AUDIZIONE VICE MINISTRA SERENI

COMMISSIONE ESTERI SENATO

ITALIA E AFRICA TRA AREE DI CRISI, OPPORTUNITA' E POSSIBILITA' DI PARTENARIATO

(10 novembre 2021)

Gentile Presidente, Senatrici e Senatori,

credo che sia molto utile e opportuna l'iniziativa di questa Commissione di svolgere un approfondimento conoscitivo che affronti l'Africa non solo per le aree di crisi e criticità in termini di sicurezza, ma anche come regione cui guardare per le opportunità e possibilità di partenariato che offre. È un continente su cui la Farnesina pone da anni crescente attenzione, come abbiamo dimostrato da ultimo lo scorso 7-8 ottobre a Roma, con lo svolgimento della Ministeriale "**Incontri con l'Africa**".

Comincio la mia esposizione proprio da questo evento, naturale prosecuzione ed attuazione del documento di policy strategica del Ministero, "Partenariato con l'Africa", presentato nel dicembre scorso dal Ministro di Maio, cui hanno fatto seguito altre iniziative, ad esempio nell'ambito della Presidenza G20, che ha visto l'Africa al centro della Ministeriale di Matera.

La Conferenza Italia-Africa, giunta alla terza edizione, ha rappresentato l'occasione per fare un bilancio dei nostri rapporti col continente e, soprattutto, puntare ad elevare il partenariato con

l’Africa ad un livello più adeguato al perseguimento dei nostri obiettivi comuni. All’appuntamento hanno partecipato oltre 300 delegati governativi e di Organizzazioni internazionali e regionali, nonché personalità istituzionali italiane, imprenditori, accademici, membri di organizzazioni non governative ed esperti di settore. Dei 50 Paesi africani presenti, 34 sono stati rappresentati a livello politico con 30 Ministri, 3 Vice Ministri e un Sottosegretario; significativa la presenza di ben 12 Organizzazioni regionali.

Seguendo la direttrice “people, planet, prosperity”, e nel solco delle priorità ambientali ed energetiche della co-presidenza per la COP26, “Incontri con l’Africa” è stata la cornice sia per fruttuosi colloqui bilaterali a livello governativo, sia per incontri cosiddetti “business to government” tra le numerose imprese italiane partecipanti, molte già attive nel continente, e i delegati africani, al fine di approfondire le grandi potenzialità economiche e commerciali che l’Africa può offrire.

In generale, è emersa una grande “voglia di Italia” da parte dei nostri partner africani, accompagnata dall’auspicio di una nostra più attiva presenza nel continente attraverso un **impegno strutturato e paritario**, specie in settori trainanti come, ad esempio, energia e ambiente. Proprio questi ultimi sono stati al centro dei lavori della Conferenza, che ha fatto registrare un’accresciuta consapevolezza africana della necessità di produrre energia più pulita, in chiave di

crescita e di sviluppo, fermo restando l'esigenza di procedere secondo ritmi adeguati ai bisogni e alla realtà locali.

L'Italia è pronta a lavorare con l'Africa per affrontare insieme le sfide del momento. È questa una delle direttrici prioritarie della nostra azione di politica estera.

Con 1,2 miliardi di abitanti, in gran parte sotto i 30 anni, che secondo le stime dovrebbero raggiungere i 2,5 nel 2050, l'evoluzione demografica rappresenta in sé una sfida per il continente. In tale contesto, il proliferare del terrorismo, la presenza di conflitti irrisolti, la povertà, le crisi sanitarie, le fragilità di alcuni sistemi politici, i cambiamenti climatici, i contrasti etnici e sociali, la competizione per le risorse naturali, i traffici illeciti e la criminalità organizzata sono tutte problematiche che richiedono una visione d'insieme e un approccio integrato.

Il crescente impegno italiano verso l'Africa risponde all'esigenza di garantire una crescita sostenibile ed equilibrata dei Paesi del continente, ma anche alla necessità di tutelare i **nostri interessi nazionali** in aree prioritarie come quella mediterranea, il Corno d'Africa ed il Sahel. L'assenza di agende politiche nascoste rende più genuini i legami che l'Italia ha sviluppato con i partner africani, anche attraverso l'impegno costante della nostra Cooperazione allo sviluppo, spesso affiancata da fondazioni, ONG, enti benefici e

religiosi, attori “non istituzionali” che contribuiscono significativamente all’azione di sistema del nostro Paese.

In Africa, siamo spesso in presenza di economie deboli, con limitata dotazione industriale, bassi livelli di specializzazione ed infrastrutture inadeguate. Ma le rapide trasformazioni in atto possono aprire importanti opportunità sotto il profilo economico-commerciale, alla luce della crescente domanda di investimenti proveniente dal continente. Su questo ritornerò più avanti.

A volte si dimentica che il continente africano è la sintesi a più livelli di **54 Paesi, oltre 3000 gruppi etnici e più di 2000 lingue**; è logico che accanto a realtà che registrano tassi di sviluppo economico rilevanti (come il Kenya, il Ghana, l’Etiopia, il Senegal, la Costa D’Avorio ed il Ruanda), troviamo Paesi che presentano maggiori criticità. Grandi differenze si registrano anche sul fronte del consolidamento delle istituzioni democratiche, dove a realtà più virtuose che da anni sperimentano alternanze politiche e un buon livello di pacificazione sociale, si contrappongono leader al potere da decenni, in regioni caratterizzate da violenze e conflitti e dall’assenza di adeguati meccanismi di protezione delle libertà fondamentali.

Vorrei soffermarmi su alcune delle **aree di crisi**, incominciando dalla delicata situazione in Libia, passando per il contesto politico tunisino, il deterioramento securitario nel Sahel, l’aumento della minaccia terroristica in Mozambico, le attività di pirateria nel Golfo di

Guinea, il conflitto in corso in Etiopia, l'instabilità nella Regione dei Grandi Laghi, fino all'arresto di alcune transizioni democratiche innescato da repentini colpi di stato. Nel guardare a queste crisi l'Italia resta salda e coerente nella promozione e nella difesa dei diritti umani. Anche per questo continuiamo a chiedere chiarezza e giustizia per la morte di Giulio Regeni in Egitto e dell'Ambasciatore Luca Attanasio e del carabiniere Vittorio Iacovacci nella Repubblica Democratica del Congo.

Il **Nord Africa** è essenziale per assicurare la stabilità del Mediterraneo. A **Tripoli**, la Conferenza dello scorso 21 ottobre ha riunito, per la prima volta su suolo libico, i principali attori internazionali impegnati a garantire un'effettiva transizione politica nel quadro di riferimento definito dalle Nazioni Unite. Dopodomani, 12 novembre, Francia, Italia, Germania, Libia e Nazioni Unite co-presiederanno la Conferenza di Parigi sulla Libia, nella quale si confermerà il sostegno al percorso elettorale, ribadendo la necessità, che da sempre sosteniamo, di trovare una soluzione inclusiva e a guida libica. L'obiettivo è preservare la scadenza elettorale del 24 dicembre, e avviare finalmente il processo di ritiro dei mercenari e combattenti stranieri dalla Libia, in linea con il Piano d'Azione recentemente approvato dalla Commissione Militare Congiunta.

In **Tunisia**, dopo la nomina del nuovo Governo è essenziale tornare quanto prima al regolare funzionamento istituzionale, consentendo al Parlamento di riprendere le proprie funzioni.

Monitoriamo con grande attenzione gli sviluppi, anche alla luce della grave crisi economica e sanitaria che il Paese sta attraversando e per l'impatto su altri dossier, come quello migratorio.

Il collasso dello stato libico e il progressivo depauperamento delle risorse naturali della regione indotto dai cambiamenti climatici hanno contribuito ad incrinare il già delicato equilibrio che caratterizzava il **Sahel**, con la complessa convivenza dei diversi gruppi tribali in **Mali, in Niger, Ciad e Burkina Faso**. L'innesto di elementi radicali e le influenze esercitate dal terrorismo internazionale, in un contesto di forte disagio giovanile, hanno innescato uno scontro cruento tra gruppi terroristici e le forze di sicurezza dei Paesi della regione. Il rischio è l'implosione irreversibile di questi Stati, che avrebbe drammatiche ricadute in termini di esportazione terroristica e di aumento della pressione migratoria verso le coste. Numerose sono le missioni militari, bilaterali ed internazionali, avviate per far fronte a queste minacce: la missione italiana di supporto in Niger-MISIN, la francese Barkhane, la Task Force Takuba (partecipata da più Stati europei, tra cui il nostro) e MINUSMA in ambito ONU. A queste si affiancano le missioni europee di addestramento: EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger. Certamente andrà proseguita e rafforzata un'azione coordinata con i partner europei e con le organizzazioni regionali nel settore Pace e Sicurezza, salvaguardando l'ownership africana nella gestione delle crisi.

Il terrorismo in Africa, pur rifacendosi a più noti fondamentalismi di matrice mediorientale, affonda le proprie radici in contesti complessi e risponde a perverse logiche locali. La crisi in atto nella provincia di Cabo Delgado, in **Mozambico**, interessata negli anni da numerosi attacchi terroristici, ne è un esempio. L'aumento del radicalismo poggia le basi sulle gravi disuguaglianze storiche tra gruppi etnici e diverse fedi religiose, elementi che incidono negativamente sulle prospettive economiche e sociali delle fasce più vulnerabili, e generano frustrazione in ampie parti di popolazione. Inoltre, la scoperta nel paese di ricchi depositi di gas naturale ha paradossalmente aggravato il quadro generale, esasperando i motivi di conflitto. L'Italia parteciperà all'istituenda missione di addestramento militare dell'Unione Europea in Mozambico, con l'obiettivo di formare le forze di sicurezza locali in materia di antiterrorismo, protezione dei civili e rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

In **Somalia**, le tradizionali divisioni claniche e politiche favoriscono il deterioramento del quadro di sicurezza generale, aprendo nuovi spazi alle azioni terroristiche di Al Shabaab e, in parte, di Daesh. L'Italia è tradizionalmente impegnata nel mantenimento di pace e sicurezza nel Paese, partecipando attivamente alle tre missioni europee (EUTM ed EUCAP Somalia, EUNAVFOR Atalanta) e, sul piano bilaterale, con le iniziative di addestramento di parte delle forze di sicurezza somale presso la Base militare italiana di Gibuti.

Sempre nel Corno d'Africa, seguiamo con grandissima apprensione la crisi in **Etiopia**, iniziata un anno fa con scontri tra Forze governative e il Fronte Popolare di Liberazione del Tigray/TPLF e che sta avendo un drammatico impatto umanitario. Si contano ad oggi migliaia di vittime, almeno 5 milioni di persone bisognose di assistenza e più di 2 milioni di sfollati. Il recente rapporto congiunto dell'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani e della Commissione Etiope per i Diritti Umani sulle gravi e generalizzate violazioni nelle aree di crisi evidenzia uno scenario drammaticamente preoccupante.

La perdurante escalation militare in Etiopia, che dal Tigray ha coinvolto anche gli Stati federati di Afar, Amhara e Oromia, con un numero crescente di schieramenti rivali, desta profonda preoccupazione, anche a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Premier Abiy Ahmed. Il repentino incremento dell'intensità e della vastità degli scontri, insieme ai mutevoli equilibri di forza, lasciano presagire un peggioramento della situazione complessiva del Paese, con la possibile convergenza di forze disgregatrici verso Addis Abeba. L'Italia, in stretto raccordo con l'Unione Europea, gli Stati Uniti e altri partner, è fortemente impegnata nel sostenere tutte le iniziative internazionali volte al conseguimento delle seguenti priorità: immediata cessazione delle ostilità; avvio di un urgente processo di dialogo nazionale; incondizionato accesso umanitario alle regioni in conflitto; ritiro delle truppe eritree dal territorio etiope; implementazione dei risultati delle

indagini indipendenti sulle violazioni dei diritti umani. Abbiamo reiterato questi obiettivi in tutte le occasioni di dialogo con gli interlocutori etiopi e nei fora multilaterali. Ricordo che la nostra cooperazione internazionale è stata tra le prime ad agire, stanziando più di 6 milioni di euro per interventi di emergenza in Etiopia. Ne prevediamo altrettanti nel 2021. Abbiamo inoltre partecipato alle operazioni di ponte aereo umanitario coordinate dalle istituzioni europee.

So che anche questa Commissione ha in corso un affare assegnato proprio sul Corno d'Africa che, benché avviato prima dell'avvio della crisi etiope, potrà certamente fornire utili elementi anche per l'azione di Governo.

Spostandoci sul lato atlantico del continente, il **Golfo di Guinea** è uno dei più vivaci e importanti snodi marittimi e commerciali, sul quale si affacciano alcune delle realtà più sviluppate del continente come il Ghana, la Costa d'Avorio e la Nigeria. La regione è tuttavia oggetto di crescente attenzione a causa di continui episodi di pirateria sia nelle acque territoriali degli Stati costieri che in alto mare. Ciò ha reso necessario un nostro impegno più incisivo, in sinergia con l'Unione Europea ed i Paesi della regione. A seguito dell'approvazione della delibera 2020 sulle missioni internazionali, la nostra Marina ha dispiegato nell'area lo scorso anno due Fregate Multiruolo FREMM in successione. Una seconda campagna navale è attualmente in corso.

Il susseguirsi di crisi umanitarie e violenze innescate da continui scontri inter-regionali ed inter-etnici fanno della regione dei **Grandi Laghi** una delle aree più instabili e meno sviluppate dell'Africa, nonostante la ricchezza di risorse naturali. Trattasi di crisi complesse, aventi come protagonisti milizie locali e signori della guerra, spesso sostenuti dagli Stati dell'area, con lo scopo di ottenere il controllo delle risorse minerarie. In questo contesto, l'impegno italiano si inserisce nell'ambito di un'azione internazionale attenta e calibrata con gli attori regionali e in sinergia con le Nazioni Unite.

In questa panoramica necessariamente rapida di aree e Paesi, una riflessione a parte merita il recente **colpo di stato in Sudan**, che ha interrotto la positiva transizione democratica avviata nel 2019 e che segue di pochi mesi quello in Guinea Conakry. Pur con le loro specificità, questi due eventi, letti insieme alla transizione extra costituzionale in Ciad e al duplice colpo di Stato in Mali, appaiono legittimare il timore che al percorso democratico iniziato nel Continente negli anni Novanta possa frapporsi la riemersione di dinamiche di stampo autoritario, con il rischio di fenomeni emulativi. Rimane per questo fondamentale mantenere una posizione ferma e comune di condanna, favorendo il dialogo tra i vari attori coinvolti e promuovendo il ritorno al rispetto delle Costituzioni e delle istituzioni democratiche.

In risposta ai vari scenari di instabilità sopra delineati e alle molteplici sfide che attraversano l'Africa, l'Italia ha adottato negli anni

una politica sempre più orientata a creare le condizioni per sviluppare una **partnership** di lungo periodo con il continente africano, che ruota attorno a **quattro dimensioni: sicurezza, cooperazione allo sviluppo, formazione e promozione economico-commerciale.**

L'Italia è un importante fornitore di **sicurezza** in Africa: settimo contributore al bilancio delle operazioni ONU e primo fornitore di Caschi Blu tra i Paesi Occidentali, partecipiamo nel continente alla citata missione MINUSMA in Mali e a MINURSO nel Sahara Occidentale. In ambito europeo contribuiamo significativamente alle missioni UE, con circa 500 connazionali, di cui quasi 50 civili, impegnati a vario titolo. La decisione di dispiegare una nuova missione europea in Mozambico quest'estate, ha dimostrato la rapidità con cui l'UE ha saputo reagire alla crisi.

La lotta al terrorismo – in Sahel ma non solo - è certamente il fulcro dell'agenda del Governo in materia di sicurezza. Il contrasto al radicalismo in Africa è stato uno dei punti qualificanti della riunione ministeriale della Coalizione Globale anti-Daesh tenutasi a Roma la scorsa estate. È in tale occasione che il Ministro Di Maio ha proposto la creazione dell'"Africa Focus Group", un'occasione di analisi strategica sul terrorismo nel continente, in raccordo con altre iniziative regionali e multilaterali.

L'Africa rappresenta l'area di principale intervento della **Cooperazione Italiana**: sui 20 Paesi prioritari del nostro aiuto allo

sviluppo, 11 sono africani. Nel 2020 sono stati destinati al continente circa 850 milioni di euro in crediti d'aiuto e oltre 159 milioni di euro a dono. Per il 2021 prevediamo di incrementarli a 173 milioni, di cui 119 per interventi di sviluppo e 53 sul canale emergenza.

L'ambiente, la salute, la sicurezza alimentare, l'agricoltura, l'istruzione e la formazione, insieme all'emancipazione di genere - obiettivo peraltro trasversale – sono i settori chiave della Cooperazione italiana in Africa.

Per la protezione degli ecosistemi, la Cooperazione finanzia interventi ad ampio spettro, volti a ridurre la vulnerabilità dei Paesi partner agli impatti del cambiamento climatico, i rischi derivanti dai disastri naturali, nonché a preservare la biodiversità e a combattere la desertificazione.

Sul versante della salute l'Italia è costantemente impegnata, anche tramite la preziosa sinergia con le Organizzazioni della Società Civile italiane, per il miglioramento dei sistemi sanitari e per promuovere un accesso universale alle cure, attraverso il sostegno alla sanità di base e alla formazione per il personale medico-sanitario dei paesi beneficiari. Abbiamo inoltre contribuito allo sforzo comune per la distribuzione dei vaccini anti-Covid, nell'ambito delle iniziative europee ed internazionali. Delle dosi consegnate da Covax, oltre 150 milioni sono arrivate a 44 Paesi africani, di cui 50 milioni nel solo mese di ottobre. Al momento, l'Africa ha vaccinato completamente

77 milioni di persone, solo il 6% della sua popolazione. Resta dunque ancora molto lavoro da fare.

Sul versante della sicurezza alimentare, lavoriamo per rendere l'agricoltura (e l'agribusiness) una componente produttiva e reddituale più sistemica e sostenibile, anche sul piano ambientale, e accompagniamo il rafforzamento di piccole e medie aziende locali, incentivando il coinvolgimento di donne e giovani nell'imprenditoria.

Importante è anche il ruolo di istruzione e formazione quali fattori per rafforzare il capitale umano, innescare la crescita e lo sviluppo duraturo del continente.

L'obiettivo principale della strategia italiana ed europea è proprio quello di indirizzare le risorse disponibili e gli investimenti produttivi verso i **settori della formazione, dell'educazione e del vocational training**, nonché verso la creazione di nuova imprenditorialità e di una rete di imprese locali, in grado di offrire opportunità di occupazione per le comunità locali.

L'**istruzione** non solo forma i cittadini del domani, ma fornisce gli strumenti culturali e professionali per affrontare con successo la modernizzazione; da qui il nostro impegno nel settore, promosso anche attraverso una scuola statale ad Addis Abeba e tre scuole paritarie (una dell'infanzia ad Addis Abeba e due istituti a Lagos e Pointe Noire nel Congo-Brazzaville). Sottolineao, a tal proposito, che

ci auguriamo in futuro di trovare, di concerto con le autorità locali, un meccanismo utile per ripristinare una presenza scolastica italiana anche in Eritrea.

Consideriamo la **mobilità di studenti e ricercatori** una risorsa fondamentale, da valorizzare vicendevolmente. Il nostro impegno è testimoniato dai quasi 900 accordi di cooperazione universitaria vigenti tra atenei italiani e omologhi enti africani. Numerosi sono i programmi di borse di studio e di formazione promossi e finanziati a livello nazionale e regionale, arrivando ad offrire un ventaglio di opportunità per migliaia di beneficiari.

Le borse di studio sono uno strumento di forte impatto, ma non sono le uniche attività che vedono il nostro Paese in prima linea nel continente: imprese, organizzazioni, fondazioni e associazioni private italiane promuovono sul territorio significative iniziative **di formazione**, che hanno un grande valore aggiunto con ricadute sociali e occupazionali positive sulle comunità.

Infine, intendiamo sostenere la crescita e lo sviluppo del continente, in un'ottica di beneficio reciproco, attraverso l'attuazione di un vero **partenariato economico-commerciale.** Con le sue immense opportunità e la sua dotazione di risorse naturali l'Africa resta prioritaria per l'export e per internazionalizzazione delle nostre aziende. In tale contesto, l'entrata in vigore dell'Area Continentale Africana di Libero Scambio (AfCFTA) rappresenta un ulteriore

elemento di interesse - puntando ad un mercato integrato di oltre 1,2 miliardi di persone e un PIL pari a oltre 3,4 miliardi di dollari - che potrà portare a un incremento dei flussi intra-africani così come con i Paesi terzi.

Diversi sono gli strumenti che stiamo mettendo in campo per favorire l'incremento della presenza delle nostre imprese in Africa. In primo luogo, il rafforzamento della rete di sostegno istituzionale, con prossime aperture di Uffici dell'Agenzia ICE a Dakar e Nairobi. Una volta che le condizioni sanitarie lo consentiranno, intendiamo ridefinire un calendario di "missioni brevi" settoriali per guidare le imprese nell'esplorazione di questi mercati alla ricerca di nuove opportunità. Allo stesso tempo siamo impegnati ad incentivare lo sviluppo di un "business climate" favorevole attraverso programmi di formazione per l'imprenditoria locale giovanile e per le istituzioni locali, con particolare riferimento alla normativa commerciale.

È infatti necessario un approccio che coinvolga l'intero ciclo produttivo in un'ottica di filiera, specie in ambito agroalimentare, settore trainante per la maggior parte delle economie africane. Penso alla formazione della manodopera specializzata, alla fornitura di tecnologie di ultima generazione per la trasformazione delle produzioni, al potenziamento della rete idrica, allo sviluppo della logistica necessaria ad un'idonea commercializzazione dei prodotti.

Un altro settore che offre importanti opportunità è quello energetico, con particolare riguardo alle energie rinnovabili. Fondamentale è saper intercettare i processi di transizione energetica in atto nel continente africano, che ha registrato, nel quinquennio 2015-2019, un aumento di energia elettrica da fonti rinnovabili del 40%.

Grazie alla consolidata esperienza delle nostre imprese, il nostro Paese è in grado di imprimere una forte spinta propulsiva al continente africano in questo settore. Enel (nel campo dell'elettrificazione), ENI e Snam (per le reti del gas e la produzione di idrogeno), SAIPEM (per le infrastrutture legate a nuovi modelli energetici sostenibili) sono solo alcuni degli attori che hanno partecipato alla Conferenza "Incontri con l'Africa" proprio in un'ottica di rafforzamento della loro presenza in Africa.

In conclusione, occorre più che mai una visione strategica dei nostri rapporti con l'Africa a livello bilaterale ma che sappia al contempo fungere da ispirazione e stimolo nelle relazioni tra l'Unione Europea e l'Africa. Ambiente ed energia rappresentano sfide di lungo periodo che potranno contare su un contributo italiano prezioso in termini di investimenti, tecnologia, trasferimento di know-how e formazione da parte delle nostre Università, dei Centri di Ricerca e di tutte le componenti del Sistema Paese.

La stabilità degli Stati africani, come ribadito a Roma lo scorso ottobre, è tuttavia la precondizione per intercettare l'enorme potenziale del continente. Sarà quindi fondamentale continuare nel dialogo politico e assicurare la nostra presenza nelle missioni internazionali di pace e di stabilizzazione, proseguendo al contempo con l'azione di assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo. Parallelamente è fondamentale investire in un partenariato paritario, che deve nutrirsi di quell'**approccio "people-to-people"** che così tanto ci caratterizza e che alimenta una visione di collaborazione globale, basata su una presenza strutturata e inclusiva, declinata in diversi ambiti.

A tale riguardo non va sottovalutato – ma anzi valorizzato - il ruolo delle diaspore. Non solo perché le rimesse inviate agli Stati di origine sono importanti nell'avviare circoli economici virtuosi, ma anche per il prezioso ruolo che le diaspore svolgono nel segnalare e interpretare i bisogni del continente, con positive ricadute in termini di opportunità d'investimento per le nostre imprese e di efficacia dell'azione diplomatica di sostegno e partenariato. Grazie.