

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza

n. 64 – ottobre 2012

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica internazionale)

Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza

di Marco Zupi

a cura del CeSPI
(Centro Studi di Politica Internazionale)

A poco più di un anno dal referendum che ha sancito la nascita del nuovo Stato indipendente del Sudan meridionale, numerose sono le questioni aperte: non solo i punti "caldi" in discussione oggi, ma anche i temi strategici cui dare priorità nell'immediato futuro per promuovere reali prospettive di pace, sicurezza, sviluppo e democrazia nel paese. Da un lato, l'attenzione e la politica nel paese sono concentrate sul contenzioso su Abyei, la ripartizione dei proventi petroliferi, la conflittualità nelle altre zone contese, la povertà nel paese e l'emergenza umanitaria. Dall'altro, però, le priorità strategiche da affrontare in una prospettiva di medio-lungo periodo sono la costruzione di una capacità di programmazione delle politiche pubbliche che riconosca una maggiore importanza alle spese sociali oggi penalizzate da politiche di rigore e dall'assoluta priorità data alla politica di sicurezza e difesa; il coinvolgimento attivo di maggiori istanze sociali nei processi decisionali; il rafforzamento del processo di decentramento, ma al contempo anche di quello di integrazione regionale a fianco dei paesi confinanti; un'attenzione maggiore al principio di sostenibilità ambientale che deve attraversare le diverse politiche di sviluppo (da quella oggi prioritaria legata al petrolio, a quella agricola - legata alla gestione delle risorse scarse come l'acqua e i suoli fertili -, industriale e dei trasporti). In assenza di tale impegno, il rischio è che a pagare siano anzitutto le fasce più vulnerabili della popolazione: donne, bambini, migranti e popolazioni dedite alla pastorizia. In tutto questo la cooperazione internazionale allo sviluppo ha un ruolo attivo da svolgere, che non può essere circoscritto alla pur necessaria azione sul fronte emergenziale.

Sommario

1. Le sfide di un nuovo Stato africano.....	1
2. Le questioni in sospeso che gravano sul nuovo Stato	4
2.1. Il contenzioso su Abyei	5
2.3. La conflittualità nelle altre zone contese	9
2.5. L'emergenza umanitaria	14
3. Le prospettive per l'immediato futuro.....	18

1. Le sfide di un nuovo Stato africano

Fig. 1 - Il Sudan del Sud



Il 9 luglio 2011 - sei mesi dopo il *referendum* che ha sancito l'indipendenza dal Sudan e dopo vari decenni di conflitti cruenti che hanno lasciato in eredità morti, profughi e lacerazioni nel tessuto sociale - la Repubblica del Sudan meridionale è diventata il 54° Stato del continente africano (e membro dell'Unione africana) e il 49° paese dell'Africa sub-sahariana. Pochi giorni dopo, il paese è stato ammesso ufficialmente alle Nazioni Unite come 193° Stato membro.

Le grandi sfide da affrontare erano – e restano - di duplice natura. Da un lato, quella specifica di dover definire un confine preciso nella zona dell'Abyei, dividere le risorse petrolifere e stabilire rapporti di buon vicinato con il Sudan (di cui il paese era stato negli anni precedenti una regione autonoma), nonché approvare una Costituzione in cui tutti i cittadini potessero riconoscersi.

Dall'altro, il nuovo Stato deve misurarsi con condizioni di partenza che sembrano emblematiche dell'interazione di **molteplici e canoniche trappole della povertà**:

1. **La collocazione spaziale:** uno Stato senza alcuno sbocco sul mare, confinante con paesi poveri (il Sudan a nord, l'Etiopia a est, il Kenya, l'Uganda e la Repubblica Democratica del Congo a sud, la Repubblica Centrafricana a ovest), ovvero la situazione più sfavorevole rispetto all'opportunità di integrarsi nell'economia mondiale, dovendo pagare costi supplementari per esportare beni e non potendo trovare nei paesi confinanti i mercati di sbocco.

2. **Il determinismo geografico ed il clima avverso:** un paese equatoriale, non piccolo (per estensione il 18° in Africa e il 42° nel mondo, con una superficie di 644 mila chilometri quadrati, oltre il doppio dell'Italia), che ha foreste tropicali, savane e paludi, un suolo potenzialmente ricco (la valle del Nilo Bianco) che il disboscamento e l'agricoltura di sussistenza stanno però mettendo a rischio, determinando un'erosione estensiva anzitutto delle zone montuose, mentre alluvioni e periodi di siccità si fanno più frequenti.

3. La **trappola della povertà socio-economica:** la povertà estrema di tipo endemico tra una popolazione stimata tra gli 8,26¹ e i 10,3² milioni di abitanti (di cui quasi la metà ha meno di 14 anni), per lo più dedita all'agricoltura di sussistenza, con un tasso di risparmio molto basso, infrastrutture socio-economiche scarse, livelli di istruzione bassa (il 76% della popolazione non sa leggere e scrivere), condizioni igienico-sanitarie inadeguate: solo il 30% della popolazione ha accesso all'acqua pulita per dissetarsi e lavarsi, a gabinetti e fognature funzionanti, e solo il 40% accede a servizi sanitari. Il 19% circa della popolazione soffre di forme acute di malnutrizione, il tasso di mortalità infantile - cioè entro il primo anno di vita - è tra i più alti al mondo (il 13,1%), come pure quello dei bambini al di sotto dei cinque anni (il 38,1%!); appena il 20% dei bambini è immunizzato, il tasso di mortalità materna è il più elevato al mondo (oltre il 16%) e molto diffuso è l'analfabetismo femminile (meno dell'1% delle bambine completa la scuola primaria, rispetto al 2% dei bambini).

4. **La maledizione del petrolio,** che è di gran lunga la prima fonte di proventi da esportazione per il Sudan (oscillando tra il 70 e il 90% dei proventi totali) da quando, sul finire del 2000, ha cominciato ad essere estratto e commercializzato in quantità significative verso i mercati di Cina, Giappone, India, Indonesia e Corea del Sud. L'abbondanza e la rendita elevata, associate a una struttura di mercato dominata da poche grandi imprese, tendono a determinare una debolezza dello Stato e una elevata corruzione, che alimentano guerre civili e incoraggiano interventi esterni. La dipendenza dal petrolio tende, inoltre, a distorcere la specializzazione produttivo-commerciale e a favorire l'allocazione inefficiente delle risorse a scapito di tutti gli altri settori, finendo con l'aumentare la conflittualità.

5. **La debolezza istituzionale e della gestione degli affari pubblici:** in collegamento con l'eccessiva dipendenza dal petrolio, infatti, si registra frequentemente una fragilità delle istituzioni, e soprattutto dei meccanismi politico-istituzionali finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri di uno Stato e ad attivare quella rete di controlli, quei meccanismi di verifica e trasparenza che sono fondamentali per promuovere la democrazia, la libertà politica e la partecipazione della popolazione alla vita politica e al processo decisionale, nonché lo sviluppo socio-economico.

6. **La trappola dei conflitti interni violenti e di lunga durata,** che hanno particolarmente martoriato il paese: un conflitto interno quasi ventennale portò alla formazione della regione autonoma del Sud Sudan nel 1972, soppressa nel 1983; poi un

¹ Fonte: National Bureau of Statistics of South Sudan.

² Fonte: Banca Mondiale.

successivo conflitto della stessa durata culminò negli Accordi di pace del 2005 (*Comprehensive Peace Agreement*), che diedero vita a un governo autonomo, diventato infine indipendente a seguito del referendum del 2011³. Oltre 2 milioni e mezzo di morti, più di 5 milioni di emigrati forzati, un numero imprecisato di sfollati interni e rifugiati. Una popolazione stremata, un tessuto sociale lacerato, infrastrutture distrutte, milioni di profughi rifugiati all'interno dello Stato e all'estero, epidemie, le difficoltà della ricostruzione per una popolazione a lungo unita contro Khartoum, ma oggi divisa etnicamente e profondamente diffidente⁴.

Sulla base di quanto appena detto, si possono cogliere **quattro dimensioni contestuali** di particolare importanza per il futuro del Sudan del Sud:

1. Le **istituzioni**, intendendo pragmaticamente la qualità delle soluzioni socio-politiche di tipo formale e informale (il funzionamento del sistema giuridico, l'applicazione delle leggi, la distribuzione dei diritti di proprietà, le norme e le consuetudini, le regole e i rapporti di fiducia) che presiedono allo svolgimento dei rapporti interpersonali e delle organizzazioni e che sono, in sostanza, fenomeni storici e relativi risultanti dalla complessa interazione tra strutture socio-economiche e propensioni individuali e collettive. Nella specificità di un dato contesto, **le istituzioni possono risultare fattori che limitano o agevolano il “funzionamento” dell'intervento**. Esiste ormai un'ampia letteratura che dimostra come si possa reagire al determinismo geografico, come la geografia influenzi lo sviluppo economico in modo indiretto, proprio attraverso il tramite delle istituzioni che, quando sono più funzionali, favoriscono migliori dinamiche di sviluppo nel lungo periodo.

2. La **stabilità politica**, che si riferisce alle condizioni locali, nazionali e internazionali di stabilità, allo stato di diritto e all'assenza di violenza (i rischi di conflitto e frammentazione sociale hanno, ovviamente, effetti negativi diretti sullo sviluppo socio-economico e politico). La continuità dell'impianto strategico di una politica pubblica, indipendentemente dai fisiologici cambiamenti di governo, ha per esempio effetti anche sulle istituzioni.

3. La **geografia**, intendendo i vantaggi e gli svantaggi che la posizione geografica in senso fisico (latitudine, prossimità ai servizi infrastrutturali di connessione, clima, presenza di particolari problemi, ecc.) determina per il conseguimento di effetti positivi da parte dell'intervento. Anche in questo caso, la letteratura ha spiegato come le differenze climatiche, i vantaggi geografici e le economie di scala abbiano da sempre rappresentato un fattore decisivo per spiegare diversi risultati economici. La geografia è l'unico fattore contestuale esogeno che non co-evolve con lo sviluppo economico.

³ Gli Accordi di pace del 2005 definirono una *roadmap* che portava alla costituzione di due Stati: il referendum, da questo punto di vista, è stato accolto come coronamento e successo di quegli accordi.

⁴ Amministrativamente, ci sono dieci governatorati o stati (Bahr al-Ghazal Occidentale, Bahr al-Ghazal Settentrionale, Warrap e Laghi; Equatoria Orientale, Centrale e Occidentale; Jonglei, Unità e Alto Nilo), già raggruppati in tre province (Bahr al-Ghazal, Equatoria, Alto Nilo) e suddivisi in 86 contee. Etnicamente, ci sono diverse popolazioni (tra le quali i più numerosi sono i Dinka) che parlano differenti lingue.

4. **L'integrazione nel mercato**, che si riferisce alla grandezza e natura del mercato di riferimento, in termini di difficoltà o facilità di partecipazione al commercio nazionale e internazionale in dati settori. Si tratta di un canale particolare attraverso cui una specifica tipologia di istituzioni (il legame tra capitale, lavoro e mercati dei prodotti e servizi all'interno dei mercati più generali) altera il comportamento degli operatori economici: un perno della relazione tra stato-mercato e imprese. La promozione dell'integrazione economica e la concentrazione del mercato, la natura oligopolistica e il profilo della catena del valore, come anche l'accesso alle tecnologie disponibili, sono aspetti importanti da considerare perché sono fattori che influenzano l'esito degli interventi in relazione alla dimensione economica dello sviluppo⁵.

Si tratta di quattro dimensioni interrelate e ineludibili che influenzano, spesso in modo decisivo, il raggiungimento dei risultati in termini di sviluppo, pace e democrazia.

Fig. 2 - L'interazione coi fattori di contesto



2. Le questioni in sospeso che gravano sul nuovo Stato

Le premesse indicate sopra - anni di guerre e sottosviluppo, avversità climatiche (alluvioni e siccità), il diffondersi di malattie, un contesto globale segnato da una grave crisi economico-finanziaria che contribuisce a "distrarre" la comunità internazionale dai problemi particolari e urgenti del Sudan del Sud, e la mancata soluzione delle dispute territoriali con il Sudan - concorrono, a più di un anno dalla proclamazione dell'indipendenza, a tracciare il profilo di un paese in piena emergenza umanitaria, prima ancora che alle prese con le sfide dello sviluppo.

⁵ M. Zupi (2011), *Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo*, CeSPI Working Paper, Roma, ottobre.

2.1. Il contenzioso su Abyei

All'interno degli Accordi di pace del 2005, il Protocollo sulla risoluzione del conflitto di Abyei riconosceva, in via provvisoria, uno "speciale status amministrativo" al territorio di Abyei, un'area di poco più di 10 mila chilometri quadrati (così come fissata dalla Corte permanente di arbitrato dell'Aia il 22 luglio 2009) ricca di petrolio e che è allo stesso tempo parte integrante degli Stati confinanti del Kordofan meridionale (Sudan) e di Bahr al-Ghazal settentrionale (Sudan del Sud).

Inizialmente, in concomitanza col referendum per l'indipendenza del Sudan del Sud, era previsto un *referendum* separato sulla zona di Abyei, per deciderne l'appartenenza all'uno o all'altro Stato. Tale referendum è stato rinviato a data da definire a causa di contrasti legati alle liste elettorali (il Sudan non accettava che le popolazioni nomadi venissero escluse dal voto).

L'area di Abyei è abitata principalmente dai Dinka Ngok, molti dei quali sfollati, ed è attraversata periodicamente dai pastori nomadi arabi Misseriya che portano il bestiame a pascolare e temono che un'eventuale annessione al Sudan del Sud precluda loro l'accesso alla zona.

Il **Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite**, con la risoluzione n. 1990 del 27 giugno 2011, ha istituito l'*UN Interim Security Force in Abyei* (UNISFA) allo scopo di monitorare il confine e proteggere i civili e gli operatori umanitari nella regione, a seguito dell'escalation di tensioni, nonostante il governo del Sudan e il partito di governo del Sud (il *Sudan People's Liberation Movement*, SPLM) avessero raggiunto un accordo per demilitarizzare Abyei e lasciare che le truppe etiopi monitorassero l'area⁶. In base alla successiva risoluzione N. 2047 del 17 maggio 2012, il mandato dell'UNISFA è stato ulteriormente prorogato in ragione della persistente gravità della situazione⁷.

In effetti, **la presenza di militari e forze di polizia delle Parti**, in aperta violazione degli accordi e della risoluzione del 2011, i ritardi nell'istituire i servizi dell'Amministrazione speciale (compresa la forza di polizia territoriale), la presenza di mine antiuomo, che sono un pericolo mortale sia per il ritorno a casa dei Dinka Ngok sfollati e diretti a nord del fiume Kiir/Bahr el-Arab che per gli spostamenti dei Misseriya, hanno fortemente compromesso il lavoro della forza d'interposizione dell'ONU.

L'UNISFA è costituita da poco più di 4 mila persone, per lo più militari: un'operazione di *peacekeeping* per la quale a metà del 2012 è stato previsto uno stanziamento di 269,2 milioni di dollari per il periodo luglio 2012-giugno 2013, pari al 3,72% delle risorse totali destinate a operazioni di *peacekeeping* nello stesso periodo, che si aggiungono a quelle per la Missione nel Darfur (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*, UNAMID, con uno stanziamento di 1 miliardo e 512 milioni di dollari pari al 20,91% del totale delle risorse, e per quella nel Sudan del Sud

⁶ Consiglio di Sicurezza ONU (2011), S/RES/1990, New York.

⁷ Consiglio di Sicurezza ONU (2012), S/RES/2047, New York.

(*United Nations Mission in South Sudan*, UNMISS, che avrà uno stanziamento di 876,16 milioni di dollari, pari al 12,11%). In breve, a Sudan, Sudan del Sud e Abyei sono destinati circa 2,66 miliardi di dollari in un anno, pari al 36,7% del bilancio totale per le operazioni di *peacekeeping* predisposte dalle Nazioni Unite⁸.

Tab. 1 – Piano finanziario operazioni di *peacekeeping*, 1 luglio 2012 - 30 giugno 2013 (dollari)

	Lordo	%	Quota supporto	Quota base Brindisi	Totale
UNISF A	257.932.000	3,72	10.681.500	583.200	269.196.700
UNAM ID	1.448.574.000	20,91	60.040.300	3.277.900	1.511.892.200
UNMIS S	839.490.000	12,11	34.772.300	1.898.500	876.160.800
Totale	6.931.533.000	100	287.136.800	15.676.900	7.234.346.700

Fonte: Assemblea Generale ONU, 2012.

Sul fronte della sicurezza nella zona, in base alle informazioni rese disponibili dal Segretario Generale delle Nazioni Unite⁹, a fine maggio le forze dell'UNISFA hanno bloccato e accompagnato nel proprio territorio oltre 700 militari dell'esercito del Sudan del Sud, sconfinati con veicoli e armi nella zona di Abyei; così come hanno accompagnato oltre 600 tra militari e poliziotti del Sudan oltre il confine del territorio di Abyei. Rimangono circa 150 poliziotti sudanesi a garantire la sicurezza del complesso petrolifero di Diffra, oltre a osservatori militari di entrambi i paesi.

Non rari sono i casi di tensioni e risse inter-etniche, sedate dalle forze ONU d'interposizione. Inoltre, a partire da metà giugno, circa l'80-90% dei 120 mila pastori nomadi Misseriya che attraversano i territori di Abyei si sono mossi lungo i corridoi occidentale, orientale e centrale della zona, a causa del ritardo dell'inizio della stagione delle piogge, cercando protezione nelle aree presidiate dalle forze UNISFA: ci sono stati

⁸ Assemblea Generale ONU (2012), A/C.5/66/17, New York. Le altre operazioni più importanti dal punto di vista finanziario sono:

- Repubblica Democratica del Congo (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, MONUSCO, con risorse pari al 19,38% del totale),
- Haiti (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*, MINUSTAH, 9,35% del totale),
- Costa d'Avorio (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*, UNOCI, con l'8,3% del totale),
- Libano (*United Nations Interim Force in Lebanon*, UNIFIL, 7,56% del totale),
- Liberia (*United Nations Mission in Liberia*, UNMIL, 7,16%) e
- Somalia (*United Nations Support Office for the African Union Mission in Somalia*, UNSOA, 6,3%).

⁹ Consiglio di Sicurezza ONU (2012), S/2012/583, *Report of the Secretary-General on the situation in Abyei*, 25 luglio.

numerosi casi di furto di capi di bestiame e tensioni tra **gruppi Ngok Dinka e Misseriya**, che l'impegno delle forze UNISFA ha contribuito a tenere sotto controllo.

L'assenza di un servizio di polizia locale rende però la situazione difficile, soprattutto nelle principali città, a più alta densità abitativa - come Abyei e Agok - dove si registrano episodi di rissa tra i diversi gruppi. Si sono anche registrati bombardamenti da parte dell'aviazione sudanese, giustificati dal governo di Khartoum come azioni mirate contro gruppi di ribelli del Darfur (*Justice and Equality Movement, JEM*) sconfinati oltre la frontiera tra il Sudan del Sud e il Sudan.

L'arrivo della stagione delle piogge, inoltre, obbliga alla sospensione delle attività di sminamento, portate avanti nei mesi scorsi dall'*United Nations Mine Action Service (UNMAS)*, secondo cui, comunque, la zona è ormai sostanzialmente bonificata e non dovrebbe rappresentare un rischio per gli operatori umanitari e i civili, fatto salvo alcuni piccoli centri (Noong, Todach e Tajalei), dove le forze etiopiche dovrebbero procedere rapidamente allo sminamento.

2.2. Lo stallo dei negoziati su Abyei e il nodo dei proventi petroliferi

Sul piano politico, i negoziati tra Sudan e Sudan meridionale procedono molto lentamente, con forti rigidità. L'amministrazione temporanea di Abyei è congiunta (tra il Kordofan meridionale del Sudan e il Bahr al-Ghazal settentrionale del Sudan del Sud) e prevede la nomina di sette membri da parte del Sudan e altrettanti da parte del Sudan del Sud: ma i due paesi rifiutano vicendevolmente le nomine dell'altro, cosicché il previsto comitato tecnico per la demarcazione dei confini non diventa operativo, in particolare per la resistenza del Sudan del Sud al fatto che il **Presidente del Consiglio legislativo** sia nominato da Khartoum. L'operatività del Comitato congiunto è fondamentale per dirimere le principali questioni ancora sul tappeto: il servizio di polizia locale, l'accesso agli operatori umanitari e il sostegno agli sfollati, il funzionamento del comitato di osservatori militari, le modalità di dialogo tra i leader tradizionali Ngok Dinka e Misseriya, come pure ogni decisione relativa alla questione più spinosa della ripartizione dei proventi petroliferi e il ritiro delle forze di polizia sudanesi dal complesso petrolifero di Diffra.

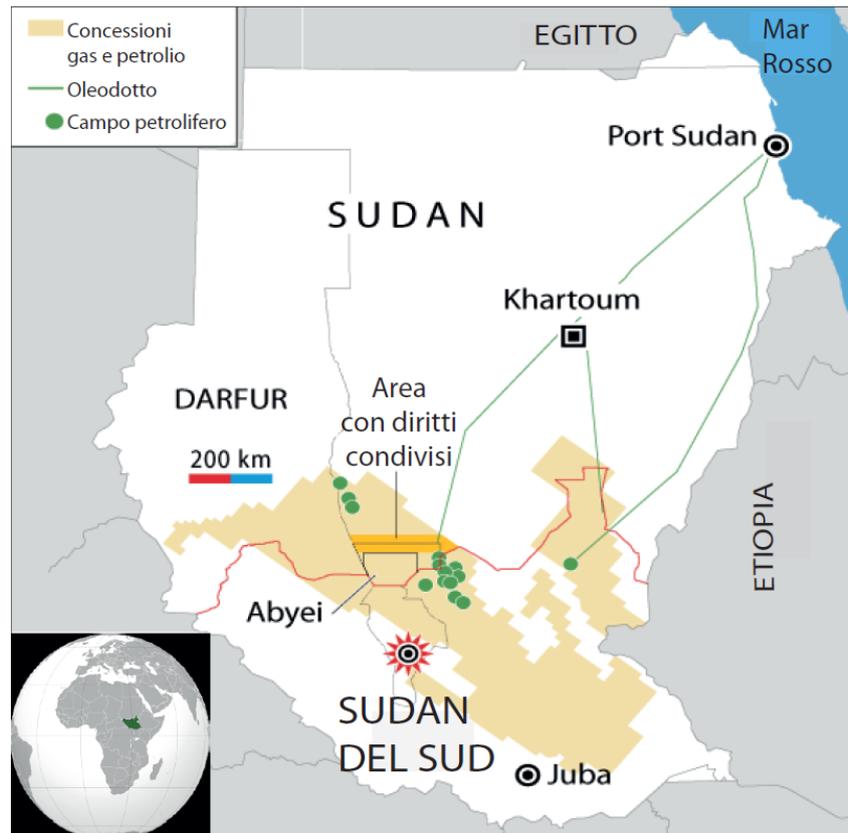
Thabo Mbeki, l'ex presidente del Sudafrica che è il **mediatore per l'Unione africana**, ha cercato in tutti i modi di favorire il negoziato, organizzando diversi incontri tra le parti ad Addis Ababa; l'inviato speciale degli Stati Uniti, Princeton Lyman, ha sempre sostenuto che non aver incluso la questione di Abyei **nell'accordo generale tra Omar al-Bashir e Salva Kiir** sulla separazione tra i due paesi è stata una grave sconfitta. È diffusa la preoccupazione che, senza un ruolo più attivo e incisivo della comunità internazionale, lo stallo dei negoziati possa degenerare in nuova violenza nel futuro prossimo¹⁰.

Indubbiamente, c'è il rischio che un eventuale referendum che assegni l'area di Abyei all'uno o all'altro dei due paesi contendenti possa portare a scontri tra i due

¹⁰ S. Stearns (2012), "Success of Sudan Oil Deal Could Hinge on Abyei", *Voice of America*, 12 ottobre.

principali gruppi (Ngok Dinka e Misseriya), creando le condizioni per un conflitto tra i due paesi. Al contempo, la comunità internazionale, per bocca delle Nazioni Unite, si è sin qui limitata a ventilare l'introduzione di sanzioni non militari verso entrambi i paesi, nel caso non dovessero arrivare a una conclusione ragionevole e condivisa dei negoziati entro i termini stabiliti dalla *roadmap*.

Fig. 3 - Gli interessi petroliferi in ballo



Non c'è dubbio che l'area sia vista come una grandissima opportunità di sviluppo dalle popolazioni e dai governi di entrambi i paesi, in particolare tenendo in considerazione l'impennata dei prezzi alimentari, la scarsità di carburante e l'insicurezza nelle zone di frontiera. Per il Sudan del Sud, i proventi derivanti dalle esportazioni di petrolio rappresentano il 98% delle entrate pubbliche complessive: la sospensione delle esportazioni nella prima parte del 2012 - decisa come ritorsione per protestare contro l'aumento delle tariffe imposto da Khartoum per l'utilizzo degli oleodotti, degli impianti di raffinazione e delle strutture di Port Sudan - ha significato non poter realizzare gli ambiziosi obiettivi di infrastrutturazione che erano previsti: basti pensare che in tutto il paese su un totale di 7 mila chilometri di strade sono solo 60 i km di strada asfaltata, in gran parte bisognosi di manutenzione.

Le posizioni sono ancora lontane. Il capo dei negoziati per il Sudan del Sud, Pagan Amum, ha presentato una proposta definita come l'”ultima offerta”, che prevede di pagare 9,1 dollari per ogni barile che transita per gli oleodotti di proprietà della compagnia cinese *Greater Nile Petroleum Operating* (GNPOC) e 7,26 dollari per ogni barile che transita per gli oleodotti del consorzio PetroDar: un consorzio che ha sede nelle Virgin Islands ed è composto dalla cinese *China National Petroleum Corporation* (CNPC, prima azionista con il 41%), Petronas della Malaysia (40%), Sudapet del Sudan (8%), SINOPEC cinese (6%) e Al Thani Corporation degli Emirati Arabi (5%).

La proposta comprende anche una compensazione di 3,2 miliardi di dollari a sostegno della copertura del disavanzo di bilancio che il Sudan si è trovato a fronteggiare a seguito del referendum: l'indipendenza del Sudan del Sud ha infatti comportato per Khartoum la perdita secca di tre quarti della produzione petrolifera, che consisteva in mezzo milione di barili al giorno¹¹. Infine, la proposta del Sud include la rinuncia a pretendere 4,9 miliardi di dollari dovuti dal Sudan per mancati pagamenti di quote di proventi da esportazioni petrolifere risalenti a prima dell'indipendenza e per ingiustificate confische di petrolio nell'immediato post-indipendenza (confische rese necessarie - secondo il governo di Khartoum - per compensare il mancato pagamento delle tariffe di transito sul suolo sudanese). Inoltre il governo del Sudan meridionale propone un nuovo referendum, sotto l'egida di ONU e Unione Africa, per decidere lo status di Abyei.

Il governo del Sudan aveva già, in precedenza, respinto una proposta di compensazione finanziaria di 2,6 miliardi di dollari; ma soprattutto chiede un pagamento di 32 dollari per ogni barile che transita sul territorio sudanese, passando attraverso uno dei due grandi oleodotti. A questo punto, la distanza tra le parti sembra ancora incolmabile.

Le accuse del governo di Khartoum al Sudan del Sud di fiancheggiare gruppi ribelli, come il JEM e il *Sudan People's Liberation Movement North* (SPLM-N) sono un'ulteriore dimostrazione del clima molto teso dei negoziati.

2.3. La conflittualità nelle altre zone contese

Oltre all'area di Abyei, anche un'enclave confinante col governatorato sud sudanese del Bahr al-Ghazal Occidentale, dove si trova **Kafia Kingi**, è oggetto di dispute al confine tra i due paesi. L'enclave è un territorio ricco di minerali (come il rame), oggi sotto l'amministrazione del Darfur meridionale e che, in base al *Comprehensive Peace Agreement* del 2005, dovrebbe essere parte integrante del Sudan del Sud. Nell'area sono frequenti sconfinamenti ed episodi conflittuali.

¹¹ Il governo di Khartoum si è visto costretto nell'immediato a imporre misure di austerità a fronte dei mancati proventi, il che ha subito portato la gente nelle strade, per protestare contro le impopolari misure. Le stime relative al 2011 parlano di un tasso di crescita economico reale negativo (-3,9%) e di un disavanzo pubblico di 3 miliardi di dollari pari al 4,5% del PIL, che ha portato il debito pubblico al 93,7% del PIL e il tasso d'inflazione al 18%.

In realtà, non essendo stato tracciato sul terreno il confine, è stata di fatto adottata la “linea del 1956” che in epoca coloniale fissava di fatto una separazione tra il Nord e il Sud. La confusione sulle frontiere è tale che non c’è accordo nemmeno su quanta parte dei confini sia oggetto di dispute: per il Sudan, c’è accordo su circa l’80% dei confini; per il Sudan del Sud l’accordo riguarda solo il 40% dei confini e sono contese anche le terre fertili del Nilo Blu.

Poco a est di Abyei si trova **Heglig**, remota cittadina che è fonte del 75% della produzione petrolifera del Sudan¹² e che, secondo la linea del 1956, rientrerebbe nei territori di Khartoum. Si tratta di una cittadina di cui non c’era traccia evidente nelle mappe meno recenti e che fino al 2003 è stata amministrata come parte integrante della regione del Sudan del Sud. Non appena è stato chiaro che il Sudan del Sud non avrebbe accettato il mantenimento della ripartizione 50-50 dei proventi petroliferi in vigore dal 2005, il Sudan ha comunicato l’annessione di Heglig allo stato del Kordofan meridionale (quello che confina con Abyei).

Il Sudan del Sud non ha approvato questa decisione e dopo alcuni scontri iniziali, nel marzo del 2012 ha invaso la cittadina, generando rimostranze da parte del governo di Khartoum e delle Nazioni Unite. A seguito delle critiche internazionali e anche della reazione militare sudanese, le truppe del Sudan del Sud sono ripiegate fino al presidio sulla linea del 1956 (il piccolo centro disabitato di Teshwin). Poi, a fine aprile le forze militari del Sudan hanno sconfinato con incursioni aeree ben oltre la linea del 1956, su Bentiu e Panakuac.

Ancora più a est di Heglig si sono registrati scontri nella **cittadina di frontiera di Jau**. Nell’estremo est sono aree contese le montagne di Megenis, la cittadina di Kaka e Jodha, a ridosso dello Stato del Nilo Bianco. A ovest di Abyei, invece, il fiume Bahr el Arab, che scorre a nord del confine del 1956 nello stato del Darfur meridionale, è stato teatro di frequenti scontri, in ragione del fatto che alcuni rivendicano il fiume come confine “naturale” tra i due paesi.

È del tutto evidente che il contenzioso relativo ai confini e la centralità del petrolio si legano alle prospettive di sviluppo e di lotta alla povertà nel paese.

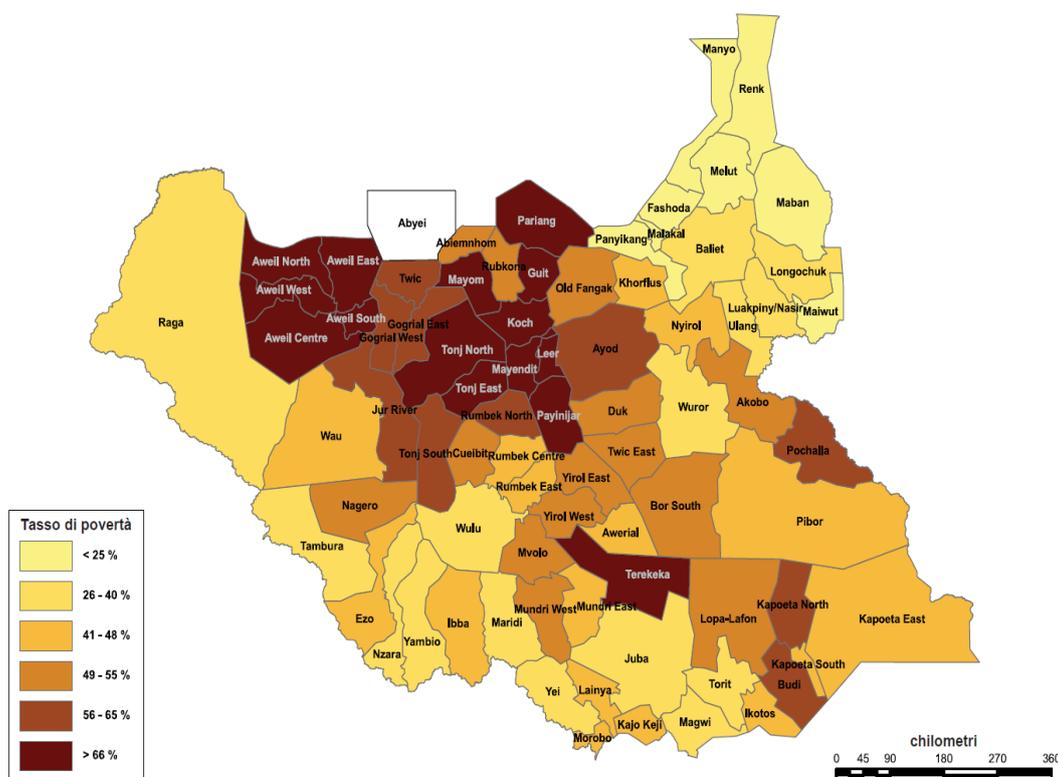
2.4. La povertà nel Sudan meridionale

L’agenzia statistica nazionale, il *South Sudan National Bureau of Statistics* (SSNBS), ha pubblicato nel marzo 2012, con l’aiuto della Banca Mondiale, un rapporto sulla povertà nel paese, sulla base del Censimento del 2008 e di inchieste campionarie realizzate tra il 2006 e il 2010 (in particolare, il *2009 National Baseline Household Survey*, NBHS)¹³.

¹² Deutsche Well (2012) “South Sudan to Withdraw Troops from Disputed Oil Field”, *DW.de*, 20 aprile.

¹³ South Sudan National Bureau of Statistics (2012), *South Sudan Poverty Estimates at the County Level for 2008*, Juba.

Fig. 4 - La povertà nel Sudan meridionale



Fonte: SSNBS, 2012.

Ovviamente, si tratta di stime soggette a margini di incertezza significativa, alla luce dei cambiamenti legati all'indipendenza dello Stato. Il metodo di calcolo si basa su stime dei consumi e alcuni dati sono sufficienti ad evidenziare la gravità della situazione:

- il **50,6% della popolazione nel paese** vive al di sotto della soglia di povertà (72,9 sterline sudanesi mensili pro capite, pari a circa 30,3 dollari statunitensi);
- il **72,8% del reddito** (pari a 53,1 sterline sudanesi, cioè circa 22 dollari) è destinato al consumo alimentare, mentre il resto va a consumi di altro genere;
- **la differenziazione territoriale tra aree urbane e rurali** è marcata, con una proporzione di poveri che nelle aree rurali è oltre il doppio di quella nelle aree urbane;
- al di là della dicotomia urbano-rurale, **la situazione è molto eterogenea** dal punto di vista dei governatorati con un tasso di povertà che va dall'oltre il 70% della popolazione (nel Bahr El Ghazal settentrionale) a meno del 30% (media dell'Alto Nilo), mentre la media non scende al di sotto del 50% (media nazionale) praticamente in tutti governatorati, con l'eccezione dell'Alto Nilo.

Una povertà, dunque, molto diffusa e una prospettiva di sviluppo aggrappata ai proventi petroliferi e alle preziose riserve minerarie, molte delle quali nelle zone contese.

Il fatto che la questione di Abyie, e più in generale delle zone contese, abbia monopolizzato l'attenzione, distoglie dal problema di fondo del nuovo Stato: infrastrutture e industrie tutte da sviluppare in un'economia che si regge sull'agricoltura di sussistenza. L'elettricità è prodotta soprattutto dai generatori diesel, molte zone non hanno accesso alla rete e i black-out sono piuttosto frequenti, quando in altri contesti si è capita la convenienza di installare pannelli solari e batterie di backup¹⁴. Il mercato e le sue istituzioni (a cominciare dal riconoscimento del diritto di proprietà) sono da consolidare. Gran parte delle risorse pubbliche sono destinate a mantenere in funzione l'esercito e non sono mancati i casi di insubordinazione causata dal ritardo del pagamento degli stipendi.

Nonostante lo stato di permanente conflittualità con il vicino Sudan, **le due economie sono profondamente dipendenti l'una dall'altra**: non solo il petrolio del Sudan meridionale ha bisogno degli oleodotti sudanesi (sviluppare una rotta alternativa richiederebbe molto tempo e ingenti investimenti¹⁵) e, allo stesso tempo, Khartoum ricava molto dal transito sul proprio suolo del petrolio del Sudan del Sud, ma quest'ultimo dipende quasi esclusivamente dalle importazioni di beni, servizi e capitali dal Sudan. Il rapporto della Banca Mondiale intitolato *Doing Business in Juba 2011* spiega come occorra fare molto per rendere l'ambiente favorevole agli investimenti: per far arrivare a Juba un container proveniente dal porto di Mombasa (Kenya) occorrono 60 giorni, 11 documenti e un costo di 9 mila e 420 dollari, tutt'altro che competitivo¹⁶.

Il Sudan meridionale ha, in teoria, una delle aree agricole più fertili dell'Africa, la Valle del Nilo bianco, abbondante di acqua (a differenza delle altre zone del paese) e suoli fertili. Ci sono circa 10-20 milioni di capi di bestiame che pascolano nel paese. L'eco-turismo, l'agricoltura sostenibile e lo sviluppo di energia idroelettrica sono tre opzioni di politica economica su cui investire, se le preoccupazioni non andassero tutte al conflitto con il Sudan.

Peraltro, il Sudan meridionale ha margini di manovra finanziaria non compromessi, almeno nel breve periodo, **dal fardello di un elevato debito pubblico e/o estero e di disavanzi commerciali strutturali**. La Banca centrale ha emesso una nuova valuta, la sterlina del Sudan del Sud, pur avendo assicurato un periodo transitorio di circolazione della sterlina sudanese. Occorre certamente sviluppare un sistema di prelievo fiscale e gestione finanziaria che impedisca che nel medio periodo il paese paghi le conseguenze di una cattiva gestione macroeconomica e finanziaria. L'inflazione è fortemente dipendente dall'andamento dei prezzi alimentari, indotto dall'esterno: i recenti rialzi (per un paese che importa il 47% del fabbisogno alimentare) hanno determinato un'impennata immediata del tasso d'inflazione.

¹⁴ Nel corso del 2012, il prezzo del gasolio è improvvisamente duplicato, con prevedibili conseguenze sul piano della sostenibilità finanziaria per i privati.

¹⁵ Si ipotizza, in particolare, un oleodotto verso sud, che attraversi il Kenya per raggiungere il porto di Lamu. Tuttavia, il costo per il tratto in Kenya (si parla di circa 4 miliardi di dollari), la condizione delle strade e il rischio della pirateria nell'Oceano Indiano mettono in discussione la convenienza strategica di un'espansione del porto di Lamu. Si veda: W. Ayele (2012), "The future of South Sudan", *The Nation*, 27 febbraio.

¹⁶ World Bank (2012), *Doing Business in Juba 2011*, Washington, D. C.

Tab. 2 - La territorializzazione della povertà nel Sudan meridionale*

Equatoria centrale	Terekeka	69%	Unità	Pariang	74%	
	Juba	36%		Abiemnhom	53%	
	Lainya	44%		Mayom	73%	
	Yei	34%		Rubkona	50%	
	Morobo	41%		Guit	75%	
	Kajo Keji	45%		Koch	67%	
Equatoria orientale	Torit	39%	Alto Nilo	Leer	72%	
	Lopa / Lafon	49%		Mayendit	77%	
	Kapoeta North	58%		Payinijar	70%	
	Kapoeta East	46%		Renk	22%	
	Kapoeta South	47%		Manyo	19%	
	Budi	57%		Fashoda	21%	
	Ikotos	46%		Melut	21%	
Jonglei	Magwi	36%	Warrap	Maban	26%	
	Old Fangak	55%		Maiwut	27%	
	Khorflus	44%		Luakpiny/Nasir	32%	
	Ayod	62%		Longochuk	31%	
	Duk	54%		Ulang	38%	
	Wuror	40%		Baliet	32%	
	Nyirrol	43%		Malakal	12%	
	Akobo	52%		Panyikang	21%	
	Pochalla	56%		Abyei	69%	
	Pibor	44%		Twic	63%	
	Twic East	50%		Gogrial West	63%	
	Bor South	50%		Gogrial East	64%	
	Laghi	Cueibit		49%	Bahr El Ghazal occidentale	Tonj North
Rumbek North		57%	Tonj East	67%		
Rumbek Centre		44%	Tonj South	56%		
Wulu		40%	Raga	40%		
Rumbek East		46%	Jur River	60%		
Yirol West		51%	Wau	41%		
Yirol East		53%	Equatoria occidentale	Tambura		36%
Awerial		48%		Nagero		49%
Bahr El Ghazal settentrionale		Aweil North		77%		Nzara
	Aweil East	75%		Ezo	45%	
	Aweil South	82%		Yambio	38%	
	Aweil West	67%		Ibba	44%	
	Aweil Centre	76%		Maridi	35%	
				Mvolo	53%	
				Mundri West	54%	
			Mundri East	45%		

* in giallo sono evidenziate le contee con valori superiori al dato medio nazionale (del 2009)

Fonte: SSNBS, 2012.

La soluzione del contenzioso territoriale con il Sudan – ed in particolare di quello che l’esperto indipendente delle Nazioni Unite, il giudice Mohamed Chande Othman, ha definito il “continuo deterioramento della situazione nella regione di Abyei”¹⁷ - e il

¹⁷ Fonte consultata: il Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC) di Bruxelles.

raggiungimento di un accordo soddisfacente sul fronte della ripartizione dei proventi petroliferi sono indubbiamente fondamentali per il futuro del Sudan meridionale, ma non si possono eludere i problemi strutturali che chiedono urgentemente indirizzi e strategie di politica economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale. Anche perché, a dispetto della diffusa povertà, il governo ha stimato un PIL pro capite di oltre 1.500 dollari (in condizioni di normale funzionamento dell'estrazione e distribuzione del petrolio), cioè oltre il doppio del Kenya e tre volte rispetto al reddito dell'Uganda, e un bilancio pubblico annuale di 2,3 miliardi di dollari.

2.5. L'emergenza umanitaria

Il Sudan ha ricevuto negli anni un ammontare significativo di aiuti internazionali, soprattutto da Commissione Europea - come già evidenziato in una precedente nota¹⁸ - e Stati Uniti, seguiti da Regno Unito, Giappone, Norvegia, Paesi Bassi, Canada e Danimarca che in media, tra il 2005 e il 2010, hanno erogato annualmente tra i 2 e i 3 miliardi di dollari. Purtroppo, mancano dati disaggregati sul piano territoriale fino al 2011, per poter calcolare gli aiuti andati al Sudan del Sud. Anche alcuni fondi multilaterali sono stati particolarmente attivi: nel 2011, ad esempio, i dati preliminari indicano un flusso di aiuti erogati al Sudan dal Fondo Arabo per circa 141 milioni di dollari a favore soprattutto del settore agro-industriale. Il Fondo globale ha indirizzato 487 milioni per la lotta all'AIDS, a malaria e tubercolosi (a cui si aggiungono 26,6 milioni tramite l'Alleanza GAVI per le vaccinazioni). L'OCSE dovrebbe rendere disponibili i dati relativi al Sudan meridionale a partire dal 2012.

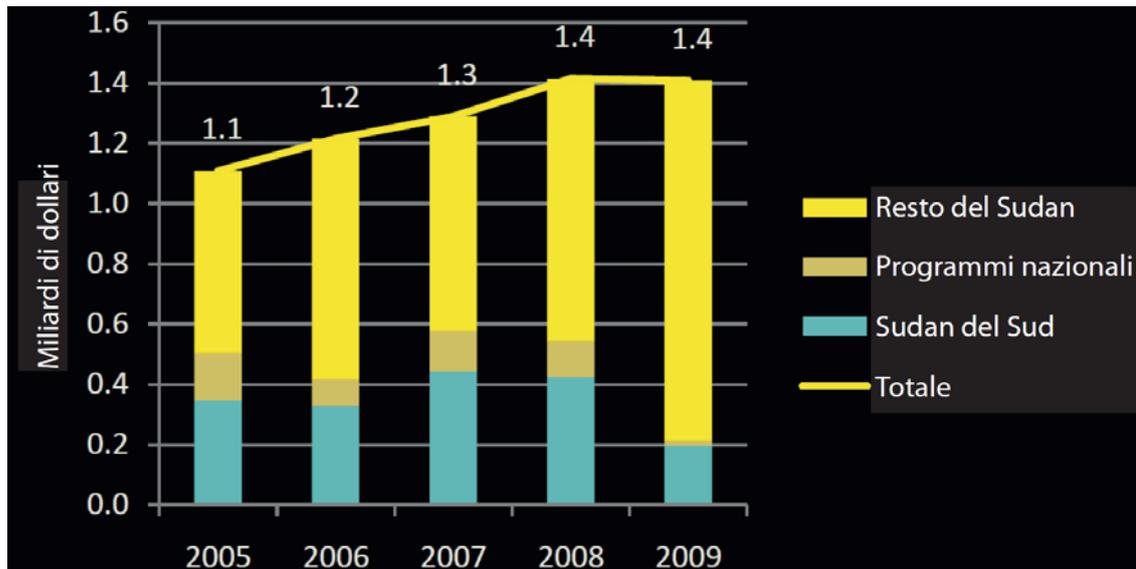
In generale, gli aiuti internazionali sono stati per buona parte - sempre più della metà - aiuti umanitari, e ciò vale anche per la quota destinata al Sudan meridionale, anche negli anni che hanno preceduto l'indipendenza, quando circa un terzo del totale degli aiuti umanitari richiesti dagli appelli delle Nazioni Unite erano indirizzati a favore delle popolazioni della zona meridionale del Sudan.

Il processo di ritorno degli sfollati verso le zone a nord del fiume Bahr el Arab (nello stato del Darfur meridionale) si è intensificato in concomitanza del ritiro delle forze militari sudanesi dalla zona di Abyei. Le forze di interposizione dell'UNISFA hanno dato un aiuto sul piano dei trasporti e della ricostruzione. Tuttavia, la maggioranza dei Ngok Dinka sono ancora sfollati e non intenzionati nel breve termine a rientrare nei villaggi d'origine per le condizioni di povertà estrema e l'assenza di servizi sanitari ed educativi, una situazione aggravatasi con la stagione delle piogge.

In queste particolari condizioni - tra rifugiati che provengono dal Nord, tensioni nelle zone contese di confine, povertà endemica, cattive condizioni climatiche e le difficoltà di trasporto (gli aiuti umanitari devono essere trasportati tramite aerei ed elicotteri, viste le cattive condizioni stradali e i pochi collegamenti con le zone più remote) - l'emergenza umanitaria tende a essere strutturale, come nel 2012.

¹⁸ CeSPI (2010), "Gli scenari attorno al referendum nel Sud del Sudan", Osservatorio di Politica Internazionale, *Note*, N. 27, dicembre.

Graf. 1 - Gli aiuti umanitari nel quadro ONU prima dell'indipendenza



Fonte: Development Initiatives, su base dati UN-OCHA.

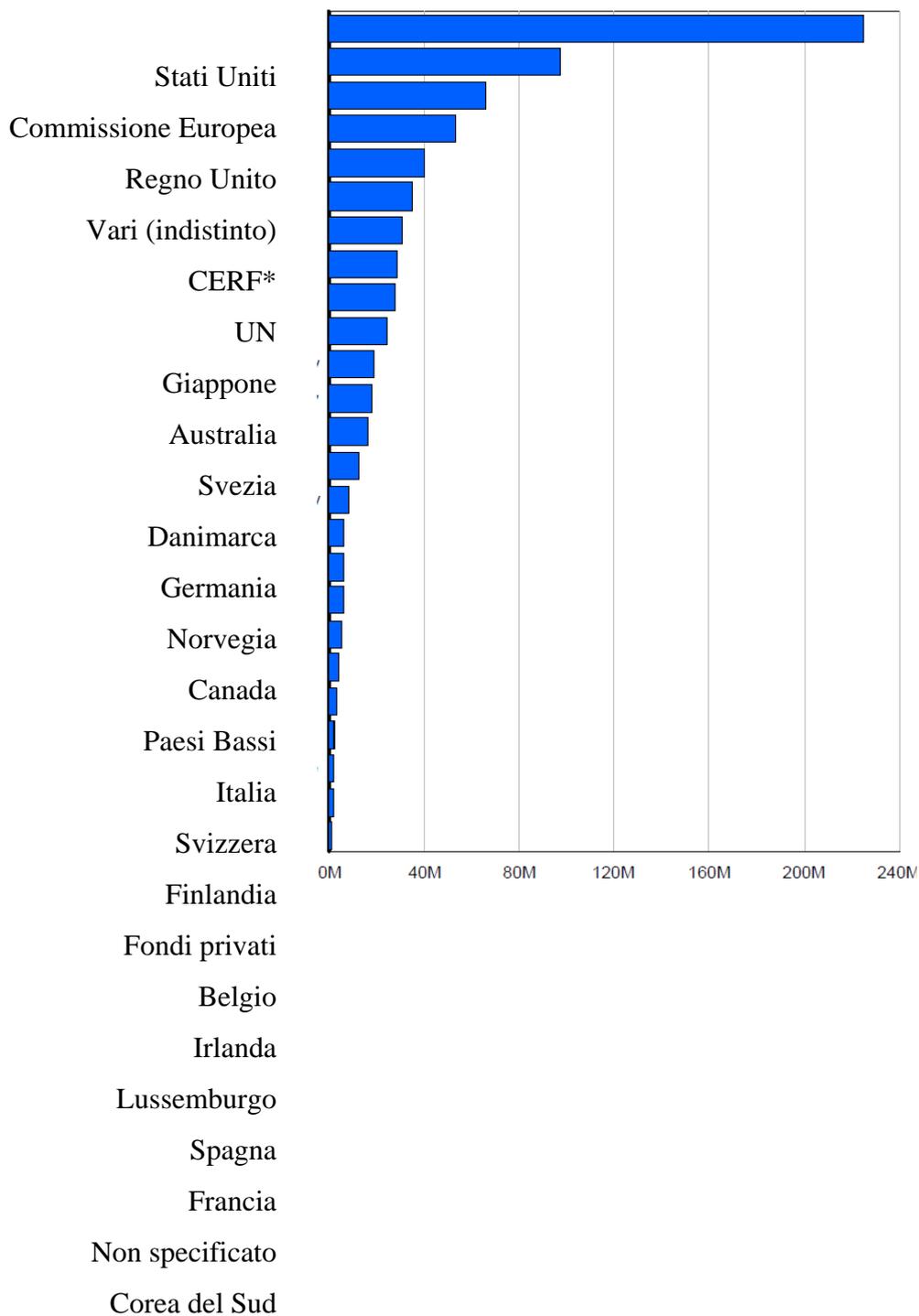
Il processo di ritorno degli sfollati verso le zone a nord del fiume Bahr el Arab (nello stato del Darfur meridionale) si è intensificato in concomitanza del ritiro delle forze militari sudanesi dalla zona di Abyei. Le forze di interposizione dell'UNISFA hanno dato un aiuto sul piano dei trasporti e della ricostruzione. Tuttavia, la maggioranza dei Ngok Dinka sono ancora sfollati e non intenzionati nel breve termine a rientrare nei villaggi d'origine per le condizioni di povertà estrema e l'assenza di servizi sanitari ed educativi, una situazione aggravata con la stagione delle piogge.

In queste particolari condizioni - tra rifugiati che provengono dal Nord, tensioni nelle zone contese di confine, povertà endemica, cattive condizioni climatiche e le difficoltà di trasporto (gli aiuti umanitari devono essere trasportati tramite aerei ed elicotteri, viste le cattive condizioni stradali e i pochi collegamenti con le zone più remote) - l'emergenza umanitaria tende a essere strutturale, come nel 2012.

Come sottolineato dalla Commissione europea, **il Sudan meridionale ha indicatori sullo stato della salute e della nutrizione che sono tra i peggiori al mondo**¹⁹. Il Dipartimento per gli aiuti umanitari e la protezione civile della Commissione (*European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department*, ECHO) finanzia ospedali di campo e servizi sanitari mobili per garantire assistenza in particolare ai rifugiati che si trovano nella contea di Maban, nell'Alto Nilo, e somministrare trattamenti contro la malnutrizione. I servizi di ambulanza e i registri degli ospedali di campo - essenziali in assenza di veri e propri ospedali nel paese, dove si stima che appena il 30% della popolazione acceda ai servizi sanitari, in gran parte riconducibili alle iniziative della cooperazione internazionale - indicano che malattie diarroiche, infezioni cutanee e del tratto digerente sono i problemi più frequenti.

¹⁹ ECHO (2012), *The Republic of South Sudan*, Bruxelles.

Graf. 2 - Gli aiuti umanitari 2012 al Sudan meridionale nel quadro ONU



* Central Emergency Response Fund

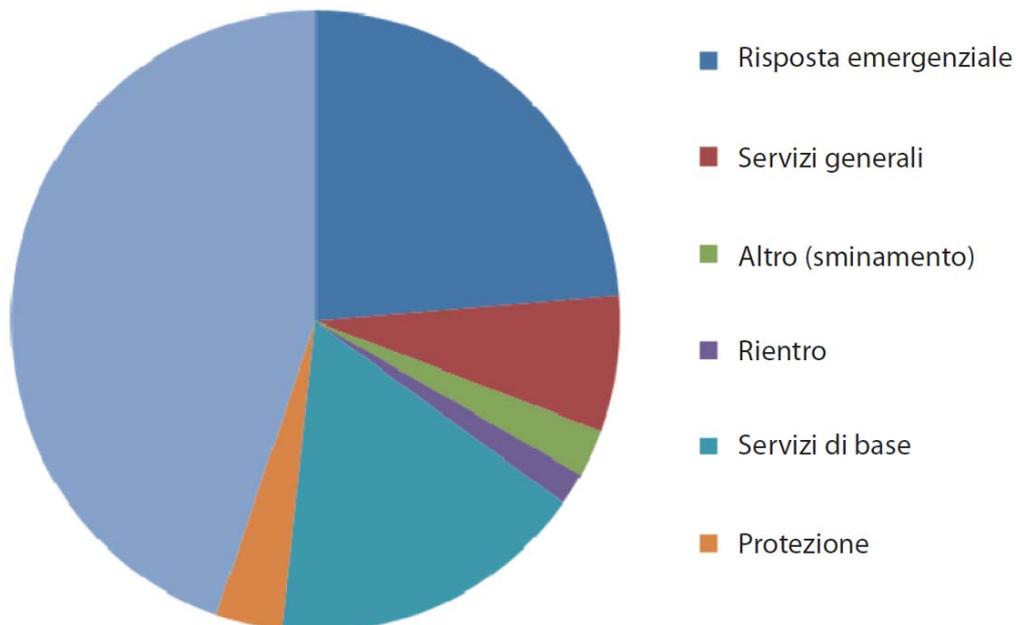
Fonte: base dati UN-OCHA (aggiornato al 27 ottobre 2012).

Il problema aggiuntivo dell'accesso all'acqua pulita e della qualità dei servizi igienico-sanitari è molto grave, come pure quello della sicurezza alimentare: problemi che sono inevitabilmente aggravati col rientro nel paese di persone che aumentano la pressione antropica su dotazioni limitate e che sono costrette ad adattarsi a condurre una vita in ambiente rurale senza la dovuta preparazione.

Nel giugno 2012, oltre 124 mila persone sono state assistite sul piano alimentare dal Programma alimentare mondiale nella zona di Abyei e nel governatorato di Warrap. Nel periodo luglio-settembre 2012 sono stati predisposti interventi a sostegno di circa 30 mila persone che rientravano nella zona nord. Anche l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni si è impegnata per ripristinare servizi idrici per migranti di ritorno nelle aree di Abyei e in quelle ancora più a nord. Fonti idriche sono state ripristinate anche a favore delle popolazioni nomadi e della transumanza del bestiame. L'UNICEF svolge un ruolo particolare a tutela dell'infanzia.

È di tutta evidenza che questa situazione particolarmente critica rischia di cadere nell'ingovernabilità e comportare elevatissimi costi umani se dovessero manifestarsi calamità naturali o recrudescenze belliche.

Graf. 3 - Ripartizione percentuale per settori, aiuti umanitari 2011 di ECHO nel Sudan meridionale



Fonte: ECHO, 2012.

3. Le prospettive per l'immediato futuro

Le tensioni con il Sudan contribuiscono a creare, nel breve periodo, un clima favorevole alla coesione nazionale, ma non risolvono i problemi istituzionali e di politica economica e sociale che il nuovo Stato deve affrontare, coniugando sostenibilità ambientale e sviluppo socio-economico. In una logica di costruzione della pace, dello sviluppo e della democrazia è quello che, invece, occorrerebbe fare prioritariamente.

L'*Africa Growth Initiative* (AGI) della Brookings Institution ha recentemente promosso una discussione sul tema, avanzando una serie di priorità da considerare per l'immediato futuro²⁰ che possono essere condensate in otto punti principali.

1. **Occorre la programmabilità di risorse finanziarie prevedibili** con certezza, in un'ottica di medio-lungo termine; ma la cosa è al momento resa difficile dalle incertezze sul fronte dei proventi petroliferi e dalla necessità di approntare un sistema partendo praticamente da zero (non è a pieno regime nemmeno un sistema di programmazione di priorità di spesa a medio termine, il *Medium-Term Expenditure Framework*, MTEF). Si tratta di un punto su cui gli aiuti internazionali potrebbero agire come cuscinetto emergenziale complementare al fine di agevolare la programmabilità stessa. In un paese in cui meno di 400 bambine all'anno completano la scuola secondaria, è necessario un grande sforzo (la "grande spinta") sul fronte dell'investimento socio-sanitario, oltre che economico: si tratta di dare risposte immediate al fabbisogno non soltanto di infrastrutture fisiche, ma anche sociali. Secondo i dati 2011 dell'UNESCO, c'è un solo insegnante qualificato ogni 117 studenti, mancano aule e libri scolastici e non investire – da parte del governo ma anche con la cooperazione allo sviluppo - significa perdere una generazione, indipendentemente dalla ricostruzione post-bellica.

2. **La coperta è corta:** se è vero che al momento la capacità amministrativa e gestionale, a fianco di quella tecnica di programmazione, presenta carenze, tuttavia un limite pratico è dato dal fatto che nell'esercizio di programmazione in corso (*South Sudan Development Plan 2011–2013*), nel 2011 ben il 28% del bilancio pubblico è stato allocato alla sicurezza, contro il 4% alla sanità e il 7% all'istruzione. Nel 2012 - a seguito delle misure di austerità - sicurezza e difesa dovrebbero arrivare a pesare per il 50% del totale, mentre salute e istruzione scendere rispettivamente al 2 e al 5% del bilancio, come pure perde priorità l'impegno, invece strategico, per la finanza locale e il decentramento. Meccanismi e incentivi da parte della comunità internazionale per orientare a fini di sviluppo sociale ed ambientale i proventi petroliferi sono un argomento di grandissima attualità e importanza nel caso dei due paesi sudanesi: a fine del 2011, il **Presidente del Sudan meridionale Salva Kiir Mayardit** ha annunciato l'imminente adesione del paese, su base volontaria, **all'iniziativa internazionale per una maggiore trasparenza e responsabilizzazione in materia di gestione dei proventi petroliferi**, l'EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) promossa in particolare da Tony Blair a inizio degli anni Duemila. Nell'aprile 2012, però, il

²⁰ AA.VV., (2012), *South Sudan. One Year After Independence: Opportunities and Obstacles for Africa's Newest Country*, Africa Growth Initiative - Brookings Institution, New York, giugno.

Parlamento di Juba **ha votato contro la trasparenza e l'accesso pubblico alle informazioni relative ad appalti e contratti petroliferi**²¹.

3. **I limiti della capacità di governo** si riflettono in termini di efficacia dei donatori. La frammentazione è elevata: per esempio non ci sono pratiche di Aiuto diretto al bilancio ed esistono oltre 20 donatori, prevalentemente impegnati - oltre che nell'emergenza - sul fronte dei servizi di base (salute e istruzione) e del rafforzamento delle capacità istituzionali, che operano separatamente. Sono state avviate esperienze di sindacalizzazione degli aiuti, attraverso il ricorso a Fondi fiduciari multi-donatori (*Multi-Donor Trust Fund*, MDTF), che sono state però anche criticate per lentezza e inefficienza operativa²². Il disimpegno del governo nazionale non è tollerabile, e gli aiuti internazionali dovrebbero avere una funzione non sostitutiva ma complementare. Gli spazi per un'azione incisiva di *lobbying* sul governo non mancano, potendo peraltro agire contemporaneamente su Sudan del Sud e Sudan. La tendenza a concentrare una quota crescente di aiuti sull'emergenza non è positiva.

4. **Oltre all'accordo sui confini nazionali, occorre assicurare la libertà di mobilità transfrontaliera a popolazioni non sottoposte fino a tempi molto recenti ai vincoli rigidi dei confini statuali tra Sudan e Sudan meridionale.** Un disegno di accordo in tal senso esiste (il *Four Freedoms Agreement* [FFA], oggetto di primi colloqui nel marzo 2012), finalizzato proprio a riconoscere libertà di residenza, mobilità, attività imprenditoriale e acquisto di proprietà (le quattro libertà) alle popolazioni dei due paesi; ma tale disegno di accordo ha risentito finora della conflittualità negoziale tra le parti. E finora le fasce più vulnerabili della popolazione, come i migranti, hanno pagato costi elevati a causa della crisi: non solo i nomadi pastori arabi, ma tutti coloro che hanno subito l'obbligo imposto dal Sudan di far rientro nel Sudan meridionale. Secondo stime dell'OIM, sarebbero stati 2,5 milioni di persone a partire dal 2005, 350 mila nel solo 2011.

5. In una prospettiva di sostenibilità ambientale, **il tema del petrolio è certamente importante anche in relazione ai controlli sulle emissioni e sulle modalità di estrazione**, ma deve essere ricompreso in una strategia più ampia per la sostenibilità, che colleghi il tema dei suoli, dell'acqua, dell'agricoltura. In realtà, a proposito ad esempio del tema idrico, il governo ha annunciato nel 2011 l'intenzione di aderire alla *Nile Basin Initiative* (NBI), un'iniziativa sostenuta internazionalmente (soprattutto dalla Banca Mondiale) per promuovere la pace, la sicurezza e una gestione coordinata ed equa delle acque del Nilo, cui hanno aderito Egitto, Sudan, Etiopia, Uganda, Kenya, Tanzania, Burundi, Ruanda, Repubblica Democratica del Congo e, come osservatore,

²¹ Più in generale, pur tenendo conto degli sforzi del paese per mettere a regime un sistema affidabile, la valutazione della trasparenza e chiarezza informativa sulla gestione della spesa pubblica - *Public Expenditure and Financial Accountability Assessment* (PEFA) - effettuata dalla Banca Mondiale indica come il Sudan del Sud abbia pubblicato soltanto il 50% delle proprie spese, denotando una grave inadempienza rispetto agli standard internazionali. Un giudizio non lusinghiero è stato espresso anche dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale del Regno Unito, il DFIF (*Department for International Development*).

²² House of Commons International Development Committee (2012), *South Sudan: Prospects for Peace and Development*, House of Commons, Londra.

l'Eritrea. Anche in questo caso, tuttavia, non c'è stato effettivo seguito; mancano anche maggiori dettagli circa il progetto di costruire una diga per la produzione di energia idroelettrica a Wau nel governatorato di Bahr El Ghazal occidentale, progetto che potrebbe essere giudicato dagli altri paesi rivieraschi del Nilo come un attentato alla loro sicurezza. Allo stesso modo, il tema agricolo non può essere eluso o semplicemente ridotto a promuovere opportunità di investimenti per operatori esteri: lo spinoso problema del "land grabbing" (la corsa all'accaparramento di terre in Africa) è ben reale nel Sudan meridionale. **La competizione per le risorse naturali è stata tra le cause principali delle guerre civili e della destabilizzazione in Africa** e oggi, nel Sudan del Sud, è molto semplice ed economico per investitori stranieri ottenere in concessione per 99 anni larghi appezzamenti di terra per l'agri-business, mentre mancano politiche di diversificazione in campo agricolo, come è stato recentemente evidenziato da rapporti e articoli²³. La questione spinosa del riconoscimento del diritto di uso, possesso e proprietà sulle terre ha a che vedere col modello di agricoltura sostenibile che si intende promuovere e, in definitiva, col tipo di società e di sviluppo.

6. **Un ampio processo partecipativo che coinvolga la popolazione nei processi decisionali**, ivi comprese le istituzioni tradizionali, può essere una chiave fondamentale per affrontare in modo efficace i nodi precedenti (priorità di spesa pubblica, uso delle risorse petrolifere e trasparenza delle informazioni, riforma delle istituzioni, diritti d'uso e proprietà delle terre e delle acque) e, soprattutto, per costruire un tessuto sociale coeso, portato alla mediazione e soluzione pacifica delle controversie, piuttosto che alimentare frammentazioni su base etnica (nel paese ci sono sessanta gruppi etnici diversi) o religiosa, o tensioni che possono essere innescate da avversità climatiche ed erosione dei suoli. L'azzeramento delle risorse destinate al consolidamento dei governi a livello locale e dei relativi corpi di rappresentanza, nel 2012, a seguito delle misure di austerità, è un'indicazione molto poco incoraggiante.

7. **Il decentramento politico e amministrativo** è esplicitamente previsto nella Costituzione transitoria del 2011, che prevede una devoluzione ampia di poteri e responsabilità in capo ai governatorati (o stati), a cominciare dall'ambito dei servizi sociali. Al di là dei preoccupanti aspetti finanziari che di fatto impediscono un effettivo esercizio di quelle prerogative a livello locale, è oggi in corso un dibattito nel paese, in vista della stesura della Costituzione definitiva, che verte sulla natura di stato unitario o federale del Sudan meridionale. Su quel dibattito pesano posizioni ostili alla concessione di ampi spazi di potere ai governi locali, come quelli auspicati dalla Costituzione transitoria, in nome della coesione e del freno alla competizione tra stati e della contrapposizione tra stati ricchi e poveri. Occorre ricordare, tuttavia, come le esperienze concrete di Stati unitari nel continente africano siano spesso state poco edificanti, laddove hanno favorito centralismo e corruzione.

8. **La sfida di fronte al paese è quella della costruzione di uno Stato unitario che sia fondato sulla partecipazione attiva della popolazione**, che significa riconoscere spazi di potere al decentramento politico-amministrativo e finanziario,

²³ Si veda D. Deng (2011), *Understanding Land Investments in Africa: South Sudan*, Oakland Institute, Oakland, dicembre. <http://www.oaklandinstitute.org/land-deals-africa/south-sudan>.

stabilire rapporti di buon vicinato con il Sudan – iniziando con la tutela della libertà di mobilità umana - ma anche promuovere processi di integrazione regionale. La dialettica tra spazi locali, nazionali e regionali è oggi un prerequisito fondamentale, un modo più efficace per affrontare opportunità e rischi legati alle dinamiche della globalizzazione. Per un paese senza alcuno sbocco sul mare e con un rapporto di vicinato non facile con il principale partner (il Sudan), ciò significa costruire e rafforzare legami con gli altri paesi confinanti, con i processi di integrazione regionale (la Comunità dell’Africa orientale²⁴, oltre che l’Unione africana). **Ciò comporta inevitabilmente dei costi** (soprattutto per un paese scarsamente competitivo sul piano industriale e con una popolazione in gran parte analfabeta) **che vanno però rapportati ai possibili benefici** in termini infrastrutturali, di interscambio commerciale, maggiore sicurezza alimentare e spinta ad innalzare i propri standard sociali, produttivi e ambientali.

²⁴ La richiesta di adesione avanzata dal Sudan del Sud dovrebbe essere valutata in occasione del prossimo vertice dei paesi della Comunità dell’Africa orientale, nel novembre 2012.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI 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.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 52 La Libia dopo Gheddafi (ISPI-CeSPI – marzo/aprile 2012)
- n. 53 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) e l'Italia (ISPI – maggio 2012)
- n. 54 Percezioni nel mondo arabo della crisi siriana e della questione palestinese (CESI – maggio 2012)
- n. 55 Prospettive commerciali e tenuta del sistema bancario e finanziario nella Repubblica Popolare Cinese (T.Wai) – Torino World Affairs Institute – maggio 2012
- n. 56 Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud (IAI – giugno 2012)
- n. 57 La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (CeSPI – giugno 2012)
- n. 58 L'Europa verso un 'Political compact': opzioni per uscire dalla crisi (ISPI – giugno 2012)
- n. 59 L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia (CeSPI – luglio 2012)
- n. 60 La risorsa emigrazione – Gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici, 1945/2012 (ISPI – luglio 2012)
- n. 61 La gestione delle risorse naturali in Africa nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (CeSPI)
- n. 62 L'economia cinese cresce velocemente. Ma sarà abbastanza? (ISPI – ottobre 2012)
- n. 63 La revisione dello strumento militare italiano (IAI – novembre 2012)

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

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>