Consulting-178242572212927/photos/pcb.5839492369421224/5839491492754645>.

<sup>34</sup> Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione comune sulla Tunisia: recenti attacchi alla libertà di espressione e di associazione ai sindacati, in particolare il caso del giornalista Nouredine Boutar*, 16 marzo 2023.

<sup>35</sup> “Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell upon arrival”, *EEAS Press Team*, 20 marzo 2023.

<sup>36</sup> “Gentiloni, Ue pronta a considerare nuovi aiuti per la Tunisia”, *AnsaMed*, 27 marzo 2023.

<sup>37</sup> “Crisi Tunisia a riunione Ue, estrema preoccupazione Italia”, *AnsaMed*, 20 marzo 2023.

<sup>38</sup> C. Balmer, “Italy pushing IMF to help Tunisia and avoid instability, minister says”, *Reuters*, 19 marzo 2023; “Tajani: Lavoriamo come previsto per finanziamento Fmi e Ue per la Tunisia”, *Il Sole24 ore*, 28 marzo 2023.

fonti, nell'ambito del crescente rafforzamento della cooperazione sull'asse Roma-Tunisi in materia di contrasto ai flussi migratori irregolari, il governo italiano si sarebbe impegnato a fornire alla Tunisia uno stock di veicoli di pattugliamento per un valore di 3,6 milioni di euro da utilizzare nell'ambito delle missioni di controllo delle frontiere<sup>39</sup>. Da ultimo, nel corso di un incontro diplomatico tenutosi a fine febbraio fra l'ambasciatore d'Italia in Tunisia, Fabrizio Saggio, e il ministro degli Esteri tunisino Ammar, sono state ricordate le numerose opportunità potenzialmente derivanti dalla futura realizzazione dell'elettrodotto sottomarino Elmed che collegherà il nord della Tunisia e la Sicilia, nonché il ruolo svolto dall'Italia come primo partner commerciale del paese<sup>40</sup>.

Sull'altra sponda dell'Atlantico, l'amministrazione Biden ha proposto di ridurre drasticamente l'assistenza che gli Stati Uniti prevedono di elargire alla Tunisia nel prossimo anno. Il piano di spesa per l'anno fiscale 2024 pubblicato a marzo dal Dipartimento di Stato americano include, infatti, 68,3 milioni di dollari di aiuti complessivi da destinare al paese, in calo rispetto ai 106 milioni di dollari totali in programma per l'anno attualmente in corso. Di questi 68,3, la Casa Bianca vorrebbe erogare circa 14,5 milioni per il sostegno economico al paese nordafricano nel 2024, una cifra nettamente inferiore ai 45 milioni allocati quest'anno. Se, come è stato sottolineato anche da un portavoce del Dipartimento di Stato, i tagli proposti hanno lo scopo di segnalare la costante preoccupazione degli Stati Uniti per l'indebolimento delle istituzioni democratiche tunisine (pur continuando a consentire l'accesso ai finanziamenti da parte della società civile), gli esperti hanno espresso diversi dubbi sulla possibilità che questa manovra abbia un impatto significativo sulle future politiche interne del presidente Saïed<sup>41</sup>.

A livello regionale, la vicenda di Amira Bouraoui, esponente dell'Hirak (movimento di opposizione algerino anti-establishment), è stata al centro delle tensioni affiorate con l'Algeria a inizio febbraio, tensioni che sembrano essere pienamente rientrate. La donna, in possesso della doppia nazionalità algerina e francese, era entrata illegalmente in Tunisia nel timore di un arresto da parte delle forze di sicurezza di Algeri, prima di essere rimpatriata in Francia con il sostegno delle autorità consolari francesi e l'autorizzazione di Saïed. Da un lato, il caso è sfociato nel richiamo dell'ambasciatore algerino a Parigi, Saïd Moussi, per consultazioni e in una nuova fase di attrito nei "fluttuanti" rapporti fra Algeria e Francia (l'ambasciatore ha fatto ritorno nella capitale francese a fine marzo)<sup>42</sup>. Dall'altro, l'episodio ha portato al licenziamento del ministro degli Esteri tunisino Otman Jerandi da parte del presidente Saïed, che lo ha accusato di aver mantenuto un atteggiamento troppo accomodante nei confronti del governo francese; al posto di Jerandi è stato nominato Nabil Ammar, precedentemente ambasciatore tunisino presso l'UE. Parallelamente, un tribunale tunisino ha condannato in contumacia la Bouraoui per ingresso clandestino nel paese<sup>43</sup>. Alcuni giorni dopo la vicenda il ministro delle Comunicazioni algerino, Mohamed Bouslimani, ha dichiarato che le relazioni fra Algeria e Tunisia restano solide nonostante i tentativi della stampa francese di

---

<sup>39</sup> "EU divided over approach to take with Saïed", *Africa Intelligence*, 10 marzo 2023.

<sup>40</sup> "Tunisia: Amb. Saggio ricevuto da nuovo ministro Esteri Ammar", *AnsaMed*, 23 febbraio 2023.

<sup>41</sup> E. Hagedorn, J. Szuba, "Biden administration budget would slash Tunisia's economic aid", *Al-Monitor*, 15 marzo 2023.

<sup>42</sup> "L'ambassadeur d'Algérie en France de retour à son poste", *Jeune Afrique*, 30 marzo 2023.

<sup>43</sup> "Tunisia opposition attacks Saïed for allowing detained Algeria activist to travel", *Middle East Monitor*, 10 febbraio 2023.

strumentalizzare la questione dell'estradizione dell'attivista franco-algerina per destabilizzare “le forti e fraterne relazioni” fra i due governi<sup>44</sup>.

## La svolta autoritaria di Kaïs Saïed

ISPI

○ <b>Luglio 2021</b>	Sospensione parlamento e rimozione primo ministro
○ <b>Settembre 2021</b>	Sospensione Costituzione 2014 e assunzione pieni poteri
○ <b>Febbraio 2022</b>	Scioglimento Consiglio superiore della magistratura
○ <b>Marzo 2022</b>	Scioglimento parlamento
○ <b>Luglio 2022</b>	Referendum costituzionale
○ <b>Dicembre 2022</b>	Elezioni legislative

Fonte: elaborazioni ISPI

<sup>44</sup> M. Arredondas, “L’Algérie néglige l’implication de la Tunisie dans l’affaire Amira Bouraoui”, *Atalayar*, 15 febbraio 2023.

## TURCHIA

### VERSO IL VOTO: UNA SCOSSA POLITICA IN ARRIVO?

Valeria Talbot

---

La Turchia si trova ad affrontare le conseguenze umanitarie ed economiche del più devastante terremoto della sua storia moderna sullo sfondo di un'accesa campagna elettorale per le presidenziali e le parlamentari di metà maggio in un clima di crescente polarizzazione tra le forze politiche e di incertezze economiche. Dopo vent'anni di governi guidati dal Partito Giustizia e Sviluppo (Akp), l'appuntamento elettorale sembra configurarsi come un vero e proprio voto a favore o contro il presidente Recep Tayyip Erdoğan e il suo partito. Sul piano esterno, la diplomazia degli aiuti internazionali attivata dopo il sisma ha favorito il dialogo tra Ankara e alcuni paesi del suo vicinato mediterraneo e caucasico, aprendo la strada a processi di distensione dagli esiti ancora incerti.

#### Quadro interno

Il terremoto del 6 febbraio, che ha colpito dieci province al confine con la Siria, ha avuto in Turchia un impatto devastante in termini di costi umanitari ed economici. Mentre sono oltre 50.000 le vittime accertate (al 20 marzo) e 3,3 milioni gli sfollati, i costi economici ammonterebbero a 103,6 miliardi di dollari, ovvero circa il 9% del Pil turco per il 2023<sup>45</sup>. La cifra, indicata in un recente rapporto del governo di Ankara e confermata dall'Undp, è di fatto quasi tre volte superiore rispetto alle stime iniziali della Banca mondiale che si attestavano a 34,2 miliardi di dollari<sup>46</sup>. Le province colpite dal sisma, dove le persone coinvolte sono circa 15 milioni, contano per il 9,8% del Pil nazionale, l'8,6% delle esportazioni<sup>47</sup> e il 20% della produzione agricola, con perdite in questo settore pari a 6,7 miliardi di dollari<sup>48</sup>. Su questo sfondo, è evidente che i 6 miliardi di euro promessi alla Turchia in occasione della Conferenza dei donatori che si è tenuta a Bruxelles il 20 marzo potranno solo in minima parte coprire l'entità dei costi complessivi.

Dopo le critiche iniziali per i ritardi nei soccorsi, che hanno suscitato un forte malcontento nei confronti dell'inadeguata risposta del governo, il presidente turco si è impegnato a ricostruire entro un anno oltre 300.000 case nelle aree terremotate. La ricostruzione, tuttavia, sembra richiedere tempi più lunghi, anche in ragione della necessità di adeguare le nuove costruzioni alle norme antisismiche. Proprio il mancato rispetto della normativa edilizia in vigore nel paese in seguito al

---

<sup>45</sup> T. Bilgic, "Turkey Puts Economic Toll From Earthquakes at About \$104 Billion", *Bloomberg*, 17 marzo 2023.

<sup>46</sup> World Bank, *Global Rapid Post-Disaster Damage Estimation (GRADE) Report*, 20 febbraio 2023.

<sup>47</sup> T. Bilgic (2023).

<sup>48</sup> B. Binnur Dönmez, "UN Says quakes in Türkiye caused \$6.7B in losses, damage to agriculture, livestock sectors", *Anadolu Agency*, 22 marzo 2023.

terremoto del 1999 – che aveva interessato Istanbul e altre aree occidentali provocando oltre 17.000 vittime – ha accresciuto il bilancio della devastazione prodotta dal sisma. Anche su questo fronte non sono mancate le critiche e le proteste, sia di piazza sia negli stadi nonché online, nei confronti del governo che nel 2018 – anno delle elezioni presidenziali e legislative – aveva approvato un condono edilizio, sanando di fatto anche costruzioni prive degli standard antisismici<sup>49</sup>. E non è bastata l'apertura di un'indagine per abusi edilizi nei confronti di 180 persone, tra cui molti imprenditori edili, per calmare gli animi nel paese.

Inevitabilmente il sisma aggiunge criticità a un contesto economico già fragile, mentre resta ancora da vedere quale sarà l'impatto effettivo sull'economia turca. Un'economia che, secondo il dato ufficiale dell'Istituto di statistica turco, ha conosciuto una crescita del 5,6% nel 2022, al di sopra del 5% previsto dal Fondo monetario internazionale (Fmi) lo scorso ottobre, ma al di sotto delle percentuali dei primi due trimestri dell'anno, rispettivamente 7,6% e 7,8%<sup>50</sup>. Stimolo principale della crescita (soprattutto nei primi sei mesi del 2022) è stato l'aumento della spesa per i consumi, +19,7% sull'intero anno, con un rallentamento nell'ultimo trimestre. Ciò si spiega anche alla luce delle misure di sostegno fiscale messe in campo dal governo – tra cui l'aumento del salario minimo, degli stipendi del settore pubblico e delle pensioni – unite al progressivo taglio dei tassi di interesse (proprio per favorire la crescita) in una fase in cui invece molti paesi sono andati in direzione opposta per contrastare l'inflazione provocata dalle ricadute sui mercati internazionali della guerra in Ucraina. L'ultimo taglio dello 0,5%, operato a febbraio, ha abbassato il tasso d'interesse all'8,5%. Il presidente turco continua, dunque, la sua politica non ortodossa intesa a privilegiare la crescita a scapito di un'inflazione che, seppure in calo rispetto al picco di 85,5% dello scorso ottobre, rimane comunque elevata: 55,18% l'ultimo dato ufficiale di febbraio<sup>51</sup>, mentre si attesterebbe al 126,91%, secondo gli economisti indipendenti dell'ENAGrup<sup>52</sup>.

Proprio l'economia, su cui hanno pesato tanto gli effetti della pandemia da Covid-19 quanto le ripercussioni della guerra in Ucraina e da ultimo le conseguenze del sisma, rappresenta una delle sfide principali per il paese, se non addirittura la più importante, in vista di quello che per Erdoğan si presenta come l'appuntamento elettorale più difficile della sua carriera politica. Da tempo, infatti, l'economia non è più il fiore all'occhiello dei governi dell'Akp e le amministrative del 2019, in cui il partito di governo ha perso Ankara e Istanbul in una fase di recessione economica per il paese, lo hanno dimostrato. Su questo sfondo, non sorprende la profusione di sforzi dell'esecutivo sulle politiche di stimolo alla crescita nell'anno preelettorale. Nella strategia di sostegno all'economia e alla lira turca, che negli ultimi anni si è notevolmente deprezzata rispetto al dollaro, rientra in parte anche la normalizzazione dei rapporti diplomatici con le ricche monarchie del Golfo. È di inizio marzo, infatti, l'accordo per il trasferimento di 5 miliardi di dollari da parte dell'Arabia Saudita alla Banca centrale turca, le cui riserve di valuta estera si sono assottigliate dopo il terremoto<sup>53</sup>. Va da

---

<sup>49</sup> “Erdoğan under fire as shoddy Turkish building standards exposed by earthquake”, *Financial Times*, 13 febbraio 2023.

<sup>50</sup> Turkish Statistical Institute (Turkstat), *Quarterly Gross Domestic Product, Quarter IV: October-December, 2022*.

<sup>51</sup> Turkish Statistical Institute (Turkstat), *Consumer Price Index, February 2023*.

<sup>52</sup> ENAGrup, *ENAGrup Consumer Price Index (E-CPI)*.

<sup>53</sup> “Saudi Arabia deposits \$5 bln in Turkey’s central bank”, *Reuters*, 6 marzo 2023.

sé che quest'ultimo ha posto un ulteriore banco di prova per il presidente turco nell'accesa campagna elettorale che precede il voto di maggio.

Il duello elettorale tra Erdoğan e il suo principale sfidante Kemal Kılıçdaroğlu – il leader del Partito Repubblicano del Popolo (Chp) designato dai partiti d'opposizione riuniti nel cosiddetto “Tavolo dei sei”<sup>54</sup> come loro candidato alla presidenza della Repubblica – rimane aperto. Secondo diversi sondaggi condotti nella prima metà di marzo, il leader del Chp avrebbe più consensi del presidente turco, con una forbice di distacco che varia tra il 10% e il 15%<sup>55</sup>, mentre altri danno Erdoğan favorito al secondo turno<sup>56</sup>. La designazione di Kılıçdaroğlu non è stata tuttavia priva di contrasti all'interno del fronte dell'opposizione. Lo strappo della leader dell'İyi Parti Meral Akşener è stato prontamente ricucito di fronte alla necessità di mantenere unita la coalizione e alla promessa di includere Ekrem İmamoğlu e Mansur Yavaş<sup>57</sup>, le figure del Chp da lei sostenute, nella rosa dei vicepresidenti.

Sostegno implicito a Kılıçdaroğlu è giunto anche dal partito curdo Hdp, che recentemente ha rinunciato a presentare una propria candidatura per la presidenza della Repubblica, contrariamente a quanto annunciato dalla co-leader della formazione filo-curda Pervin Buldan a inizio gennaio. Il voto della componente curda, che rappresenta circa il 20% della popolazione del paese, sembra destinato a essere ancora una volta l'ago della bilancia di una competizione elettorale in Turchia, laddove già nel 2019 il sostegno del partito curdo Hdp aveva consegnato la città di Istanbul a İmamoğlu. Ciò detto, le sorti politiche dell'Hdp dipendono dalla decisione (prevista nella prima metà di aprile, a un mese dalle elezioni) della Corte costituzionale relativa al procedimento di chiusura del partito filo-curdo, una decisione che è al suo esame da tempo. L'accusa nei confronti dell'Hdp – che oltre alla chiusura rischia il bando dei suoi membri dalla vita politica per cinque anni e il congelamento dei propri beni – è di affiliazione al Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk), dichiarato organizzazione terroristica da Turchia, Unione europea e Stati Uniti. Nell'eventualità non remota di una chiusura i candidati dell'Hdp hanno deciso di presentarsi alle elezioni con il Partito dei verdi di sinistra (Green Left), una formazione a loro vicina. Anche il governo dal canto suo è in cerca di alleati e di recente l'Alleanza del popolo formata dall'Akp e dal Partito del Movimento nazionalista (Mhp) si è allargata a formazioni più piccole, tra cui il partito islamista – il nuovo Welfare Party – guidato da Fatih Erbakan, che fa registrare circa l'1,5% dei consensi.

## Relazioni esterne

La diplomazia degli aiuti internazionali, che si è prontamente attivata all'indomani del terremoto, ha favorito la ripresa di un dialogo tra Ankara e quei paesi del suo vicinato con cui le relazioni diplomatiche sono tradizionalmente tese o si sono interrotte nell'ultimo decennio. Il primo caso è quello della Grecia con cui la Turchia ha storicamente un rapporto controverso a causa delle

---

<sup>54</sup> Si veda V. Talbot, “[Turchia: le incognite nell'anno del centenario](#)”, *ISPI Focus Mediterraneo allargato n. 1 n. s.*, 27 gennaio 2023.

<sup>55</sup> J. Spicer ed E. Toksabay, “[Polls show Erdogan lags opposition by more than 10 points ahead of May vote](#)”, *Reuters*, 13 marzo 2023.

<sup>56</sup> “[Erdogan leads in possible 2nd round of Turkish elections: Survey](#)”, *Daily Sabah*, 21 marzo 2023.

<sup>57</sup> Rispettivamente eletti primi cittadini di Istanbul e Ankara nel 2019.

divergenze sulla delimitazione dei rispettivi confini marittimi e sulla questione cipriota, ivi incluso lo sfruttamento dei giacimenti di gas nelle acque contese del Mediterraneo orientale. Nonostante le frizioni, Atene, in linea con quanto avvenuto in precedenti occasioni, non ha tardato a inviare i propri aiuti al vicino turco e il ministro degli Esteri greco Nikos Dendias è stato il primo rappresentante europeo a recarsi sui luoghi del terremoto insieme al suo omologo turco Mevlüt Çavuşoğlu. Ciò ha aperto la strada a uno scambio telefonico tra il primo ministro di Atene Kyriakos Mitsotakis e il presidente turco, superando (almeno apparentemente) le tensioni bilaterali emerse in seguito all'opposizione alla vendita di caccia F-16 alla Turchia espressa dal premier greco di fronte al Congresso americano a maggio 2022<sup>58</sup>. Inoltre, si è avviato un dialogo per promuovere la cooperazione bilaterale in diversi settori, tra cui turismo, energia, trasporti, istruzione, salute e ambiente. Non da ultimo, i due paesi si sono impegnati a sostenersi reciprocamente per ottenere posizioni ambite all'interno delle istituzioni internazionali: la Turchia voterà a favore della Grecia per un seggio non permanente al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, mentre Atene dal canto suo appoggerà la candidatura di Ankara al segretariato generale dell'Organizzazione marittima internazionale<sup>59</sup>.

Sviluppi inattesi si sono avuti con l'Egitto, con cui la Turchia non intrattiene relazioni diplomatiche dal rovesciamento del presidente Mohammed Morsi, espressione della Fratellanza musulmana, da parte dei militari egiziani nel luglio del 2013. Il viaggio, a fine febbraio, del ministro degli Esteri egiziano Sameh Shoukry in Turchia e Siria per esprimere solidarietà ai due paesi colpiti dal sisma è stato il preludio di un incontro bilaterale al Cairo, qualche settimana dopo con il suo omologo turco. La visita di Çavuşoğlu, la prima di un ministro degli Esteri turco in undici anni, ha segnato un passo in avanti in un processo di riavvicinamento che tuttavia non appare ancora tracciato in maniera chiara. Mentre la Turchia preme per la normalizzazione diplomatica in tempi brevi, da parte egiziana si attende il risultato del voto di maggio prima di procedere in questa direzione. Sebbene dunque non siano state definite le tempistiche del processo di normalizzazione, i ministri si sono impegnati a rilanciare la cooperazione bilaterale in diversi ambiti, dall'economia al turismo. A oggi, l'assenza di relazioni diplomatiche non ha comunque costituito un ostacolo per le relazioni economiche: gli investimenti turchi in Egitto superano i 2 miliardi di dollari, mentre l'interscambio commerciale si è sostanzialmente mantenuto costante negli anni, aumentando a 7 miliardi nel 2022. Ciò è dipeso anche dal significativo incremento dell'import di gas – 2,23 miliardi di metri cubi (bcm) rispetto ai 1,35 bcm nel 2021 – tanto che l'Egitto è diventato il sesto fornitore di gas della Turchia. Ma il potenziale economico tra i due paesi è sicuramente più ampio e la normalizzazione diplomatica darebbe una spinta significativa anche ai rapporti economici. Sul piano geopolitico rimangono però ancora diversi nodi da sciogliere a livello bilaterale (si veda *Focus Mediterraneo allargato n. 1 n.s.*, gennaio 2023). Tra tutti, la Libia dove i due paesi appoggiano fronti opposti. La presenza militare turca in territorio libico continua a essere fonte di grande preoccupazione per il Cairo. Ankara, dal canto suo, non appare intenzionata ad abbandonare le posizioni acquisite nel paese nordafricano in virtù dell'accordo siglato nel novembre del 2019 con l'allora Governo di accordo nazionale (Gna) guidato da Fayeze al-Serraj. Accordo che ha costituito la base per la firma,

---

<sup>58</sup> N. Ertan, "Erdogan writes off Greece's Mitsotakis, maintains stance on NATO expansion", *Al-Monitor*, 24 maggio 2022.

<sup>59</sup> "Türkiye, Greece hail good progress in talks", *Daily Sabah*, 22 marzo 2023.

a ottobre 2022, di un memorandum d'intenti (MoU) per lo sfruttamento delle risorse energetiche nelle acque libiche da parte turca. Successivamente sospeso dalla Corte d'appello di Tripoli per violazione di disposizioni della legge libica sugli idrocarburi, il MoU ha provocato dure reazioni da parte di Grecia ed Egitto, che si inseriscono nel complesso quadro della competizione geopolitica ed energetica del Mediterraneo orientale.

Nella fase post terremoto anche con la Siria il dialogo sembra avanzare, seppure tra difficoltà e cautele. Un incontro tra i viceministri dei due paesi insieme ai loro omologhi russi e iraniani, inizialmente previsto per metà marzo, dovrebbe svolgersi a inizio aprile a Mosca, essendo la Russia il principale sponsor di questo processo<sup>60</sup>. La Turchia, che da tempo ha abbandonato l'obiettivo di un cambio di regime a Damasco, cerca una convergenza con il presidente siriano Bashar al-Assad su questioni chiave per la sua sicurezza – dall'autonomia dei curdi in Siria al rimpatrio dei milioni di rifugiati siriani in territorio turco. Assad, dal canto suo, ha posto come condizione per l'avvio di qualsiasi normalizzazione il ritiro delle truppe turche dalle aree occupate nel nord della Siria. Se questo scenario appare improbabile nel breve termine, il terremoto ha però messo una grossa ipoteca sul lancio di una ennesima operazione di terra paventata da tempo dalla Turchia. Al di là dell'opposizione di Mosca, un nuovo intervento militare in una fase in cui il paese si trova a fare la conta dei danni della devastazione sismica difficilmente troverebbe supporto sul piano interno.

Sul versante caucasico, la diplomazia degli aiuti ha rimesso in moto il processo di riavvicinamento tra Turchia e Armenia, iniziato alla fine del 2021 con la nomina di due inviati speciali – Serdar Kılıç e Ruben Rubinyan – che si sono incontrati per la prima volta nel gennaio del 2022. La conclusione del secondo conflitto in Nagorno-Karabak nel 2020, con l'Azerbaigian che ha recuperato buona parte dei territori occupati dall'Armenia, ha favorito la riapertura del dialogo tra Ankara e Yerevan, senza tuttavia far registrare significativi progressi, a parte la ripresa dei voli aerei tra i due paesi, nell'ultimo anno. Su questo sfondo, gli aiuti prontamente inviati dall'Armenia, uniti alla visita del ministro degli Esteri armeno Ararat Mirzoyan ad Ankara, a metà febbraio, hanno segnato un cambio di passo nei rapporti bilaterali, come dimostrato anche dalla riapertura della frontiera chiusa dal 1993, alla quale è seguito l'accordo per il restauro del ponte Ani sul fiume Akhuryan (che è parte della frontiera comune)<sup>61</sup>.

Infine, un'importante apertura è venuta dalla Turchia nei confronti della Finlandia: a fine marzo il parlamento turco ha infatti ratificato la domanda di Helsinki di adesione alla Nato<sup>62</sup>. Nonostante le pressioni da parte degli alleati occidentali, Ankara mantiene invece un atteggiamento di chiusura nei confronti della Svezia che, al contrario del suo vicino finlandese, non avrebbe ancora soddisfatto le richieste turche. La Turchia ha lamentato il sostegno di Stoccolma a gruppi terroristici affiliati al Pkk e a Fetö, l'organizzazione che fa capo al predicatore islamico Fethullah Gülen, considerato responsabile del tentativo di golpe ai danni del presidente Erdoğan nel 2016, nonché la mancata estradizione di esponenti dei due gruppi in Turchia e il sostegno di Stoccolma alle forze curde che controllano il nord-est della Siria.

---

<sup>60</sup> “Moscow to host Syria, Türkiye, Iran, Russia Meeting”, *Asbarq Al-Ansat*, 28 marzo 2023.

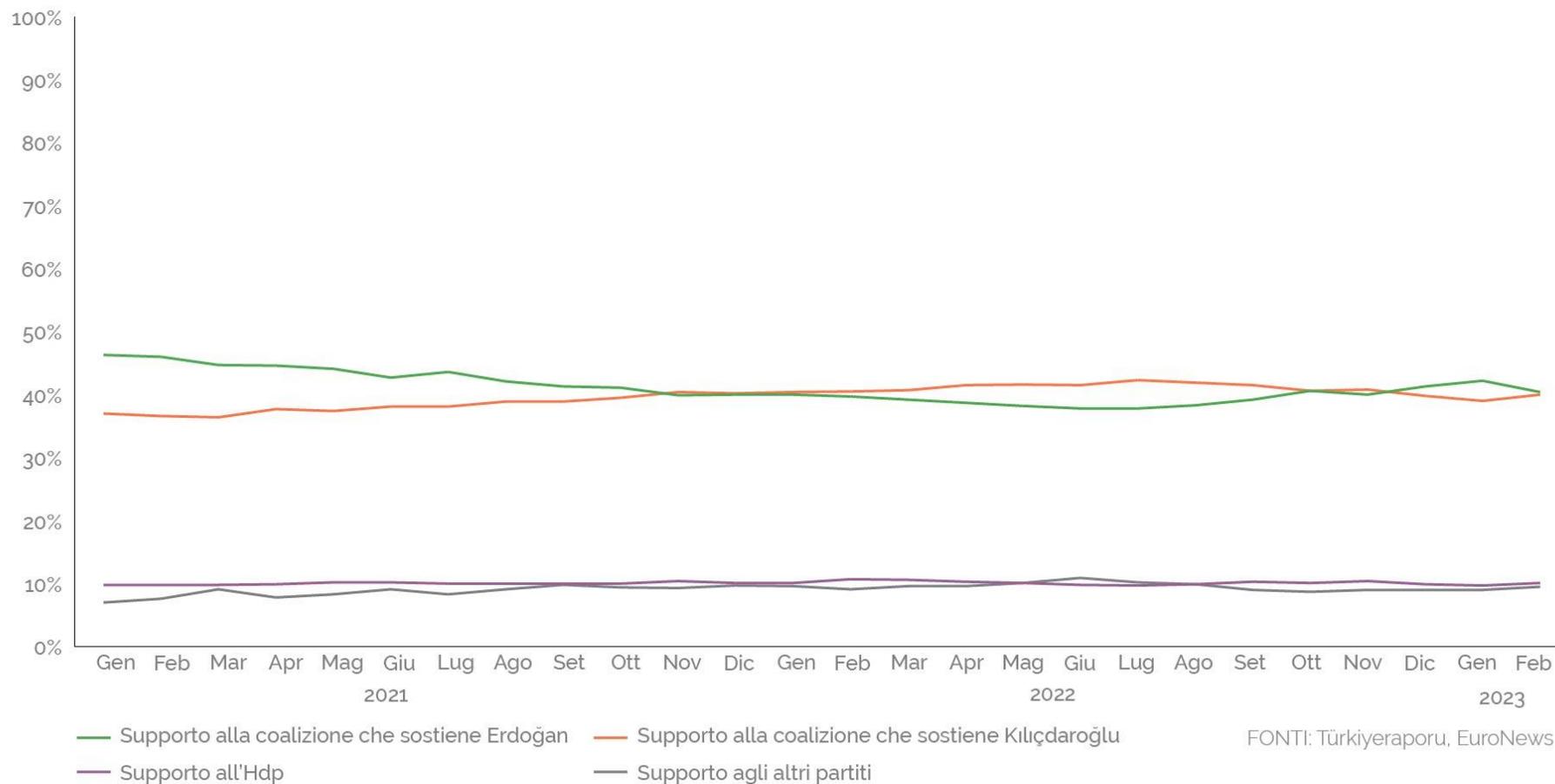
<sup>61</sup> “Disaster diplomacy creates hope for Armenia-Turkey normalization”, *Eurasianet*, 16 febbraio 2023.

<sup>62</sup> A. Samson, R. Milne, and J. P. Rathbone, “Finland cleared to join Nato as Turkish parliament backs accession”, *Financial Times*, 30 marzo 2023.

# Erdoğan e Kılıçdaroğlu: una sfida aperta

ISPI

Sostegno alle coalizioni e ai partiti (media di diversi sondaggi)



## AFRICA SUBSAHARIANA

### ETIOPIA

#### L'EREDITÀ DELLA GUERRA DEL TIGRAI NELLE RELAZIONI ESTERNE

Giovanni Carbone

---

#### **Due anni di conflitto in Tigray**

La stipula dell'accordo di pace di Pretoria del 2 novembre 2022 ha segnato la conclusione della guerra del Tigray dopo due anni esatti dall'avvio dei combattimenti. Il conflitto era iniziato nel novembre 2020, e la regione settentrionale del paese era stata immediatamente assediata dalle forze fedeli al governo di Addis Abeba, alla cui penetrazione nel Tigray non avevano saputo porre resistenza il Tigray People's Liberation Front (Tplf) e le forze paramilitari da esso organizzate, le Tigray Defense Forces (Tdf). Solo circa otto mesi dopo, a partire dal giugno 2021, la riorganizzazione dei tigrini era riuscita a rompere parzialmente l'isolamento della regione e dar vita a una significativa controffensiva. Nel novembre 2021 si arrivò a ventilare la possibilità che le forze ribelli, arrivate a soli 200-300 chilometri da Addis Abeba, potessero addirittura prendere la capitale rovesciando il governo. Il Tplf aveva nel frattempo siglato un accordo con l'Oromo Liberation Army (Ola), forza ribelle attiva nella regione dell'Oromia. Con il proseguire del conflitto senza una concreta prospettiva di vittoria da un lato o dall'altro, nel marzo 2022 venne firmato un cessate il fuoco temporaneo, che tuttavia sarebbe stato violato dopo pochi mesi. Tra agosto e settembre 2022, infatti, il governo di Addis Abeba mise in atto, con il supporto dei droni forniti dalla Turchia (e probabilmente anche da Emirati Arabi Uniti e Iran), un'offensiva con cui ebbe definitivamente la meglio su un Tigray ormai stremato da guerra, isolamento e crisi umanitaria.

L'accordo di pace di Pretoria, mediato dall'Unione Africana, è sbilanciato perché riflette in buona parte gli sviluppi militari della guerra, e dunque il sostanziale crollo militare e politico del Tplf e delle sue Tdf. In due anni la guerra del Tigray ha generato, secondo alcune stime, circa 500.000 vittime (ma con ampi margini di incertezza che, secondo gli stessi ricercatori, andrebbero da un

minimo di 310.000 a un massimo di 808.000)<sup>1</sup> direttamente o indirettamente legate al conflitto (ovvero includendo quelle per carestia e problematiche sanitarie) e 2 milioni di sfollati interni<sup>2</sup>. Numerose sono le questioni che il patto lascia irrisolte, inclusa quella del ruolo dell'Eritrea e delle milizie Amhara: entrambe spinte a intervenire accanto ad Addis Abeba da interessi propri, non è del tutto chiaro quanto siano ora pronte a restare fuori dal Tigray, soprattutto gli Amhara dalle zone occidentali del Tigray. Soprattutto, l'eredità dell'accordo è resa ambigua dal permanere di due visioni contrapposte di cosa debba essere l'Etiopia, se uno stato federale come nell'assetto attuale o uno stato più centralizzato, come è orientato a fare il primo ministro Abiy Ahmed.

Il Corno d'Africa è una regione dinamica e di grande rilevanza strategica, ma resa fragile dall'elevata povertà, da costanti sfide ambientali, e da una ricorrente instabilità politica. Al suo interno, il ruolo dell'Etiopia è centrale: come ha osservato il segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, “la stabilità dell'Etiopia è importante per l'intero Corno”<sup>3</sup>. Le relazioni con i paesi circostanti sono state influenzate in maniera importante dalla guerra del Tigray. L'Etiopia, un paese con una storica vocazione egemonica nell'area, ha visto almeno temporaneamente indebolita e in parte delegittimata la sua posizione. Anche l'evoluzione delle relazioni extra-africane di Addis Abeba ha subito il profondo impatto generato dalla guerra. Diversi paesi sono stati coinvolti, per lo più indirettamente, soprattutto in termini di appoggi diplomatici e militari o, viceversa, di loro prese di posizioni avverse al regime. Il conflitto lascerà dunque un'importante eredità non solo nella devastazione economica e sociale e nelle lacerazioni politiche interne all'Etiopia, ma anche nelle sue mutate relazioni esterne.

## **L'Etiopia, la guerra e le grandi potenze**

Fin dall'inizio della guerra, il fronte governativo e quello ribelle si sono scontrati non solo attraverso le armi, ma anche contrapponendo i principi e le parole scelte dall'uno e dall'altro per definire e inquadrare il conflitto in ambito diplomatico e mediatico. Addis Abeba ha sempre sottolineato il suo carattere di questione interna, rivendicando la propria piena sovranità nazionale e il connesso diritto e dovere, in quanto governo legittimo, di applicare la legge (law enforcement) su tutto il territorio nazionale, imponendo quindi l'autorità centrale sulla ribellione “terrorista” del Tigray. Il Tplf, d'altra parte, ha insistito nel denunciare le violazioni dei diritti umani da parte di un governo (e delle forze eritree) ritenuto illegittimo per essere rimasto in carica nel 2020 dopo la scadenza del suo mandato, il duro intervento armato con violenze indiscriminate sui civili – parte dei crimini di guerra di cui si sarebbe macchiata Addis Abeba – e il prolungato isolamento del Tigray che ha causato una gravissima crisi alimentare e umanitaria.

Queste posizioni sono state in buona misura appoggiate da campi contrapposti all'interno della comunità internazionale – una contrapposizione del tipo “the West versus the rest” che richiama quella manifestatasi in altri scenari contemporanei, dal Sahel all'Ucraina – rivelando le profonde

---

<sup>1</sup> J. Nyssen (Ghent University), “Documenting the civilian victims of the Tigray war”, webinar, Every Casualty Counts, 2 febbraio 2023.

<sup>2</sup> “Over 2 million people displaced by conflict in Ethiopia's Tigray region - local official”, *Reuters*, 6 gennaio 2021.

<sup>3</sup> G. Paravicini e D. Endeshaw, “Ethiopia says military push has limited aims, as UN sounds alarm”, *Reuters*, 6 novembre 2020.

distanze che li separano rispetto ai principi portanti dell'ordine globale, ai modelli di regimi politici privilegiati e alle stesse alleanze e allineamenti internazionali.

L'Unione europea e gli Stati Uniti, assieme al Regno Unito, si sono dichiarati in linea di principio neutrali, ma nei fatti sono stati molto critici nei confronti delle violenze scatenate dal conflitto e di una crisi umanitaria aggravata dalla strategia di Addis Abeba. I paesi occidentali hanno per questo concentrato i loro sforzi diplomatici sui tentativi di sbloccare l'accesso degli aiuti umanitari al Tigray e su una mediazione guidata dall'Unione Africana per porre fine alla guerra. Già nel dicembre 2020, ovvero poco più di un mese dopo l'inizio del conflitto, l'Unione europea aveva sospeso 90 milioni di euro di aiuti non umanitari. A questo fecero seguito le sanzioni contro la National Security Authority dell'Eritrea (marzo 2021)<sup>4</sup>, mentre, con una risoluzione dell'ottobre 2021, il Parlamento europeo condannò la guerra ed esortò gli stati membri ad attuare l'embargo sulle armi nei confronti di Etiopia ed Eritrea.

Più complessa l'evoluzione seguita da Washington. Dal 2018 gli Stati Uniti avevano fortemente sostenuto il primo ministro Abiy Ahmed come riformista filo-americano, con l'obiettivo di allontanare l'Etiopia dalla Cina, superando gli attriti che avevano caratterizzato i rapporti con il precedente governo dell'Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (Eprdf), illiberale e vicino appunto al Partito comunista cinese<sup>5</sup>. Appoggiando le riforme ma anche il consolidamento del potere da parte di Abiy – un processo segnato dalla creazione di un nuovo partito di governo a vocazione pan-etiopica, il Prosperity Party, dal rinvio delle elezioni durante la pandemia, e dalla progressiva repressione delle opposizioni – vennero in gran parte ignorati i rischi di reazioni avverse da parte di forze politiche e movimenti antigovernativi, incluso il Tplf e l'Oromo Liberation Front, e di una possibile, connessa destabilizzazione. Guerra e crisi umanitaria in Tigray hanno però spinto Washington, come detto, ad adottare gradualmente un approccio ben più critico, un cambio di linea culminato poi anche nella sospensione dell'Etiopia dall'African Growth and Opportunity Act (Agoa), la normativa americana che garantisce accesso privilegiato alle merci provenienti dai paesi africani che soddisfano i requisiti richiesti. Questo nuovo approccio è stato inteso come un sostegno di fatto alla ribellione del Tigray, generando come reazione la rapida diffusione in Etiopia di una retorica governativa e di manifestazioni popolari di protesta anti-statunitensi. La distanza con il governo di Addis Abeba è andata dunque crescendo, e le critiche e la sospensione hanno verosimilmente contribuito ad avvicinare ulteriormente l'Etiopia a Pechino (e a Mosca).

Con scelte non inattese, la Cina e la Russia hanno fin da subito offerto sostegno diplomatico incondizionato al governo di Addis Abeba, soprattutto all'interno del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Pechino si appella al principio di non ingerenza come principio cardine, criticando fermamente il ricorso alle sanzioni e l'interventismo occidentale. Ma a preoccupare i cinesi è stata anche la prospettiva di vedere affossata la "storia di successo" in stile cinese che l'Etiopia rappresenta in Africa ormai da diversi anni, un successo di sviluppo guidato

---

<sup>4</sup> Si tratta della prima applicazione del nuovo programma orizzontale di sanzioni dell'Unione europea, denominato EU Global Human Rights, una versione UE del Global Magnitsky Act degli Stati Uniti, slegato da uno specifico paese in modo da poter sanzionare individui ed entità responsabili di violazioni dei diritti umani in qualsiasi parte del mondo.

<sup>5</sup> H. Verhoeven e M. Woldemariam, "Who lost Ethiopia? The unmaking of an African anchor state and U.S. foreign policy", *Contemporary Security Policy*, 24 giugno 2022.

saldamente da un partito quasi unico (il tasso di crescita dell'economia, tra il 2000 e il 2020, è stato pari all'8,9% medio<sup>6</sup>).

Mosca, da parte sua, ha sostenuto integralmente la visione di Addis Abeba di un'Etiopia unita e centralizzata, che vede la guerra con una regione ribelle come “un affare interno” di esclusiva competenza del governo sovrano. Una visione portata avanti costruendo sui legami passati di epoca pre- e post-1989 (la Russia nel periodo 1991-2020 ha fornito il 51% degli acquisti di armamenti dell'Etiopia) e posizionandosi deliberatamente come leader ideale di un fronte globale antimperialista in un crescendo di propaganda anti-occidentale. Anche per questo la Russia ha ottenuto la neutralità dell'Etiopia nelle votazioni alle Nazioni Unite sull'invasione dell'Ucraina: gli etiopi si assentarono strategicamente dal voto del marzo 2022 con cui l'Assemblea generale condannò l'invasione e si astennero nell'analogo voto nel 2023, mentre nell'aprile 2022 votarono contro l'espulsione della Russia dal Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

### **Le potenze regionali non africane e le armi all'Etiopia**

La guerra del Tigray è stata anche un teatro che ha mostrato il ruolo crescente dei droni e dei loro fornitori stranieri nei conflitti nazionali e internazionali. Il Tplf/Tdf è stato schiacciato militarmente solo dopo che Addis Abeba si è assicurata il supporto militare della Turchia. L'accesso ai droni TB2, messi a disposizione da Ankara dalla fine del 2021, infatti, è stato decisivo nel ridefinire i rapporti di forza e condurre a conclusione la guerra.

Negli anni precedenti alla crisi del Tigray le relazioni dell'Etiopia con la Turchia si erano raffreddate per via dell'avvicinamento di Addis Abeba agli Emirati Arabi Uniti e all'Arabia Saudita a partire dal 2018. Con l'avvio della guerra, tuttavia, il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan aveva fatto esplicite aperture rimarcando l'attenzione di Ankara per gli sviluppi nella regione – “la pace, la tranquillità e l'integrità dell'Etiopia, che ha una posizione e un'importanza strategica in Africa, sono importanti per noi”<sup>7</sup>, tanto che la disponibilità a svolgere un ruolo di mediazione nelle dispute di confine con il Sudan riemerse proprio durante la crisi del Tigray. L'opzione di Erdoğan a favore del sostegno militare per il governo di Abiy venne sancito formalmente da accordi stipulati durante la visita del primo ministro etiopie nella capitale turca nell'agosto 2021. Il diretto riflesso delle nuove relazioni è stato il forte aumento delle esportazioni verso l'Etiopia nel settore della difesa e dell'aviazione – tra le quali centrali sono i già citati droni – passate da un valore di 203.000 dollari nel 2020 a 51 milioni di dollari nel 2021.

Sembra che droni siano stati forniti anche dagli Emirati Arabi Uniti (Eau) e dall'Iran. Il Tplf, nel 2021, accusò gli Emirati di aver preso di mira il Tigray con droni del tipo Wing Loong II, di fabbricazione cinese. Il piccolo ma ambizioso paese del Golfo, come accennato, si era avvicinato all'Etiopia dal 2018, sponsorizzando peraltro lo storico accordo di pace con l'Eritrea, con la quale Abu Dhabi già aveva rapporti stretti da almeno un decennio. Proprio dalla loro base militare ad Assab, in Eritrea, utilizzata dagli Eau per il conflitto nello Yemen, sarebbero partiti i droni oggetto

---

<sup>6</sup> World Bank, *World Development Indicators*.

<sup>7</sup> “Turkey offers to mediate between Ethiopia and Sudan”, *APNews*, 19 agosto 2021.

delle accuse del Tplf, e successivamente droni sembrerebbe siano stati anche forniti direttamente al governo, assieme ad altre attrezzature militari.

Quanto all'Iran, si è molto parlato di una sua fornitura di droni Mohajer-6, all'origine peraltro di sanzioni americane sull'industria iraniana degli *unmanned aerial vehicles* (Uav) nell'ottobre 2021, oltre all'offerta di competenze antiterrorismo. Dopo aver recentemente perso influenza sugli alleati – con l'Eritrea che ha optato per Eau, Arabia Saudita e Sudan nella fase di incertezza seguita alla caduta di Omar al-Bashir – Teheran ha visto nelle tensioni tra Stati Uniti e Addis Abeba un'opportunità per mantenere profondità strategica nel Corno d'Africa, e specificamente in un paese vicino alla penisola arabica in generale e allo Yemen in particolare.

### **I riflessi del conflitto nelle relazioni con i paesi del Corno d'Africa**

Il Corno d'Africa è una regione storicamente attraversata da conflitti che sistematicamente si ripercuotono nell'intricato tessuto di relazioni dei paesi che ne fanno parte – nella sua definizione più stringente il Corno include Etiopia, Eritrea, Somalia e Gibuti, in una nozione allargata si aggiungono gli stati cornice, Sudan, Sud Sudan, Kenya e talvolta Uganda – nonché su quelli che in questa area hanno profondi interessi, l'Egitto su tutti. La guerra del Tigray non fa eccezione, benché la sua durata limitata abbia in parte contenuto il riverberarsi dei suoi effetti nel resto della regione.

Con l'Eritrea, il trattato di pace stipulato dall'Etiopia nel 2018 non aveva solo rilassato le tesissime relazioni dopo un ventennio di chiusura e contrapposizione, ma le aveva anzi rivoluzionate con l'emergere di un solido asse di cooperazione tra il presidente Isaias Afewerki e il primo ministro Abiy. Proprio sulla base di un'avversione condivisa nei confronti del Tplf, da lungo radicatissima nel leader eritreo, le forze armate di Asmara sono da subito intervenute direttamente nel conflitto accanto a quelle etiopi, stringendo così a tenaglia il territorio tigrino. Il duro intervento militare ha dato adito ad accuse nei confronti delle Eritrean Defence Forces (Edf) di aver commesso crimini di guerra di vario genere. Gli eritrei hanno infatti colto l'occasione per radere al suolo quanto più possibile il Tigray (incluse infrastrutture e campi agricoli), spingere al rientro forzato decine di migliaia di rifugiati eritrei fuggiti dal paese e ospitati in campi delle Nazioni Unite proprio nel Tigray e ristabilire il proprio controllo militare lungo il confine condiviso. La tenuta della pace interna in Etiopia dipenderà anche da come Asmara deciderà di porsi rispetto all'accordo siglato da Addis Abeba con il Tplf.

Ben diversi i risvolti del conflitto per il Sudan, l'altro paese che confina con il Tigray, sul limite occidentale di quest'ultimo. Dal 2019 Khartoum è alle prese con una turbolenta transizione politica interna avviata dal colpo di stato che estromise dal potere Omar al-Bashir. Violenza e instabilità in Etiopia si presterebbero a essere utilizzate per distrarre l'attenzione dagli sviluppi interni, ma anche ad accrescere le difficoltà di un regime ancora incerto. Proprio dalla frontiera condivisa con il Tigray, nel corso di due anni, sono entrati nel paese circa 70.000 rifugiati in fuga dalla guerra, aumentando le tensioni tra i due governi nazionali. Tali tensioni si sono sommate a due questioni già aperte tra le due parti. La prima è quella relativa alla regione sudanese di al-Fashqua, storicamente contesa tra gli stessi sudanesi – del cui territorio nazionale essa è appunto parte integrante – e gli Amhara, il secondo gruppo etnico etiope per dimensione, che da sempre arano parte di quelle terre. Khartoum ha poi un secondo fronte di disputa aperto con Addis Abeba, quello generato dalla costruzione della Grand Ethiopian Renaissance Dam (Gerd), l'enorme diga edificata dall'Etiopia sul corso del

Nilo Azzurro, non lontano dal confine sudanese, sebbene ben più a sud rispetto al Tigrai. La controversia, nel corso degli anni, ha visto il Sudan adottare toni via via meno concilianti nei confronti del progetto portato avanti unilateralmente da Addis Abeba. Khartoum si è in questo modo avvicinata alle durissime posizioni assunte da anni dai vertici politici e diplomatici dell'Egitto, per la cui popolazione le acque del Nilo sono notoriamente una questione vitale. Il Cairo, tuttavia, non sembra aver dato seguito ai timori di un saldarsi dei suoi motivi di contrapposizione con l'Etiopia con quelli del Tplf, al quale non c'è evidenza che abbia dato supporto.

A oriente, il piccolo Gibuti è stato colpito soprattutto dalle implicazioni economiche della guerra del Tigrai e dell'instabilità che ne è conseguita, con il brusco rallentamento del commercio internazionale dell'Etiopia, che passa per circa il 90% dal corridoio Addis-Gibuti per poter arrivare a uno sbocco sul mare accedendo a Mar Rosso e Golfo di Aden. Verso la metà del 2021 l'offensiva tigrina sembrò per una certa fase mettere a rischio il corridoio stesso.

Indiretti ma rilevanti anche gli effetti della guerra nel Tigrai oltre i confini più a sud dell'Etiopia, in Somalia. Nella necessità di rafforzare la propria azione sul nuovo fronte interno, durante le prime fasi del conflitto Addis Abeba aveva richiamato alcune migliaia di soldati impiegati a sostegno del governo somalo nella lotta contro i jihadisti di al-Shabaab. Secondo un rapporto delle Nazioni Unite, intanto, emergevano notizie di un coinvolgimento di truppe dell'esercito somalo nel Tigrai accanto agli eritrei, accusa che Mogadiscio ha negato<sup>8</sup>. Nel corso del 2022, tuttavia, l'Etiopia è tornata a un ruolo più attivo in Somalia, nel tentativo di contenere i rischi di terrorismo e destabilizzazione posti dal paese confinante ormai da oltre due decenni<sup>9</sup>.

Il conflitto del Tigrai ha dunque interessato numerosi attori esterni, tanto regionali quanto extracontinentali. La guerra è indubbiamente stata un'occasione per accentuare e mettere in risalto alcune divisioni che, anche in altri teatri, si stanno consolidando nella comunità internazionale. Nonostante interessi e interventi esterni – più o meno diretti – la guerra non si è trasformata in un conflitto per procura tra attori stranieri. Pur con pressioni provenienti da fuori, la pace in Tigrai è stata il frutto di sviluppi interni, soprattutto del successo militare di una parte, ma anche dei troppi fronti aperti cui si è trovato davanti il governo di Addis Abeba, tanto più spinto a inseguire soluzioni per la stabilità quanto più situazioni diverse di disordine e violenza si sono andate diffondendo in parti diverse del paese. Anche per questo l'accordo di pace è stato un successo per il governo. Occorrerà ora vedere se la rinsaldata leadership di Abiy riuscirà a recuperare quanto perso negli ultimi anni in termini di legittimità e capacità di tenere le redini di un paese enorme e complesso come l'Etiopia.

---

<sup>8</sup> “UN report says Somali army participated in Tigray war”, *Rfi*, 9 giugno 2021.

<sup>9</sup> Aclad, *Ethiopia Peace Observatory - EPO weekly: 6-12 august 2022*, 17 agosto 2022.

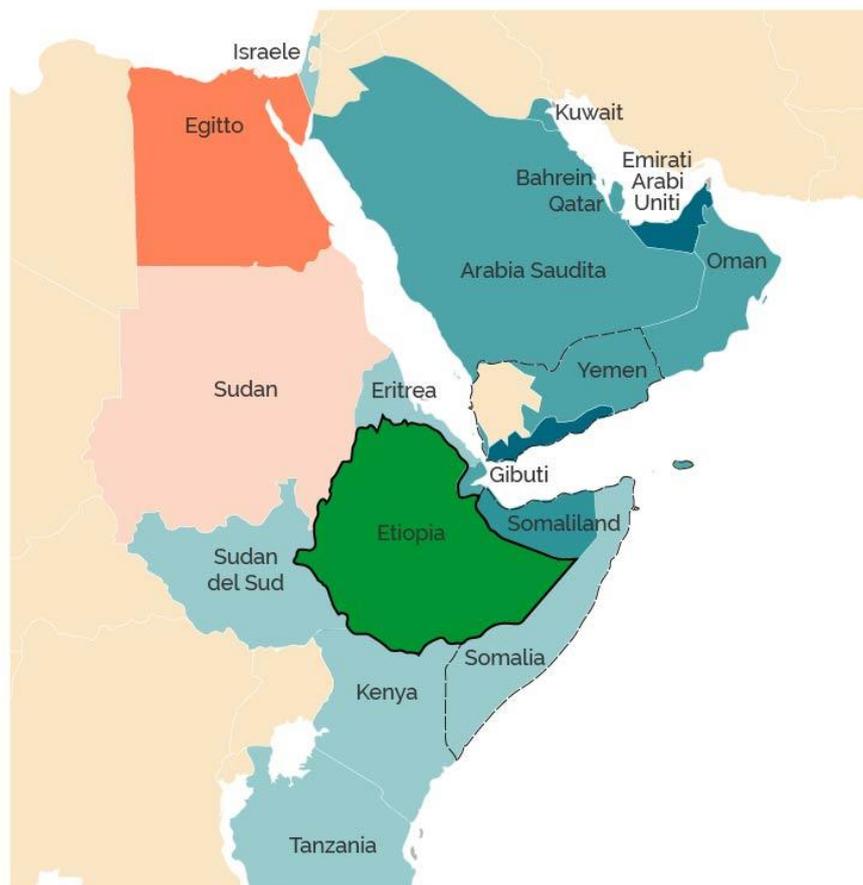
# Le relazioni dell'Etiopia con i paesi del vicinato

ISPI

## RELAZIONI POLITICHE

- Molto positive
- Positive
- Abbastanza positive
- Abbastanza negative
- Molto negative

PAESI CON AREE CONTESE



FONTI: World conflict map, esperti



## SAHEL

### LA RIARTICOLAZIONE STRATEGICA DELLA PRESENZA FRANCESE

Camillo Casola<sup>1</sup>

---

Per un decennio la Francia ha costituito il centro di gravità delle dinamiche di cooperazione bilaterale e multilaterale in Sahel. Il deterioramento delle relazioni con il governo militare in Mali e il nuovo corso politico imposto dalla giunta golpista in Burkina Faso hanno accompagnato un processo di ridefinizione della presenza francese nella regione, che ha visto la conclusione dell'operazione Barkhane dai territori saheliani, annunciata da Macron il 9 novembre del 2022, il momento simbolicamente più significativo<sup>2</sup>. Il ripensamento della presenza francese in Sahel non è tuttavia riconducibile alla sola erosione dei rapporti con gli stati della regione: il processo di ripensamento strategico del ruolo politico e militare della Francia in Sahel è il prodotto di una tendenza affermatasi nel lungo periodo.

#### **La Francia nel Sahel: dieci anni *boots on the ground***

Nel gennaio del 2013 l'allora capo di stato francese François Hollande dava ordine alle forze armate posizionate in Africa occidentale di intervenire militarmente nel nord del Mali, a fronte dell'improvvisa avanzata verso Sévaré e Mopti dei gruppi armati legati ad al-Qa'ida. A dispetto dei propositi iniziali del governo francese, che aveva prefigurato un intervento lampo per assicurare il ripristino della sovranità maliana sui territori di Gao, Kidal e Timbuctu, il dispiegamento *boots on the ground* delle unità militari dell'operazione Serval avrebbe segnato l'inizio di un intervento militare di lungo termine. La regionalizzazione della crisi, seguita alla conversione del conflitto con gli insorti jihadisti in guerriglia irregolare si accompagnò, a partire dall'agosto del 2014, a una riorganizzazione spaziale delle forze francesi: l'operazione Barkhane, che raccolse il testimone di Serval in Nord Mali e di Épervier in Ciad, prevedeva il dispiegamento di circa 3.000 unità militari in un'area compresa tra la Mauritania e il Ciad, passando da Mali, Burkina Faso e Niger, allo scopo di strutturare una rete operativa di connessione tra i principali centri urbani e snodi strategici della regione, bloccare i flussi di rifornimento destinati ai gruppi armati jihadisti e limitare la mobilità di questi ultimi, mettere in sicurezza le frontiere nord e supportare le forze armate degli stati partner del G5 Sahel nelle operazioni di controterrorismo, fornendo loro assistenza, coordinamento e supporto materiale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Le opinioni dell'autore sono espresse a titolo personale e non rispecchiano necessariamente quelle della Commissione europea.

<sup>2</sup> Elysée, *À Toulon, le Président de la République présente la Revue nationale stratégique*, 9 novembre 2022.

<sup>3</sup> E. R. Goffi, "Opération Barkhane: entre victoire tactique et échec stratégique", *Centre FrancoPaix*, giugno 2017.

Chiamata ad adattarsi alle strategie jihadiste sul terreno, la Francia ridefiniva il focus strategico, il raggio d'azione e la disponibilità di uomini e mezzi in Sahel<sup>4</sup>. Da un punto di vista geografico, lo spostamento del baricentro delle insorgenze jihadiste verso l'area di confine tra Mali, Niger e Burkina Faso – il Liptako-Gourma – imponeva alle autorità francesi di concentrare le operazioni nella cosiddetta “zona delle tre frontiere”, inaugurando una base militare a Gossi, nel centro del Mali. La capacità del dispositivo Barkhane, inoltre, è stata rafforzata nel corso degli anni fino a raggiungere un massimo di 5.100 unità militari a inizio 2020, mentre il ricorso intensivo agli strumenti di *remote warfare* – dal potenziamento dei sistemi di intelligence all'uso di droni armati per il bombardamento di target strategici<sup>5</sup> – ha consentito a Parigi di rivendicare importanti successi tattici sul terreno, compresa l'eliminazione di figure di leadership del jihad armato, da Abdelmalek Droukdel, emiro e capo di al-Qa'ida nel Maghreb Islamico (*al-Qa'ida au Maghreb Islamique, Aqmi*), ad Adnan Abu Walid al-Sahrawi, fondatore dello Stato Islamico nel Grande Sahara (*État Islamique au Grand Sahara, Eigs*)<sup>6</sup>. Il deterioramento delle condizioni di sicurezza nella regione, però, ha messo in luce il bilancio contrastato di una missione che, pur avendo contribuito a limitare la capacità operativa dei gruppi armati nel nord, non ha impedito il radicamento della crisi nel Sahel centrale.

La moltiplicazione dei fronti di insorgenza in Mali e in Burkina Faso si è associata alla crescita di un profondo sentimento anti-francese a Bamako, Ouagadougou, Niamey e in altri centri urbani della regione. Ad alimentare una tale, diffusa ostilità, la percezione dell'inefficacia del dispositivo militare francese, fondata sull'equivoco di fondo – a cui Parigi aveva direttamente contribuito, nel corso degli anni, attraverso dichiarazioni politiche e manifestazioni d'intenti – secondo cui Barkhane avrebbe dovuto estirpare la minaccia jihadista dalla regione. In realtà, in un contesto asimmetrico di insorgenza armata, il conseguimento di un simile obiettivo si è rivelato irrealistico<sup>7</sup>. D'altronde, pur a fronte di ambiguità sostanziali, il mandato dell'operazione prevedeva essenzialmente l'accompagnamento delle forze armate regionali e il rafforzamento delle capacità degli eserciti locali di farsi carico della lotta al terrorismo in autonomia. I ‘danni collaterali’ delle operazioni di controterrorismo<sup>8</sup>, che hanno contribuito ad ampliare il bilancio delle vittime civili nella region, e le campagne di disinformazione condotte da network mediatici e politici legati ad attori esterni interessati a indebolire l'immagine pubblica della Francia – imputandole connivenza con i gruppi jihadisti e supporto politico ai progetti di secessione dell'Azawad da parte dei movimenti ribelli tuareg – hanno avuto un peso altrettanto determinante nei processi di erosione della legittimità della presenza francese in Sahel, alimentando l'idea che da interessi economici predatori e da un'agenda politica nascosta originassero le linee guida della politica francese<sup>9</sup>.

A fronte di un quadro di crisi complesso, e in considerazione di costi politici ed economici non più sostenibili, la ristrutturazione della presenza strategica delle forze francesi in Sahel era ritenuta dai

---

<sup>4</sup> C. Casola, *Sahel. Conflitti, migrazioni e instabilità a sud del Sahara*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>5</sup> D. Goxho, “Remote Warfare in the Sahel and a Role for the European Union”, *E-IR*, 25 febbraio 2021.

<sup>6</sup> D. Tull, “Operation Barkhane and the Future of Intervention in the Sahel”, *SWP*, 20 gennaio 2021.

<sup>7</sup> M. Shurkin, “Thoughts on France's Failure in Mali”, *Shurbros Global Strategies*, 3 febbraio 2022.

<sup>8</sup> Emblematico il caso di Bounty: nel marzo del 2021 una missione indipendente della Minusma accertò l'uccisione accidentale di diciannove civili in un villaggio nel centro del Mali nel corso di un'operazione di controterrorismo.

Minusma, “Rapport sur l'incident de Bounty du 3 janvier 2021”, marzo 2021.

<sup>9</sup> Y. Guichaoua, “The bitter harvest of French interventionism in the Sahel”, *International Affairs*, vol. 96, n. 4, luglio 2020.

vertici dell'Eliseo una necessità non più eludibile. Nel gennaio del 2020 un cambio di rotta si ebbe con il vertice di Pau, convocato da Macron per ottenere dai capi di stato del G5 Sahel la conferma di un impegno senza esitazioni nella lotta ai gruppi armati jihadisti e disponibilità assoluta a contrastare le pulsioni ostili alla presenza francese. In questa occasione furono poste le basi per il lancio della Coalizione per il Sahel, un nuovo quadro operativo di cooperazione integrata tra la Francia, il G5 Sahel e i partner occidentali. Nata con l'intento di armonizzare le partnership esistenti, coordinando le attività di assistenza allo sviluppo e dando coerenza alle iniziative di supporto alla governance, la Coalizione per il Sahel si fondava su quattro pilastri: lotta al terrorismo, rafforzamento delle capacità militari regionali, sostegno all'azione dello stato e delle amministrazioni sul territorio, aiuti allo sviluppo<sup>10</sup>. Sotto un profilo strettamente securitario, il lancio della task force Takuba, teso a garantire una migliore distribuzione di oneri e costi delle operazioni militari in Sahel. Il 27 marzo 2020 i governi di undici stati europei affermarono la volontà comune di rafforzare le capacità regionali di contrasto ai gruppi armati jihadisti, annunciando il dispiegamento del nuovo dispositivo militare, composto da forze speciali europee poste sotto il comando di Barkhane<sup>11</sup>. Il mandato operativo della missione prevedeva addestramento, assistenza e accompagnamento sul terreno alle forze armate maliane impegnate nelle attività di controterrorismo, di concerto con le unità della forza congiunta del G5 Sahel, la missione delle Nazioni Unite Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) e la missione europea Eutm (EU training mission) in Mali<sup>12</sup>. Basi operative della missione furono collocate in Mali a Gao, Ménaka e Ansongo. Nelle intenzioni francesi, in sostanza, la riarticolazione del proprio impegno in Sahel passava per la promozione di un contributo più ampio e diretto, dei partner europei e africani agli sforzi per la stabilizzazione regionale.

Con il vertice di N'Djamena, a febbraio del 2021, il processo di riorganizzazione della cooperazione securitaria regionale subì un ulteriore impulso. Le autorità francesi prefigurarono il graduale ritiro della forza Barkhane e ribadirono la necessità di una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle forze armate locali e regionali, supportate dal dispositivo Takuba<sup>13</sup>. In questo contesto, tuttavia, i cambiamenti politici che nei mesi a seguire si sarebbero succeduti in Mali, Ciad e Burkina Faso, alterando profondamente gli equilibri regionali, avrebbero imposto nuove direzioni e nuovi ritmi ai piani di riarticolazione strategica della presenza francese in Sahel.

### **Anatomia di una crisi: la Francia e il Mali, dieci anni dopo**

La crisi politica e istituzionale intercorsa tra Parigi e Bamako in seguito al colpo di stato del maggio 2021 – il secondo nell'arco di un anno – ha minato le fondamenta di un'architettura di sicurezza fondata sul ruolo chiave di coordinamento e leadership attribuito alla Francia. La destituzione dell'allora capo di stato, Bah N'Daw, e del governo provvisorio del primo ministro Moctar Ouane – a guida della transizione seguita al colpo di stato dell'agosto 2020 – vide i militari del Comité

---

<sup>10</sup> Elysée, “G5 Sahel : conférence de presse des Chefs d'État à l'issue du Sommet de Pau”, 13 gennaio 2020.

<sup>11</sup> M. Le Cam, “« Takuba », l'embryon d'une force européenne”, *Le Monde*, 11 giugno 2020.

<sup>12</sup> A. Schmauder, Z. Gorman, e F. Berger, “Takuba: A New Coalition for the Sahel?”, *Clingendael*, 30 giugno 2020.

<sup>13</sup> A. Lebovich, “After Barkhane: What France's military drawdown means for the Sahel”, *ECFR*, 2 luglio 2021.

national pour le salut du peuple assumere il controllo diretto delle istituzioni politiche del paese, sotto la leadership del colonnello Assimi Goïta. Il “golpe nel golpe” sancì l’inizio di un rapidissimo declino dei rapporti tra la Francia e il Mali. La svolta autoritaria del regime maliano fu censurata dal governo francese. Il 4 giugno del 2021 la sospensione provvisoria della cooperazione militare bilaterale con le forze armate maliane segnalò alle élite militari a Bamako la serietà dei propositi di Parigi<sup>14</sup>: la Francia avrebbe privato le forze armate maliane impegnate nella lotta ai gruppi jihadisti del proprio supporto, qualora non si fosse garantito il ripristino delle credenziali democratiche del sistema in tempi ragionevoli; in questo modo, Parigi prendeva inoltre le distanze da possibili ambiguità nei rapporti con i network jihadisti alla luce degli spiragli di dialogo offerti dai colonnelli al potere agli insorti nel nord e nel centro del paese.

Le tensioni con il regime militare maliano si aggravarono nelle settimane e nei mesi successivi, imprimendo un’accelerazione decisa alla ristrutturazione della presenza francese nella regione. Macron confermò i piani di ridimensionamento e di graduale ritiro del dispositivo militare in Sahel già annunciati a N’Djamena – la chiusura delle basi di Kidal, Tessalit e Timbuctu, nel nord del Mali, sarebbe avvenuta tra ottobre e dicembre 2021 – e l’intenzione di passare il testimone delle operazioni di controterrorismo alla forza Takuba e agli eserciti locali, a cui sarebbero state riconosciute le principali responsabilità in materia di stabilizzazione regionale. La reazione del governo maliano, guidato da Choguel Kokalla Maïga, fu risoluta. Il primo ministro rimproverò alla Francia di aver deciso unilateralmente di dismettere il dispositivo Barkhane, esponendo il Mali e le forze armate del paese a gravi rischi<sup>15</sup>. Fece allusione, inoltre, al possibile rafforzamento delle relazioni tra Bamako e nuovi attori esterni necessario a bilanciare le drammatiche conseguenze del ritiro francese: il riferimento era alla Russia e ai mercenari del gruppo Wagner e dava indirettamente conferma dei negoziati in corso con la milizia di Evgenij Prigožin, con l’obiettivo presunto di forzare la Francia a rivedere le proprie posizioni. Dal canto suo, il ministro degli Esteri francese, Jean-Yves Le Drian denunciò pubblicamente la decisione del governo (illegittimo) di Bamako di riconoscere ai contractor di Wagner i diritti di accesso al territorio e alle risorse maliane<sup>16</sup>. In un fuoco di accuse incrociate, il primo ministro maliano accusò la Francia di aver addestrato i gruppi armati nel nord, pianificando la secessione dell’Azawad – *leit motif* delle tossiche narrazioni antifrancesi a Bamako. La definitiva rottura delle relazioni diplomatiche franco-maliane seguì la decisione della giunta di espellere dal paese l’ambasciatore francese, Joël Meyer, a fine gennaio 2022. Il ritiro delle forze francesi dal Mali fu ufficializzato a febbraio 2022, motivato con un riferimento alle “strategie politiche e agli obiettivi nascosti” delle autorità al potere a Bamako. Sopraggiunte condizioni politiche, legali e operative, oltre che la violazione degli impegni del governo a ripristinare l’ordine costituzionale e una regolare dialettica democratica in tempi ragionevoli, ostacolavano irrimediabilmente la prosecuzione dell’impegno militare di Barkhane e della task force Takuba in Mali, come evidenziato dagli stessi leader europei<sup>17</sup>. Criticando aspramente l’annuncio

---

<sup>14</sup> “La France suspend ses opérations militaires conjointes avec l’armée malienne”, *France24*, 3 giugno 2021.

<sup>15</sup> “Discours du Docteur Choguel Kokalla Maïga, Premier ministre, Chef du Gouvernement du Mali, à l’occasion du Débat général de la 76ème Session ordinaire de l’Assemblée générale des Nations Unies”, *Primature – Cabinet du Premier Ministre de la République du Mali*, 25 settembre 2021.

<sup>16</sup> “Poutine, le maître du jeu”, in «C dans l’air», *France 5*, 17 ottobre 2021.

<sup>17</sup> Elysée, *Conférence de presse sur l’engagement de la France et de ses partenaires au Sahel*, 17 febbraio 2022.

unilaterale del ritiro dei contingenti franco-europei dal Mali e la decisione francese di contravvenire agli accordi di difesa in vigore, il governo di Bamako impose a Parigi l'evacuazione immediata delle basi maliane<sup>18</sup>. La base di Gossi, principale avamposto per la conduzione di operazioni militari nel centro del Mali, fu ufficialmente riconsegnata alle Fama (Forces Armées Maliennes) ad aprile 2022, seguita da quella di Ménaka, nel giugno dello stesso anno. Il 15 agosto, a sei mesi circa dall'inizio delle operazioni di evacuazione, le forze francesi completarono il ritiro dei contingenti militari dal quartier generale di Gao (la più grande base francese in Africa occidentale) e il trasferimento di larga parte degli asset a Niamey: partner strategico per Parigi e Bruxelles, il Niger rafforzava, dunque, il suo status di riferimento essenziale per le logiche di ridefinizione strutturale della presenza francese in Sahel<sup>19</sup>.

### **Scenari maliani in Burkina Faso**

Se la crisi nei rapporti tra Francia e Mali ha impresso una profonda accelerazione a questi processi, valutazioni di carattere politico, strategico ed economico già suggerivano all'Eliseo la necessità di ridefinire il suo ruolo di leadership in un quadro marcatamente multilaterale. Con tutta evidenza, il collasso dei già fragili equilibri diplomatici tra Parigi e Bamako ha costretto i decisori francesi ad accelerare il graduale allentamento del dispositivo militare. In questo contesto, il corso degli eventi in Burkina Faso ha prodotto implicazioni altrettanto rilevanti per Parigi: le scelte politico-strategiche del regime di Ouagadougou hanno imposto nuove direzioni di sviluppo della presenza militare e securitaria francese in Sahel, assecondando una tendenza ben visibile verso la riorganizzazione del dispositivo regionale.

In seguito al golpe che, nel gennaio del 2022, aveva destituito il presidente eletto Marc Roch Christian Kaboré e assicurato al potere il colonnello Paul-Henri Sandaogo Damiba la cooperazione franco-burkinabé si era collocata su un piano di sostanziale continuità: pur a fronte di preoccupazioni legate alla natura illegittima del regime militare, la Francia manifestava disponibilità a cooperare con il nuovo governo. Mentre Damiba, riconoscendo un valore aggiunto alla partnership con Parigi, aveva confermato l'intenzione di dar seguito alle relazioni politiche e securitarie con gli alleati europei. Il secondo colpo di stato in meno di un anno, nel settembre successivo, ha orientato al contrario le relazioni franco-burkinabé verso un orizzonte di potenziale conflitto, ponendo le basi per uno scenario non dissimile da quello maliano.

L'ascesa del capitano Ibrahim Traoré ha introdotto un elemento di incertezza rispetto al ruolo del Burkina Faso nella regione e alla solidità del sistema di alleanze internazionali. Per la Francia, la parabola 'sovranista' tracciata dal regime militare di Ouagadougou in seguito al golpe di settembre – prodotto di divisioni interne all'esercito legate presumibilmente, almeno in parte, agli indirizzi di politica estera dettati da Damiba<sup>20</sup> – ha generato ripercussioni di rilievo. Benché sul piano formale le relazioni diplomatiche non siano state interrotte, la nuova giunta militare ha dato prova di una crescente ostilità nei confronti di Parigi. Di certo fondate sulla necessità politica di assecondare le

---

<sup>18</sup> Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, *Communiqué N. 019 du Gouvernement de la transition*, febbraio 2022.

<sup>19</sup> Ministère des Armées, *Opération Barkhane*, 2022.

<sup>20</sup> C. Casola, L. Ragazzi, "Burkina Faso: maneggiare con cura", ISPI, 16 novembre 2022.

spinte popolari antifrancesi che ne avevano accompagnato l'ascesa al potere, le ambiguità del regime si sono tradotte in pratica attraverso la sospensione delle attività di Radio France Internationale (seguita da France24), l'espulsione di alcuni cittadini francesi accusati di spionaggio, la richiesta rivolta alle autorità di Parigi di richiamare l'ambasciatore a Ouagadougou, Luc Hallade, e la conclusione degli accordi militari in vigore<sup>21</sup>. Il 18 gennaio 2023, in particolare, la giunta burkinabé ha notificato alla Francia la decisione di porre fine agli accordi relativi alla presenza di forze speciali – circa 400 unità parte della task force Sabre – imponendo il ritiro dei contingenti dalla base militare di Bila Zagré a Kamboinsin entro un mese; a febbraio, poi, Ouagadougou ha denunciato il trattato di cooperazione militare con la Francia in vigore dal 1961, ordinando la partenza definitiva del personale militare francese in servizio nelle amministrazioni militari. In sostanza, nonostante un approccio generalmente più discreto, la traiettoria politica del regime burkinabé ha ricalcato quella del vicino maliano, dal rafforzamento dei legami con Mosca – dove il primo ministro Apollinaire Joachim Kyélem de Tambèla si sarebbe recato in visita personale a dicembre – al ripensamento delle relazioni con la Francia. La presunta presenza dei contractor privati di Wagner non sembra al momento essersi concretizzata. Tuttavia, le pressioni di Bamako per il consolidamento di un asse politico con Ouagadougou sotto l'egida di Mosca e la necessità del regime burkinabé di ottenere supporto alla strategia *tout militaire* contro gli insorti jihadisti costituiscono indicazioni univoche in tale direzione. La fragilità degli equilibri su cui ancora si reggono le relazioni franco-burkinabé sembra dipendere esclusivamente dalle scelte che il regime opererà a tal proposito: un accordo esplicito con Wagner determinerebbe una completa rottura dei rapporti con Parigi.

### **Prospettive di una riorganizzazione strategica**

La rimodulazione spaziale e operativa del dispositivo francese in Sahel è tuttora in corso. Circa 3.000 unità e importanti asset militari restano dispiegati tra le basi di Niamey e N'Djamena; punti d'appoggio temporanei permangono ad Abéché e Faya-Largeau, in Ciad. Da un punto di vista strategico, il focus di Parigi è posto, in maniera crescente, sugli stati costieri dell'Africa occidentale: le preoccupazioni legate alla moltiplicazione degli attacchi da parte di insorti jihadisti nel nord del Togo, del Benin o della Costa d'Avorio, e le informazioni di intelligence relative alla presenza di cellule armate in Ghana, hanno spinto le autorità francesi ed europee a rafforzare le attenzioni securitarie nella regione, al fine di prevenire i rischi di *spillover* dell'insicurezza verso il Golfo di Guinea. A dar prova del nuovo ordine di priorità, l'Iniziativa di Accra – istituita nel 2017 per il rafforzamento della collaborazione e del coordinamento delle attività militari tra Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana e Togo<sup>22</sup> – ha assunto una inedita centralità per Parigi, in termini di interlocuzione politica e cooperazione di sicurezza, mentre le ipotesi di una redistribuzione di uomini e risorse negli stati costieri dell'Africa occidentale sono al vaglio.

La nuova strategia per l'Africa – con cui il presidente Macron ha esplicitato la volontà di riformare gli indirizzi politici su cui si fonda la partnership con il continente – ha inquadrato la riarticolazione

---

<sup>21</sup> L. Raineri, "To Russia with love? Burkina Faso's strategic shift after France's departure", ISPI, 13 febbraio 2023.

<sup>22</sup> S. Kwarkye, J.E. Abatan, M. Matongbada, "Can the Accra Initiative prevent terrorism in West African coastal states?", ISS, 30 settembre 2019.

della presenza francese nel continente sulla base delle linee guida definite dal documento di revisione strategica nazionale del 2022:

Di fronte all'evoluzione del terrorismo e alle influenze crescenti dei competitor strategici [...] la Francia auspica la costruzione di partnership rinnovate con l'Africa, sulla base delle necessità delineate dai partner, integrando le dimensioni civili della cooperazione lungo un continuum sicurezza-difesa-diplomazia-sviluppo. [...] Il coordinamento con i partner europei e internazionali resta essenziale a questo proposito<sup>23</sup>.

In tal senso, i riferimenti espliciti al Sahel e al Golfo di Guinea riguardano l'identificazione della minaccia, dalla presenza di gruppi jihadisti all'influenza malevola del gruppo Wagner, responsabile di "azioni contrarie ai nostri interessi, poiché contribuisce a degradare la situazione securitaria, pone in essere logiche di predazione delle risorse, attua violenze documentate dalle Nazioni Unite"<sup>24</sup>. Ma riguardano, al contempo, le prospettive di medio periodo associate al ruolo della Francia nella regione e l'identificazione degli strumenti necessari al perseguimento di interessi strategici prioritari.

La costruzione di un nuovo modello di partenariato militare con gli stati della regione, fondato sulla determinazione di bisogni militari e securitari da parte dei partner africani, presuppone la riduzione del numero di basi militari, gestite di concerto con gli eserciti locali, e una presenza discreta, flessibile, modulare delle forze francesi. Il rafforzamento delle iniziative di formazione e addestramento, le attività di intelligence, la fornitura di equipaggiamenti, dovranno consentire agli eserciti partner di perseguire obiettivi di sicurezza e stabilizzazione in maniera autonoma<sup>25</sup>.

In questo contesto, la dimensione europea assume un'importanza essenziale: la riorganizzazione strategica francese in Sahel si lega strettamente al ruolo di leadership che Parigi intende rafforzare in Europa e alla sua stessa capacità di guidare i processi politici e securitari nella regione in una prospettiva multilaterale. In considerazione delle necessità politiche di ridefinire il sistema di relazioni con gli stati saheliani, ripensando le logiche e le pratiche associate alla presenza militare tradizionale nella regione, la mobilitazione di supporto e risorse europee – soprattutto mediante gli strumenti associati alla European Peace Facility (Epf) – potrebbe consentire a Parigi di trovare in Sahel una nuova legittimazione<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, [Revue nationale stratégique 2022](#), 28 novembre 2022, pp. 43-44.

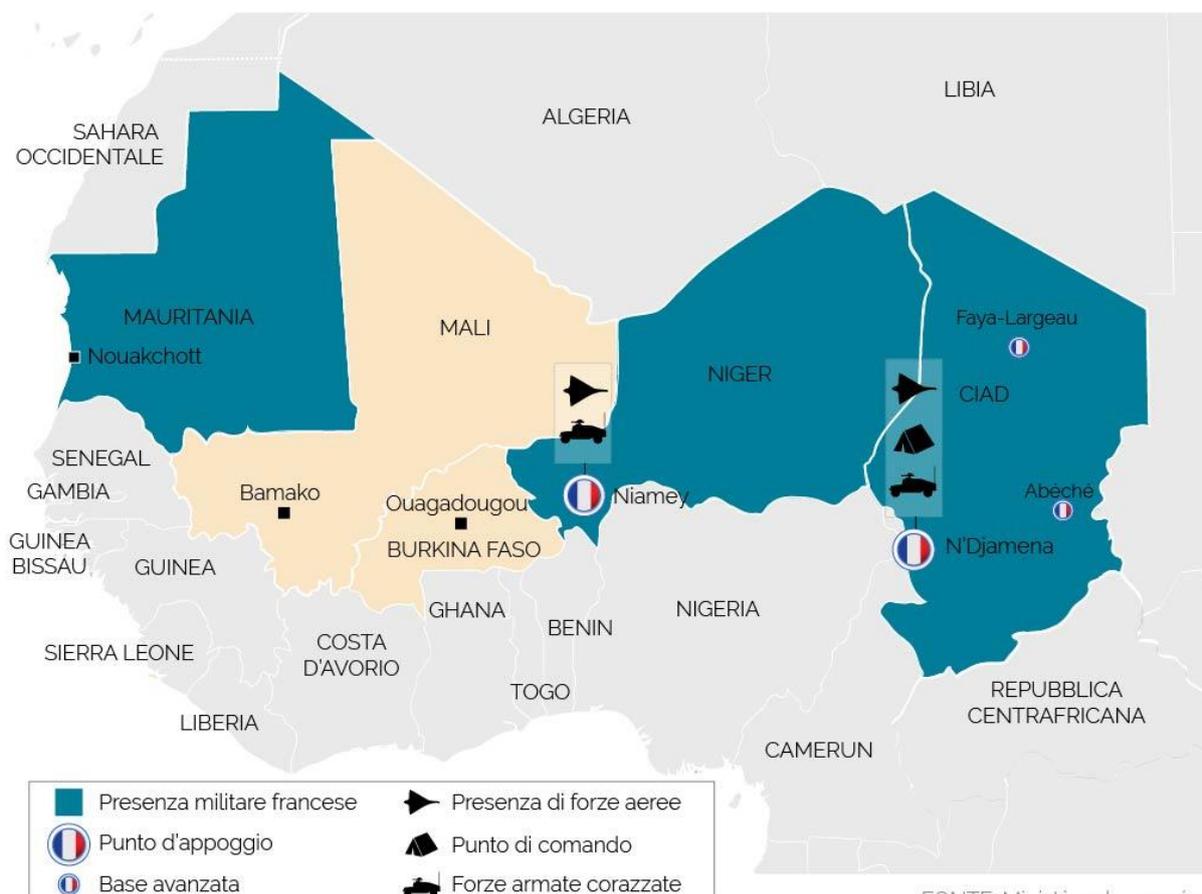
<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>25</sup> Elysée, [Le Partenariat Afrique-France : discours du Président à la veille de son déplacement en Afrique centrale](#), 27 febbraio 2023.

# La presenza francese nel Sahel

ISPI

Il dispositivo militare di Parigi nella regione



## AFRICA OCCIDENTALE

### SCENARIO POLITICO, ECONOMICO E SECURITARIO NEI PICCOLI E MEDI PAESI DEL GOLFO DI GUINEA

Lucia Ragazzi

---

Nell'ambito della protratta crisi, ormai più che decennale, nel Sahel, l'instabilità legata all'attivismo dei gruppi jihadisti nella regione si è estesa dal suo epicentro originario fino a interessare anche le zone settentrionali dei paesi costieri dell'Africa occidentale. L'arco composto da Costa d'Avorio, Ghana, Togo e Benin presenta una varietà di scenari politici ed economici, seppur con alcuni fattori che ne accomunano l'andamento e le prospettive. Tra questi, emergono non solo la minaccia securitaria proveniente da nord, che ha favorito iniziative di collaborazione regionale, ma anche la geografia – con un ambiente arido nelle zone settentrionali e favorevole a un forte settore agricolo nel sud – che ne segna predisposizioni economiche simili ma anche comuni sfide legate al cambiamento climatico.

#### **Costa d'Avorio, Ghana, Togo, Benin: scenari politici ed economici**

Pur con determinate specificità, l'economia di questi quattro paesi ha mostrato una certa resilienza rispetto agli shock economici di questi anni e una tendenza alla crescita e alla diversificazione economica, per quanto legata all'impatto di fattori esterni e di ostacoli economici, sociali e politici che in futuro potrebbero interferire con forza sugli scenari interni.

La Costa d'Avorio, con un Pil da 69 miliardi di dollari che si colloca all'ottavo posto tra le più grandi dell'Africa subsahariana e all'undicesimo nel continente, gode della reputazione di polo di stabilità e di economia dinamica. La vita politica del paese è stata segnata negli ultimi trent'anni dal confronto fra tre inossidabili figure politiche che si sono succedute alla presidenza: Henri Konan Bédié (1993-1999), Laurent Gbagbo (2000-2011) e Alassane Ouattara, a partire dal 2011. Dopo una fase di instabilità tra gli anni Novanta e Duemila, legata a divisioni religiose e identitarie tra il nord e il sud del paese e sfociata nel 2002 in una ribellione armata e in una guerra civile a più riprese fino al 2011, l'inizio della presidenza Ouattara ha inaugurato una fase di stabilità politica; tuttavia, le violenze seguite alle elezioni del 2010 hanno lasciato un'eredità di divisioni politiche e sociali. A incrinare il quadro ha contribuito anche la decisione di Ouattara di candidarsi nel 2020 per un terzo mandato. La vita politica ivoriana procede in un contesto di teso confronto tra il partito di governo, il Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix (Rhdp) e le opposizioni, un processo che include una riforma della commissione elettorale e compensazioni per le vittime delle violenze post-elettorali, ma che realisticamente non porterà a una reale armonizzazione della vita politica in vista delle prossime elezioni nel 2025. Nonostante questi risvolti politici, la Costa d'Avorio rimane un punto di riferimento nella regione, non da ultimo per l'andamento della sua economia, che si è avvantaggiata di una serie di riforme nei settori chiave a partire dal 2011. Il paese ha registrato dal 2010 una crescita media del 6,3%, con un tracollo al 2% nel 2020 – l'anno della

pandemia – per poi risalire al 7% l'anno seguente e assestarsi su una proiezione del 6,5% per il 2023<sup>1</sup>. Settore trainante è quello dei semi di cacao, di cui la Costa d'Avorio è il maggiore esportatore mondiale e la cui coltivazione ne ha fatto un polo di immigrazione nella regione. Il paese rimane però vulnerabile a tensioni inflazionistiche, dovute anche alle circostanze economiche globali legate all'impatto della guerra in Ucraina. Proprio a rispondere a questa sfida e a migliorare il *business environment* tende il *National Development Plan 2021-2025*, il piano economico con cui l'attuale amministrazione si propone di rafforzare i propri risultati economici per la fine del mandato, con misure di investimento nello sviluppo infrastrutturale e di sostegno all'occupazione, nonché snellimenti burocratici e normative anticorruzione.

Accomunato al suo vicino dal primato mondiale nell'esportazione di semi di cacao, il Ghana presenta una situazione contraddittoria nello scenario economico della regione. Con una economia di 77,6 miliardi di dollari, una delle più grandi dell'Africa, il paese ha mantenuto una crescita economica talmente solida – guidata dall'esportazione di idrocarburi, oro e cacao – da essere riuscito ad assorbire il colpo della pandemia, rimanendo in territorio positivo con un +0,5% del Pil nel 2020<sup>2</sup>. Tuttavia, lo spettro dell'indebitamento che a lungo aveva aleggiato sull'economia del Ghana si è concretizzato a dicembre scorso: provata dalle pressioni imposte dallo scenario pandemico, dalla spesa delle elezioni del 2020 e dall'aumento dei tassi di interesse deciso dalla Fed, Accra ha annunciato la sospensione dei pagamenti sul suo debito estero, dopo aver negoziato con il Fondo monetario internazionale (Fmi) un accordo su un programma di riforme triennale<sup>3</sup>. In questo contesto, l'inflazione sui beni di consumo ha punito duramente la popolazione, con un 31,9% nel 2022 che è schizzato al 54,1% in concomitanza del default, subendo una combinazione tra il deprezzamento della valuta e le ripercussioni della guerra in Ucraina sul prezzo di beni alimentari ed energia. Non sorprende quindi che dopo aver sostenuto una crescita media di 6,7% del Pil tra il 2010 e il 2018, lo scenario per gli anni a venire si presenti per il Ghana meno favorevole rispetto ai suoi vicini nella costa del Golfo di Guinea, con un aumento del “solo” 3,6% per il 2022 e del 2,8% per il 2023<sup>4</sup>. Vantando decenni di stabilità politica, con elezioni regolari negli ultimi trent'anni, il Ghana è considerato uno dei paesi più democratici del continente, con una vita politica legata alla rivalità tra due partiti, il New Patriotic Party (Npp) attualmente al potere e a cui fa capo l'attuale presidente Nana Akufo Addo, e il National Democratic Congress (Ndc). Una contrapposizione destinata a riproporsi in occasione delle prossime elezioni previste per il 2024, che segnano anche lo scadere del secondo mandato – l'ultimo, secondo la Costituzione – dell'attuale presidente. Mentre è possibile che un malcontento riguardo alla situazione economica e l'aumento del costo della vita – a cui hanno dato voce manifestazioni popolari lo scorso novembre – penalizzi l'attuale partito di governo favorendo un'alternanza con il Ndc, è presumibile una sostanziale continuità nella gestione del paese, guidata dalla necessità di fare fronte alle pressioni fiscali attuali e ai problemi securitari nel nord<sup>5</sup>.

In Togo, la vita politica è segnata dalla centralità del partito Union pour la République (Unir) – che ha sostituito nel 2012 il partito Rassemblement du Peuple Togolais – e del presidente Faure

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa – October 2022*, Washington D.C., ottobre 2022, p. 17.

<sup>2</sup> G. Carbone, “Ghana fra (tante) virtù e (alcuni) rischi”, ISPI, 26 gennaio 2022.

<sup>3</sup> G. Pellegrini, “Ristrutturazioni dei debiti da accelerare”, ISPI, 3 marzo 2023.

<sup>4</sup> International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa – October 2022...*, cit., p. 17.

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, *Ghana, Country Report*, 1<sup>st</sup> Quarter 2023.

Gnassingbé. Salito al potere nel 2005 dopo la morte del padre (Gnassingbé Eyadéma, che era rimasto a capo del paese per 37 anni), Gnassingbé è stato riconfermato ogni cinque anni, l'ultima volta nel 2020 con elezioni segnate da accuse di irregolarità, per un mandato che dovrebbe durare fino al 2025. A fronte di uno scenario politico condizionato da decenni di leadership autoritaria "dinastica", sostenuta dall'establishment militare e in buone relazioni con i paesi vicini, si verificano con frequenza manifestazioni di malcontento popolare per le tendenze autoritarie del paese. Uno scenario simile potrebbe riproporsi anche in vista delle elezioni legislative attese per il dicembre 2023, che presenteranno presumibilmente modalità di interferenza politica senza garantire alcun cambiamento sostanziale negli equilibri del paese. Pur in una situazione politica statica, il governo di Lomé ha investito in processi di sviluppo economico che mostrano risultati incoraggianti. Nonostante rimanga un paese a basso reddito, con un'economia da 8,4 miliardi di dollari, il Togo ha visto nello scorso decennio una crescita economica stabile (con una media annua di aumento del Pil del 5,7% tra il 2010 e il 2018), sostenuta dal settore agricolo (cotone, cacao e caffè le principali colture) e dalle miniere di fosfato, restando in territorio positivo seppur con un rallentamento nel 2020 (1,8%), e registrando un rimbalzo significativo già dal 2021 e una previsione di ulteriore crescita nel 2023 (6,2%)<sup>6</sup>. L'andamento economico degli anni a venire è legato all'ambizione del governo di fare del paese un hub logistico a livello regionale, espandendo la sua rete stradale, sviluppando la Plateforme industrielle d'Adétikopé, zona industriale a nord di Lomé, e procedendo a digitalizzare i sistemi del porto di Lomé, porto in acque profonde tra i principali dell'Africa occidentale<sup>7</sup>. Eppure il Togo resta esposto alle oscillazioni dei prezzi dei prodotti di importazione, dal carburante ai beni alimentari: il 40% delle importazioni del paese proviene infatti da Russia e Ucraina, una dipendenza destinata a lasciare il paese vulnerabile in attesa che un'espansione del settore agricolo ne rafforzi l'autonomia alimentare<sup>8</sup>.

Stretto nella linea dei paesi che si affacciano sulla costa tra la Nigeria e il Togo, il Benin ha visto nell'ultimo decennio un indebolimento delle sue istituzioni democratiche, provate dai segnali autoritari della guida di Patrice Talon, al potere dal 2016. Ricco uomo d'affari, Talon è stato riconfermato nelle elezioni del gennaio 2021, segnate dall'esclusione di leader dell'opposizione dalla tornata elettorale. Le elezioni legislative di gennaio 2023, che hanno consegnato al Bloc Républicain (RB) e all'Union Progressiste pour le Renouveau (Upr), partiti alleati di Talon, la maggioranza in parlamento, si sono tenute in un clima di calma e hanno finalmente visto il rientro sulla scena politica di sette partiti di opposizione, dopo una sospensione di quattro anni legata a una stretta nelle regole che ne disciplinavano la partecipazione. Non sono tuttavia mancate accuse di ingerenze e di scarsa trasparenza. Uno scenario più positivo riguarda l'economia: i dati mostrano negli ultimi anni una crescita significativa sostenuta dalle riforme economiche<sup>9</sup>. Il paese, con un'economia da 17 miliardi di dollari, ha visto il suo Pil crescere a una media annua del 4,5% dal 2010 al 2018, con un balzo del 6,9% nel 2019 prima di un rallentamento (3,8%) nel 2020 segnato dalla pandemia. Nel 2021 l'economia è tornata a salire (7,2%), una tendenza confermata, seppur in modo più contenuto, per il 2022 (5,7%) e il 2023 (6,2%)<sup>10</sup>. Il trend è sostenuto dall'importante settore agricolo, il cui perno è il cotone, una delle principali esportazioni del paese. A gettare una luce positiva è anche la

---

<sup>6</sup> International Monetary Fund, [Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa – October 2022....](#), cit., p. 17.

<sup>7</sup> Economist Intelligence Unit, *Togo, Country Report*, 1<sup>st</sup> Quarter 2023.

<sup>8</sup> African Development Bank Group, [African economic Outlook 2022 - Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa](#), 2022, p. 190.

<sup>9</sup> Economist Intelligence Unit, *Benin, Country Report*, 1<sup>st</sup> Quarter 2023.

<sup>10</sup> International Monetary Fund, [Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa – October 2022....](#), cit., p. 17.

prospettiva di un maggiore investimento infrastrutturale, nell'auspicio di fare del Benin un centro di vitale importanza per i trasporti della regione, con un previsto aumento degli scambi commerciali (un aspetto rimarcato nel *Government Action Program* del 2021-2026). Per contro, i fattori che potrebbero influire negativamente su un tale scenario sono molteplici: non solo un marcato tasso di corruzione, ma anche le fluttuazioni del prezzo del cotone e l'impatto economico della guerra in Ucraina (si consideri che nel 2022 il totale delle importazioni di grano del paese proveniva dalla Russia), oltre che i possibili effetti delle pressioni climatiche sulla produttività.

Una specifica importante va fatta per il settore degli idrocarburi, che costituisce un aspetto trainante di molte economie del Golfo di Guinea, ma che potrebbe risentire di una sfiducia da parte degli investitori in uno scenario di crescente instabilità. Il settore è ben avviato in Costa d'Avorio e in Ghana, le cui amministrazioni concentrano i propri sforzi in investimenti mirati. Per il Ghana, pur essendo il decimo paese con le riserve più consistenti nell'Africa subsahariana, il petrolio rappresenta una relativa novità, in quanto i primi giacimenti di dimensioni considerevoli sono stati scoperti solo nel 2007 e le estrazioni avviate nel 2011. Da allora, la crescita delle esportazioni è stata rapida, raggiungendo un picco nel 2019 per poi calare lievemente; i livelli del 2019 potrebbero essere recuperati in qualche anno con l'ultimazione del sito petrolifero Pecan sotto la direzione del Gruppo norvegese Aker Energy<sup>11</sup>. A livelli più bassi di esportazione di idrocarburi si colloca la Costa d'Avorio; tuttavia, la scoperta a settembre 2021 da parte di Eni del giacimento petrolifero di Baleine ha aumentato le ambizioni del paese di diventare un esportatore di rilievo nei prossimi anni. Benin e Togo (quest'ultimo riceve una quota significativa del suo approvvigionamento energetico dalle rinnovabili, in particolare attraverso l'impianto fotovoltaico di Blitta) rimangono ampiamente dipendenti dalle importazioni di petrolio. Nella regione sono peraltro in corso importanti progetti nel settore, come la costruzione del condotto petrolifero Niger-Benin, che dovrebbe connettere il sito estrattivo di Agadem in Niger al porto beninese di Sèmè -Kpodji; con una data di realizzazione prevista entro l'estate del 2023, questo dovrebbe diminuire i costi di importazione di idrocarburi per il Benin.

### **Pressioni climatiche e crisi alimentare incupiscono il quadro**

La crescita economica e la stabilità di questi paesi sono legate anche a due elementi, in parte collegati tra loro, che aggiungono un'ombra di incertezza – e in alcuni casi, un'emergenza – sullo scenario della regione. Il primo è l'impatto del cambiamento climatico, che colpisce i paesi del Sahel e dell'Africa occidentale con diverse intensità e modalità e ha conseguenze significative sul settore agricolo: aumento delle temperature e siccità, ma anche precipitazioni sopra la media e inondazioni, come è accaduto con particolare violenza in Niger, in Ciad e nel nord della Nigeria. Nei paesi litoranei la pressione climatica si manifesta anche con l'innalzamento del livello del mare e l'erosione costiera, un fenomeno che, tra i paesi qui analizzati, colpisce in particolare Ghana e Costa d'Avorio.

L'altro aspetto è quello dell'insicurezza alimentare, in aumento in Africa subsahariana da qualche anno e fortemente accelerata dagli shock osservati a livello globale dal 2020 a questa parte. L'aumento del prezzo dei beni alimentari a livello mondiale si è tradotto in forti spinte inflazionistiche, registrate in particolare in Burkina Faso e in Ghana. Un'analisi delle Nazioni Unite

---

<sup>11</sup> Economist Intelligence Unit, *Ghana, Country Report...*, cit.

sugli scenari di maggiore crisi alimentare in Africa individua come zone di particolare criticità nella regione la Nigeria, con livelli estremamente alti di insicurezza alimentare (che interesserebbero, secondo le stime, 19,5 milioni di persone su una popolazione di oltre 210 milioni) e il Sahel (Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad) con oltre 13 milioni di persone in stato di insicurezza alimentare acuta<sup>12</sup>. Sebbene i quattro paesi in esame non rientrino nelle zone valutate come maggiormente critiche, la loro prossimità geografica con queste aree li rende esposti agli effetti dell'instabilità che da esse emana. Se una tendenza migratoria dalle zone aride del nord verso le zone costiere del Sud è già una realtà nei paesi litoranei del Golfo di Guinea, questi devono e dovranno fare i conti con movimenti di popolazione in uscita da zone limitrofe via via meno ospitali, determinati sia da pressioni climatiche sia dalla crescente insicurezza nelle zone di frontiera settentrionali.

### **L'espansione dell'instabilità jihadista: una minaccia alla stabilità dei paesi costieri**

Un fattore di rischio profondamente preoccupante per i paesi in esame è infatti il diffondersi dell'estremismo violento e di varie forme di instabilità legate alle attività di gruppi di stampo jihadista un tempo limitate ai paesi del Sahel centro-occidentale. Se l'epicentro della crisi securitaria si è allargato negli anni recenti, dalla sua zona originaria nel nord del Mali all'area a cavallo tra le frontiere tra Mali, Burkina Faso e Niger, le attività dei gruppi jihadisti interessano ormai anche le zone settentrionali dei paesi costieri dell'Africa occidentale, in un contesto caratterizzato da una sostanziale continuità sociale e culturale con i paesi a nord e dalla porosità dei confini. Elementi, questi ultimi, che fanno della fascia settentrionale dei paesi litoranei a sud di Mali, Burkina Faso e Niger una possibile nuova faglia di instabilità nella regione.

La penetrazione della minaccia terroristica, che si riflette nell'arco costiero con intensità e modalità variabili, non è legata solamente all'allargamento dell'area in cui hanno luogo operazioni violente, ma anche a una maggiore presenza di gruppi estremisti resa possibile da uno scarso controllo statale nelle zone periferiche del nord di questi paesi. Tutto ciò avviene in uno scenario che si innesta su un substrato di fragilità socioeconomiche nelle aree rurali, segnate da disoccupazione, scarse opportunità economiche, conflitti comunitari tra pastori e agricoltori stanziali per l'accesso alle risorse. Fattori che, in un contesto di marginalizzazione socioeconomica e animosità verso il governo centrale, creano un terreno fertile per il supporto a gruppi estremisti<sup>13</sup>. Significativamente, questa ostilità si manifesta anche nello scontento per le politiche governative di conservazione delle riserve naturali e una militarizzazione nelle pratiche di gestione di queste ultime, che spesso generano dinamiche di marginalizzazione delle comunità locali, sfociando nel sostegno ai gruppi estremisti che qui trovano spazio per proliferare. Ne è un esempio il complesso transfrontaliero W-Arly-Pendjari (al confine tra Benin, Niger e Burkina Faso), dove trovano rifugio cellule jihadiste<sup>14</sup>. Inoltre, la commistione con preesistenti attività di brigantaggio e reti di traffici illeciti che attraversano la regione fornisce ai gruppi terroristici possibilità di autofinanziamento e controllo dei principali crocevia – come quello togolese di Cinkassé, al confine con Burkina Faso e Ghana, divenuto uno snodo per il traffico di armi e droga. Tramite queste dinamiche, queste zone

---

<sup>12</sup> FAO-WFP, *Hunger Hotspots FAO-WFP early warnings on acute food insecurity October 2022 to January 2023 Outlook*, 21 settembre 2022, pp. 22-25.

<sup>13</sup> C. Casola, *Sabel. Conflitti, migrazioni e instabilità a sud del Sahara*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 126-127.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

vengono utilizzate come retrovie e come bacino per la mobilitazione di nuove risorse economiche e umane, tramite attività di predicazione e arruolamento, creando una zona di raccordo tra il Burkina Faso a Nord e la Nigeria a Est.

Se il Ghana non ha ancora registrato attacchi nel suo territorio, vi sono segnali di un significativo radicamento dei gruppi jihadisti nelle zone settentrionali, in particolare nelle regioni Occidentale superiore e Orientale superiore. Al contrario, la vicina Costa d'Avorio, che ha registrato il primo attacco nel giugno 2020 a Kafolo, al confine con il Burkina Faso, è ad oggi il paese più colpito, con azioni concentrate nella zona nordorientale; gli attacchi sono portati avanti dal Gruppo di Sostegno all'Islam e ai Musulmani (*Jama'at Nasr al-Islam wa al-Muslimin*, Jnim) prevalentemente a partire dal territorio burkinabé. Il deterioramento del quadro di sicurezza interessa anche il Benin, dove l'attività jihadista si era manifestata per la prima volta nel 2019 con il rapimento di due turisti francesi e l'uccisione della loro guida beninese nel parco del Pendjari, anche in questo caso vicino al confine con il Burkina Faso<sup>15</sup>. Le azioni violente da parte di cellule facenti capo al Jnim e allo Stato Islamico nel Grande Sahara (*État Islamique au Grand Sahara*, Eigs) si sono succedute nel paese con frequenza crescente; i primi attacchi rivendicati da Jnim nel paese, a danno di pattuglie dell'esercito nelle località di Keremou e di Porga, risalgono a novembre 2021. Nel vicino Togo, un primo attacco si è registrato a novembre 2021 nella località di Sanloaga, nella a Kpendjal (al confine con Burkina Faso e Benin), mostrando un'evoluzione rispetto a una fase precedente, in cui il paese era stato utilizzato più come zona di approvvigionamento e organizzazione logistica che come teatro di operazione<sup>16</sup>.

Gli stati in questione hanno reagito a questa minaccia attraverso un generale aumento dei reclutamenti nelle forze armate e l'incremento della spesa militare, accanto a varie iniziative avviate a livello nazionale. Sul piano regionale, i paesi sono coinvolti nella Accra Initiative, un quadro di riferimento comune creato nel 2017 che raggruppa, oltre ai quattro paesi in esame, il Burkina Faso. L'obiettivo è quello di sviluppare un approccio coordinato nella lotta all'estremismo violento, articolandolo su condivisione di intelligence, training delle forze militari e operazioni militari congiunte. Gli sforzi nazionali e regionali sono anche oggetto di collaborazione con partner esterni. Tra questi, la Francia si pone in prima linea, dopo l'annuncio del presidente francese Emmanuel Macron nell'ambito della dichiarazione della sua strategia africana lo scorso febbraio, di riorganizzare la presenza delle forze francesi in Africa occidentale<sup>17</sup>. In Costa d'Avorio Parigi ha una delle sue due basi operative permanenti. La minaccia jihadista in quest'area non è paragonabile per intensità a quella dei paesi saheliani; tuttavia, l'andamento preoccupante deve spingere le autorità nazionali e internazionali ad attuare meccanismi di allerta precoce rispetto ai principali fattori di espansione dell'attività e del radicamento dei gruppi terroristi.

---

<sup>15</sup> M. Pellerin, [Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest. Nouvelle terre d'expansion des groupes djihadistes sahéliens ?](#), Notes de l'Ifri, 11 febbraio 2022, p. 10.

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p. 16.

<sup>17</sup> Elysée, [Le Partenariat Afrique-France : discours du Président à la veille de son déplacement en Afrique centrale](#), 27 febbraio 2023.

## APPROFONDIMENTO

### DEBITO IN CRESCITA: TORNA L'OSTACOLO PIÙ GRANDE ALLO SVILUPPO AFRICANO?

Giulia Pellegrini

---

Il 19 dicembre scorso il Ghana ha suscitato scalpore annunciando la sua intenzione di andare in default. Non è il primo paese africano a farlo dall'inizio della pandemia: Zambia e Mali si sono dichiarati insolventi rispettivamente nel 2020 e nel 2022; l'Etiopia, pur continuando a effettuare i pagamenti sul proprio debito, ha annunciato di volerlo ristrutturare nel 2021, anno in cui anche il Ciad ha avviato simili procedure, peraltro conclusesi nel 2022. Non da ultimo, l'Angola è ricorsa a negoziazioni bilaterali per ristrutturare parte del suo debito estero nel 2020, nel pieno della pandemia.

Il debito pubblico è quindi tornato al centro dell'attenzione nel dibattito economico e politico sul continente africano. Dopo gli anni del Live Aid e della campagna per la cancellazione del debito nell'ultimo decennio del secolo scorso, la maggior parte dei paesi africani ha ricominciato ad accumulare debito per investire in infrastrutture e spesa sociale, ma anche per far fronte a fattori di stress che hanno impattato le loro economie, dal crollo del prezzo del petrolio nel 2014-15, alla più recente pandemia globale, fino alle ripercussioni internazionali della guerra in Ucraina e alla diminuzione della liquidità globale per via della politica monetaria della Federal Reserve americana. Ma come siamo arrivati a questi primi default? E quanti ancora ne vedremo nel prossimo futuro, dal momento che ci troviamo di fronte a una probabile recessione nei paesi occidentali destinata ad avere ripercussioni anche sull'Africa subsahariana? Come possono paesi già in default uscirne ristrutturando il proprio debito e aprendo nuovi spazi per investimenti futuri? Quali sono gli strumenti a loro disposizione? E come stanno procedendo questi primi casi studio nel contesto di relazioni geopolitiche sempre più complesse tra i principali creditori del continente?

#### **Il debito pubblico africano in crescita**

Nel suo ultimo *Regional Economic Outlook* dell'ottobre scorso<sup>1</sup>, il Fondo monetario internazionale (Fmi) ha posto come priorità per l'Africa il consolidamento delle finanze pubbliche, visti i tassi d'interesse elevati a livello globale. Il Fmi ha evidenziato come il debito regionale si avvicini a livelli mai visti dai primi anni 2000, cioè prima che l'iniziativa per gli "Heavily indebted poor countries" (Hipc) – l'iniziativa per la cancellazione del debito dei paesi poveri – fosse messa in atto. Nell'ultimo anno, con l'aumento dei tassi d'interesse da parte della Federal Reserve, l'accesso a finanziamenti sui mercati internazionali è diventato più difficile e costoso, e potrebbe rimanere

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa - October 2022*, Washington D.C., 2022, pp. 7 s.

tale fino a che la Banca centrale statunitense riterrà di aver riportato sotto controllo l'inflazione. Ecco perché il Fmi consiglia ai paesi africani di perseguire una politica fiscale più austera e di migliorare la gestione del debito pubblico, così da ridurre la loro vulnerabilità ai movimenti dei mercati finanziari internazionali. Il Fondo mette anche in guardia la comunità internazionale: la ristrutturazione del debito potrebbe diventare necessaria per altri paesi africani, così da dar loro nuovamente la possibilità di investire in infrastrutture e in capitale umano.

Ma come siamo arrivati a un così rapido riaccumulo del debito pubblico fino a livelli pre-Hipc? Il debito pubblico africano è aumentato in maniera significativa dalla conclusione dell'Hipc nel 2007 in poi, e specialmente nell'ultimo decennio. Nonostante l'aumento più repentino sia stato registrato proprio negli ultimi tre anni, a causa dell'innalzamento della spesa pubblica e del calo delle entrate seguito alla pandemia da Covid-19, questa tendenza al rialzo era chiara già da prima: Dal 2007 in poi il debito pubblico regionale lordo è aumentato di 32 punti percentuali, raggiungendo il 56% del Pil africano nel 2022. Nello stesso periodo, rispetto al periodo pre-Hipc, la spesa pubblica regionale annua in rapporto al Pil è aumentata di circa il 2,5%, mentre le entrate fiscali e il tasso di crescita economica medi sono diminuiti di 3 punti percentuali ciascuno.

Questa tendenza ad aumentare la spesa pubblica, anche a fronte di minori entrate, è dovuta sia a shock esterni sia a decisioni di politica fiscale nazionale. Il crollo dei prezzi del petrolio nel 2014-2015 ha visto accelerare in modo significativo l'aumento del debito pubblico per far fronte ad entrate più basse e spese più elevate. D'altro canto, l'espansione del deficit fiscale era già in atto dalla crisi finanziaria in poi. Infatti, mentre nel periodo 2008-2013 il deficit regionale annuo era dello 0,72 % del Pil, nel periodo 2014-2019 questo era aumentato di 1,2 punti percentuali, fino a raggiungere l'1,94 % del Pil. Gli investimenti pubblici erano rimasti sostanzialmente invariati nei due periodi, al 21,5% del Pil<sup>2</sup>, confermando che l'aumento della spesa pubblica era stato dirottato sulla spesa corrente. La regione è così arrivata all'inizio della pandemia globale nel 2020 con una situazione dei conti e del debito pubblico piuttosto precaria. Ben sedici paesi africani erano già allora ad alto rischio di una crisi del debito o addirittura già in crisi conclamata. Nel pieno della pandemia, l'iniziativa di sospensione dei pagamenti del debito pubblico ("Dssi") attuata dal G20 ha fornito ad alcuni paesi un po' di spazio fiscale per mantenere le spese più critiche, dilazionando temporaneamente i pagamenti. Questa iniziativa non ha però ridotto il livello complessivo del debito di questi paesi, che negli ultimi tre anni hanno dovuto affrontare una serie aggiuntiva di shock esterni<sup>3</sup>.

Oltre alla pandemia globale, la guerra in Ucraina e l'aumento dei tassi d'interesse da parte della Federal Reserve hanno posto ulteriori pressioni su queste economie già in condizioni fragili. Dopo che il Covid-19 aveva causato la prima recessione regionale in venticinque anni, la guerra in Ucraina ha portato a un ulteriore innalzamento del tasso d'inflazione globale e in particolare dei prezzi delle materie prime. L'innalzamento dei prezzi degli alimentari e del petrolio hanno avuto un forte impatto sui paesi africani, nei quali i primi costituiscono da un terzo a metà del paniere di riferimento dei prezzi al consumo e il secondo comporta la calmierazione dei prezzi alla pompa e quindi l'erogazione di sussidi che aumentano la pressione sulla spesa pubblica. Non da ultimo,

---

<sup>2</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, ottobre 2022.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.2.

l'aumento dei tassi d'interesse globali per contenere la pressione inflazionistica non ha fatto altro che precipitare la situazione per alcuni di questi paesi, incapaci di ottenere nuovi finanziamenti a prezzi 'abbordabili'.

Ma ci sono anche fattori specifici locali che hanno portato alcuni paesi alla richiesta di ristrutturazione del debito, come si vede in particolare nella regione che si estende dall'ovest dell'Africa, al Sahel e al Corno d'Africa. Lo si è visto in Ghana, Mali, Ciad ed Etiopia. Nel caso del Mali sono state le sanzioni imposte dalla Comunità economica degli stati dell'Africa dell'ovest (Cedeao/Ecowas) e dall'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (Uemoa), seguite alla decisione della giunta militare di posticipare le elezioni, a spingere il paese al default. Solo mesi dopo, quando la giunta e la Cedeao/Ecowas hanno raggiunto un accordo per la transizione politica con l'annuncio delle elezioni nel 2024, le sanzioni sono state eliminate e i pagamenti effettuati. Anche per l'Etiopia l'instabilità politica e il conflitto nel Tigray a partire dal 2020 sono state le cause della richiesta di iniziare un percorso di ristrutturazione del debito sovrano. C'è da sottolineare che il paese continua a effettuare i pagamenti legati al suo Eurobond – l'emissione di debito sovrano per lo più in dollari – da 1 miliardo di dollari. L'Etiopia prosegue questo percorso di ristrutturazione nel contesto del Common Framework (CF) – il quadro di riferimento per la risoluzione di situazioni di default ideato dai paesi del G20 nel 2020 – così come ha fatto il Ciad. Quest'ultimo è il primo paese ad aver completato con successo il proprio processo di ristrutturazione del debito sotto il CF, nel novembre scorso. In questo caso, però, le negoziazioni sono state semplificate poiché il debito (2,8 miliardi di dollari) era dovuto quasi interamente a due soli creditori, uno dei quali una grossa multinazionale nel settore minerario e l'altro la Cina.

Il Ghana rappresenta invece un caso di gestione delle finanze pubbliche poco oculata con mancanza di trasparenza, e pressioni politiche. Dopo aver beneficiato dell'Hipc nei primi anni Duemila, il Ghana aveva visto il proprio debito sovrano ridursi dall'80% al 20% del Pil<sup>4</sup>. Da allora in poi, il paese ha ricominciato a contrarre debito, con accumuli particolarmente veloci in occasione delle tornate elettorali. Il Fmi stima che in media il deficit fiscale del Ghana aumenti di tre punti percentuali negli anni in cui si vota. Se da una parte questi prestiti hanno permesso di fare importanti investimenti, è da notare come il problema della corruzione sia al contempo peggiorato. Transparency International riporta che dal 2000 al 2022 il Ghana è sceso di ben dodici posti<sup>5</sup>, piazzandosi in settantaduesima posizione su 182, nella graduatoria dei paesi sulla base della percezione di diffusione della corruzione (dal meno corrotto al più corrotto). Il paese è così arrivato al 2020 con un debito pubblico lordo equivalente a circa il 60% del Pil. L'impatto della pandemia e le elezioni del dicembre 2020, assieme al cambio di rotta della Federal Reserve, hanno fatto precipitare la situazione. Negli ultimi quindici anni l'emissione di Eurobond era diventata una consuetudine per il Ghana ma la 'chiusura' dei mercati nel 2022 ha privato il paese di una fonte essenziale di dollari che non è stato in grado di rimpiazzare. A inizio dicembre il debito sovrano ghanese superava il 100% del Pil e il 70% delle entrate pubbliche confluiva nel pagamento di interessi (nel 2006 era solo il 10%)<sup>6</sup>. L'incapacità di rifinanziare il proprio debito con la solita

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Transparency International, *Corruption Perception Index Database*.

<sup>6</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, ottobre 2022.

emissione annuale di Eurobond, la spesa fiscale che resta elevata e la sostanziale assenza di alternative di finanziamento hanno spinto il Ghana a entrare in stato d'insolvenza e chiedere aiuto al Fmi.

### **L'evoluzione del debito pubblico africano negli ultimi quindici anni**

Da questi esempi si deduce anche come sia cambiata la composizione del debito pubblico della regione nel periodo post-Hipc. In generale, tutto il continente ha visto una tendenza alla sostituzione del debito multilaterale a basso costo e lungo termine con un debito verso creditori privati – fondi pensione, di risparmio e *hedge funds* – più oneroso e a più breve termine. Questo ha comportato costi di servizio del debito e rischi di rifinanziamento più elevati, anche se d'altro canto ha permesso l'espansione del *pool* di capitali a cui hanno accesso questi paesi e ne ha ridotto le tempistiche di accesso. È evidente infatti che la categoria di debito che ha visto il maggiore aumento dal 2007 in poi è quella degli Eurobond, grazie a un migliore accesso di questi paesi ai mercati internazionali specialmente nel periodo del cosiddetto *quantitative easing* delle banche centrali dei paesi occidentali.

Secondo la Banca mondiale, i creditori privati detengono circa il 40% del debito estero dei paesi dell'Africa subsahariana. Il primo a beneficiare dell'accesso ai mercati internazionali è stato proprio il Ghana. Dal 2007 in poi, col primo Eurobond del continente, il paese è diventato un ospite regolare sui mercati finanziari internazionali. Al momento dell'annuncio della sospensione dei pagamenti, il dicembre scorso, il suo stock di Eurobond ammontava a 15,2 miliardi di dollari, ovvero circa il 50% del debito estero totale del paese<sup>7</sup>. Questa categoria di creditori non esisteva nell'Africa pre-Hipc e, assieme alla Cina, rende l'attuale processo di ristrutturazione del debito pubblico africano qualcosa di completamente nuovo e in corso di definizione.

La Cina è ormai da tempo emersa come un attore importante sulla scena africana, non solo come investitore ma anche come creditore. Secondo la Banca mondiale, Pechino detiene in media il 17% del debito estero dell'Africa subsahariana, per un ammontare di circa 170 miliardi di dollari<sup>8</sup>. Questa stima è tuttavia probabilmente al ribasso. Circa un terzo di questo importo è stato contratto da paesi a basso reddito che il Fmi classifica “ad alto rischio di default”. C'è da notare, però, che il peso della Cina come creditore nei diversi paesi del continente è molto vario. Se in sei paesi africani detiene una quota maggioritaria come creditore, in altri sette il suo peso è di molto inferiore rispetto a quello di altri creditori. In Ghana, ad esempio, la Cina detiene circa il 5% dell'ammontare totale del debito<sup>9</sup>.

Altro notevole e positivo cambiamento che si è registrato dal 2007 è l'aumento della percentuale di debito in valuta locale. Attualmente questa rappresenta circa il 55% del totale del debito pubblico regionale: un dato più che raddoppiato, segno sicuramente del successo delle iniziative di *capacity building* di molti donatori internazionali che hanno sostenuto lo sviluppo dei mercati locali. È anche però la conseguenza dell'impossibilità di accedere ai mercati internazionali che molti

---

<sup>7</sup> M. Mozart Dzawu, E. Dontoh, S. Gokoluk, “Ghana surprises investors by suspending debt payments”, *Bloomberg*, 19 dicembre 2022.

<sup>8</sup> World Bank, *World Bank Open Data Database*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

di questi paesi hanno sofferto a più riprese: a tratti durante il periodo del crollo dei prezzi del petrolio nel 2014-15, per buona parte del 2020 in piena pandemia, fino al periodo attuale, avviato dall'aumento dei tassi d'interesse da parte della Federal Reserve. In altre parole, incapaci di accedere a finanziamenti internazionali, molti paesi hanno dovuto fare affidamento sulle risorse dei loro mercati domestici, limitando così l'accesso al credito ad aziende locali.

Inoltre, dal 2007 in poi sono diminuiti i prestiti da creditori ufficiali bilaterali e da altri creditori privati. Se, nel complesso, la percentuale totale di debito dovuto a donatori multilaterali (Banca mondiale, Fmi, ecc.) ha subito solo una leggera flessione al ribasso, il debito dovuto a creditori ufficiali bilaterali e i prestiti da creditori privati sono diminuiti entrambi di circa il 40%<sup>10</sup>. Nel primo caso, si tratta di una diminuzione del debito dovuto al cosiddetto Club di Parigi – il gruppo di paesi occidentali che deteneva una buona parte del debito africano pre-Hipc – che mantiene la sua rilevanza sul continente a livello politico, ma il cui peso finanziario è uscito ridimensionato dopo il 2007. Va notata, però, una tendenza all'aumento del credito elargito dalla Cina tra i creditori bilaterali ufficiali e la presenza di molte partecipate statali cinesi nella categoria dei creditori privati.

Se guardiamo alle differenze nelle regioni africane prese in esame in questo approfondimento, la diversa composizione del debito è ormai particolarmente evidente nelle economie dell'Africa occidentale, mentre lo è di meno nel Sahel e nel Corno d'Africa. Nell'Africa occidentale, paesi quali la Costa d'Avorio, il Ghana, la Nigeria e il Senegal hanno usufruito in misura massiccia, in particolare nell'ultimo decennio, dell'accesso ai mercati internazionali per finanziarsi. Più in generale, il debito estero di questa zona è passato dal 9% al 19% del Pil nel periodo che va dal 2018 al 2022<sup>11</sup>. Questa tendenza è meno evidente nel Sahel e nel Corno d'Africa, dove la maggior parte dei paesi non ha ancora emesso obbligazioni internazionali. Tuttavia, c'è da notare come in queste ultime zone si siano visti emergere una serie di prestiti da multinazionali – in particolare nel settore minerario ed edilizio – o dalla Cina tra i creditori internazionali principali.

### **Quali sono gli strumenti a disposizione dell'Africa per risolvere la situazione?**

Nel già citato *Regional Economic Outlook* di ottobre 2022<sup>12</sup>, il Fondo ha lanciato nuovamente l'allarme: il numero di paesi a basso reddito ad alto rischio di una crisi di debito o già in crisi è salito a diciannove su trentacinque. Nel 2015 questi paesi erano “solo” otto. Al momento, tra i paesi africani che hanno emesso Eurobond, dieci su sedici hanno un rendimento sopra il 10% sui mercati finanziari. Questo è sinonimo di *debt distress*. In altre parole, al momento questi emittenti non sarebbero in grado di tornare sui mercati internazionali per finanziarsi con nuovi Eurobond; per loro i mercati sono attualmente chiusi. Sempre secondo il Fmi, dal 2015 in poi, nell'area in esame – Africa occidentale, Sahel e Corno d'Africa – la media (non ponderata per Pil) del costo di servizio del debito è aumentata del 36%, raggiungendo l'1,9% del Pil. In un terzo di questi paesi però, va oltre il 2% e il Ghana si attestava attorno al 7%<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, ottobre 2022.

<sup>11</sup> International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa – October 2022*, ottobre 2022, pp. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p. 2.

<sup>13</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, ottobre 2022.

Con l'aumento dei casi ad alto rischio di default, come detto, i paesi del G20 hanno introdotto il Common Framework (CF) con l'intento di portare tutti i creditori delle economie in difficoltà allo stesso tavolo negoziale. Con il precipitare di molti paesi in situazioni di stress durante la pandemia, il G20 ha voluto creare un tavolo comune improntato sul principio del cosiddetto *burden sharing* – la condivisione degli oneri – con l'obiettivo di favorire la cooperazione tra gruppi sempre più eterogenei di creditori e arrivare a una soluzione in maniera più celere ed efficace. Infatti, con il cambio della composizione del debito pubblico africano post-Hipc, molti di questi paesi si trovano ora a negoziare con creditori molto diversi. Non ci sono più solo i donatori multilaterali e il Club di Parigi, ma anche il gruppo sempre più consistente di investitori privati e la Cina. Questi ultimi occupano un ruolo più rilevante rispetto al passato, introducendo peraltro una molteplicità di obiettivi diversi al tavolo negoziale.

Purtroppo, l'applicazione pratica del Common Framework ai casi di default già conclamati non è stata finora molto efficace. Poiché il CF è a tutti gli effetti un quadro di riferimento basato su principi guida generali, piuttosto che su procedure e tappe specifiche, ogni caso di applicazione ha finora declinato questi principi in maniera diversa. Ciò risulta dispendioso in termini sia di tempo sia economici e ha vanificato, in una certa misura, l'utilità stessa di avere un framework comune per queste situazioni, minandone in parte anche la credibilità politica sulla scena internazionale. Tra i vari esempi, abbiamo i due casi estremi del Ciad e dello Zambia. Se nel primo, dove i maggiori creditori erano una multinazionale privata e la Cina, il paese è riuscito a trovare un accordo nell'arco di circa un anno, nel caso dello Zambia, a quasi due anni dal suo default formale, i progressi nelle negoziazioni sono stati esigui. Negli ultimi mesi, il paese è diventato peraltro "ostaggio" della guerra per procura in atto da tempo tra Stati Uniti e Cina sul piano geopolitico internazionale. Infatti, ciascuno dei due creditori ha utilizzato lo Zambia come esempio per illustrare tutto ciò che non va bene dell'operato degli obiettivi politici internazionali dell'avversario. Altri paesi africani in cui il CFF ha finora prodotto risultati esigui sono l'Etiopia e il Ghana.

Visto il successo piuttosto limitato del CF, il Fmi e la Banca mondiale si sono recentemente dichiarati favorevoli alla possibilità di rivederlo e migliorarlo, riconoscendo che il CF – mancando tappe specifiche, standard condivisi e procedure chiare – non ha raggiunto efficacemente il suo scopo primario. Le questioni da risolvere sono molteplici e complesse. Ad esempio, i creditori privati e la Cina spesso lamentano che la preparazione della *Debt sustainability analysis* (Dsa) da parte del Fondo – con parametri prefissati e scenari macroeconomici non soggetti ad un dibattito aperto – sia da rivedere, vista la sua importanza nel determinare la quota di debito da cancellare. La Cina denuncia, inoltre, la mancata inclusione dell'ammontare dovuto alla Banca mondiale e al Fmi nel perimetro del debito da ristrutturare nonché la mancanza di flessibilità nelle modalità disponibili a ciascun creditore per avanzare proposte su come ristrutturare il proprio debito. Notoriamente, la Cina preferisce ridurre il valore attuale netto (Van) del debito tramite l'estensione della data di maturazione delle obbligazioni e la sospensione momentanea del pagamento d'interessi, piuttosto che attraverso un cosiddetto *haircut*, cioè il taglio del valore nominale del debito. D'altra parte, gli Stati Uniti e le organizzazioni internazionali hanno apertamente criticato la Cina, accusandola di rallentare deliberatamente i processi di ristrutturazione in cui è coinvolta.

Le divergenze di posizione della Cina potrebbero essere dovute a motivi sia politici che pratici. Alcune delle questioni sollevate dalla Cina durante le negoziazioni sembrano essere di natura

prettamente pratica: visto il numero di istituzioni cinesi coinvolte in questi casi – Banca centrale cinese, ministero delle Finanze, banche di sviluppo e banche commerciali cinesi, ecc. – alcuni ritardi sono stati attribuiti, almeno all’inizio, alla difficoltà di coordinare queste diverse entità. Alcune supposizioni sono state fatte anche sulla reticenza di alcune di queste istituzioni a sobbarcarsi perdite per alleviare i debiti di altri paesi, vista la preoccupazione di ripercussioni sia per queste istituzioni finanziarie che per la loro dirigenza. Quest’ultima si è trovata ad elargire prestiti sotto pressioni politiche ma ora teme ripercussioni, commerciali e non solo, su decisioni su cui non ritiene di aver avuto molta voce in capitolo. In aggiunta, la leadership di Pechino potrebbe non essere incline a estendere una riduzione del debito ad altri paesi in un periodo in cui aziende e banche locali sono sotto pressione o in fallimento per la mancanza di simili programmi a livello locale – basti pensare alla crisi del settore immobiliare cinese negli ultimi due anni. A queste questioni locali si sommano quelle di politica internazionale, che includono il dissenso cinese di lunga data circa l’architettura finanziaria internazionale, che vede la Cina come partner minoritario in istituzioni come il Fondo e la Banca mondiale, ritenute ingiustamente protette da ogni costo di riduzione del debito. Inoltre, come già accennato, Pechino contesta le definizioni e i limiti utilizzati dal Fondo nelle sue Dsa e la metodologia utilizzata nel classificare il debito locale e quello internazionale.

### **Nuove iniziative e prospettive future per affrontare le crisi in corso e le nuvole all’orizzonte**

Con i ritardi che si accumulano e il rischio che nuovi paesi entrino in insolvenza, il Fondo e il G20 hanno recentemente lanciato una nuova iniziativa: la *Global Sovereign Debt Roundtable* (Gsdr). La Gsdr è una tavola rotonda che riunisce creditori ufficiali, vecchi e nuovi, e creditori privati con i paesi debitori con lo scopo di risolvere le suddette questioni e migliorare l’impostazione del CF. La Gsdr è stata lanciata a fine febbraio e i suoi componenti si sono impegnati a continuare le discussioni durante gli *Spring Meetings* di Banca mondiale e Fmi di aprile a Washington. Quasi a dare un segnale di apertura, di recente la Cina ha migliorato il livello di garanzie date ai suoi partner internazionali nel caso dello Sri Lanka (non soggetto a CF ma con un processo simile in corso), dove le stesse controparti internazionali sono impegnate da quasi un anno. A inizio marzo la Cina ha assicurato la sua partecipazione al processo di riduzione del debito, dopo mesi in cui secondo il Fondo non aveva formalmente acconsentito a un accordo sufficientemente corposo. Questo consenso era indispensabile per permettere al paese di portare il programma concordato con il Fmi di fronte al consiglio esecutivo di quest’ultimo e richiedere formalmente la sua approvazione e il conseguente esborso di aiuti finanziari fino a 3 miliardi di dollari. La speranza è che questa nuova volontà di cooperare tra i vari partner si rifletta positivamente e celermente anche nei procedimenti in atto nei vari paesi africani.

Vista l’evoluzione recente del dibattito internazionale, il CF ha ancora la possibilità di avere un impatto positivo sul continente, nonostante i ritardi registrati finora. Il Ghana potrebbe diventare il primo paese a trarne vantaggio. La rinnovata apertura alla discussione sotto l’egida della Gsdr potrebbe giovare al paese, il cui interesse è trovare una soluzione per la ristrutturazione del proprio debito prima della fine dell’anno. Il Ghana necessita di finanziare il proprio budget e quindi di usufruire del prestito di 3 miliardi di dollari concordato – ma non concluso – con il Fmi e dei

prestiti di altri donatori che questo accordo sbloccherebbe. Dal canto loro, i creditori privati hanno anch'essi un interesse a trovare un accordo sulla ristrutturazione del debito ghanese prima di ottobre, quando il paese verrà molto probabilmente riclassificato dal Fondo come a "bassa capacità di rimborso del debito". Questo imporrebbe, infatti, parametri Dsa molto più severi e la necessità di una riduzione del debito molto più significativa. Facendo leva su questi interessi economici e diplomatici, il Ghana potrebbe far avanzare il CF molto più speditamente.

L'*impasse* nel raggiungere un accordo di principio sulla riduzione del debito per alcuni di questi paesi è una questione importante perché sta di fatto impedendo al Fmi di espletare la sua funzione di *lender of last resort* (prestatore di ultima istanza). Questa è la funzione di creditore ultimo nei processi di salvataggio delle economie più fragili o sotto stress che il Fmi ricopre dalla fine della Seconda guerra mondiale. Quello che è evidente è che gli ultimi episodi di ristrutturazione del debito hanno visto estendersi senza precedenti l'intervallo di tempo tra lo *Staff-level agreement* – cioè l'accordo di base tra il personale del Fondo e le autorità del paese in questione per un programma di sostegno finanziario e tecnico – e l'approvazione ufficiale dello stesso da parte del consiglio d'amministrazione del Fmi. Nel caso del Ciad – il primo paese per il quale ufficialmente il Fondo dovette attendere rassicurazioni finanziarie dalla Cina per poter procedere – questo ritardo ha superato i trecento giorni, contro una media di cinquantacinque giorni nei programmi approvati nei sette anni precedenti l'introduzione del CF. Fino a che non si ha l'approvazione, il Fmi non può iniziare a erogare il prestito di salvataggio al paese e quest'ultimo non può, di fatto, concludere ulteriori accordi di sostegno con altri donatori. Trattandosi di paesi già in situazioni di estrema fragilità economica e sociale, il prezzo di questo ritardo viene pagato dalla popolazione locale che vede ridursi servizi pubblici e attività economiche, con conseguenze sulla stabilità politica e sociale del paese a volte molto severe. L'esempio dello Sri Lanka e delle proteste popolari che lo hanno attraversato l'anno scorso, proprio in questo periodo, tornano alla mente in questo contesto.

Non sorprende che, nel frattempo, fervano sullo sfondo discussioni politiche e accademiche sulle alternative che potrebbero essere impiegate nel caso in cui il rinnovato impulso dato al CF non portasse a risultati tangibili. Per evitare che la Cina abbia di fatto il potere di veto sui programmi del Fondo, una serie di opzioni sono informalmente sotto esame mentre donatori multilaterali, paesi occidentali e creditori privati sperano che la Gsdr sia fruttuosa. Le proposte discusse nei circoli economico-diplomatici internazionali vanno da un'interpretazione più flessibile della politica del Fondo di *lending into arrears* (prestiti in arretrato) alla revisione di quella sul *ost favoured creditor* (Mfc, il creditore più favorito), fino alla proposta di considerare un nuovo *Brady bond plan*. Le prime due sono metodologie già usate altrove. La prima è un'applicazione più flessibile delle politiche di prestito del Fondo che consenta a quest'ultimo di procedere a un accordo con un paese che ha arretrati con un certo creditore qualora il Fmi riceva il consenso a procedere dagli altri creditori che detengono una parte sostanziosa del debito totale. Nella seconda, la clausola Mfc viene inserita nelle negoziazioni per garantire ai creditori partecipanti che gli stessi termini concordati saranno estesi a tutti i creditori, anche se i partecipanti siglassero un accordo prima di altri creditori, magari più reticenti. In questo modo si incentiverebbero tutti i creditori a procedere alacremente sulla strada della riduzione del debito.

La proposta però più interessante è quella di un ritorno ai Brady bonds – il programma attuato dal Tesoro americano per risolvere la crisi del debito nei mercati emergenti degli anni Ottanta – che

finora ha però ottenuto appoggio limitato. Il piano, che prende il nome dall'economista del governo americano che lo ideò, ebbe successo nel trasformare prestiti bancari illiquidi in obbligazioni commerciabili, grazie alla garanzia del Tesoro americano. E fu così in grado di contenere la crisi dei mercati emergenti di quel periodo e il suo potenziale impatto sul settore bancario americano a cui la maggior parte di questi prestiti era dovuto. Nonostante il successo finale dell'iniziativa, essa richiese un periodo considerevole di negoziazioni internazionali prima di vedere la luce, e fu segnata da una serie di altri limiti: finì per necessitare di garanzie economiche ingenti che non sono immediatamente identificabili nella situazione odierna, richiese comunque una riduzione del Van e produsse una nuova serie di obbligazioni di una certa complessità. Di conseguenza, la sua replicabilità in questa nuova fase di crisi nel debito di paesi in via di sviluppo potrebbe essere più limitata del previsto.

Nonostante la complessità dell'attuale situazione di crisi, è importante mantenere l'attenzione internazionale sulla necessità di trovare una soluzione al problema del debito africano, vista la fragilità in cui versano varie economie della regione nel contesto odierno. Con l'impennata dei tassi d'interesse a livello globale, trovare fonti di finanziamento alternative non è facile per molti paesi africani che stanno testando i limiti della capacità dei propri mercati domestici per ovviare alla mancanza di fondi internazionali. Se non si riuscisse a trovare una soluzione sostenibile per questi casi di ristrutturazione del debito, le pressioni potrebbero acuirsi e coinvolgere altri paesi che finora sono riusciti a contenerle senza cadere nella trappola del default. Un esempio eclatante è quello del Kenya, che entro luglio dell'anno prossimo dovrà rifinanziare o ripagare 2 miliardi di dollari di un Eurobond emesso nove anni fa. Se invece gli attuali casi di ristrutturazione in esame – come Ghana, Etiopia ma anche Zambia – si rivelassero esempi virtuosi di sostegno internazionale alle loro economie, con la partecipazione di partner molto diversi, il CF – o il suo successore – potrebbero diventare la nuova via da seguire per il futuro. Soprattutto se questo obiettivo fosse raggiunto nei prossimi mesi. Infatti, le pressioni a cui sono attualmente sottoposti questi paesi – dall'innalzamento dei tassi d'interesse globali alle proteste delle popolazioni locali – potrebbero essere ridotte considerevolmente, dando loro la possibilità di passare da uno stato di crisi a uno di programmazione economica di più lungo termine per favorire uno sviluppo più sostenibile.



## **CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI**

### **Aprile**

**10-16** - Riunioni di primavera del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale

**12-13** - Riunione dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali dei paesi del G20

### **Maggio**

**13** - Elezioni legislative in Mauritania (primo turno)

**14** - Elezioni presidenziali e legislative in Turchia

**19** - 32° vertice della Lega araba in Arabia Saudita

**27** - Elezioni legislative in Mauritania (secondo turno)

### **Giugno**

**4** - 35ª riunione ministeriale dell'Opec

**4** - Elezioni legislative in Guinea-Bissau

**25** - Elezioni presidenziali e legislative in Sierra Leone

**29-30** - Consiglio europeo

# 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](http://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. 06-6706.3666  
Email: [segreteriaaaai@senato.it](mailto:segreteriaaaai@senato.it)

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