



Quali elementi hanno consentito l'abbassamento del livello di rischio per le compagnie petrolifere nel Niger Delta dal 2017?

Lorenzo Vacca



# *Analytica for intelligence and security studies*

Paper Sicurezza&Difesa

Quali elementi hanno consentito l'abbassamento del livello di rischio per le compagnie petrolifere nel Niger Delta dal 2017?

Lorenzo Vacca

Correzioni e revisioni a cura del Dottor PANEBIANCO Andrea

Torino, aprile 2021



Nel 2017 abbiamo osservato una sostanziale riduzione del numero di attacchi contro le infrastrutture delle compagnie petrolifere attive nel Niger Delta, soprattutto rispetto all'anno precedente. Il livello di insicurezza nella regione è stato soggetto a variazioni continue e congruenti con il contesto politico, per cui la riduzione immediata degli attacchi nel 2017 non costituisce una novità assoluta. Tuttavia, all'interno di ogni periodo di stabilità è possibile identificare più fattori interdipendenti, dai quali è possibile derivare un modello di stabilità. Questo modello si basa prevalentemente su fattori politici, sociali ed economici, che garantiscono un equilibrio temporaneo tra gruppi armati e forze governative. In questo senso è importante sottolineare come ogni modello di stabilità differisca parzialmente a seconda di vari fattori circostanziali e propri del periodo preso in considerazione.

Ad esempio, nel 2009 osserviamo un primo modello di stabilità che ha determinato la tregua tra le forze governative e il Movimento per l'Emancipazione del Niger Delta (MEND). Il modello si basa generalmente su una politica di negoziazione e co-cooptazione dei maggiori esponenti dei gruppi armati. Il *Presidential Amnesty Programme* (PAP) era un elemento strutturale che garantiva un flusso economico costante verso i membri chiave delle milizie (i.e. Tompolo), ai quali venivano garantiti contratti milionari tramite l'assegnazione di appalti per la sicurezza delle infrastrutture alle compagnie da loro gestite. Questo flusso di introiti determinava anche un ruolo di legittimazione economica dei leader da parte dei membri dei gruppi armati.

Un ulteriore elemento del modello di stabilità del 2009 era l'assetto specifico del MEND che, strutturato in maniera piramidale, garantiva un controllo dei leader sui vari membri, prevenendo azioni disallineate dalla strategia del gruppo. Il MEND guidato da Tompolo e pochi altri costituiva in questo senso un'entità riconosciuta e ampiamente legittimata dalle varie comunità territoriali. Di conseguenza, la combinazione di questi elementi ha consentito la costituzione di un equilibrio temporaneo e di una dinamica di negoziazione tra il governo nigeriano e il MEND, riducendo nettamente il numero di attacchi contro le compagnie petrolifere.

Il modello di stabilità del 2017 può essere considerato come un'evoluzione del modello del 2009, mutato a seguito del cambiamento di paradigma politico avvenuto con le elezioni presidenziali nigeriane del 2015. Il modello del 2009 era strutturato anche in base ad un allineamento politico ed etnico del presidente Jonathan con le comunità del Niger Delta.



Infatti, nel 2015, la vittoria di Buhari porta con sé due elementi di rottura dell'equilibrio di stabilità determinando la nascita di nuovi gruppi armati e una frammentazione interna ai vari attori politici. Da un lato Buhari sospende i pagamenti del PAP e dall'altro termina il contratto di Tompolo, accusandolo di corruzione e costringendolo alla latitanza. Le conseguenze di questa linea politica saranno ciò che determinerà l'innalzamento del livello di rischio per le compagnie petrolifere e in parte il successo della propaganda e delle operazioni dei NDA.

Come verrà evidenziato nell'analisi che segue, il modello del 2017 trova un nuovo e più complesso equilibrio, che consente di mitigare e successivamente estinguere le minacce poste principalmente dai NDA. Gli elementi che compongono il modello del 2017 si dividono in strutturali e circostanziali. Tra i primi annotiamo una ripresa e un aumento dei pagamenti PAP e la nascita di nuovi attori con funzioni di intermediazione come il *Pan Niger Delta Forum* (PANDEF), il MEND, la *Niger Delta Development Commission* (NDDC) e diversi individui chiave come Chief Edwin Clark. Tra gli elementi circostanziali evidenziamo invece la natura e le tattiche operative utilizzate dai NDA e le operazioni militari implementate nella regione, con particolare riferimento all'operazione Crocodile Smile. Verrà quindi ipotizzato un legame causale tra il modello di stabilità del 2017 e la tregua dei NDA con il governo nigeriano.

### Presidential Amnesty Program (PAP)

Il PAP è un programma governativo orientato essenzialmente alla reintegrazione degli ex membri delle milizie tramite l'implementazione di un sistema di salario fisso fornito dal governo. Il programma di reintegrazione si delinea principalmente in tre fasi: disarmo, demobilizzazione e reintegrazione (DDR), al quale possono accedere solo ex membri di una milizia. Tuttavia, vista l'assenza di un sistema di verifica dell'appartenenza effettiva ad un gruppo armato, il conteggio dei membri è stato più volte oggetto di errori e parte di un sistema clientelare. Il DDR si fonda su un patto tra il governo e l'ex militante per cui questo si impegna a deporre le armi in cambio di uno stipendio di circa 65.000 Naira (\$200) al mese.

Questo sistema ha determinato che diversi soggetti abbiano stipulato accordi con i leader delle milizie per assicurarsi lo stipendio governativo in cambio di una presunta appartenenza alla milizia. Da ciò sono derivate essenzialmente due dinamiche: un incremento del numero formale dei soggetti appartenenti a gruppi armati e una legittimazione della funzione sociale dei leader delle milizie.



Si evince quindi come il PAP costituisca, da un lato, uno strumento di contrasto ai gruppi armati, ma anche, dall'altro, un fattore di dipendenza economica dei leader e dei membri delle milizie. Questo va a costituire un equilibrio precario che può essere facilmente turbato dalla diminuzione o interruzione dei pagamenti. Un ulteriore elemento di fragilità di questo sistema risiede nella diretta connessione tra le risorse destinate al PAP, gli introiti del governo nigeriano e il prezzo del petrolio. Di conseguenza il PAP è effettivamente un sistema di gestione del rischio, ma è soggetto a fragilità intrinseche che non consentono la costituzione di un equilibrio a lungo termine.

Il PAP è anche uno strumento politico che determina la costituzione di legami di lealtà e di remunerazione simbolica, verso i gruppi nel Niger Delta che sostengono il governo centrale. Data questa caratteristica, il PAP viene spesso applicato in maniera strategica e costituisce il fulcro della negoziazione politica tra il governo centrale ed attori locali. Questo determina che le figure di amministrazione del programma vengano scelte o rimosse in base alla volontà politica delle parti. Questa connotazione politica si interseca spesso con le accuse di corruzione mosse contro gli amministratori, per cui risulta particolarmente spinoso scindere l'elemento politico da una gestione effettivamente controversa delle risorse del programma. Ad esempio, la connotazione politica del PAP è all'origine delle accuse contro l'ex presidente nigeriano Jonathan che avrebbe utilizzato il PAP come strumento sociale volto a favorire gli Ijaw, suo gruppo etnico di riferimento, ed etnia prevalente tra le milizie del Niger Delta.

Un ulteriore elemento da considerare nella valutazione del PAP come strumento di stabilità sociopolitica è l'efficienza del flusso di risorse economiche dal governo centrale ai membri delle milizie. Ad esempio, nel 2017 era stata applicata una nuova modalità di pagamento degli stipendi degli individui integrati nel PAP che prevedeva un versamento diretto sui loro conti bancari. Questo sistema è stato poi velocemente rimosso per una protesta dei membri dei gruppi armati che accusavano di collusione le banche e i leader dei gruppi armati, che avrebbero dirottato verso i loro conti personali parte dei fondi. In seguito a quest'episodio le risorse del PAP tornarono ad essere gestite tramite pagamenti in contanti, riducendone la tracciabilità. Quindi la funzione del PAP come strumento di stabilità presenta delle fragilità anche a livello gestionale oltre che a livello strutturale.

Nonostante queste fragilità il programma di amnistia è stato implementato dalla presidenza Buhari come strumento necessario del governo gestire il rischio posto dai gruppi armati nel Niger Delta.



Inizialmente, il piano strategico di Buhari consisteva nel tagliare il 50% il budget stanziato per il PAP nel 2016 per poi terminare completamente i pagamenti nel 2017, per fornire un segnale di discontinuità con l'ex presidente Jonathan. Tuttavia, l'annuncio di sospensione dei pagamenti da parte del direttore del programma, il Gen. Paul Boroh, generò un'ondata di attacchi contro le compagnie petrolifere. Questo non solo portò ad una ripresa del programma ma ad un incremento del budget da 20 miliardi di Naira a 55 miliardi. Possiamo quindi identificare come il Presidential Amnesty Programme sia correlato in più modi con il livello di rischio nel Niger Delta. Dall'insediamento della presidenza Buhari al 2017, questo ha subito diverse variazioni sostanziali, di conseguenza è possibile assumere una correlazione con il livello di rischio posto dalla milizia più attiva in quel periodo ovvero i Niger Delta Avengers.

### Intermediari

Un ulteriore elemento dei modelli di stabilità nel Niger Delta è costituito dagli attori intermediari che favoriscono la negoziazione tra governo e gruppi armati. Mentre nel 2009, questo ruolo era stato assunto dai leader delle milizie come Tompolo, nel 2017 possiamo osservare la formazione di una serie di nuovi attori istituzionalizzati, derivati dalle negoziazioni tra il governo ed il MEND. Uno di questi, il *Pan Niger Delta Forum*, nasce dall'incontro, nel Novembre 2016, dei maggiori esponenti delle comunità del Niger Delta. Il summit porta alla redazione di un'agenda di 16 punti, con istanze sociali ed economiche delle comunità locali. Tra queste vi sono la continuazione del PAP, il riposizionamento dei militari al di fuori del Niger Delta, il federalismo fiscale della regione, la costituzione del quartier generale delle compagnie petrolifere all'interno della regione e la partecipazione nell'industria petrolifera oltre che la parziale proprietà delle varie infrastrutture da parte delle comunità locali. Verifichiamo come questa agenda costituisca un tentativo di riappropriazione dei profitti derivati dall'estrazione petrolifera a livello locale. Il PANDEF assume quindi la funzione di aggregare le maggiori istanze dei gruppi armati, favorendo la negoziazione contrattuale a discapito di azioni indirizzate contro le infrastrutture petrolifere.

Un altro attore di mediazione è costituito dal MEND, che agendo in continuità rispetto agli accordi stipulati con il governo Jonathan, diventa garante e riferimento principale delle ex milizie nel Niger Delta. Questo ruolo fornisce al MEND il potere di legittimare o delegittimare le azioni di altri gruppi armati. Ad esempio, in seguito alla campagna di attacchi contro le compagnie petrolifere lanciata dai NDA nel 2016 il MEND assumerà una posizione ostile.



Questa linea politica consisterà prevalentemente in un primo momento di delegittimazione del gruppo e in un secondo momento di mediazione tra il governo e i NDA. Tuttavia, questo ruolo verrà percepito dai NDA come un'eccessiva prossimità al governo e il MEND stesso verrà accusato di corruzione e comparato a Tompolo, dal quale i NDA avevano già preso le distanze. Possiamo quindi identificare il MEND tra i nuovi attori di intermediazione nel modello del 2017.

Un terzo attore è rappresentato dalla *Niger Delta Development Commission* (NDDC) che si pone come entità governativa vicina alle esigenze socioeconomiche del Niger Delta. Il ruolo primario della NDDC si concretizza nella redistribuzione dei profitti del governo nigeriano derivati dall'estrazione petrolifera. Tuttavia, considerato la sensibilità del ruolo, la commissione è stata insidiata frequentemente da tematiche di corruzione e di appropriazione dei fondi destinati alle comunità locali. Ad esempio, nel 2015 Buhari rimosse il managing director Bassey Dan-Abia e i due direttori esecutivi di finanza e progetti in seguito ad accuse di corruzione e allocazione improduttiva dei fondi pubblici. Ciò da un lato ha generato una frizione con i gruppi armati e dall'altro ha generato l'opportunità di un ricambio frequente dei membri della commissione. Per cui, come nel caso del PAP, la NDDC ha costituito uno strumento strategico di negoziazione politica con le comunità locali rispetto alla scelta delle figure chiave a gestione della commissione. In ultima istanza, è importante rilevare come all'interno della struttura NDDC siano comunque presenti i rappresentanti politici dei governi locali del Niger Delta, incrementandone il ruolo di mediazione.

Il quarto attore di intermediazione nel modello del 2017 è rappresentato da un soggetto strategico nella negoziazione con i NDA, Chief Edwin Clark. Leader politico delle comunità Ijaw, padrino e consigliere dell'ex presidente Jonathan, Clark è stata per lungo tempo una figura chiave nei rapporti governo-gruppi armati. La sua linea politica, caratterizzata dalla vicinanza rispetto alle istanze sociali del Niger Delta, gli ha garantito un'ampia legittimazione tra i membri di vari gruppi armati, sui quali ha detenuto un'influenza importante. Nel 2016, Clark viene nominato South-South leader del PANDEF e ottiene una percentuale di profitti più alta da destinare alle comunità del Niger Delta, guadagnandosi la fiducia dei vari leader. Sotto la guida di Clark, i delegati delle comunità del Niger Delta proporranno un incremento dal 18% al 25% sui profitti dell'estrazione petrolifera, rifiutato in seguito dal governo. In aggiunta, durante il 2017 Clark lancerà una serie di ultimatum al governo nigeriano per implementare i 16 punti dell'agenda, incrementando il suo ruolo di mediatore per i gruppi armati nella regione.



Nell'agosto 2016, i NDA nomineranno Clark loro negoziatore di riferimento, condizionando la continuazione della tregua e delle trattative all'accettazione del ruolo di Clark.

Oltre al PAP, il ruolo degli attori di intermediazione costituisce parte essenziale di un modello più ampio, nel quale devono essere inserite le specificità e le caratteristiche circostanziali della nascita dei *Niger Delta Avengers*. È possibile supportare l'idea che esista una correlazione tra il ruolo di questi intermediari e la durata della campagna di attacchi dei NDA, oltre che la durata del gruppo stesso. La sezione che segue analizzerà più nel dettaglio le caratteristiche dei Niger Delta Avengers e il periodo di attività di questo gruppo armato. Inoltre, verranno riportate le principali operazioni militari del governo nigeriano e il ruolo strategico che queste hanno assunto nella prevenzione di azioni di sabotaggio e contro le compagnie petrolifere.

### [Niger Delta Avengers](#)

La durata complessiva dell'attività dei Niger Delta Avengers è particolarmente breve e si iscrive nel periodo 2015-2017, dalle prime istanze contro il governo alla negoziazione a seguito di una campagna di attacchi contro le compagnie petrolifere. Nonostante il breve periodo di attività, il gruppo è riuscito a portare a termine una campagna di attacchi particolarmente efficiente, persino tramite operazioni subacquee che avrebbero richiesto una preparazione operativa e militare superiore a quella di un addestramento occasionale. In particolare, ciò sembra essere stato garantito da una struttura decentralizzata e attiva tramite piccoli nuclei di forze speciali ben addestrate, in primis il gruppo d'élite Strike Team 1.

La minaccia verso le infrastrutture delle compagnie petrolifere viene attuata immediatamente dopo la costituzione del gruppo, tramite una serie di ultimatum contro il governo nigeriano. A febbraio 2016, viene lanciata l'operazione *Red economy*, ovvero una serie di attacchi coordinati contro le infrastrutture strategiche per il trasporto del petrolio, costituendo il fulcro della strategia dei NDA per danneggiare le risorse economiche del governo. Questa operazione ridurrà a 1.4 milioni di barili al giorno la produzione di petrolio nigeriana, il dato più basso in 25 anni.





Il 22 Agosto 2016 gli NDA si accordano con il governo per una tregua, dando inizio alle negoziazioni. Le richieste principali dei NDA consistono nell'espansione del PAP, attuare l'indipendenza del Niger Delta e del Igboland, applicare una riforma per modificare il metodo di l'allocazione delle risorse alle comunità locali, modificare i termini per la concessione delle licenze di esplorazione, ma soprattutto implementare l'esclusione immediata di tutte le multinazionali petrolifere da qualsiasi business estrattivo nel Niger Delta.

È importante sottolineare come i membri dei Niger Delta Avengers siano stati più volte identificati come di etnia Ijaw dalle comunità Itsekiri. Infatti, la nascita del gruppo armato avrebbe in qualche modo riaperto le ostilità tra i due gruppi etnici, in quanto gli Itsekiri avrebbero accusato gli Ijaw di sfruttare i NDA per agire contro di loro. Dal punto di vista del posizionamento politico, i NDA si collocano principalmente contro il governo nigeriano e contro il vecchio establishment degli ex-leader delle milizie. In particolare, possiamo identificare uno scontro politico tra il gruppo armato e Tompolo, uno scontro con il governatore di *Delta State* Ifeanyi Okowa's e uno scontro generalizzato contro le forze governative. Al contrario sembra che l'unico allineamento politico dei NDA sia con alcuni gruppi di militanti di nuova generazione e con Chief Edwin Clark. In particolare, i Niger Delta Avengers decisero di bloccare la seconda ondata di attacchi nel Giugno 2017, proprio a seguito dell'intervento di Clark.

Un ultimo fattore da analizzare più nel dettaglio è il rapporto dei NDA con gli altri gruppi armati nel Niger Delta, in quanto fattore di fragilità nella strategia del gruppo. Infatti, in seguito alla linea politica di Buhari e all'incertezza legata al PAP, è possibile osservare una separazione tra la vecchia generazione di membri delle milizie e una nuova generazione, essenzialmente esclusa dagli accordi presi dai gruppi con il governo. Questa frammentazione ha, da un lato, garantito un supporto ai Niger Delta Avengers da parte delle nuove generazioni delle milizie, ma ha anche dato luogo ad un conflitto su tre fronti: contro il governo centrale e tra i gruppi armati, indebolendo le risorse dei NDA. Questo equilibrio strategico è particolarmente importante da considerare nell'ambito delle contrattazioni governo-NDA, in quanto potrebbe aver indebolito il potere contrattuale del gruppo.

Esistono varie teorie che collegano la nascita dei Niger Delta Avengers ad un progetto politico più ampio contro la presidenza Buhari. Al di là della fondatezza di tali teorie è comunque possibile sostenere che le circostanze specifiche attorno alla nascita del gruppo armato siano le stesse che ne hanno poi determinato la rapida fine.



Possiamo infatti individuare tre elementi di criticità presenti sin dalla nascita del gruppo:

- Lo scontro contemporaneo su due fronti, governo e altri gruppi armati.
- L'assenza di una narrativa comune tra la popolazione del Niger Delta a sostegno dei NDA.
- La strutturazione di una strategia con operazioni militari ben definite piuttosto che un rischio continuo.

Questi elementi hanno essenzialmente consentito al governo di organizzare le trattative rapidamente e ne hanno aumentato la leva di contrattazione contro il gruppo. Ciò ha determinato essenzialmente delle condizioni di negoziazione particolarmente sfavorevoli per i Niger Delta Avengers, nonché la breve durata delle attività del gruppo. I primi due elementi sono stati analizzati nella sezione precedente, mentre la prossima sezione riporterà le caratteristiche principali delle operazioni militari attivate in relazione ai Niger Delta Avengers.

### Operazioni Militari

Uno dei fattori da considerare nell'ambito dell'analisi dei Niger Delta Avengers è l'implementazione di operazioni militari governative anti insurrezionali. In particolare, dal 27 Luglio 2016 le truppe della 2° e 82° divisione furono mobilitate secondo l'operazione "Crocodile Tears", un'esercitazione di massa delle forze speciali nigeriane volta all'addestramento in operazioni anfibe e nell'estrazione rapida di obiettivi in contesti paludosi. Le operazioni si focalizzarono principalmente su attività di risposta a rapimenti, addestramento antiguerriglia e antipirateria, rischi principalmente indirizzati alle compagnie petrolifere. In supporto alle operazioni fu trasportato e dispiegato nelle aree più a rischio l'equipaggiamento militare necessario alla sicurezza delle operazioni stesse e delle comunità locali.

Un ulteriore elemento di innovazione nell'ambito delle operazioni militare attivate dalla presidenza Buhari fu la fine dell'operazione "Pulo Shield" volta principalmente all'occupazione del territorio. Al suo posto fu attivata l'operazione "Delta Safe" concentrata principalmente nel dispiegamento mirato di forze militari e di polizia addestrate ad intervenire contro azioni di sabotaggio delle infrastrutture petrolifere, rapimenti e antiguerriglia in contesti urbani. L'analisi di entrambe le operazioni suggerisce una strategia volta a mitigare il livello di rischio contro le compagnie petrolifere, aumentato, in quel periodo, dall'attività degli NDA.



Nonostante sia difficile assumere una connessione causale tra l'attivazione di questa operazione e la terminazione delle campagne degli NDA, si evidenzia una certa correlazione tra i due fattori, soprattutto considerando gli altri sviluppi politici menzionati nelle sezioni precedenti.

## Conclusioni

La riduzione degli attacchi contro le compagnie petrolifere nel 2017 si deve essenzialmente ad un modello di stabilità basato su due ordini di fattori: strutturali e circostanziali. Tra i fattori strutturali vediamo come le variazioni e l'incertezza legata ai pagamenti del PAP siano stati correlati all'origine della nascita dei NDA, in quanto causa dell'aumento del livello di insoddisfazione di una parte dei militanti. Tuttavia, abbiamo anche sottolineato come una volta ripristinato il PAP queste stesse motivazioni siano state attenuate, delegittimando una parte della narrativa politica dei NDA. Inoltre, si rileva la presenza di diversi attori di intermediazione derivati dallo scontro storico tra MEND e governo che hanno contribuito alla riduzione del livello di rischio e a fornire un ulteriore strumento di negoziazione, riducendo parzialmente l'attrattiva della linea violenta proposta dai NDA.

Tra i fattori circostanziali si identifica l'attivazione di operazioni militari specifiche, volte al monitoraggio e alla reazione rapida, in contrasto diretto alle tattiche delle milizie nel Niger Delta contro le compagnie petrolifere come rapimento e sabotaggio. In aggiunta, abbiamo identificato come i fattori collegati alla nascita dei Niger Delta Avengers, tra cui lo scontro con altri gruppi armati, ne abbiano ridotto le leve contrattuali in sede di negoziazione con il governo nigeriano. Di conseguenza è possibile sostenere che ciò che abbia consentito l'abbassamento del livello di rischio nel Niger Delta sia un modello che sintetizza e integra più fattori piuttosto che un singolo evento storico. Sembra quindi che la riduzione generale degli attacchi sia correlata alla fine delle operazioni dei NDA e che questa sia correlata all'assenza di una base di supporto significativa, che ne avrebbe inficiato la possibilità di pressione sul governo, favorendo quest'ultimo nella negoziazione.