

Etiopia ed Eritrea a due anni dall'Accordo di pace: un equilibrio fragile tra stabilità e tensioni

Federica Rosso

Specializzanda in Relazioni Internazionali, Brussels School of International Studies (University of Kent)

Premessa. – Etiopia ed Eritrea condividono un passato le cui radici affondano in secoli di lotte sanguinose. Dopo aver ottenuto l'indipendenza dalla Gran Bretagna, nel 1952, la risoluzione 390 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconosce l'Eritrea come una federazione sotto il controllo dell'impero etiope. Solo nel 1991 l'Eritrea ottiene finalmente l'indipendenza, a cui tuttavia non fa seguito una chiara demarcazione del confine con l'Etiopia, così dando inizio ad una “border dispute” tra i due Paesi. Proprio a causa dei radicati motivi degli scontri, l'incontro tra il Primo Ministro etiope Abiy Ahmed Ali e il Primo Ministro eritreo Isaias Afewerki il 9 luglio 2018 ad Asmara ha rappresentato un momento di grande speranza nella travagliata storia dei due Paesi del corno d'Africa. In tale occasione, con la firma della [*Dichiarazione congiunta di Pace ed Amicizia*](#), i Governi di Etiopia e di Eritrea si sono infatti reciprocamente impegnati a porre finalmente fine ad uno stato di guerra formale e permanente scoppiato nel 1998 come guerra di confine e rimasto immutato per vent'anni. Con la Dichiarazione le parti affermano concluso il conflitto e prevedono espressamente la riapertura delle telecomunicazioni, dei trasporti e degli scambi commerciali così come delle attività diplomatiche tra Etiopia ed Eritrea.

Nel settembre del 2018, grazie alla mediazione dell'Arabia Saudita, dell'ONU (nella persona del Segretario generale António Guterres), dell'Unione africana e degli Emirati Arabi Uniti, alla Dichiarazione di Asmara ha fatto seguito la firma di un nuovo [*Accordo di Pace ed Amicizia e Cooperazione Completa*](#) sottoscritto a Gedda, in Arabia Saudita (da qui il nome *Accordo di Gedda*) che ratifica la decisione presa dai due Primi Ministri di porre fine allo stato di guerra.

Prima di procedere ad un'analisi dell'Accordo di Gedda e delle conseguenze che lo stesso ha avuto, così come dei motivi che hanno portato allo “sblocco” di una situazione a tutti gli effetti di guerra permanente, si propone ora una breve descrizione del ruolo che le Nazioni Unite (ONU) hanno rivestito nella gestione della crisi.

Le iniziative delle Nazioni Unite per favorire la conclusione del conflitto. – L'Accordo di Gedda rappresenta l'ultimo atto di un processo di mediazione portato avanti dalla Comunità internazionale e volto alla cessazione degli scontri tra le parti coinvolte. Tale processo era stato avviato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che, nel maggio del 2000, con [*risoluzione 1298*](#), imponeva misure della durata di un anno volte ad ostacolare il rifornimento di armi a Etiopia ed Eritrea. L'embargo avrebbe

poi potuto essere rinnovato di un anno nel caso in cui le Parti non avessero ottemperato all'obbligo di cessazione delle ostilità (lo stesso sarà revocato nel maggio del 2001).

In adempimento della sopracitata risoluzione, gli Stati membri dell'ONU avrebbero dovuto astenersi dal vendere o in ogni caso dal fornire armi, munizioni o ogni altro tipo di equipaggiamento militare. Ad un mese di distanza dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza, grazie alla mediazione dell'Organizzazione dell'unità africana, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, i ministri degli Affari esteri di Etiopia ed Eritrea sottoscrissero l'[Accordo di Cessazione delle ostilità](#) fra i due Paesi.

Pochi giorni dopo, il 30 giugno del 2000 il Consiglio di sicurezza istituì la [UN Mission in Ethiopia and Eritrea](#) (UNMEE) con il mandato di verificare l'attuazione dell'Accordo di cessate il fuoco e di mantenere vive le trattative di negoziazione della pace. La missione ONU verrà infine revocata nel luglio del 2008. La decisione venne presa dal Consiglio di sicurezza in reazione alle misure applicate dall'Eritrea. Nella risoluzione [1827/2008](#) si legge: [the Security Council] [r]egretting that Eritrea's obstructions towards the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) reached a level so as to undermine the basis of the Mission's mandate...[d]ecides to terminate UNMEE's mandate effective on 31 July 2008.

Grazie al ruolo dell'ONU, nel dicembre del 2000 fu firmato ad Algeri l'[Accordo di Pace](#) in virtù del quale le Parti si vincolavano a «permanently terminate military hostilities between themselves». Con gli Accordi di Algeri le parti costituivano e si impegnavano ad attuare la decisione della Eritrea-Ethiopia Boundary Commission (EEBC), che sarebbe stata investita della questione circa la titolarità di alcune zone di confine tra Etiopia ed Eritrea. Nel 2002 la EEBC stabiliva che la contestata città di Badme ed i vicini territori sono parte del territorio eritreo. Tuttavia, l'Etiopia non ha mai riconosciuto e tantomeno dato seguito a tale pronuncia fino al luglio 2018, quando il giovane Primo ministro etiope Abiy Ahmed Ali, a pochi mesi dalla sua elezione e a differenza dei suoi predecessori, ha finalmente accettato la decisione della Commissione.

A tal proposito, merita ricordare che l'Accordo di pace sottoscritto nel 2000 era volto a realizzare quella che è stata definita una "pace dissociativa", ovvero di assenza di ostilità, senza tuttavia prevedere una normalizzazione delle relazioni successive all'Accordo medesimo. È agevole, quindi, dedurre che il processo di mediazione tra Etiopia ed Eritrea sia caratterizzato, nella sua fase iniziale (tra il 1998 e il 2000), dalla sottoscrizione di un documento che, per quanto dotato di carattere formale (si tratta di un trattato registrato presso le Nazioni Unite), manca di ogni elemento *positivamente* volto a prefigurare le condizioni necessarie per la normalizzazione delle relazioni tra i due paesi dopo il conflitto. L'Accordo di Algeri del 2000 si limita a definire *negativamente* ciò che le parti non devono porre in essere, ovvero un ripristino degli scontri. In ultima analisi, nonostante l'imposizione di sanzioni e l'istituzione della missione UNMEE, il ruolo delle Nazioni Unite nell'influenzare la volontà delle parti verso la ricerca di un accordo condiviso si è limitato ad impedire il protrarsi della

¹ RÖLING, *International Law and the Maintenance of Peace*, *Netherlands Yearbook of Int. Law*, 1973, p. 1 ss., p. 7 s.

violenza, senza tuttavia favorire le condizioni per la regolarizzazione delle future relazioni tra i due Paesi. Per quanto quindi la Comunità internazionale abbia fatto la propria parte nel percorso di negoziazione della pace, è altrettanto vero che la pressione diplomatica che si sarebbe potuta esercitare – anche e soprattutto nella definizione di un piano di implementazione oltre che di stabilizzazione dei rapporti – sia rimasta in parte senza seguito.

L'Accordo di Gedda e i suoi seguiti. – Come già anticipato, l'Accordo di Gedda rappresenta l'ultima tappa di un processo di mediazione che era stato avviato immediatamente dopo l'inizio degli scontri. Esso richiama la Dichiarazione congiunta sottoscritta ad Asmara il 9 luglio 2018 e ne rappresenta una più estesa evoluzione, in un chiaro tentativo di delineare in modo più specifico e formale – ovvero alla presenza di attori esterni alle parti – le future relazioni tra i due Paesi. Nel testo dell'Accordo vengono richiamati i legami geografici, storici, culturali e religiosi tra il popolo eritreo e quello etiope e viene riaffermato il riconoscimento dei principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite. Si stabilisce poi che: 1) lo stato di guerra tra le parti è giunto a termine e viene dato inizio ad una nuova era di pace e cooperazione; 2) le parti attueranno la decisione della Eritrea-Ethiopia Boundary Commission; 3) un Comitato verrà istituito al fine di sorvegliare l'attuazione dell'Accordo.

A differenza degli Accordi di Algeri, la Dichiarazione congiunta di Asmara del luglio 2018 e l'Accordo di Gedda del settembre 2018 non sono registrati presso le Nazioni Unite e contengono disposizioni volte alla configurazione di una “pace associativa” – ovvero di (ri)costruzione delle relazioni politiche, economiche e diplomatiche post-conflitto –, in opposizione alla “pace dissociativa” di cui si è detto. Si ritiene poi di interesse notare la presenza del Segretario generale delle Nazioni Unite alla sottoscrizione dell'Accordo di Gedda come riconoscimento dell'attività di mediazione delle Nazioni Unite che ha, da ultimo, influito nella realizzazione dell'Accordo medesimo.

L'Accordo di Gedda è un trattato in forma semplificata che prevede che il consenso degli Stati venga espresso per mezzo della sola sottoscrizione, senza che intervenga la ratifica secondo le procedure stabilite negli ordinamenti interni. La natura del trattato in questione si colloca all'interno di una crescente prassi internazionale volta a prediligere la forma semplificata su quella solenne. Nel caso di specie, i soggetti coinvolti presentano caratteristiche peculiari – il regime dittatoriale in Eritrea e la presenza di una forte ed eterogena opposizione in Etiopia – che permettono di comprendere la scelta della forma semplificata al fine di sottoscrivere un trattato in assenza di ulteriori ostacoli procedurali e conseguenti implicazioni di carattere politico. Bisogna infatti considerare che il parlamento eritreo è stato dissolto nel febbraio del 2002 e da allora non si è mai riunito. Quanto detto non implica necessariamente che il consenso delle Parti fosse volontariamente volto ad aggirare le procedure di ratifica nazionale. Al contrario, prendere atto della natura semplificata del trattato avvalorava la tesi secondo la quale lo stesso si caratterizza per un forte elemento personalistico delle due figure politiche che lo hanno sottoscritto. Si sottolinea, infine, che il contenuto dell'accordo non richiede l'apporto di modifiche dei regimi istituzionali nazionali. La delineazione di direttive concernenti i futuri rapporti intra statuali non esige quindi

necessariamente quella formalità che sarebbe altrimenti auspicabile.

Quanto alle ragioni di una ritrovata intesa in una situazione di stallo come quella ricompresa tra gli Accordi di Algeri del 2000 e la Dichiarazione del 2018, è utile domandarsi quali siano stati i motivi che hanno guidato la volontà delle parti verso un accordo di pace e le ragioni di una tempistica che stupisce per la sua spiccata controtendenza in una situazione di inerzia delle parti coinvolte. Ciò è tanto vero se si fa riferimento ai tentavi che la Comunità internazionale – soprattutto attraverso le Nazioni Unite – aveva posto in essere ben prima del luglio del 2018.

Se si guarda poi ai Paesi territorialmente vicini al corno d’Africa e collocati nella Penisola Arabica si potrà prendere atto, forse con poca sorpresa, che l’Eritrea – in ragione della sua posizione sul Golfo del Mar Rosso – rappresenta un porto strategico negli sviluppi legati alla guerra in Yemen. È evidente poi come anche altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti (partner commerciale di molti degli Stati della Penisola Arabica e dell’Etiopia) abbiano un vivo interesse circa la stabilizzazione di una situazione conflittuale che rende complesse le relazioni di carattere economico prima ancora che quelle politiche.

Come già anticipato, nell’analisi del conflitto etiope-eritreo è fondamentale prendere in considerazione l’elezione del Primo ministro etiope Abiy Ahmed Ali, uno dei più giovani leader del continente africano, premio Nobel per la pace nell’ottobre 2019. L’elezione del carismatico Abiy ha da subito dato impulso a nuove riforme nel Paese e promosso un atteggiamento apertamente meno oppressivo nei confronti di attività che implicano l’espressione della libertà di pensiero. Ciò ha indubbiamente contribuito a creare le condizioni necessarie nella configurazione di un atteggiamento favorevole al dialogo.

Al di là poi delle ragioni prettamente legate alla persona del Primo ministro etiope, si sottolineano le esigenze di carattere economico relative ad entrambi i Paesi coinvolti e al loro desiderio di allentare una situazione di isolazionismo sicuramente nociva per la ripresa economica. L’Etiopia è il secondo Paese maggiormente popolato in Africa e negli ultimi anni sta vivendo un rinnovato sviluppo economico. Da ciò nasce l’esigenza di garantirsi un accesso al Mar Rosso attraverso i porti eritrei, sbocco strategico per lo sviluppo economico del Paese. L’Eritrea, d’altro lato, seppur ancora caratterizzata da un regime dittatoriale fortemente scettico nei confronti di possibili aperture collaborative nei confronti dei Paesi vicini, con la firma dell’Accordo di pace ha manifestato un atteggiamento che si pone nettamente in controtendenza con la pregressa configurazione isolazionista di politica estera.

Da quando il confine è stato riaperto, nel luglio 2018, milioni di persone hanno finalmente potuto ricongiungersi con le proprie famiglie da cui erano state separate allo scoppio del conflitto tra i due Stati. Ciò è stato reso possibile dalla riapertura delle telecomunicazioni, degli aeroporti e delle ambasciate nelle due capitali. Quelli appena ricordati, tuttavia, sono gli unici elementi posti in essere in attuazione all’Accordo. Per esempio, conformemente al diritto internazionale e in conseguenza della dichiarazione di cessazione delle ostilità, le parti sono tenute a consegnare i soldati caduti in prigionia durante gli scontri. E, sebbene la mancanza di trasparenza degli attori coinvolti

impedisca di avere dati certi, è altamente probabile che Eritrea ed Etiopia non abbiano pienamente adempiuto a quest'obbligo, predisponendo in tal modo un primo elemento che ostacola il pieno adempimento dell'Accordo di pace.

Si segnala altresì che, nel 2019, il Governo eritreo ha progressivamente richiuso quattro posti di frontiera. Esso, infatti, nonostante la firma dell'Accordo, rifugge da ogni tentativo che possa allentare il monopolio decisionale che il regime detiene nei confronti di tutte le istituzioni del Paese. Similmente, sin dalla nascita del conflitto e proprio in virtù della situazione di eccezionale emergenza che lo stesso aveva creato, il regime dittatoriale eritreo ha giustificato la sospensione *sine die* della Costituzione, nonché l'istituzione del servizio militare obbligatorio e permanente, provocando un lungo esodo di cittadini eritrei in fuga da una situazione di guerra permanente. Non a caso, durante la crisi migratoria del 2015, gli eritrei hanno rappresentato il maggior gruppo di richiedenti asilo in Europa.

Sull'altro fronte, nonostante le premesse incoraggianti, il Primo ministro etiope Abiy continua a trovare forte opposizione al suo progetto di rinnovamento democratico, specialmente a causa della grande eterogeneità etnica e dei conseguenti secolari conflitti che da decenni dividono il Paese. Allo stesso modo, gli scontri nella regione di confine Tigray – che tutt'oggi rifiuta di smilitarizzarsi nel timore di un attacco da parte dell'Eritrea – fanno presagire un mancato coinvolgimento della popolazione locale nel superamento dello stato di guerra permanente. Nel settembre 2018 militari etiopi si sono nuovamente confrontati con il Fronte di Liberazione del Tigrè, gruppo politico dominante prima della salita al potere di Abiy e tuttora di maggioranza nelle zone al confine con l'Eritrea. Al di là poi della delicatissima situazione di confine, a livello centrale si segnala un fallito attentato alla vita del Primo Ministro etiope nel giugno del 2018 (fu fatta esplodere una bomba durante un comizio) ed un tentato golpe nel giugno del 2019 costato la vita al governatore della regione di Amhara, nel nord dell'Etiopia. Tali gravi avvenimenti danno prova dei continui sconvolgimenti che caratterizzano un equilibrio politico molto precario.

Ad oggi i confini tra i due Paesi sono ufficialmente chiusi. I voli effettuati dalla Ethiopia Airlines rappresentano l'unica via per muoversi da uno stato all'altro. La fortissima limitazione dei mezzi a disposizione di entrambe le popolazioni testimonia la quasi impossibilità di muoversi liberamente fra i due Stati. La condivisione del porto di Assab ha creato non poca insofferenza nei confronti dell'amministrazione di Asmara che teme che un maggiore controllo etiope in territorio eritreo possa invocare un ritorno all'epoca precedente all'indipendenza eritrea. Da ultimo, dopo mesi di silenzio e di assenza di relazioni bilaterali, un mese fa, il 4 maggio, Isaias Afeworki si è recato in Etiopia per una visita ufficiale di due giorni. In una nota rilasciata dal governo etiope si legge che i due Primi Ministri hanno anche discusso dei legami bilaterali tra i due Paesi.

Conclusioni. – In ultima analisi, l'Accordo di pace del 2018 tra Etiopia ed Eritrea prefigura una situazione di cessazione delle ostilità che è rimasta in gran parte personalizzata nelle due figure politiche che ne hanno favorito la sottoscrizione. Inoltre, gli elementi analizzati danno prova del bisogno di collaborazione da parte degli attori locali, specialmente nelle regioni di confine tra i due Paesi, una collaborazione che fino ad oggi non si è realizzata. Per portare avanti un processo di pacificazione che sembra

ancora difficilmente raggiungibile – almeno nel breve periodo – si rendono poi necessari radicali cambiamenti a livello governativo interno, specialmente (ma non solo) in Eritrea. L'assenza di significativi sviluppi nell'attuazione dell'Accordo dà prova del fatto che le rivolte dell'opposizione in Etiopia e le politiche sempre più repressive della dittatura eritrea rappresentano il principale ostacolo al processo di pacificazione a cui l'Accordo di Gedda aveva dato nuova speranza.

In conclusione, l'Accordo di pace rappresenta ancora la possibilità per entrambe le parti coinvolte di conferire prevalenza allo sviluppo economico sul tema della sicurezza e ciò è tanto vero se si considera che Etiopia ed Eritrea rimangono tra i Paesi più poveri al mondo. La Comunità internazionale dovrebbe infine rinnovare il suo interesse verso una regione – il corno d'Africa – e, in particolare, verso Etiopia ed Eritrea che, nonostante gli accenni di cambiamento sin qui descritti, racchiudono ancora fragili equilibri che, se ignorati, potrebbero rendere effimeri i progressi tentativi volti a promuovere una pace duratura.