volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Etiopia e Tigray: un negoziato impossibile?

Autore: Renzo Mario Rosso

Il conflitto fra l'esercito federale etiopico e le milizie del TPLF (*Tigray People Liberation Front*), il partito che rappresenta il Tigray avendone finora espresso il governo regionale, ha apparentemente avuto uno sbocco decisivo con l'assedio e la successiva conquista del capoluogo tigrino, Mekelle, da parte delle truppe federali. Sembrerebbe però prematuro trarne la conclusione che la battaglia per la capitale regionale – a quanto pare meno cruenta di quanto si temesse – abbia costituito l'epilogo finale di una vicenda cui, ufficialmente, non si è voluto conferire lo status di vera e propria guerra civile, ridimensionandola nei parametri di un'operazione di polizia nei confronti d'una "giunta" o "cricca" criminale, condotta proprio "al fine di prevenire una guerra civile" ma con metodi chirurgici che secondo il Governo avrebbero sostanzialmente risparmiato la popolazione (Twitter *State of Emergency Fact Check* @SOEFFactCheck, 28 Nov. 2020). Il blocco informativo in vigore dall'inizio delle ostilità ha impedito la diffusione di notizie attendibili tanto sull'andamento delle operazioni militari, quanto sulle atrocità che le avrebbero purtroppo accompagnate, soprattutto per opera di milizie etniche contrapposte (*Preventing war crimes*, in The Economist, Nov. 28, 2020). L'episodio più cruento sarebbe avvenuto a Mai Kadra, con un massacro efferato con centinaia di vittime, soprattutto di etnia Amhara. Secondo le prime e confuse testimonianze, la vicenda avrebbe radici nel conflitto fra Amhara e tigrini per l'appropriazione di terre nel territorio di Wolkait, annesso dopo il '91 al Tigray (Cfr. *Dans le Tigré, le spectre des massacres ethniques*, in Le Monde, 1 Dec. 2020). Ci si augura che questi episodi siano rimasti circoscritti, mentre è quantomeno positivo che il Governo etiopico non abbia ceduto alla tentazione di toccare il tasto del conflitto interetnico, ciò che costituirebbe un rischio mortale per un Paese che si regge sul precario equilibrio fra le proprie differenze interne.

Uno dei maggiori interrogativi riguarda le intenzioni del TPLF. Il fatto che le sue milizie non si siano impegnate in una difesa a oltranza del capoluogo potrebbe, infatti, significare due cose molto diverse, che però non si escludono a vicenda: da un lato l'intenzione di non precipitare la popolazione civile in un massacro annunciato; ma dall'altro, probabilmente, il calcolo di risparmiare le forze, riservandole ad una guerra di guerriglia di lunga durata non dissimile da quella già condotta per diciassette anni contro il regime di Menghistu. Il TPLF, cui si accreditava una capacità di mobilitazione elevata e persino superiore in termini quantitativi allo stesso esercito etiopico (senza però contare le forze speciali degli altri governi regionali), disporrebbe in teoria sia del terreno sia dell'esperienza adatti, anche se la sua situazione geografica e geopolitica a ridosso dell'ostile Eritrea, e con il solo tratto di frontiera comune con il Sudan già presidiato dalle forze armate etiopiche, non gli appare molto favorevole.

Non vi è dubbio che un siffatto scenario di guerriglia strisciante costituirebbe un pesante e forse insostenibile fardello, anche economico, per un Paese già impegnato in notevoli sfide politiche sia sul piano esterno sia su quello interno: sul fronte esterno, le tensioni con l'Egitto (e in misura minore anche col Sudan) per l'utilizzo delle acque del Nilo e le azioni di contenimento diplomatiche e militari verso i Paesi vicini, Sudan del Sud e Somalia; mentre, sul piano interno, proprio la crisi profonda che si è aperta con la dirigenza del Tigray segnala l'urgenza di un'opera di ricostruzione nazionale che è stata finora poco più che enunciata da Abiy e richiede ancora riforme incisive, rivolte sia alla ristrutturazione del quadro politico, sia ai necessari adeguamenti delle istituzioni e della stessa Costituzione.

Il contrasto fra il TPLF ed Abiy Ahmed, inizialmente sfumato, sembra essere in realtà iniziato dal momento stesso in cui quest'ultimo aveva prevalso su altri candidati al posto di Primo Ministro, fra cui l'attuale leader del partito tigrino, Debretsion Gebremichael (*Ethiopia's Tigray crisis: Debretsion Gebremichael, the man at the heart of the conflict*, in BBC news, Nov. 2020). L'ascesa di Abiy era stata favorita da un'imprevista alleanza fra i partiti Amhara ed Oromo della coalizione di Governo (EPRDF, *Ethiopian People's Democratic Front*), mirata a ribaltare la tradizionale egemonia che aveva sempre esercitato al suo interno la componente tigrina (TPLF). Un'influenza, quest'ultima, legittimata non certo dalla consistenza della popolazione della regione, che rappresenta nel Paese solo una minoranza del 6%, ma dal ruolo fondamentale che il partito tigrino aveva svolto (assieme al "Fronte" eritreo di Afewerki) nel contrasto e poi nella caduta del regime dittatoriale di Menghistu. Un posto di assoluta preminenza al suo interno era stato sempre occupato dall'esponente tigrino più autorevole e in certo modo "illuminato", Meles Zenawi. Egli aveva ricoperto il ruolo di Presidente e poi di Primo Ministro fino al

2012, anno della sua scomparsa, riuscendo a promuovere un impressionante sviluppo economico dell'Etiopia e ad affermarne il prestigio e il peso politico in Africa. Sostegno e aiuti finanziari gli erano pervenuti non solo dalla Cina, alla quale egli era legato da una sostanziale affinità ideologica, ma anche dagli Stati Uniti e dai Paesi occidentali, consci della posizione cruciale dell'Etiopia per la stabilità di un'area strategica come il Corno d'Africa, alla giuntura fra i mondi africani, l'area del Mar Rosso e la penisola arabica. La sua agenda fortemente dirigista aveva però comportato, quale corollario, un innegabile autoritarismo politico e un'inflessibile repressione del dissenso e delle opposizioni più agguerrite e minacciose, anche per il loro radicamento etnico.

Meles aveva ricomposto il mosaico etnico e religioso di un Paese eterogeneo, erede di un vero Impero, mediante un ingegnoso meccanismo politico: una Costituzione federalistica articolata su nove (ora addirittura dieci) Amministrazioni regionali (o statali), unite però dal tessuto connettivo di un unico partito di Governo ((l'EPRDF), una coalizione di diverse forze a base etnico/regionale federate fra di loro. Questa complessa articolazione di Stato e Partito federali poteva funzionare solo su alcuni presupposti fattuali non dichiarati: anzitutto la leadership indiscussa di Meles; poi lo stabilimento di fatto, se non di diritto, del partito di Governo quale effettivo partito unico (l'ultima elezione legislativa del 2015, in cui l'EPRDF si era assicurato il 100% dei seggi, aveva sancito la scomparsa di un'opposizione cui sino a quel momento era stata concessa una rappresentanza soltanto simbolica in Parlamento). La possibile emergenza di tendenze centrifughe all'interno del Partito era prevenuta da una ferrea organizzazione di stampo leninista e da una sostanziale egemonia esercitata al suo interno dal TPLF, consolidata dalla collocazione di suoi esponenti di primo piano nei gangli essenziali del Paese: i vertici istituzionali, gli apparati militari e di sicurezza, i principali conglomerati economici e il settore bancario.

La stessa complessità di questo modello, marcato dalla contraddizione interna fra il centralismo dell'apparato statale e la sua articolazione etnica e regionalistica e inoltre fortemente dipendente dal mantenimento di una leadership autorevole e autoritaria, ne segnalava le potenziali fragilità. Esse sono venute progressivamente alla luce dopo la scomparsa di Meles, quando a un indebolimento dell'autorità centrale ha fatto riscontro la progressiva emergenza dell'insoddisfazione e delle domande politiche delle componenti etniche e territoriali (soprattutto Oromo e Amhara) maggioritarie e sino ad allora penalizzate dall'egemonia politica dei Tigrini. L'ascesa al potere di Abiy Ahmed ha costituito pertanto qualcosa di più profondo di una semplice alternanza al Governo fra personalità politiche diverse, marcando l'esigenza di una nuova "costituzione materiale" del Paese. Lo stesso impulso alla democratizzazione del Paese che aveva colpito l'opinione pubblica internazionale costituendo, insieme con la normalizzazione dei rapporti

con l'Eritrea, una delle principali motivazioni del premio Nobel per la pace, ha inferto un colpo mortale allo scheletro politico del Paese, a quel partito (di fatto) unico, che ne aveva replicato e sorretto l'architettura federale.

Il dissidio era andato approfondendosi negli ultimi mesi a seguito della decisione del Governo di rimandare le elezioni a causa dell'epidemia di COVID-19, decisione disattesa in Tigray dove le Autorità locali avevano dato comunque il via libera a elezioni regionali, risoltesi poi in una plebiscitaria affermazione del TPLF. In seguito i rapporti con il Governo centrale si sono sempre più deteriorati, portando prima a una dichiarazione governativa di nullità del voto locale, poi a mosse sempre più provocatorie da parte del TPLF culminate con l'assalto alla base delle forze federali nel Nord, che ha costituito l'immediato pretesto del confronto armato.

Questi contrasti e le loro motivazioni apparenti non basterebbero, secondo alcuni, a spiegarne la brusca involuzione verso un aperto conflitto militare e non ne costituirebbero, perciò, le vere cause profonde. In questa chiave, si è sostenuto che il conflitto sarebbe in definitiva "una battaglia per il controllo dell'economia dell'Etiopia, delle sue risorse naturali, e dei miliardi di dollari che il Paese riceve annualmente da donatori e prestatori" (Kassahun Melesse, *Tigray's war isn't about autonomy. It's about economic power*, in Foreign Policy, Nov. 18, 2020). Non mancano buone ragioni a sostegno di questa tesi: nei trent'anni della sua influenza egemonica in Etiopia, il TPLF aveva acquisito e sfruttato posizioni di preminenza nei diversi settori economici controllati dallo Stato, che Abiy aveva cominciato ad intaccare mediante un esteso piano di privatizzazioni e con provvedimenti mirati a sanzionare i flussi finanziari che sarebbero stati gestiti illegalmente a profitto degli apparati e delle imprese controllate da esponenti del TPLF. Si tratta di aspetti importanti; attribuire loro un ruolo primario ed esclusivo fra le cause del conflitto, significa però occultare il significato profondamente politico di quest'ultimo. Sin dalle sue prime mosse riguardanti l'Eritrea, ma soprattutto le aperture alla democratizzazione interna e l'intento di rifondare un proprio partito prescindendo dalla sua articolazione etnica, Abiy si era probabilmente reso conto che colpire l'egemonia del TPLF e le inevitabili storture cui essa aveva dato luogo, avrebbe significato intraprendere una più complessa, e in certo modo rivoluzionaria, operazione di riforma dell'intero sistema politico. Un'operazione, forse, assai più ambiziosa di una gran parte degli analoghi precedenti africani, in cui le tendenze al secessionismo erano state contenute, e l'unità nazionale ricostituita, mediante "un nuovo accordo fra le élite locali, in cui la più potente accettava di condividere parte del potere con le altre" (M. Giro*, Guerre nere. Guida ai conflitti nell'Africa contemporanea*, Guerini e Associati, Milano, 2020, p. 41).

La radicalità di questo conflitto con le posizioni del TPLF e con l'intero sistema politico da esso fondato è forse la causa profonda di uno degli aspetti della crisi che ha più colpito e inquietato gli osservatori esterni: la difficoltà, anzi il rifiuto programmatico -tanto più stridente poiché venuto da una personalità politica insignita del Nobel per la Pace – di intraprendere almeno un tentativo di negoziato con il partito tigrino, prima di imboccare la

strada della guerra. Analoghe posizioni sono state espresse nella forma più netta anche dal predecessore di Abiy, Hailemariam Dessalegn, in un intervento pubblicato su *Foreign Policy (H. Desalegn, Ethiopia's Government and the TPLF leadership are not morally equivalent, in Foreign Policy, Nov. 24, 2020)*. Il rifiuto al negoziato così come formulato dall'ex Primo Ministro, ora schierato su posizioni affini a quelle di Abiy, vi è motivato con due tipi di considerazioni: il primo, di contenuto etico e valoriale ancor più che politico, riguarda l'inaccettabilità di un accordo per la spartizione del potere con un interlocutore, il TPLF, che si proporrebbe soltanto di garantire a se stesso la perpetuazione di un'influenza sproporzionata rispetto al suo peso limitato, assicurandosi inoltre l'immunità per i propri "misfatti passati e presenti"; il secondo ordine di argomentazioni è squisitamente politico e riguarda l'opportunità di evitare che la ribellione del partito tigrino costituisca un precedente e un incentivo per altri gruppi all'interno della federazione etiopica, aprendo così un "vaso di Pandora che altri sarebbero tentati di emulare". E' una metafora che altri avevano utilizzato, quando il nuovo Primo Ministro aveva reso pubblici i suoi piani di riforma: in quel momento alcuni avevano osservato che Abiy aveva "*finally taken the lid off Ethiopia, initiating one of the world's most important political transitions, but also its most fragile*" (Z. Vertin, *Alfred Nobel catches "Abymania". Praise and caution for Ethiopia's prize winner*, in https://www.brookings.edu, Oct.15, 2020). Visto in questa prospettiva, il conflitto del Tigray si svela solo come la parte emergente di una crisi più ampia, che coinvolge l'intero modello politico su cui si fondava l'Etiopia di Meles. Ogni appello alla pace e al negoziato – sembra suggerire Desalegn – sarebbe per il momento caduto nel vuoto, perché l'imperativo politico primario era di spegnere rapidamente il fuoco, prima che le scintille si spargessero altrove.

Abiy Ahmed Ali al momento del conferimento del Premio Nobel per la pace

Il rischio di un'involuzione "jugoslava" indotta da un'analoga "combinazione volatile di federalismo etnico, democratizzazione e risentimenti etnici irrisolti dormienti" (F. Bieber, W.Tadesse Goshu, *It's not too late to stop the Ethiopian civil war from becoming a broader ethnic conflict*, in Foreign Policy, Nov. 18) in un Paese chiave per la stabilità del Corno d'Africa è stato certo ben presente alla comunità internazionale. Se gli appelli autorevoli per la cessazione delle ostilità non sono mancati, così come del resto un infruttuoso intento di mediazione da parte dell'Unione Africana, si può affermare che l'atteggiamento prevalente nei confronti dell'intervento militare governativo sia stato improntato a una sorta di tacita e rassegnata comprensione, nella speranza di una rapida conclusione e di un atteggiamento governativo improntato – per quanto possibile – all'autocontrollo e alla moderazione. L'evoluzione delle operazioni sul terreno non lascia intendere, per ora, se il Governo sarà grado di imporre le proprie condizioni da posizioni di forza oppure se esso dovrà ancora fare i conti con una situazione di perdurante conflittualità, che renderà ancora più profonde le ferite da curare e più complicata una soluzione politica. A conflitto già in corso, erano stati ventilati alcuni parametri indicativi per una possibile composizione del conflitto (Z. Vertin, *Averting civil war in Ethiopia: it's time to propose elements of a negotiated settlement*, in https://brookings.edu, Nov 16, 2020): la cessazione delle ostilità; qualche forma di reciproco riconoscimento di legittimità, del Governo federale di Abiy Ahmed ma anche di un'Autorità regionale che – nelle elezioni di settembre tenutesi in contravvenzione dei decreti federali – aveva pur sempre ottenuto un imponente avallo popolare; infine un più ampio dialogo esteso all'intero Paese, in preparazione delle prossime elezioni politiche e, successivamente, di possibili riforme costituzionali disegnate per rendere compatibile l'inevitabile struttura federalistica del Paese col disegno innovativo di ricostruzione nazionale per ora solo abbozzato da Abiy. Alcuni elementi di questa *road map* appaiono già oggi, dopo solo qualche settimana, di attuazione molto problematica. Quale soggetto organizzato, quale autorità regionale e quali personalità politiche sarebbero infatti abilitate a negoziare col Governo, dopo la criminalizzazione apparentemente senza scampo di cui è stato fatto oggetto il TPLF (come alcuni hanno sottolineato, l'approccio virulento utilizzato contro il TPLF da parte di una nuova amministrazione che era "*essa stessa parte del regime dominato dal partito tigrino*" ripropone lo stesso linguaggio autoritario del TPLF e comporta un serio problema di credibilità: D. Pilling, A. Schipani, *Ethiopia's war of words erupts amid battle*, in Financial Times, Dec. 1, 2020)? Se a queste domande si potrà dare una risposta convincente e che non si risolva in una semplice dettatura dall'alto di condizioni, si potrà procedere con maggiore autorevolezza e credibilità a successivi passi nella direzione di una nuova forma di stato (G. Albanese, *Etiopia, ultima frontiera*, in L'Osservatore romano, 17 Nov. 2020), che superi il sistema federalistico su basi etnico/territoriali, sempre suscettibile di forme di sopraffazione interetnica, innestandovi sia una maggiore democratizzazione, sia un rinnovato spirito "nazionale".

La portata rivoluzionaria della sfida intrapresa da Abiy Ahmed, cui l'avvitamento della crisi in Tigray ha apportato un senso di drammatica urgenza, richiederà senz'altro un impegno intenso e prioritario sulle problematiche interne. Ciò potrebbe ripercuotersi negativamente sulle iniziative di politica estera, indebolendo il ruolo strategico sinora

svolto dall'Etiopia nelle problematiche di sicurezza regionali. Una delle prime preoccupazioni sollevate dall'intervento in Tigray, ha riguardato la possibile riduzione degli effettivi militari impiegati nel contrasto all'insorgenza islamista di Al-Shabaab in Somalia accanto alle forze AMISOM, accompagnata a quanto pare dall'epurazione o dal richiamo in patria dei quadri d'origine tigrina. Gli effetti di un possibile allentamento della presa etiopica sulla Somalia si sommerebbero, in tal modo, alla diminuzione dell'impegno americano preannunciata da Trump (S. Tisdall, *If country descends into chaos, it could take the Horn of Africa with it,* in The Observer, Nov 22, 2020). Accanto a un prevedibile peggioramento della sicurezza e al rafforzamento dei -peraltro mai debellati – Shabaab, ciò potrebbe indirettamente favorire le tendenze a un'accesa competizione fra potenze, indotte a riempire il vuoto lasciato dagli americani e peraltro già da tempo impegnate a collocare strategicamente le proprie pedine intorno all'asse marittimo che raccorda penisola arabica, Corno d'Africa e Mar Rosso. Gli interessi e le strategie di queste potenze sono differenziati. Essi spaziano dall'approvvigionamento delle materie prime e delle risorse naturali al controllo strategico delle grandi vie di trasporto commerciale, com'è il caso della Cina; talvolta sfociano in un'aperta competizione fra loro: fra Turchia e Qatar da un lato e Arabia Saudita ed Emirati dall'altro, oppure fra Turchia e Russia che si tallonano da vicino competendo per l'influenza su teatri molto ampi, dalla Libia al Corno d'Africa (da ultimo, i russi hanno insediato a Port Sudan la loro prima base militare africana). Fortunatamente, il contrasto fra le potenze emergenti non sembra comportare un loro interesse alla destabilizzazione dell'Etiopia. Al contrario, nel caso specifico del conflitto tigrino, l'Arabia Saudita e gli EAU sembrano aver svolto un ruolo di diretto sostegno al Governo stabilito, utilizzando le proprie basi in Eritrea come punto d'appoggio per gli attacchi di droni sul Tigray. Più complesso è il caso dell'Egitto e del Sudan: entrambi (soprattutto l'Egitto) sono impegnati in un difficile negoziato con l'Etiopia sulla gestione del regime delle acque del Nilo a seguito della costruzione della "Renaissance Dam" (GERD) sul Nilo Azzurro, che si trascina da anni ma che negli ultimi mesi ha incontrato una nuova battuta di arresto (Cfr. J.M. Mbaku, *The controversy over the Grand Ethiopian Renaissance Dam*, in https://brookings.edu, Aug. 5, 2020), con la decisione etiopica di procedere comunque al riempimento del bacino, anche in assenza di un accordo vincolante fra le parti sull'equa allocazione delle acque. Nella disputa sono stati anche coinvolti gli Stati Uniti, che hanno esercitato pressioni sull'Etiopia utilizzando l'arma della condizionalità degli aiuti allo sviluppo, e da ultimo lo stesso Presidente Trump con controverse dichiarazioni, apparse come di consueto fuori misura e molto sbilanciate in favore dell'Egitto (M. Berger, *Ethiopia calls Trump's dam comments an "incitement of war"*, in The Washington Post, Oct. 25, 2020). Si è persino ventilato, con qualche eco anche sulla stampa, che l'Egitto potesse approfittare o persino favorire il conflitto interno all'Etiopia, al fine di ostacolare l'entrata in funzione della GERD: un'ipotesi che non sembra realistica, anche se il Cairo è certamente uno spettatore interessato. Ancora più complessa la posizione del Sudan, che rispetto alla GERD ha una posizione più sfumata di quella egiziana, ma sembra in questo momento soprattutto preoccupato per il peso che l'abnorme popolazione di rifugiati, ora accresciuta dall'afflusso di decine di migliaia di profughi dal Tigray, esercita su un Paese e un'economia già in sofferenza dopo la

rivoluzione dell’anno scorso.

In conclusione e nonostante queste pesanti conseguenze sul piano umanitario, il Governo etiopico è riuscito sinora a contenere il conflitto entro una dimensione prevalentemente interna. L'Eritrea sembra avere svolto qualche ruolo in sostegno al Governo stabilito ma il suo coinvolgimento non è stato dimostrato, a dispetto dei tentativi dei Tigrini di trascinarla direttamente nel conflitto con alcuni provocatori lanci di missili su Asmara. Proprio l'evoluzione sul piano interno, però, presenta ancora numerosi lati oscuri e interrogativi. I primi riguardano soprattutto l'effettivo costo umano dell'intervento e la resilienza del TPLF; i secondi, la capacità di Abiy -in una congiuntura di forte tensione interna – di sviluppare quell'ambizioso programma di riforme trasformative del sistema politico e istituzionale etiopico che egli si era proposto mantenendosi in un quadro democratico, rispettando l'impegno di elezioni non troppo dilazionate e cominciando a tracciare i contorni di una riforma costituzionale che sembra a questo punto inevitabile. Anche se la regione è soggetta a competizione crescente fra potenze emergenti, alla ricerca di nuovi spazi d'influenza politica ed economica o al recupero di posizioni perdute, favorire la destabilizzazione dell'Etiopia non sembra rientrare negli interessi immediati di nessuno. L'Eritrea, nel passato sospettata abitualmente di macchinazioni d'ogni tipo ai danni di Addis Abeba, è ora del tutto allineata ad Abiy nel contrasto ai Tigrini, mentre Egitto e Sudan paiono tenuti a bada sia dalla Cina sia dalla Russia, entrambe in ottimi rapporti col Cairo e con Addis e affatto propense a fomentare avventure che finirebbero per infiammare l'intera regione. La capacità di influire dall'esterno sul corso degli eventi è però limitata, come dimostra anche la perdurante debolezza dell'Unione Africana di imporsi ai propri membri con efficaci operazioni di pace (Cfr. A. de Waal, *Viewpoint: How Ethiopia is undermining the African Union*, in BBC News, Nov. 29, 2020). Colpisce anche il basso profilo tenuto in tutta la vicenda dall'Europa e soprattutto dagli USA, la cui capacità d'influenza sembra aver risentito delle improvvide esternazioni di Trump, ma anche dell'incertezza causata dal troppo lungo interregno fra le due Amministrazioni.

Se durante il conflitto Abiy ha potuto trarre beneficio da condizioni esterne non sfavorevoli, il suo compito resta arduo, e il Paese più diviso. Egli dovrà riguadagnarsi la fiducia dei tigrini, ma anche evitare che una loro sconfitta diventi il pretesto per un perverso ciclo di rivalse da parte di altri gruppi etnici, ciò che determinerebbe la fine prematura dei suoi progetti di rinnovamento nazionale.