

I vecchi amici ritornano. Per una storia della politica estera del Mozambico

LUCA BUSSOTTI

Introduzione

Si è soliti dire che la politica estera di un paese rifletta più o meno direttamente quella interna: al di là di fattori giudicati spesso secondari o congiunturali, le scelte di politica estera sarebbero la proiezione degli ideali, dei programmi e degli interessi sullo scacchiere internazionale del contesto domestico¹. Il discorso è valido sia genericamente che per quanto riguarda, per esempio, la politica economica di un certo paese². Ciò sarebbe confermato anche da casi di paesi emergenti, come il Brasile o la Turchia durante l'ultimo ventennio, quando la politica estera è diventata un asset fondamentale per contribuire allo sviluppo socio-economico dei rispettivi paesi³.

Il caso del Mozambico, qui presentato, è certamente più complesso, così come lo è la maggioranza degli esempi che si potrebbero fare in rapporto ai vari stati africani e alle loro scelte di politica estera. Come è stato sottolineato, gli aggiustamenti, per molti di questi paesi, rappresentano la regola e non l'eccezione, essendo la loro politica estera al contempo un mezzo e un fine⁴. Un fine, occorre specificare, non sempre rispondente a elementi di razionalità politica generale, bensì legato alle caratteristiche della maggior parte degli stati africani contemporanei, Mozambico compreso: la commistione fra affari pubblici e privati, le ambizioni personali di un capo di stato di solito intoccabile se non mediante golpe militari, gli interessi familiari e di gruppi ristretti diversificati. Tutto ciò e molto altro rende la politica estera africana non interpretabile col semplice ancoraggio rispetto alle politiche interne di sviluppo, ossia a scelte razionali. Formulazioni ormai classiche hanno interpretato le classi dirigenti africane come protagoniste di una "politica del ventre"⁵, con apparati pubblici trasformati in narco-stati, come nel caso della Guinea-Bissau⁶, o quasi completamente nelle mani di bande armate di stampo terroristico o di delinquenza organizzata, come nel caso della pirateria in Somalia⁷. In altri casi, più vicini al Mozambico per storia e per cultura politica, come quello dell'Angola, si è giunti a parlare di clepto-stati, in cui una ristretta élite dirigente, nel caso specifico guidata dal presidente José Eduardo dos Santos e dai suoi accoliti e familiari, si è arricchita in modo illecito per decine di anni con business miliardari, come quelli del petrolio, della

¹ Fra la numerosa letteratura che sostiene questa tesi, si vedano Z. Z. Hussain, *The effect of domestic politics on foreign policy decision making*, in "E-International Relations", 2011, pp. 1-12; J. OWEGI, *The Linkage between Domestic and Foreign Policy*, Nairobi, University of Nairobi, 2014.

² Cfr., fra gli altri, il classico P. J. KATZENSTEIN, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978

³ Cfr., su questo, A. PIFFERO SPORH, A. L. DA SILVA, *Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases*, in "Contexto Internacional", v. 39, 1, 2017, pp. 157-168: DOI: 10.1590/S0102-8529.2017390100008

⁴ Cfr. J. AKOKPARI, *Changing with the Tide: The Shifting Orientations of Foreign Policies in Sub-Saharan Africa*, in "Nordic Journal of African Studies", 8(1), 1999, pp. 22-38: <http://www.njas.helsinki.fi/pdf-files/vol8num1/akokpari.pdf>

⁵ J. F. BAYART, *L'État en Afrique: la Politique du Ventre*, Paris, Fayard, 2006.

⁶ Si veda F. T. ROCHA VASCONCELOS, W. SOUSA SILVA, N. G. CORREIA, N. GOMES, *Guiné-Bissau, um "Narco-Estado"? questionamentos ao conceito*, in "Tensões Mundiais", v. 18, n. 36, p. 243-270, 2022.

⁷ B. HESSE, *Somalia: State Collapse, Terrorism and Piracy*, London, Routledge, 2011.

compravendita delle armi, dei diamanti e delle pietre preziose⁸.

Su queste basi, è difficile riuscire a pensare che una teoria politica basata sulla scelta razionale e sul perseguimento dell'interesse generale possa spiegare la politica estera nel contesto africano; così, anche nel caso del Mozambico, i riferimenti teorici riguardanti le relazioni internazionali devono essere ricercati in autori che hanno superato l'idea della politica estera come coerente proiezione degli interessi interni. Putnam, per esempio, parte dal presupposto di un superamento dell'ottica statocentrica nella definizione della politica estera di un paese, rispecchiando molto il modello americano di lobbies che fanno pressione verso il governo, il quale deve articolare e negoziare in primo luogo con gli stakeholders interni, e poi sedersi al tavolo delle trattative con i partners internazionali⁹. Questo "doppio livello", però, se aiuta nel senso di andare oltre un rapporto diretto fra politica interna e politica estera di cui il soggetto statale costituisce l'unico attore, non può funzionare per la realtà africana. Senza voler entrare in un dibattito teorico complesso e ancora in corso, tutte le fragilità appena esposte relative alle istituzioni di diversi paesi africani hanno fatto concludere molti studiosi che il modello di relazioni internazionali originatosi con la pace di Westfalia e proseguito col colonialismo occidentale nei confronti dell'Africa non può servire per comprendere le scelte di politica estera¹⁰. Anche se non esiste, a oggi, un modello interpretativo univoco per comprendere la politica estera, anche dal punto di vista storico, dei vari stati africani, ciò che sembra certo è che le teorie classiche delle relazioni internazionali devono essere superate, cercando di costruirne altre più consone e funzionali alla complessità della vita politica africana¹¹.

Lo studio qui presentato affonda i suoi presupposti teorici proprio su quest'ultima considerazione: la storia della politica estera mozambicana non può essere letta esclusivamente mediante le scelte razionali compiute da parte di chi l'ha costruita nel corso degli anni, sin da prima del raggiungimento dell'indipendenza dal Portogallo, nel 1975. Piuttosto, le varie fasi storiche, i differenti protagonisti e appetiti extra-politici hanno via via contribuito a determinare scelte politiche varianti, i cui mutamenti vanno di pari passo con la storia del paese.

Questo lavoro è stato svolto secondo una prospettiva storica, usando due tipi di fonti: quelle bibliografiche, ormai relativamente abbondanti in merito alla politica generale del Mozambico, ma piuttosto scarse quanto alle opzioni di questo paese in politica estera; e quelle documentali, che sono consistite nell'analisi di testi costituzionali, legislativi e programmatici del governo mozambicano nel corso della sua quasi cinquantennale storia come paese indipendente, insieme ad altri documenti fino a poco tempo fa riservati, ma che sono stati adesso declassificati, diventando quindi accessibili anche per gli studiosi.

Lo studio è stato svolto secondo una suddivisione di carattere storico, in cui le fasi di politica estera spesso non coincidono con quelle istituzionali della politica interna

⁸ Cfr. J. L. GARCÍA-RODRÍGUEZ, F. J. GARCÍA-RODRÍGUEZ, C. CASTILLA-GUTIÉRREZ, S. A. MAJOR, *Oil, Power, and Poverty in Angola*, in "African Studies Review", v. 58, Issue 2, 2015, pp. 159-176: DOI: 10.1017/asr.2015.8

⁹ Cfr. R. PUTNAM, *Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of the Two-Level Games*, in "International Organization", v. 49, n. 3, 1988, p. 427-460: <https://www.law.upenn.edu/live/files/5154-putnamdiplomacy-and-domestic-politicspdf>

¹⁰ Cfr. W. BROWN, *Africa and International Relations: A Comment on IR Theory, Anarchy and Statehood*, in "Review of International Studies", 32, 2006, pp. 119-43, e O. FALEYE, *Africa and International Relations Theory: Acquiescence and Responses*, in "Globalistics and Globalisation Studies", 2014, pp. 154-163: https://www.sociostudies.org/almanac/articles/files/globalistics_and_globalization_3/154-163.pdf

¹¹ Un punto di riferimento imprescindibile, da questo punto di vista, è costituito dal libro di K. DUNN, T. SHOW, *Africa's Challenge to International Relations Theory*, London, Palgrave Mac Millan, 2011.

mozambicana, a conferma di quanto detto poco sopra in riferimento agli aspetti teorici con cui interpretare la costruzione delle relazioni internazionali da parte di questo paese.

Sono stati quattro i momenti centrali qui identificati della politica estera del Mozambico: una prima fase embrionale, precedente all'indipendenza, che si conclude grosso modo intorno al 1969 (morte di Eduardo Mondlane, primo presidente del FRELIMO), aprendo così la seconda, che va dal 1969-70 fino a circa il 1986-87, date che segnano la morte del primo presidente del paese, Samora Machel, e l'adesione alle istituzioni di Bretton-Woods, in particolare Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. Il terzo periodo della politica estera mozambicana è contrassegnato da uno spostamento di interessi – e quindi di schieramento internazionale – verso l'Occidente, con l'adozione del modello democratico liberale da parte del Mozambico (approvazione della nuova Costituzione nel 1990), il raggiungimento della pace dopo sedici anni di guerra civile (Accordi Generali di Pace firmati a Roma nel 1992 e prime elezioni libere nel 1994), in cambio di ingenti aiuti allo sviluppo da parte dei donatori internazionali. Verso la fine di questa terza fase, i “vecchi amici” iniziarono a ripresentarsi sullo scenario mozambicano: non soltanto una Russia con rinnovate ambizioni nel continente africano, ma anche (e ancor prima) la Cina, insieme a nuove potenze emergenti, come India, Turchia e Brasile. Infine un quarto momento storico ancora in corso di definizione, che va dal 2016, con la scoperta di un debito pubblico occulto di 2,2 miliardi di dollari, che ha fatto sì che i donatori occidentali sospendessero il fondamentale sostegno diretto al bilancio dello stato mozambicano (“Budget Support”), mettendo alle corde un paese già molto povero; e poi proseguito con un nuovo conflitto nel nord del paese (soprattutto nella provincia di Cabo Delgado) di matrice jihadista, nel 2017, e infine con la crisi russo-ucraina, verso cui il Mozambico ha assunto una posizione di neutralità.

Le radici della politica estera mozambicana: dall'atlantismo di Mondlane al sovietismo non allineato di Samora Machel (1962-1975)

Secondo la storiografia ufficiale dello stesso partito FRELIMO, questa formazione politica – inizialmente un movimento di liberazione, poi trasformatosi in vero e proprio partito – è stata fondata in Dar-es-Salaam (Tanzania) il 25 giugno 1962, alla presenza di Eduardo Mondlane, che ne diventò il primo presidente, risultando dalla fusione di tre movimenti indipendentisti che si erano nel frattempo formati. Su questo “mito fondativo” vi sono alcune riserve da parte della storiografia non ufficiale¹², tuttavia ciò che è certo è che Mondlane fu il primo presidente del movimento. Mondlane era una figura che spiccava, per cultura e formazione, rispetto al resto dei giovani dirigenti del FRELIMO. Dottorato in sociologia, docente di storia e sociologia presso la Syracuse University di New York, era anche funzionario delle Nazioni Unite. E – fatto essenziale, viste le diatribe etniche che si manifestarono immediatamente nel movimento – era del sud del Mozambico, originario della provincia di Gaza, da dove proveniva la maggior parte dei dirigenti del movimento, come Samora Machel e Joaquim Chissano (il primo presidente del Mozambico post-socialista). Integrati da “canecos” (cittadini originari di Goa e trasferiti in Mozambico) e mulatti che vivevano nei principali centri urbani dell'allora provincia ultramarina portoghese, come Oscar Monteiro, Jorge Rebelo, Sérgio Vieira,

¹² Cfr. L. BUSSOTTI, *Reescrivendo a história. A contranarrativa sobre Moçambique contemporâneo a partir do Macuablogs (2004-2018)*, in “Tempo e Argumento”, v. 13, n. 34, set./dez. 2021, pp. 1-37: DOI: <https://doi.org/10.5965/2175180313342021e0104>

Marcelino dos Santos, Aquino de Bragança, che costituivano l'intelligenza del movimento, e dai guerriglieri Makonde (di Cabo Delgado), furono proprio loro a coordinare la politica del primo FRELIMO, secondo un doppio binario diplomatico e militare¹³.

Il primo obiettivo del movimento fu l'ottenimento dell'indipendenza dal Portogallo. La nazione lusitana era ormai l'unica a disporre di un importante impero coloniale, concentrato in Africa. I possedimenti ultramarini – di fatto colonie – erano tuttavia mascherati da una struttura amministrativa che li equiparava formalmente a vere e proprie province, grazie a una riforma costituzionale del 1951, che aboliva l'Atto Coloniale, accompagnata, dieci anni più tardi, dalla revoca dello Statuto dell'Indigenato da parte del ministro Moreira. Formalmente, i cittadini dell'oltremare erano equiparati a quelli portoghesi *pleno iure*.

Lisbona dipendeva visceralmente dalle sue colonie africane, da cui provenivano buona parte dei propri attivi commerciali. Nonostante varie resistenze, il Portogallo entrò nelle Nazioni Unite nel 1955, e già nel 1960 l'Assemblea di questo organismo votò una risoluzione affinché Lisbona uscisse dall'ambiguità coloniale. La risoluzione 1541 del 1960 metteva il Portogallo con le spalle al muro, poiché equiparava i territori "non autonomi" con le colonie, lasciando a ogni popolo il diritto di scegliere da chi essere governato. In modo ancora più esplicito, la risoluzione successiva, la numero 1542, inseriva nella lista dei territori da considerare ancora non liberi dal controllo coloniale tutti quelli africani appartenenti al Portogallo, mentre la risoluzione numero 1514 (*Dichiarazione sulla Concessione dell'Indipendenza ai Paesi e Popoli Coloniali*) dette un impulso definitivo all'avvio del processo di decolonizzazione da parte delle due principali potenze europee, Francia e Regno Unito, insieme al Belgio. Dalla fine degli anni Cinquanta, col Ghana, tutte le ex-colonie francofone e anglofone acquistarono la propria indipendenza, portando un vento di libertà nel continente africano. Salvo rari casi, come quello dell'Algeria, il ricorso alle armi fu praticamente nullo, e la decolonizzazione avvenne in modo pacifico, contrariamente a quanto stava avvenendo per i territori lusofoni.

La politica estera del primo FRELIMO deve inserirsi in questo particolare momento storico: nel tentativo, cioè, di ricercare un'indipendenza pacifica, con l'aiuto americano. Eduardo Mondlane era molto ben inserito negli ambienti diplomatici statunitensi così come delle Nazioni Unite, e la sua aspettativa era che tali relazioni gli avrebbero permesso di portare a termine il suo progetto in tempi brevi. I suoi rapporti con la Casa Bianca sono documentati e ormai noti, soprattutto da quando Kennedy vinse le elezioni del 1960. Nei tre anni di presidenza-Kennedy, Mondlane usò tutte le sue armi diplomatiche per raggiungere il suo obiettivo. Gli Stati Uniti non avevano avuto, nel passato, grande interesse per le questioni africane, tanto che soltanto nel 1957 aprirono un dipartimento di stato specifico su questo continente. Ciò fu fatto soprattutto come deterrenza per contenere l'avanzata dell'influenza sovietica in Africa. Al centro del progetto c'era la base logistica delle Azzorre, in pieno Oceano Atlantico, che apparteneva proprio a quel Portogallo, la cui dittatura e il cui colonialismo sembravano anche a Washington, specialmente con la vittoria dei democratici del 1960, del tutto anacronistici e da superare¹⁴. Nelle Azzorre (in particolare nell'isola Terceira) gli Stati Uniti avevano

¹³ Si veda, su questo, fra gli altri, E. N. LANGA, *Diplomacia e Política Externa em Moçambique: O Primeiro Governo Pós-Independência – Samora Machel (1975-1986)*, in "Revista Brasileira de Estudos Africanos", v. 6, n. 11, 2021, pp. 11-32.

¹⁴ Cfr. M. EL-KHAWAS, *U.S Foreign Policy Towards Angola and Mozambique, 1960-1974*, in "A Current

installato una importantissima base aerea, che serviva per rifornire sia l'Europa che il Medio Oriente, e a cui gli Stati Uniti, in piena guerra fredda, non potevano rinunciare.

Alla fine del suo mandato, nel 1960, Eisenhower cercò, in un incontro a Lisbona con Salazar, di profilare l'idea di una indipendenza dei territori africani ancora sotto dominio portoghese, a patto che questi restassero legati all'Occidente; il fondatore dell'Estado Novo, però, non prese neanche in considerazione quest'ipotesi, mentre il neo-presidente, Kennedy, aveva una considerazione estremamente positiva dei movimenti indipendentisti afro-asiatici, superando così la proverbiale prudenza del suo predecessore. Sono ormai noti i rapporti – diretti ed epistolari – di Kennedy con Senghor, e la loro comune critica al passato coloniale¹⁵.

Un documento oggi declassificato, prodotto il 19 gennaio del 1960, ossia il giorno prima dell'insediamento ufficiale di Kennedy alla Casa Bianca rende bene l'idea della posizione dell'amministrazione-Eisenhower rispetto all'Africa Australe, di cui il Mozambico fa parte: venivano evidenziati il regime di minoranza dell'apartheid sudafricano (e poi rhodesiano di Ian Smith), che stava destabilizzando l'intera area, ad esempio con l'occupazione della Namibia; in secondo luogo, si esprimeva la preoccupazione che il processo di decolonizzazione avvenisse pacificamente, in modo che i rapporti fra le metropoli europee e i nuovi stati africani indipendenti continuassero senza strappi e conflitti. L'interesse americano verso l'Africa, quindi, non era di tipo economico, bensì geopolitico, come si legge nel suddetto report, il cui obiettivo centrale era “The minimization of the Communist influence therein”¹⁶. Una delle indicazioni di questo importante report faceva riferimento alla necessità di sostenere leaders africani moderati, di cui Mondlane era uno degli esponenti.

Al progetto di conquista pacifica dell'indipendenza mozambicana, tuttavia, vi erano ostacoli che si sarebbero poi rivelati insuperabili: anzitutto, il report chiariva che Angola e Mozambico non rappresentavano territori strategici per gli Stati Uniti, a differenza del Sud Africa o di paesi di colonizzazione belga, quali il Congo (verso il quale, infatti, la CIA interverrà pesantemente, contribuendo alla defenestrazione di Patrice Lumumba e l'instaurazione del regime di Mobutu¹⁷). Piuttosto, ciò che più interessava era la logistica (porti e sistema di trasporto terrestre) di cui Angola e Mozambico disponevano, per garantire al Sud Africa, Rhodesia, Congo belga e Nyassaland uno sbocco per la loro attività di import-export. L'altro condizionamento era costituito dall'apparato legale portoghese che – anche se assai incerto, come spiegato sopra – faceva comunque da barriera per un intervento più deciso e diretto di Washington. La previsione del governo americano era che non vi fossero pericoli immediati di ribellioni indipendentiste, ma che, nel medio periodo, anche in Mozambico e Angola avrebbero potuto prendere piede movimenti di protesta contro il regime coloniale, non soltanto da parte della popolazione di colore, ma anche da parte dei coloni bianchi. La risposta, per il momento giudicata adeguata da Washington, era l'invio preventivo di truppe da parte di Lisboa nelle sue colonie africane.

Al momento del suo insediamento alla Casa Bianca Kennedy aveva le idee piuttosto

Bibliography of African Affairs”, vol. 8(3), 1975, pp. 186-203:

DOI: <https://doi.org/10.1177/001132557500800303>

¹⁵ Y. RIPERT, *Decolonizing Diplomacy: Senghor, Kennedy, and the Practice of Ideological Resistance*, “African Studies Review”, v. 64, Issue 2, 2021, pp. 292-314:

DOI: <https://doi.org/10.1017/asr.2020.91>

¹⁶ Department of State, *National Security Council Report – Statement of U.S. Policy Towards South, Central and East Africa*, Washington, 19 January 1960.

¹⁷ Cfr. S. WEISSMAN, *What Really Happened in Congo*, “Foreign Affairs”, v. 93, n. 4, 2014, pp. 14-24.

chiare, in merito a come approcciare la questione coloniale, salvo il caso portoghese, verso cui il “ricatto azzorriano” di Salazar continuava a creare non pochi problemi. Insieme al fratello Robert, Procuratore Generale, John Kennedy affrontò – seppure incidentalmente - la questione mozambicana. Il più coinvolto fu Robert, che caldeggiò l’aiuto americano in favore di Mondlane e del FRELIMO nei confronti del fratello, il quale non conosceva il leader del movimento indipendentista mozambicano.

La via americana verso l’indipendenza fu perseguita da Mondlane con convinzione. Dopo una riunione del maggio 1961 presso il Dipartimento di Stato, ancora prima della fondazione ufficiale del FRELIMO, i contatti fra le due parti proseguirono. Cabrita cita un telegramma inviato dall’ambasciata americana in Tanzania (sede provvisoria del FRELIMO) a Washington – datato 28 giugno 1962 – in cui Mondlane chiede all’addetto economico, Thomas Byrne, che informi Wayne Fredericks, del Dipartimento di Stato, che il movimento “necessita disperatamente di fondi per consolidare l’indipendenza del FRELIMO in rapporto al Ghana e ai paesi del blocco comunista, e che aveva già speso \$1000 di tasca propria per raggiungere tale scopo”¹⁸.

Dalla CIA, in particolare da Paul Swaka, partì una proposta che aveva una qualche somiglianza col tentativo che, qualche anno più tardi, il fedelissimo di Salazar in Mozambico, Jorge Jardim, mise in piedi¹⁹: in entrambi i casi, il tentativo fallì. Si trattava di costruire un Mozambico e un’Angola indipendenti (il cosiddetto Piano di Comunità), con un periodo transitorio di otto anni, e la consegna – nel caso mozambicano – del potere a Eduardo Mondlane, considerato moderato e affidabile²⁰.

Una telefonata di cui oggi esiste una registrazione, risalente al 1963 (ossia un anno dopo la costituzione del FRELIMO e un anno prima che questi dichiarasse l’inizio della guerra armata contro il Portogallo) è assai esplicita quanto sia alle preoccupazioni che alle misure da adottare verso questa situazione: Robert, infatti, spiega al fratello che Mondlane, insieme alla moglie americana, Janet, stava cercando di diversificare gli aiuti per sostenere la causa dell’indipendenza; aiuti che, al momento, stavano provenendo da oltre cortina, più precisamente da Polonia e Cecoslovacchia, mentre la sede del FRELIMO, in Dar-es-Salaam, stava ricevendo una notevole influenza cinese, attraverso la Tanzania di Nyerere. Nella telefonata Robert riporta al fratello le necessità finanziarie espresse da Mondlane: centomila dollari in totale, di cui la metà potrebbe provenire dalla Fondazione Ford, e l’altra metà dal Dipartimento di Stato. La preoccupazione di JFK era che Mondlane non avrebbe mai potuto dire pubblicamente di aver ricevuto soldi dalla Casa Bianca, e quindi suggerisce che siano fondazioni private ad aiutare lui e il FRELIMO, proprio a causa delle ripercussioni negative che ciò avrebbe potuto comportare rispetto ai rapporti col Portogallo²¹.

Di fronte allo scenario internazionale, e all’interesse non elevato della Casa Bianca verso le colonie portoghesi, l’amministrazione americana scelse di non accentuare il conflitto con Lisbona, cessando così di fornire aiuto finanziario a Mondlane. L’opzione

¹⁸ J. CABRITA, *The Tortuous Road to Democracy*, New York, Palgrave, 2000.

¹⁹ Sull’iniziativa di Jardim, si veda J. JARDIM, *Moçambique Terra Queimada*, Lisboa, Portugalia, 1976

²⁰ A. SILVEIRA, *A mão estendida da América e a rejeição de Salazar*, in: M. LOFF, A. S. FERREIRA E J. CAMELO, *Da Descolonização ao Pós-colonialismo: perspectivas pluridisciplinares*, Porto, Universidade do Porto, 2015, pp. 181-200.

²¹ La telefonata – con alcuni interessanti commenti – può essere ascoltata in: ABM, *Robert Kennedy, John Kennedy e Eduardo Mondlane: O telefonema de 4ª feira, 8 de Maio de 1963*, “The Delagoa Bay World”, 21/07/2013:

<https://delagoabayworld.wordpress.com/2013/07/21/robert-kennedy-john-kennedy-e-eduardo-mondlane-o-telefonema-de-4a-feira-8-de-maio-de-1963/>

allora diventò obbligata, per la diplomazia frelimista: guardare a Est e iniziare, nel 1964, la lotta armata per liberare il territorio dal dominio portoghese. In sostanza, è in questo momento che inizia a formarsi quella linea di difficile equilibrismo, spostata verso il blocco sovietico, ma sempre attenta a non identificarsi totalmente, che ha portato, sin dalla metà degli anni Sessanta, alla ricerca di alleati fra paesi e organizzazioni che condividessero, indipendentemente dallo schieramento ideologico, le ragioni della lotta del FRELIMO. Fu così che il movimento – che aveva nel frattempo inviato i primi contingenti militari per specifiche formazioni in Algeria, con una base anche militare in Tanzania²² – aderì alla Conferenza delle Organizzazioni Nazionaliste delle Colonie Portoghesi, all'Organizzazione dell'Unità Africana, all'Organizzazione di Solidarietà dei Popoli Afro-Asiatici e Latino-Americani, infine al Consiglio Mondiale per la Pace, come lo stesso Mondlane ricorderà nel suo più importante scritto²³.

Così come gli Stati Uniti, anche le Nazioni Unite mantennero una posizione non proprio chiara, rispetto alle vicende coloniali portoghesi: se è vero, infatti, che varie altre risoluzioni furono votate per mettere pressione a Lisbona, mai fu imposto un embargo o misure comunque restrittive al governo di Salazar prima, Caetano poi, lasciando, di fatto allo stesso Portogallo la scelta di che cosa fare delle sue colonie africane²⁴.

Una volta scomparso Mondlane, assassinato il 3 di febbraio a Dar-es-Salaam in circostanze ancora non chiarite²⁵, la politica del doppio binario continuò, anche se con propensioni sempre più chiare verso il blocco sovietico e l'aiuto cinese. La diplomazia frelimista, però, non perse occasione per cercare di mantenere aperti i canali col mondo occidentale. Il caso dell'Italia, probabilmente, è il più significativo, insieme a quello della Chiesa cattolica. Per quel che riguarda l'Italia, il PCI, soprattutto con Dina Forti²⁶, e il comune di Reggio Emilia, diventano riferimenti essenziali per il FRELIMO durante la lotta di liberazione.

Come documentato grazie al Fondo Africa dell'archivio Soncini-Ganapini (conservato presso la biblioteca Antonio Panizzi di Reggio Emilia), prime corrispondenze epistolari fra il sindaco Bonazzi e il FRELIMO iniziarono nel 1964²⁷; esse troveranno uno sviluppo concreto in un gemellaggio ospedaliero, di cui Soncini sarà protagonista, e che porterà alla costruzione di un ospedale a Pemba, capitale di Cabo Delgado. A luglio del 1970, Marcelino dos Santos e Oscar Monteiro (altro “caneco” di notevole caratura intellettuale e futuro ministro nel governo socialista di Samora Machel) vengono ricevuti presso il comune di Reggio Emilia, e da lì inizia la cooperazione sanitaria decentrata. Nel 1973 si

²² Cfr. S. C. DUARTE, *A luta armada em Moçambique e a construção de uma nação*, “Tensões mundiais”, v. 16, n. 31, 2020, pp. 121-142.

²³ E. MONDLANE, *Lutar por Moçambique*, Maputo, Centro de Estudos Africanos, 2007 [ed.orig.: 1975].

²⁴ Sulla posizione delle Nazioni Unite rispetto a questo tema, cfr. A. ALMADA, SANTOS, *Os Debates da Organização das Nações Unidas sobre a Questão Colonial Portuguesa e o Desenvolvimento da Ideia de Autodeterminação (1965-1971)*, in “Cadernos de Estudos Africanos”, v. 35, 2018, pp. 13-32: DOI: <https://doi.org/10.4000/cea.2505>

²⁵ Cfr. su questo, la recente pubblicazione di G. ROBERTS, *The Assassination of Eduardo Mondlane: Mozambican Revolutionary in Dar es Salaam*, in “Revolutionary State-Making in Dar es Salaam: African Liberation and the Global Cold War, 1961–1974”, 2021, pp. 135-172, Cambridge, Cambridge University Press: DOI:10.1017/9781108990721.005.

²⁶ Il cui archivio è oggi disponibile a Reggio Emilia, presso l'ISTORECO. Cfr. A. ARATI, *Reggio-Africa: presentato l'Archivio Dina Forti e la nuova stanza del museo virtuale*, 03/05/2019, in <https://www.istoreco.re.it/reggio-africa-presentato-larchivio-dina-forti-e-la-nuova-stanza-del-museo-virtuale/>

²⁷ Su questo, cfr. E. ALBERANI, *La figura di Giuseppe Soncini tra azioni anticoloniali e aiuti sanitari*, in “Lingue e Linguaggi”, 32, 2019, pp. 361-385: DOI: 10.1285/i22390359v32p361

terrà una importantissima conferenza nella città reggiana, alla presenza dello stesso Samora Machel, che provocherà notevoli attriti con la delegazione diplomatica portoghese in Italia²⁸. Dal lato del comunismo italiano, il FRELIMO costituiva un esempio ideale, visto che era sì socialista, ma non completamente allineato rispetto a una Unione Sovietica da cui Berlinguer stava cercando faticosamente di smarcarsi²⁹.

All'interno di questa opera diplomatica, il FRELIMO ha modo anche di interessare relazioni proficue con la Chiesa cattolica. Uno storico incontro avvenne in Vaticano, nel 1970, fra i tre rappresentanti dei paesi africani di lingua portoghese ancora in lotta per ottenere l'indipendenza dalla madrepatria e Paolo VI. Si trattava di Amilcar Cabral per la Guinea-Bissau, Agostinho Neto per l'Angola e Marcelino dos Santos (in sostituzione di Samora Machel) per il Mozambico. Un incontro, questo, che il Papa promosse, consapevole della condizione di immobilismo da cui Lisbona avrebbe dovuto uscire, e che provocò una crisi diplomatica piuttosto seria fra i due stati³⁰.

Fu con questi presupposti, di un sovietismo non allineato, che il Mozambico raggiunse la propria indipendenza, dopo la rivoluzione dei garofani del 25 aprile del 1974 in Portogallo, e dopo aver negoziato, ormai da posizioni di forza, un accordo per un governo di transizione col nuovo esecutivo portoghese, il 7 di settembre del 1974, a Lusaka, capitale zambiana.

Il sovietismo non allineato in azione: il Mozambico socialista (1975-1986)

La politica estera mozambicana, una volta ottenuta l'indipendenza, seguì la stessa logica di quanto il FRELIMO – diventato nel frattempo partito unico – aveva fatto durante la lotta di liberazione. I due assi su cui la politica estera si fondò furono sia di tipo economico che politico-ideologico, strettamente legati. L'obiettivo centrale era eliminare lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, introducendo la figura dell'“Uomo Nuovo” quale elemento propulsore della rivoluzione sociale nazionale. Per far ciò, era necessario promuovere un processo di rapida modernizzazione, che si basava, inizialmente, su due grimaldelli: il rafforzamento di un apparato dello stato orfano dei funzionari portoghesi che, nel frattempo, avevano abbandonato in massa il paese; e le avanguardie operaie, a cui, poi, si sarebbero aggiunti i contadini, secondo un'alleanza classica di stampo leninista. Le cellule del partito si concentrarono, così, nel settore pubblico e nelle industrie, mentre in ambito rurale furono promosse cooperative e “villaggi comunali”, cercando di imitare quanto fatto dalla vicina Tanzania, con l'esperienza delle Ujaama. La tolleranza verso eventuali dissidenti o oppositori era nulla, e anche tutto ciò che era legato alle appartenenze etniche, linguistiche e religiose doveva essere superato mediante l'opera di illuminata modernizzazione e uscita dall'“oscurantismo” che Samora Machel aveva tracciato con mano sicura.

Sul piano politico-militare, il Mozambico si presentò come paese radicalmente progressista, con un forte impegno internazionalista. Sostenne esplicitamente, per

²⁸ Cfr. C. M. LANZAFAME E C. PODALIRI, *La stagione della solidarietà sanitaria a Reggio Emilia: Mozambico 1963-1977*, Torino, L'Harmattan Italia, 2004.

²⁹ Si veda P. BERRUSO, *L'Italia e la crisi della decolonizzazione*, in A. GIOVAGNOLI, S. PONS (a cura di), *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 397-442, 2003.

³⁰ Si veda B. C. REIS, *Portugal e Santa Sé no sistema internacional (1910-1970)*, in “Análise Social”, vol. XXXVI (161), 2001, pp. 1019-1059:

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218730431G8aHV5tv9Xo43MD7.pdf>

esempio, la lotta dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, la guerriglia a El Salvador così come quella dei sandinisti in Nicaragua e del FRETILIN a Timor-Est, contro l'occupazione dell'Indonesia. Inoltre, criticò esplicitamente il sostegno degli Stati Uniti al regime di Pretoria, l'appoggio britannico a Ian Smith e l'intervento francese in Zaire e in Ciad. Anche il Fronte Polisario fu appoggiato da Maputo, chiedendo, insieme a Libia e Algeria, l'indipendenza immediata del Sahara Occidentale³¹. Questo significativo apparato ideologico portò il Mozambico a diventare un punto di riferimento per diversi profughi ed esiliati politici, sia dei paesi vicini (in particolare sudafricani) che dell'America Latina, soprattutto brasiliani. Nonostante il radicalismo evidente sin dai primi giorni dell'indipendenza, Washington riconobbe lo stato mozambicano, aprendo un'ambasciata a Maputo alla fine del 1975, a differenza di ciò che avvenne con l'Angola.

L'internazionalismo progressista portò il Mozambico ad aderire a varie organizzazioni, oltre alle Nazioni Unite e all'organizzazione per l'Unità Africana: sul piano regionale, agli stati del *Front Line*, che sostenevano le lotte di liberazione di Namibia, Sud Africa e Zimbabwe (Rodhesia del Sud) da parte dei rispettivi movimenti; e, dal 1980, all'organizzazione formale che risultò dalla trasformazione del *Front Line*, la SADCC (Southern African Development Coordination Conference), che divenne poi SADC (Southern African Development Community) nel 1992. Aderì al movimento dei paesi non-allineati, che aveva sostenuto in modo deciso la causa delle ex-colonie portoghesi in Africa durante la lotta di liberazione, soprattutto in occasione della sua III conferenza tenutasi a Lusaka nel 1970, a cui il FRELIMO aveva partecipato³².

Sin dall'approvazione della prima Costituzione nel 1975, che restò in vigore fino al 1990³³, furono evidenti due elementi nella politica estera mozambicana: la linea di equilibrio diplomatico iniziata con Eduardo Mondlane, e una chiara gerarchia di alleanze internazionali: la Costituzione (art. 23) stabiliva infatti che il Mozambico avrebbe stretto rapporti di "amicizia e cooperazione con tutti gli stati, sulla base del principio del reciproco rispetto per la sovranità e integrità territoriale" e della non interferenza in questioni interne. Non mancarono però importanti specificazioni: anzitutto, furono identificati come principali alleati queglii stati, soprattutto africani, che stavano consolidando i rispettivi processi nazionali e di acquisizione delle libertà non soltanto politiche, ma anche economiche rispetto alle potenze colonialiste e imperialiste, come vengono definite nell'art. 20 della Costituzione, oltre a quelli che ancora combattono per raggiungere la libertà. A questi alleati se ne dovevano aggiungere altri, definiti come "naturali", ossia i paesi socialisti (art. 22). Infine, altre forze "democratiche e progressiste del mondo" dovevano essere considerate come possibili partners, all'interno di un programma di disarmamento e pace a livello internazionale (art. 24).

Nella pratica, in una prima fase prevalsero i condizionamenti ideologici nella politica estera di Maputo, anche pagando costi salatissimi. Immediatamente dopo il raggiungimento dell'indipendenza, infatti, la RENAMO viene costituita formalmente, iniziando una guerra distruttiva, che metterà in ginocchio l'intera economia del paese.

³¹ A. ISAACMAN E B. ISAACMAN, *Mozambique from colonialism to revolution, 1900-1982*, New York, Routledge, 2019 [1ª edizione: 1983].

³² Conference of Non-Aligned States, *Resolutions of the Third Conference of Non-Aligned States*. Lusaka, September 1970:

https://media.africaportal.org/documents/SAIIA_RESOLUTIONS_OF_THE_THIRD_CONFERENCE_OF_NON-ALIGNED_STATES.pdf

³³ República Popular de Moçambique, *Constituição da República Popular de Moçambique*, in "Boletim da República", I Série, Número I, 25/06/1975: <https://gazettes.africa/archive/mz/1975/mz-government-gazette-series-i-dated-1975-06-25-no-1.pdf>

Ciononostante, almeno sino al 1984 il partito-stato FRELIMO non desiste rispetto ai suoi ideali di solidarietà internazionale, per poi cedere a una visione più pragmatica della sua politica estera.

La sintesi di queste necessità può essere così descritta. In primo luogo, sostegno ai paesi e movimenti in lotta per la loro liberazione: il riferimento è, in particolare, a due situazioni distinte ma molto simili. Da un lato, l'alleanza con l'African National Congress (ANC), capeggiato da Mandela, che cercava di liberarsi dall'oppressivo regime dell'apartheid, e dall'altro quella con lo Zimbabwean African National Union (ZANU), in cui Robert Mugabe prese il sopravvento dopo varie lotte interne, il cui obiettivo fu raggiunto con gli Accordi di Lancaster House, nel dicembre del 1979, ponendo così fine al regime di minoranza bianco di Ian Smith. Il sostegno alla ZANU costò rappresaglie significative da parte proprio di Ian Smith. Fu lui, infatti, inizialmente, a finanziare la RENAMO e la sua guerra civile. André Matsangaisse, primo leader della RENAMO, dichiarò, alla radio "Voz da África Livre", gestita dalla RENAMO in territorio rhodesiano, che ciò che più importava, in quel momento, era arrestare l'esperienza socialista in Mozambico, mentre soltanto più tardi si sarebbe definito meglio il quadro ideologico e politico in cui collocarsi³⁴. Dopo gli accordi di Lancaster House, la RENAMO fu finanziata dal regime sudafricano, iniziando però ad avere basi piuttosto solide soprattutto nelle campagne del centro-nord del paese, aprendo due delegazioni ufficiali in Europa, ossia in Portogallo e nell'ex Germania Occidentale³⁵. Nel 1982, una sorta di manifesto programmatico emerse dal congresso della RENAMO, avendo come suoi punti qualificanti, oltre alla necessità di superare l'esperienza socialista, la creazione di un regime democratico e l'instaurazione di un'economia di mercato³⁶. Il Mozambico, di fronte a una situazione che si configurò da subito come molto grave, assunse una iniziativa politica tanto significativa quanto disperata ad appena un anno dal raggiungimento della propria indipendenza: la richiesta di una ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a sostegno dell'economia mozambicana e a ulteriore condanna del regime di Ian Smith. Secondo quanto determinato dalla risoluzione 235 del 1968 delle Nazioni Unite, infatti, Maputo applicò alla lettera le sanzioni previste contro la Rhodesia de Sud, chiudendo i confini. I costi economici furono immediatamente valutati come insostenibili, dal lato mozambicano, e calcolati intorno ai 510 milioni di dollari, con la perdita di circa 100.000 posti di lavoro da parte dei lavoratori mozambicani occupati in Rhodesia.³⁷ Col sostegno dei paesi africani, della Cina, dell'Unione Sovietica, dell'Italia ma anche degli Stati Uniti, che inizialmente volevano astenersi, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite votò una nuova risoluzione lodando la serietà delle misure di embargo adottate da Maputo contro la Rhodesia, condannando le incursioni dei militari rhodesiani in Mozambico per destabilizzare il paese, e facendo appello alla buona volontà degli stati per aiutare l'economia del Mozambico.³⁸ L'appello non contribuì più di tanto a favorire nuovi

³⁴ Cfr., su questo primo periodo della RENAMO e dei suoi rapporti con la Rhodesia, B. COLE, *The Elite: The Story of the Rhodesian Special Air Service*, Amanzimtoti (SA), Three Knights, 1984.

³⁵ Si veda A. LEÃO, *Different Opportunities, Different Outcomes – Civil War and Rebel Groups in Angola and Mozambique*, in "Discussion Paper", Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2007: <https://core.ac.uk/download/pdf/71734602.pdf>

³⁶ Cfr. A. VINES, *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* London: James Currey, 1996

³⁷ Cfr. A. HAMA THAY, *Leadership and Decision Making Processes in Mozambique: Governance of Samora Machel – 1975-1986*, in "Brazilian Journal of African Studies", v. 5, n. 10, 2020, pp. 149-167.

³⁸ UNITED NATIONS, SECURITY COUNCIL, *Decision of 17 March 1976 (1892nd meeting): resolution 386 (1976)*:

<https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/en/sc/repertoire/75->

interventi in favore dell'economia mozambicana, soprattutto da parte dei paesi occidentali, e la situazione si risolse, come appena ricordato, alla fine del 1979, con la caduta del regime di Ian Smith, ma con costi economici e politico-militari notevoli per il Mozambico.

Più complesso ancora fu il tribolato rapporto col regime di Pretoria, anche questo incentrato, fino al 1984, sull'applicazione letterale degli ideali di solidarietà internazionale più che degli interessi economico-politici interni. Questo atteggiamento, coraggioso, ma per certi versi anche temerario, fu in parte determinato dall'iniziale politica di Pretoria non pregiudizialmente ostile verso i nuovi vicini indipendenti, Angola e Mozambico. Pretoria aveva infatti cercato di instaurare relazioni di non belligeranza con le due ex-colonie portoghesi, contando sulla loro dipendenza, soprattutto nel caso del Mozambico, rispetto alla sua potente economia³⁹. Uno schema che, però, si rivelò ben presto non adeguato, visto che il governo di Samora Machel aveva stretto legami fortissimi con l'ANC, e che il sud del paese, soprattutto Matola e Maputo, pullulava di membri del partito di Mandela, ormai stabilitisi in territorio mozambicano. Come conseguenza immediata del fallimento della politica di buon vicinato, il Sud Africa iniziò, intorno al 1980-81, a finanziare la RENAMO, realizzando anche raid diventati famosi in terra mozambicana. Presso Matola, per esempio, dove trovavano ospitalità diversi membri dell'Mkhonto we Sizwe (MK), il braccio armato dell'ANC fondato nel 1960 da Nelson Mandela, il 30 gennaio del 1981 il South Africa National Defense Force effettuò un bombardamento, in cui morirono tredici quadri dell'MK e un mozambicano. La politica di destabilizzazione di Pretoria si estese a tutti gli stati vicini, dal Mozambico all'Angola, dalla Zambia allo Swaziland, dal Lesotho allo Zimbabwe, oltre all'occupazione della Namibia. In secondo luogo, a fronte di un conflitto ormai pervasivo, Maputo privilegiò le relazioni con quei paesi che potevano garantire aiuti militari: Zimbabwe innanzi tutto, che contrapponeva le proprie truppe nel centro del paese all'avanzata della RENAMO, e in parte Tanzania e Malawi; e poi URSS e Cuba, assai meno la Cina. Coi paesi del blocco sovietico vennero firmati accordi di cooperazione in vari ambiti. Con l'URSS fu firmato a Maputo, nel 1977, un trattato di aiuto reciproco, cooperazione e amicizia, seguito, un anno dopo, da un accordo specifico sull'educazione tecnica di quadri mozambicani, che iniziarono a formarsi in Unione Sovietica; con la Bulgaria furono firmati, negli stessi anni, accordi in ambito di cooperazione agricola e sanitaria, e lo stesso fu fatto con Cuba (soprattutto per l'invio di medici in Mozambico), Corea del Nord e Angola, mentre anche con la Cina fu firmato un protocollo, anche se Pechino, dopo la delusione angolana, tese a disimpegnarsi rispetto alla sua presenza in Africa, Mozambico compreso⁴⁰. L'Unione Sovietica, invece, inviava armi e dava formazione militare, ma sul terreno l'impegno fu ridottissimo: la guerra civile mozambicana, infatti, non passò dal processo di internazionalizzazione che si verificò in Angola, dove truppe sovietiche e cubane si fronteggiavano direttamente con quelle sudafricane. Il conflitto, che pure era uno specchio della guerra fredda, mantenne

80/Chapter%208/75-80_08-10-

Request%20by%20Mozambique%20under%20Article%2050%20of%20the%20Charter%20in%20relation%20to%20the%20situation%20which%20has%20arisen%20as%20a%20result%20of%20its%20decision%20to%20impose%20sanctions%20against%20Southern%20Rhodesia.pdf.

³⁹ S. METZ, *The Mozambican African Resistance and South African Foreign Policy*, in "African Affairs", v. 85, n. 341, 1986, pp. 491-507.

⁴⁰ Cfr. M. AZEVEDO, *Mozambique and the West: The Search for Common Ground, 1975-1991*, in "Conflict Quarterly", Spring, 1991, pp. 30-50.

caratteristiche più regionali che internazionali⁴¹. Con Cuba i rapporti si intensificarono a partire dal 1977; sia Mondlane che Machel, che avevano incontrato Che Guevara durante la lotta per l'indipendenza, non ne avevano avuto una grande impressione, a causa della scarsa conoscenza che questi aveva dimostrato nei confronti della situazione socio-politica africana; nel 1977, però, Machel invitò Fidel Castro – in visita in Etiopia – a raggiungerlo a Beira. Da quell'incontro, oltre che dalla gestione di una complicata situazione in Angola in cui Cuba supportò Agostinho Neto contro il presunto colpo di stato di Nito Alves di cui Machel venne a conoscenza, i rapporti fra i due paesi divennero fondamentali. Già nel 1977, 1200 studenti mozambicani furono mandati all'Havana con una borsa di studio completa del governo cubano, e un mese dopo Machel fece la sua prima visita nel paese latino-americano. Dal 1977 al 1979 circa 800 cubani si trovavano in territorio mozambicano (i 2/3 rispetto al contingente sovietico), di cui ¼ erano consiglieri militari e gli altri tecnici agronomi, chimici e medici, fra cui il medico personale di Samora Machel⁴². Nella gerarchia diplomatica, al di sotto dei rapporti coi paesi africani alleati e con quelli dell'Est europeo e comunisti come Cuba, il Mozambico situò le relazioni coi paesi occidentali “democratici”. Con essi vennero sottoscritti accordi tecnici, privilegiando i settori dell'educazione, salute, formazione tecnico-professionale e aiuti umanitari. Con l'Italia, i rapporti furono da subito eccellenti e privilegiati, anche grazie al clima politico di quegli anni, incentrato sul compromesso storico. L'Italia fu il primo paese occidentale a riconoscere l'indipendenza del Mozambico, e già nel 1977 fu firmato un primo accordo di cooperazione, poi ampliato nel 1981, anno in cui Pertini ricevette Samora Machel a Roma, mentre anche l'ENI aveva già aperto un canale di investimento, poi sospeso a causa della guerra civile⁴³. Nei successivi anni l'Italia avrà un ruolo decisivo sia in ambito di cooperazione universitaria⁴⁴ che nella mediazione per il raggiungimento della pace, anche grazie alla Comunità di Sant'Egidio⁴⁵. L'altro paese europeo con cui il Mozambico stabilì rapporti preferenziali fu la Svezia. Mondlane visitò in due circostanze questo paese, che dette sostegno alla lotta di liberazione, ma non dal punto di vista militare, circostanza di cui sia Mondlane che Machel ebbero a lamentarsi.⁴⁶ Col raggiungimento dell'indipendenza, la Svezia orientò i suoi sforzi verso il settore educativo, sostenendo in particolare le scuole primarie e l'insegnamento universitario, mediante l'agenzia di cooperazione SIDA.⁴⁷ Un discorso a parte merita il rapporto con gli

⁴¹ Cfr. A. LEÃO, *op. cit.*

⁴² Sui rapporti Cuba-Mozambico si veda G. GUNN, *Cuba and Mozambique*, in “CSIS Africa Notes”, n. 80, 28/12/1987:

https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/anotes_128702.pdf

⁴³ Cfr. D. SICURELLI, *Italian Cooperation with Mozambique: explaining the emergence and consolidation of a normative power*, in “Italian Political Science Review”, 50, 2020, pp. 254-270: DOI: 10.1017/ipo.2019.38

⁴⁴ Su cui si può vedere L. BUSSOTTI, A. DE MUTI, *Italy and Mozambique: science, economy & society within a history of an anomalous cooperation*, in “Advances in Historical Studies”, 2, 2012, pp. 185-193: DOI: 10.4236/ahs/.201324023

⁴⁵ Sulla mediazione relativa al processo di pace cfr. R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Mozambico: dalla guerra alla pace. Storia di una mediazione insolita*, Torino, San Paolo, 1994.

⁴⁶ Un'attenta ricostruzione dei rapporti fra Svezia e FRELIMO prima dell'indipendenza del Mozambico è fornito da T. SELLSTRÖM, *Sweden and National Liberation in Southern Africa, vol. I*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1999: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:272713/FULLTEXT01.pdf>

⁴⁷ Cfr. G. ÅKESSON, *Trends and changes in the education sector in Mozambique and the significance of Swedish support*, Maputo, 2004:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sB1VvhbDopoJ:https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d97790.doc+&cd=11&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=opera>.

Stati Uniti. Dopo il fallito tentativo di Mondlane che aveva perorato la causa mozambicana a Washington, di fatto fallendo in questa missione, la Casa Bianca aveva riconosciuto il nuovo governo di Maputo. Tuttavia, le relazioni fra i due paesi si mantennero a dir poco fredde, visto il sostegno americano al regime di Pretoria, nonché posizioni ideologiche e politiche contrapposte. Il culmine della tensione venne raggiunto nel 1981, quando Samora Machel espulse sei membri dell'ambasciata americana dal Mozambico, accusati di portare avanti operazioni di spionaggio come agenti della CIA. Il fatto fu largamente propagandato dalla stampa locale, e sventolato come uno scalpo del potente nemico all'opinione pubblica mozambicana e internazionale⁴⁸.

Le basi della politica estera mozambicana appena descritte cambiarono in modo radicale e piuttosto improvviso a causa degli effetti devastanti della guerra civile e del progressivo disimpegno di Mosca verso Maputo. La situazione economica era disperata: il Sud Africa aveva tagliato del 30% l'accesso dei lavoratori mozambicani presso le sue miniere, il fallimento delle politiche agricole era evidente, il Mozambico spendeva circa il 20% del suo peraltro non ricco bilancio nel settore della difesa, mentre il PIL, in circa cinque anni, crollò del 30%, rendendo il paese uno dei più poveri, se non il più povero al mondo. A fronte di tutto ciò, l'impegno sovietico fu sempre meno consistente⁴⁹. Al IV Congresso del FRELIMO i dirigenti presero atto di una situazione ormai insostenibile, iniziando a prefigurare aperture economiche in senso liberale. Un ultimo tentativo fu fatto da colui che normalmente teneva le relazioni col mondo socialista, Sérgio Vieira: Maputo cercò di convincere Mosca a essere ammessa al COMECON. Circostanza che non si verificò, sia a causa della crisi che già stava pervadendo il mondo sovietico, che per il fatto – secondo alcuni studiosi – che il Mozambico avrebbe rifiutato la costruzione di una base militare russa sul proprio territorio, volendo mantenere l'Oceano Indiano come zona di pace e denuclearizzata⁵⁰.

Da ciò che oggi è dato sapere, grazie a nuovi documenti russi declassificati, Machel maturò la netta sensazione che quel mondo stava per finire sin dal 1983, quando incontrò a Mosca l'allora primo ministro, Nikolai Tikhonov, come rivelò più tardi al suo omologo angolano, José Eduardo dos Santos. In una riunione tenutasi a Luanda appena sei mesi prima della sua scomparsa, ad aprile del 1986, Machel avrebbe suggerito a Dos Santos di percorrere strade alternative al sostegno di URSS e Cina, aprendo così un nuovo cammino con gli Stati Uniti⁵¹.

Il 1983 è un anno fondamentale per la politica estera mozambicana, che entra in una fase di *Realpolitik*, in parte abbandonando il portato ideologico che da sempre l'aveva caratterizzata. In primo luogo, la firma degli accordi di Nkomati con l'acerrimo nemico sudafricano. Dopo almeno due anni di trattative, l'accordo fu firmato nel 1984. Parte della sinistra internazionale lo giudicò come un vero e proprio tradimento del Mozambico agli

⁴⁸ Si veda su questo l'articolo, non firmato, intitolato *Rede de spionagem da CIA desmantelada no nosso País*, in "Notícias", 05/03/1981:

https://www.mozambiquehistory.net/governance/snasp/19810305_rede_de_espionagem.pdf

⁴⁹ Su questo cfr. A. C. JOSÉ, *Neoliberalismo e crise do trabalho em Moçambique: O caso da indústria de caju*, in "O Cabo dos Trabalhos", n. 1, 2006, pp. 1-37:

https://cabodostabalhos.ces.uc.pt/n1/documentos/200611_neoliberalismo_mocambique.pdf

⁵⁰ È questa l'opinione di J. HANLON, *Mozambique: The Revolution under Fire*, London, Zen Books, 1984.

⁵¹ Vedasi, su questo, *Machel desiludiu-se com Moscovo e tentou sensibilizar Eduardo dos Santos*, in "Voa Português", 14/07/2011:

<https://www.voaportugues.com/a/machel-desiludiu-se-com-moscovo-e-tentou-sensibilizar-eduardo-dos-santos-125350538/1260684.html>

ideali socialisti (Cuba compresa, che però continuò a cooperare con Maputo)⁵², e una umiliazione per Samora Machel⁵³. In realtà, fu il tentativo, da parte di Maputo, di porre fine all'aiuto sudafricano nei confronti della RENAMO che stava distruggendo il paese; in cambio, il Mozambico avrebbe dovuto espellere tutti i rappresentanti dell'ANC e del suo braccio armato dal proprio territorio. Se questa seconda circostanza si verificò, aprendo così una crepa notevole fra FRELIMO e ANC, il regime di Pretoria continuò a finanziare la RENAMO, che anzi intensificò ancor di più la sua guerriglia, mettendo a ferro e fuoco il paese⁵⁴.

Ma il 1983 è anche l'anno in cui Samora Machel inizia i suoi viaggi "di conversione" in Occidente. Prima, appunto nel 1983, in Portogallo, poi, nel 1985, a Roma per conferire con Cossiga e Craxi, in Vaticano per parlare con Giovanni Paolo II, a Londra, per vedere Margaret Thatcher (che nel frattempo aveva avuto un incontro niente affatto cordiale col leader sudafricano, P.W. Botha) e a Washington, in uno storico incontro con Ronald Reagan⁵⁵. Il presidente americano prenderà una posizione decisiva per la fine del conflitto in Mozambico: considerando la RENAMO come una banda di crudeli assassini, Reagan ordinò – anche su consiglio della Thatcher – di non fornire armi a questo movimento, imponendo ai suoi collaboratori di non voler mai più sentirne parlare.

Il documento che rappresenta anche simbolicamente il cambiamento di rotta nella politica estera del Mozambico è un comunicato del consiglio dei ministri datato 11 ottobre del 1985, all'indomani del ritorno di Samora Machel dagli Stati Uniti.⁵⁶ Il Comunicato ricorda che la visita presidenziale a Washington deve essere inquadrata nella generale politica di pace e cooperazione del Mozambico, enfatizzando lo storico non-allineamento del paese, in modo da smarcarsi preventivamente da possibili critiche (che comunque non si faranno attendere) da parte dei paesi comunisti, URSS in particolare. Il Comunicato sottolinea il clima di cordialità presente a Washington, in cui Samora Machel cercò di insistere sulla necessità che il Sud Africa rispettasse l'Accordo di Nkomati, nell'illusione che ciò potesse fermare il conflitto. Inoltre, viene sottolineato come sia necessario approfondire i rapporti bilaterali fra i due paesi, sia in ambito di un maggior impegno americano in termini di aiuto alimentare che di investimenti in grado di favorire la ricostruzione economica del Mozambico.

Il quadro politico era ormai maturo affinché il Mozambico passasse dalla parte occidentale a pieno titolo: fu così che, anche grazie alla capacità diplomatica dimostrata, e nonostante la morte per un incidente aereo in territorio sudafricano di Samora Machel il 19 ottobre del 1986, nel 1987 fu approvato il primo Piano di Aggiustamento Strutturale,

⁵² Si veda L. BUSSOTTI, *Il Mozambico nella stampa italiana. Il caso de "L'Osservatore Romano" e de "La Repubblica"*, in L. BUSSOTTI, S. E. NGOENHA (a cura di), *Le grandi figure dell'Africa lusofona*, Udine, Aviani, 2011, pp. 127-160.

⁵³ È questa la posizione di E. N. LANGA, *Diplomacy and Foreign Policy in Mozambique: The First Post-Independence Government – Samora Machel (1975-1986)*, in "Brazilian Journal of African Studies", v. 6, n. 11, 2021, pp. 11-32.

⁵⁴ Cfr., su questi accordi, J. CABRITA, *The Tortuous Road*, cit.

⁵⁵ Sull'incontro della Thatcher con Botha, cfr. M. PLAUT, *What really happened when Margaret Thatcher met South Africa's P W Botha?*, in "The New Statesman", 03/01/2014: <https://www.newstatesman.com/politics/2014/01/what-really-happened-when-margaret-thatcher-met-south-africas-p-w-botha>; su quello fra Reagan e Machel si veda R. KAPLAN, *The Good American*, New York, Random House Trade. Sul dibattito interno ai repubblicani rispetto alla "questione mozanbicana", vedasi C. CROCKER, *High Noon in Southern Africa*, New York, W W Norton & Company.

⁵⁶ Cfr. República Popular de Moçambique – Conselho dos Ministros, *Comunicado*, in "Boletim da República", Série I, n. 43, 23/10/1985:

<https://gazettes.africa/archive/mz/1985/mz-government-gazette-series-i-dated-1985-10-23-no-43.pdf>.

a cui fecero seguito l'approvazione di una nuova Costituzione di stampo liberal-democratico nel 1990 (anche se votata ancora da un parlamento a partito unico), la firma degli accordi generali di pace a Roma nel 1992, e infine le prime elezioni libere nel 1994, con la vittoria (ma meno netta rispetto a quello che la comunità internazionale immaginava) del FRELIMO. Il guado era stato passato, adesso il Mozambico era un paese saldamente filo-occidentale, come dimostrò anche la sua adesione al Commonwealth, nel 1995, alla CPLP (Comunità dei Paesi di Lingua Ufficiale Portoghese) e a tutta una serie di altre organizzazioni sovranazionali di stampo liberale, con la ratifica della maggior parte delle convenzioni internazionali per la tutela dei diritti umani, che così entravano nell'agenda politica interna. Il successore alla Ponta Vermelha di Samora Machel, Joaquim Chissano, incarnava perfettamente il nuovo corso: ex-ministro degli esteri, aveva nelle capacità diplomatiche la sua dote migliore, e infatti, nella sua lunga stagione da presidente (dalla morte di Samora Machel, a fine 1986, fino al 2004) riuscì a sviluppare relazioni internazionali tali da mettere il Mozambico al centro dell'agenda di molti paesi, soprattutto occidentali, ormai considerati come i nuovi amici.

Il filo-atlantismo di Joaquim Chissano e la fine della luna di miele con l'Occidente (1986-2016)

I circa vent'anni che seguirono alla morte di Samora Machel furono caratterizzati da una virata piuttosto evidente della politica estera mozambicana in favore dell'Occidente, anche a causa del collasso dell'impero sovietico. È possibile affermare, infatti che, nonostante le differenze molto significative fra Chissano, considerato il più liberale dei capi di stato mozambicani, e Armando Emílio Guebuza, che gli succedette nel 2004, restando in carica fino al 2014, ciò che dominò le relazioni internazionali di Maputo in questa fase fu l'aggancio, e perfino la dipendenza, dall'Occidente, con una sempre più accentuata integrazione di tipo regionale nella SADC. All'interno di questa lunga luna di miele, però, il secondo mandato di Guebuza (2009-2014) segna l'inizio di una certa discontinuità nella politica estera mozambicana, con l'avvicinamento ulteriore alla Cina, alla Russia e al Brasile di Lula, oltre che ad altri attori emergenti, iniziando così a diversificare i rapporti rispetto al modello filo-occidentale dell'era-Chissano. In ogni caso, il *terminus ad quem* del 2016 rappresenta la vera discontinuità, determinata da un episodio specifico: la scoperta, da parte dei donatori occidentali, di un debito pubblico occulto di 2,2 miliardi di dollari. Ciò ha minato a fondo il rapporto di fiducia nei confronti di Maputo, accelerando così un ulteriore cambiamento delle relazioni internazionali fra Occidente e Mozambico. Il conflitto in atto nel nord del paese, a Cabo Delgado, oggetto di attacchi di matrice jihadista dal 5 ottobre del 2017, ha poi ulteriormente accentuato questa tendenza. In estrema sintesi, è possibile identificare le seguenti caratteristiche, in riferimento al periodo qui considerato, quello dell'apertura democratica.

Innanzitutto, una scelta obbligata: aderire non soltanto alle istituzioni di Bretton Woods, bensì abbracciare tutto ciò che, in termini politico-istituzionali, tale posizionamento internazionale avrebbe comportato fu una scelta obbligata, a causa della disastrosa situazione socio-economica in cui il paese versava verso la fine del conflitto. Il passaggio verso un modello democratico era l'unica maniera per non porre in causa l'aiuto finanziario esterno, vitale in quel momento della storia del Mozambico, come del resto di molti altri paesi africani. Questa transizione fu fatta senza alcun coinvolgimento dei cittadini mozambicani, così come era avvenuto per l'opzione per il socialismo subito

dopo il raggiungimento dell'indipendenza. Il FRELIMO continuò a esercitare il suo potere in modo autoritario e centralizzato, sovrapponendo partito e stato, e soprattutto considerando i processi elettorali come una mera formalità da espletare per soddisfare le esigenze dei nuovi partners preferenziali, gli occidentali, ma manipolandole a piacimento, come la storia politica del paese dimostra ormai molto chiaramente⁵⁷. L'unico ambito in cui lo stato mozambicano mai si dispose a cooperare fu proprio quello elettorale⁵⁸, permettendo così al partito-stato manipolazioni che, come nel 1999, portarono a risultati che probabilmente non rispecchiavano il volere degli elettori⁵⁹. Di fronte a questa situazione, la comunità internazionale occidentale ebbe un atteggiamento di complice benevolenza verso il Mozambico, che assurse a esempio continentale di successo di democratizzazione e di pace⁶⁰. Non mancavano osservatori critici, solo che questi furono emarginati rispetto a un dibattito internazionale, il cui obiettivo era la penetrazione del capitale occidentale Mozambico⁶¹. La vittoria occidentale fu anche simbolica, oltre che politica ed economica: finalmente il "duro" Mozambico era stato ridotto a stato-modello del neoliberalismo occidentale, e in cambio fu trattato assai docilmente da quasi tutti i paesi occidentali.

Una pace "negativa" e una politica di *Budget Support*: le tensioni di varia natura presenti nel paese (etniche, sociali, economiche, politiche) furono coscientemente ignorate da parte dei partners occidentali, che avevano bisogno di ostentare l'ottimo lavoro fatto in Mozambico, anche in confronto ad altri casi africani, fra cui l'Angola.⁶² Nel frattempo, la cooperazione americana (USAID) diveniva il primo donatore bilaterale del paese, mentre i partners occidentali formarono una "troika" per sostenere direttamente il bilancio pubblico mozambicano, mediante il programma di *Budget Support*. Nel 1992, al momento degli accordi di pace, il prodotto interno lordo del Mozambico dipendeva per l'87% da donazioni esterne. Nonostante diversi progressi, nel 2001 questa dipendenza superava ancora il 50%, e raggiungeva i 2/3 quanto agli investimenti. Le politiche di

⁵⁷ Su questi aspetti si veda E. MORIER-GENOUD, *Mozambique since 1989: Shaping Democracy after Socialism*, in A. R. MUSTAPHA, L. WHITFIELD, *Turning Points in African Democracy*, Suffolk, James Currey, 2009.

⁵⁸ M. DE TOLLENAERE, *Apoio à Democratização a Moçambique pós-conflito*, The Hauge, Netherlands, Institute of International Relations, 2006.

⁵⁹ Cfr. L. BRITO, *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique*, in "Discussion Papers" No. 4, Maputo, IESE, 2008, e C. R. SILVA, *As eleições e a democracia moçambicana*, in *Janus 2015-2016*, 2016, pp. 34-35:

http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.13_CarolinaSilva_DemocraciaMocambique.pdf

⁶⁰ Molto significativo un libro, che si trova ancora oggi per le vie di Maputo, dal titolo tanto emblematico quanto, oggi, sardonico, considerando il ritorno alla guerra con la RENAMO nel 2013-2014, e l'attuale conflitto a Cabo Delgado, di cui non si vede la fine: L. VAN DEN BERGH, *Porque prevaleceu a paz. Moçambicanos respondem*, Maputo, AWEPA, 2009.

⁶¹ Alcuni fra gli scritti critici più interessanti della critica specializzata sul modello mozambicano possono essere i seguenti: C. ALDEN, *Mozambique: A Success Story in Crisis*, in "Global Insight", London, 10, 2001, <http://eprints.lse.ac.uk/7657/>; L. DE BRITO, *Uma reflexão sobre desafios da paz em Moçambique*, in L. DE BRITO, C. N. CASTEL-BRANCO, S. CHICHAVA, A. FRANCISCO, *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo, IESE, 2014, https://www.iese.ac.mz/iese_des2014/; M. CAHEN, *O Estado, etnicidades e a transição política. Unicidade, unidade ou o pluralismo do Estado?*, in J. MAGODE, *Moçambique: etnicidades, nacionalismo e o Estado. Transição inacabada*. Maputo, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996, pp. 18-39; J. HANLON, *Peace Without Profit*, London, Heinemann, 1996; G. CARBONE, *Continuidade na renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilisation of the Frelimo-Renamo party system*, in "The Journal of Modern African Studies", vol. 43, Issue 3, 2005, pp. 417-442. DOI: 10.1017/S0022278X05001035

⁶² Cfr. L. BUSSOTTI, *Peace and Democracy in Mozambique: An Endless Transition*, in "Africa Development", v. 46, n. 2, 2021, pp. 1-16.

Budget Support furono originate, in primis, da una riflessione da parte di vari paesi occidentali, soprattutto quelli nordici, Svezia in testa, insieme a Giappone, Australia e altri, con l'idea di passare da aiuti bilaterali ad altri più coordinati e diretti a sostenere il bilancio pubblico; e poi dal cambiamento delle politiche portate avanti delle istituzioni finanziarie internazionali, come FMI e Banca Mondiale, che iniziarono a rivolgersi verso la lotta alla povertà; da qui, l'approvazione, da parte del governo mozambicano, del PARPA (Piano di Azione per la Riduzione della Povertà), nel 2001. Il primo documento di sei donatori per implementare il *Budget Support* risale al 2000, mentre nel 2005 i partecipanti alla troika erano già 17⁶³.

Apertura ai grandi investimenti stranieri e balzo economico: l'ondata di liberalizzazioni e privatizzazioni che investì il Mozambico portò, come sua ovvia conseguenza, alla penetrazione del capitale internazionale, in modo sempre più massiccio e in ambiti diversificati. Il flusso degli investimenti diretti esteri toccava ogni anno nuovi record: se, nel 1998 era ancora fermo a circa 64 milioni di dollari, nel 1999 aveva raggiunto i 381 milioni, e nel 2008 i 587⁶⁴. Il modello di sviluppo del Mozambico tendeva a riprodurre quello presente in molti altri paesi africani: da un lato, investimenti nell'industria pesante, come quello dell'australiana Mozal a Matola nel settore dell'acciaio alla fine degli anni Novanta, per un investimento complessivo di circa due miliardi di dollari; dall'altro, industria estrattiva di carattere energetico, come il carbone di Tete della brasiliana Vale, o il gas di Panda (Inhambane) da parte della sudafricana Sasol, per finire, in epoca più recente, col gas di Cabo Delgado da parte dei maggiori colossi internazionali del comparto, come Exxon, Total, Anadarko, ENI, fra gli altri. Un ulteriore ambito di intervento, che interessò per anni anche imprese italiane, fu quello infrastrutturale: prima con una presenza molto significativa della CMC, una cooperativa ravennate che poi espanse le sue attività anche in Sud Africa e Angola, poi con la penetrazione del capitale cinese, che costruì praticamente tutti gli edifici ministeriali nuovi, compreso il campus della principale università del paese, la Eduardo Mondlane, e che prese sempre più terreno con l'entrata al governo di Guebuza al posto di Chissano.

Processo di integrazione regionale: l'ultimo asse privilegiato fu l'impegno significativo del Mozambico nella politica di integrazione regionale, incarnata dalla SADC. Il Mozambico, come visto sopra, aveva fatto parte sin dalla sua indipendenza degli stati del *Front Line*, che avevano poi fondato la SADCC, trasformata nel 1992 nella SADC. La concezione liberale di Chissano era in linea con l'idea della SADC di promuovere la liberalizzazione del mercato interno, maggiori collegamenti infrastrutturali per favorire scambi e commerci, rafforzando la difesa e sicurezza di tutta l'area. L'impegno di Chissano fu simbolicamente premiato appena un anno dopo la cessazione delle sue funzioni da presidente, nel 2005, con la nomina di un uomo a lui molto vicino, Tomaz Salomão, a segretario esecutivo (la massima carica tecnica) della SADC. Nel frattempo, Chissano, lasciata la presidenza iniziò a proiettarsi verso un'attività diplomatica a livello internazionale, ancorata alla pace e stabilità regionale. Mediatore del conflitto in Uganda per conto delle Nazioni Unite nel 2005, di quello in Madagascar per conto della SADC intorno al 2009, l'ex-presidente vinse il primo premio della fondazione Mo Ibrahim per

⁶³ Su questo, cfr. R. BATLEY, L. E. BJORNSTAD, A. CUMBI, *Evaluation of General Budget Support - Mozambique Country Report 2006*, Birmingham, University of Birmingham, 2006: <https://cdn.sida.se/publications/files/-evaluation-of-general-budget-support-mozambique-country-report.pdf>

⁶⁴ Cfr. D. CARDOSO, *The Evolution of IDE in Mozambique: Policy and Economic Effects*, Roma, Università di Tor Vergata, 2010: <https://www.etsg.org/ETSG2013/Papers/011.pdf>

la *Good Governance* in Africa nel 2007.

Se questi furono i pilastri che orientarono la nuova politica estera mozambicana, la luna di miele con l'Occidente iniziò a incrinarsi con la presidenza-Guebuza. Autoritario per natura, Guebuza incentivò i rapporti con la Cina, tanto che proprio a cavallo dell'inizio del suo primo mandato, fra il 2004 e il 2006, gli scambi con Pechino aumentarono da 70 a 210 milioni di dollari⁶⁵, e l'approvazione del primo Policy Paper di Pechino sull'Africa, risalente al 2006⁶⁶. Con il Mozambico le relazioni erano antiche, e non fu difficile recuperarle, trasformandole in opportunità di business. Ancora una volta, la diplomazia, questa volta di tipo economico, compì il proprio lavoro in modo efficace: nel 2001 fu istituito un Comitato congiunto di tipo economico e commerciale fra i due paesi, mentre accordi bilaterali di cooperazione in ambito di salute, educazione, agricoltura, difesa e sicurezza vennero stipulati soprattutto sotto la presidenza di Guebuza. Fu proprio il presidente Guebuza a capire due questioni fondamentali, che avrebbero poi favorito la graduale sostituzione della Cina, così come di altri paesi autoritari, in luogo del rapporto privilegiato con l'Occidente, confermando così il quadro teorico delineato all'inizio di questo studio: gli interessi politici interni furono una componente tutto sommato minoritaria della "svolta cinese" operata da Guebuza. Ciò che prevalse fu, da un lato la disponibilità di Pechino nel costruire quelle grandi opere a cui Guebuza aspirava per un mero prestigio personale, e dall'altro la commistione con gli affari privati della famiglia presidenziale; affari che fiorirono soprattutto durante il secondo mandato di Guebuza e grazie al rapporto privilegiato con la Cina. Il caso della migrazione della radiodiffusione dall'analogico al digitale fu il primo di una lunga serie di business che coinvolsero la famiglia dell'ex-presidente. Nel caso specifico, l'accordo fu stipulato fra la cinese StarTime e la Focus21, impresa di Valentina Guebuza, la figlia prediletta dell'ex-presidente, poi uccisa dal marito il 14 dicembre del 2016, con finanziamento agevolato garantito da Exim Bank⁶⁷. In secondo luogo, la Cina offriva opzioni di cooperazione, business, cancellamento del debito contratto da diversi paesi africani, fra cui il Mozambico, senza voler interferire rispetto alle questioni di politica interna, che una classe dirigente sempre più votata verso l'autoritarismo cominciava a mal sopportare. Con altri paesi al di fuori della sfera occidentale le cose non andarono diversamente: nel 2011, per esempio, la Turchia aprì la sua ambasciata a Maputo, e nel 2017, in una storica visita di stato, Erdogan firmò sei accordi di cooperazione col nuovo presidente, Nyusi⁶⁸.

Nel 2010 fu approvata – non a caso all'inizio del secondo mandato di Guebuza – la Risoluzione 32/2010, con nuovi obiettivi di politica estera: "fare più amici e promuovere più partnerships", sganciandosi gradualmente dall'ancoraggio all'alleanza con l'Occidente. Ciò significò, da un lato l'adesione alla nuova politica estera brasiliana di cooperazione Sud-Sud, che Lula stava portando avanti con decisione, e che vedeva nei paesi africani di lingua ufficiale portoghese il riferimento centrale. Dall'altro, una più decisa apertura verso il gigante cinese e verso altre potenze emergenti, al di fuori dell'orbita occidentale.

⁶⁵ Su questo, cfr. S. CHICHAVA, C. ALDEN, *A Mamba e o Dragão*, Maputo, IESE, 2012, e F. PROENÇA GARCIA, *China's Economic Presence in Mozambique*, in "Estudos Internacionais", v. 8, n.3, 2020, pp. 110-127: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/23035/17574>

⁶⁶ Su cui si può vedere M. MEIDAN, *China's Africa Policy: Business Now, Politics Later*, in "Asian Perspective", v. 30, n. 4, 2006, pp. 69-93.

⁶⁷ Si veda M. MACHEL, *Um negócio da China para a família Guebuza*, in "CIP Newsletter", ed. 11, Apr. 2011: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/98_CIP_Newsletter11.pdf

⁶⁸ Cfr. *Turkey, Mozambique ink 6 agreements*, in "World Bulletin", 24/01/2017:

<https://worldbulletin.dunyabulteni.net/africa/turkey-mozambique-ink-6-agreements-h183664.html>

Il rapporto con l'Occidente, nonostante questa politica di maggiore diversificazione, non venne però mai meno. Neanche una nuova guerra con la Renamo, scoppiata fra il 2013 e il 2014, che vide Guebuza come protagonista principale, scalfì questo rapporto privilegiato. Anzi, la comunità occidentale accorse al capezzale del paese malato con tutta la buona volontà di mediare una crisi che in pochi avevano preventivato. Questa volta, però, il vecchio mediatore italiano, Raffaelli, fallì nella missione. L'accordo fu raggiunto soltanto nel 2019, dopo che Guebuza aveva terminato il suo ultimo mandato presidenziale, e dopo che Dhlakama, scomparso nel maggio del 2018, era stato sostituito da Ossufo Momade come leader della RENAMO. Ciò che mise in crisi i rapporti fra Occidente e Mozambico fu però il sopra ricordato scandalo del debito pubblico occulto, dell'entità di circa 2,2 miliardi di dollari, scoperto nel 2016, ma consumato sotto il governo-Guebuza, intorno al 2014, quindi alla fine del suo secondo mandato⁶⁹.

Il ritorno dei vecchi amici e il fascino dei nuovi: la diplomazia mozambicana a servizio dell'autoritarismo

La deriva autoritaria del Mozambico – che può essere confermata dai vari ranking internazionali su democrazia e libertà, in costante discesa dal secondo mandato di Guebuza e ancor di più dall'entrata di Nyusi, nel 2015⁷⁰ – trova un riflesso diretto nella sua politica estera. Il primo problema che Nyusi si trova a dover affrontare è quello della scoperta del debito pubblico che, al di là di qualsivoglia considerazione, nella percezione della classe dirigente mozambicana rivela un dato incontrovertibile: l'eccessiva ingerenza dell'Occidente negli affari interni del paese. Il culmine di questa tendenza è rappresentato dall'imposizione, da parte dei donatori internazionali, di un report indipendente – finanziato dall'ambasciata svedese a Maputo, su richiesta formale della Procura Generale della Repubblica del Mozambico – sul processo del debito occulto, realizzato dalla società Kroll⁷¹. Questa indagine fu letta dall'élite politica locale – coinvolta direttamente in questo scandalo – come un'umiliazione, a cui si doveva rispondere in modo diplomatico (era impossibile rompere i rapporti con l'Occidente, vista la dipendenza finanziaria ancora elevata), ma deciso. La soluzione fu trovata nel ritorno dei vecchi amici, fra cui la Russia sul piano internazionale e, su quello regionale, il Rwanda.

⁶⁹ I dettagli di questa complicata operazione finanziaria possono essere visti in C. N. CASTELO-BRANCO, F. MASSARONGO, *Mozambique's Secret Debt: The Impact on the Structure of the Debt and the Economic Consequences*, in "IDeIAS", Maputo, IESE, 2016, e in J. MOSCA, R. AIUBA, *Conjuntura da crise da dívida oculta*, in "Fórum de Monitoria do Orçamento", n. 2, Maputo, 2017: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Comunicado-09-Conjuntura-economica-da-crise-das-dividas-ocultas.pdf>

⁷⁰ Cfr., per esempio, gli indicatori di Freedom House. Secondo il ranking stabilito da questa organizzazione, il Mozambico ha avuto un progresso costante, in termini di libertà, dagli anni Novanta fino al 2004, quando aveva raggiunto un punteggio di 3,5/7, corrispondente a uno stato parzialmente libero. Nei dieci anni successivi il progresso si è fermato, tanto che nel 2014 il paese registrava ancora un punteggio di 3,5/7. Nel 2021 (con un modello diverso di classificazione) il Mozambico è sceso sotto al 50%, con un punteggio di 43/100 (per informazioni si veda il sito di Freedom House, <https://freedomhouse.org>). Secondo il sito Statista, il Mozambico avrebbe deteriorato il suo indice di democrazia da 4,9 del 2010 a 3,51 nel 2020 (vedere www.statista.com), mentre secondo il ranking dell'Economist il Mozambico sarebbe da considerare un paese autoritario a tutti gli effetti sin dal 2018 (vedasi LUSA, *Mozambique fall on Democracy Index, gets classified as 'authoritarian'*, 10/01/2019: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-falls-on-democracy-index-gets-classified-as-authoritarian/>)

⁷¹ Il report della Kroll è disponibile all'URL: <https://macua.blogs.com/files/relatorio-kroll-reeditado.pdf>

Con la Russia già all'inizio de mandato di Nyusi, nel 2016, era stato imbastito un gruppo di lavoro misto su questioni militari e di difesa, che poi fu formalizzato l'anno successivo con un vero e proprio accordo bilaterale di cooperazione militare, in seguito a un incontro a Maputo fra Lavrov, il potente ministro degli esteri di Mosca, e il suo omologo, Pacheco⁷². L'accordo cadde nel momento giusto, poiché proprio verso la fine di quello stesso 2017, per l'esattezza il 5 di ottobre, ebbe inizio una storia nuova per il Mozambico e per tutta la regione dell'Africa Australe: una vera e propria guerra nel nord del paese mediante attacchi di gruppi jihadisti legati, probabilmente, ad Al-Shabaab della Somalia e alla Provincia dell'Africa Centrale dello Stato Islamico, con forti radici etniche di tipo locale.

Dopo varie tergiversazioni, a fronte di quasi 3000 vittime e un milione di rifugiati, il governo mozambicano decise di ricorrere a un aiuto militare esterno. Maputo scelse la Russia per questa difficile missione. La società privata Wagner, appartenente formalmente al magnate Prigozhin e guidata militarmente da Dmitry Utkin, un ex-comandante delle truppe speciali russe insignito da Putin con onori militari nel 2016⁷³, sbarcò a Cabo Delgado a settembre del 2019. Al di là degli insuccessi militari, che costrinsero poi la Wagner ad abbandonare il terreno in favore di un'altra società di mercenari, la DAG (Dyck Advisory Group), il dato politico fu proprio la scelta di due società di mercenari in successione, ignorando la disponibilità di partners istituzionali, quali Unione Europea, Unione Africana o SADC. Ciò che la gestione del debito pubblico occulto aveva iniziato, insomma, la guerra di Cabo Delgado stava portando avanti con fermezza: lo spostamento dell'asse delle alleanze strategiche del Mozambico da Occidente a Oriente, da paesi democratici (ma giudicati eccessivamente ingerenti) a paesi autoritari. Quando anche con la DAG si decise, dopo quasi un anno, di risolvere il costoso rapporto, lo scenario si fece ancora più complesso.

La SADC da tempo aveva manifestato l'idea – a iniziare dal paese leader, il Sud Africa – di voler inviare truppe sul terreno di guerra, poiché la minaccia di Cabo Delgado era ritenuta un pericolo per l'intera Africa Australe. Il governo mozambicano, però, tergiversò per mesi. Poi, quando un accordo con la SADC era stato raggiunto, senza dare alcuna informazione all'organizzazione di cui il Mozambico è membro fondatore, le truppe del Rwanda iniziarono a essere inviate a Cabo Delgado, facendo infuriare la diplomazia dei paesi vicini, in particolare Pretoria. Il 10 gennaio del 2022, a Kigali, i capi di stato maggiore dei due paesi, il generale Bosco Kazura per il Rwanda, e il generale Joaquim Mangrassa per il Mozambico, firmarono un accordo operativo che permetteva al Rwanda l'invio di truppe a Cabo Delgado⁷⁴. Tale accordo fu sottoscritto dopo che la settimana precedente si era tenuto un vertice online fra i capi di stato della SADC e il Mozambico per vagliare la situazione di Cabo Delgado, senza che Maputo avesse fatto cenno all'opzione rwandese, e il giorno prima che una ultima, definitiva riunione avvenisse, ancora con la SADC, per concertare i dettagli tecnici dell'operazione militare da parte di

⁷² Cfr. TASS, *Russia, Mozambique to step up military-technical cooperation*, 07/03/2018:

https://tass.com/defense/993217?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

⁷³ Un'informazione più completa può essere reperita in D. WALSH, *Putin's Shadow Soldiers: How the Wagner Group Is Expanding in Africa*, in "The New York Times", 31/05/2022:

<https://www.nytimes.com/2022/05/31/world/africa/wagner-group-africa.html>

⁷⁴ Per informazioni sulla vicenda, cfr. C. DU PLESSIS, *Rwanda agrees to work more with Mozambique to take insurgency*, in "Business Day", 12/01/2022:

<https://www.businesslive.co.za/bd/world/africa/2022-01-12-rwanda-agrees-to-work-more-with-mozambique-to-tackle-insurgency/>

questa organizzazione sovranazionale.

Il governo mozambicano dovette rimediare a questo incidente diplomatico in modo maldestro, col ministro della difesa, Neto, a gettare acqua sul fuoco, accelerando l'invio della missione della SADC, denominata SAMIM, a Cabo Delgado. La ferita, però, è rimasta, e i rapporti con la SADC non sono più quelli di prima. I motivi sono essenzialmente due: da un lato, il Mozambico ha scelto opzioni di aiuti militari che consentissero mani libere rispetto alla gestione del conflitto, sia in termini di violazione dei diritti umani della popolazione civile da parte delle proprie truppe che di trasparenza interna⁷⁵. Nel secondo, i rapporti con alcuni paesi vicini e vecchi alleati del Mozambico si sono deteriorati rapidamente: il Sud Africa è sempre meno tollerante rispetto a un paese che sta portando dentro la regione un modello di governance apertamente autoritario, riducendo la lettura degli avvenimenti di Cabo Delgado a un attacco esterno di matrice jihadista. In un comunicato emesso a fine 2020, la ministra degli esteri sudafricana, Naledi Pandor, aveva segnalato che conflitti come quelli di Cabo Delgado hanno profonde radici interne, che includono deficit di governance, abuso dei diritti umani e contestazione delle risorse⁷⁶. Ancora una volta, il Mozambico avrebbe dovuto prendere lezioni di *good governance* dal suo potente vicino, cosa che, evidentemente, non era affatto gradita.

Su un piano forse ancora più scivoloso deve essere letto il rapporto con la Tanzania, altra nazione amica da sempre del Mozambico. Adesso, però, la situazione si era capovolta: i due paesi erano diventati *competitors* per la partita miliardaria del gas presente intorno alla bacia del fiume Rovuma, che divide i due paesi. Dal lato mozambicano questa preziosa risorsa energetica è stata scoperta prima e sembra che le quantità siano maggiori che sul lato tanzaniano. Tuttavia, gli attacchi dei jihadisti hanno in parte mutato i rapporti di forza: la Total, infatti, ha investito piuttosto pesantemente nel porto tanzaniano di Mtwara, come alternativa ai porti mozambicani di Mocimboa da Praia e Palma, considerati ancora insicuri; al contempo, secondo alcuni osservatori la Tanzania non ha fatto niente per aiutare il Mozambico né nella gestione dei profughi che stanno fuggendo dalle zone di guerra (e che spesso vengono rispediti al mittente dalle autorità di frontiera tanzaniane), né nella lotta al terrorismo, chiudendo gli occhi sul passaggio di individui pesantemente indiziati di far parte degli insorti, così come di armi verso il Mozambico⁷⁷. Le relazioni fra i due paesi, insomma, non sono affatto buone come lo erano sempre state storicamente, e anche questa circostanza ha creato sfiducia, da parte del Mozambico, nell'accettare la proposta di invio di truppe da parte della SADC.

A conclusione di questo cambiamento diplomatico molto significativo della politica estera mozambicana vanno infine ricordate altre circostanze, che si sono sviluppate negli ultimi mesi: il governo di Maputo ha virato decisamente verso rapporti preferenziali con paesi autoritari soprattutto africani, come dimostrano i viaggi di Nyusi ancora in Rwanda (con cui, fra l'altro, è stato appena firmato un trattato di estradizione, per permettere a Kagame di chiedere l'arresto di connazionali suoi nemici, da anni rifugiatisi in

⁷⁵ Si veda il report di Amnesty International, *O que vi foi a morte*, London, Amnesty International, 2021: https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_O-que-vi-foi-a-morte_Mocambique.pdf

⁷⁶ Così come letteralmente riportato in LUSA, *Ataques a Moçambique. Ministra dos Negócios Estrangeiros sul-africana diz que Maputo deve resolver causas do conflito em Cabo Delgado*, in "Observador", 14/12/2020:

<https://observador.pt/2020/12/14/ataques-a-mocambique-ministra-dos-negocios-estrangeiros-sul-africana-diz-que-maputo-deve-resolver-causas-do-conflito-em-cabo-delgado/>

⁷⁷ È questa l'opinione di Fernando Cardoso, intervistato nel seguente articolo: N. ISSUFO, *Cabo Delgado: A Tanzânia quer uma "fatia de bolo" do gás?*, in "DW", 12/01/2021:

<https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-a-tanzânia-quer-uma-fatia-do-bolo-do-gás/a-56206416>

Mozambico), in Uganda e in Guinea-Equatoriale. A ciò deve aggiungersi l'atteggiamento del Mozambico di assoluta neutralità rispetto al conflitto in corso fra Russia e Ucraina, dimostrato dal voto di astensione in sede di Nazioni Unite sulla risoluzione contro Mosca nel marzo del 2022. A questo proposito vale la pena ricordare come la Russia consideri – da dichiarazioni ufficiali – il Mozambico come un partner “affidabile”, secondo quanto affermato da Valentina Matviyenko, terza carica dello stato, durante la sua recente visita al parlamento mozambicano, in cui i due paesi hanno firmato ulteriori accordi nell'ambito delle attività parlamentari⁷⁸.

Conclusioni

Sono stati vari i fattori che hanno determinato le scelte di politica estera mozambicana, sin dalla guerra di indipendenza contro il Portogallo. Ideologici, politici, economici e personali; e sono stati questi a orientare la bussola diplomatica mozambicana, sempre in bilico fra Occidente e Oriente, fra autoritarismo e democrazia, con in mezzo, nel periodo più recente, l'inserimento di business personali e familiari di notevole importanza da parte degli ultimi capi di stato, Guebuza in primo luogo. Superati i fattori ideologici, diventato il Mozambico un paese “liquido” dal punto di vista politico e degli ideali da perseguire, la tradizionale “politica dei due forni” è proseguita fino a oggi, con tuttavia un sempre più accentuato anti-occidentalismo o, per dirla in altri termini, un occidentalismo di mera convenienza. Il Fondo Monetario Internazionale, infatti, pur dichiarando che una ripresa del programma di *Budget Support* è ancora una prospettiva lontana, ha stanziato, per la prima volta dopo diversi anni, 470 milioni di dollari per aiutare la ripresa dell'economia mozambicana dopo la crisi post-pandemica. Una cifra non elevata, ma simbolicamente importante, come ha sottolineato la stampa locale filo-governativa, e tuttavia condizionata ad alcune riforme che il governo di Maputo dovrà portare avanti, pena il mancato esborso di denaro da parte dell'FMI. In parallelo, incontri, accordi e affari con società cinesi, russe, turche e indiane sono ormai diventati la norma di una élite dirigente che considera la politica estera come il migliore strumento per tutelare i propri interessi, assai più di quelli dei cittadini che dovrebbe amministrare, proiettando così la corruzione dilagante nel paese anche sul piano dei rapporti internazionali.

⁷⁸ Su questo, cfr. LUSA, *Rússia classifica Moçambique como um “parceiro confiável”*, in “Observador”, 31/05/2022: <https://observador.pt/2022/05/31/russia-classifica-mocambique-como-um-parceiro-confiavel/>