

IRIAD REVIEW



STUDI SULLA PACE E SUI CONFLITTI



Armi e insicurezza in Africa e Medio Oriente



MISSIONI UE DI
PEACEKEEPING
IN AFRICA

ITALIA: EXPORT DI
ARMI NEL NORD AFRICA
E MEDIO ORIENTE

DAL MANIFESTO DI
VENTOTENE ALLA
GUERRA IN UCRAINA

IRIAD REVIEW

Rivista mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali
Archivio Disarmo - IRIAD

COMITATO SCIENTIFICO

Francesco Antonelli (Un. Roma Tre - Dip. di Scienze Politiche), Paolo Bellucci (Un. di Siena - Dip. di Scienze Sociali), Salvatore Bonfiglio (Un. Roma Tre - Dip. di Scienze Politiche), Francesco Calogero (Un. di Roma La Sapienza - Dip. di Fisica), Raul Caruso (Un. Cattolica Milano - Dip. di Politica Economica), Thomas Casadei (Un. di Modena e Reggio Emilia - Dip. di Giurisprudenza), Uliano Conti (Un. di Perugia - Dip. di Filosofia, Scienze Sociali, Umane e della Formazione), Paolo Cotta-Ramusino (Un. di Milano - Dip. di Fisica), Francesco Forti (Un. di Pisa - Dip. di Fisica), Maria Grazia Galantino (Un. di Roma La Sapienza - Dip. di Scienze Sociali ed economiche), Pierangelo Isernia (Un. di Siena - Dip. di Scienze Sociali), Nicola Labanca (Un. di Siena - Dip. di Scienze Storiche e dei Beni Culturali), Diego Latella (Ist. di Scienze e Tecnologie dell'informazione - CNR di Pisa), Francesco Lenci (Ist. di Biofisica - CNR di Pisa), Sergio Marchisio (Un. di Roma La Sapienza - Dip. di Scienze Politiche), Maria Grazia Melchionni (Direttrice Rivista di Studi Politici Internazionali), Michele Negri (Un. della Tuscia - Dip. di Economia, Ingegneria, Società e Impresa), Marina Nuciari (Un. di Torino - Dip. di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche), Alessandro Pascolini (Un. di Padova - Dip. di Fisica e Astronomia), Christian Ponti (Un. di Milano - Dip. di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici), Enza Pellecchia (Un. di Pisa - Direttrice Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace), Massimo Pendenza (Un. di Salerno - Dip. di Studi Politici e Sociali), Giuseppe Ricotta (Un. di Roma La Sapienza - Dip. di Scienze Sociali ed Economiche), Carlo Schaerf (Un. di Roma Tor Vergata - Dip. di Fisica), Paolo Segatti (Un. di Milano - Dip. di Scienze Sociali), Gian Piero Siroli (Un. di Bologna - Dip. di Fisica e Astronomia), Guglielmo Tamburrini (Un. di Napoli Federico II - Dip. di Ingegneria elettrica e delle Tecnologie dell'Informazione), Luciano Zani (Un. di Roma La Sapienza - Dip. di Scienze Sociali ed economiche)

DIRETTORE EDITORIALE

Maurizio Simoncelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Fabrizio Battistelli

Copertina a cura di Valeria Tomaselli

IRIAD REVIEW



STUDI SULLA PACE E SUI CONFLITTI



ISSN 2611-3953

ISTITUTO DI RICERCHE INTERNAZIONALI ARCHIVIO DISARMO

Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)

Telefono: + 39 06 36000343

Email: info@archiviodisarmo.it

Internet: www.archiviodisarmo.it



Sommario

Focus

Guerre, migrazioni e clima: un cocktail pericoloso

di Maurizio Simoncelli , p. 2

Analisi e Ricerche

Le missioni europee di peacekeeping in Africa

di Tommaso Latini, p. 4

L'export italiano di materiali d'armamento verso l'area MENA nell'ultimo ventennio (2001-2021)

di Alessia Cicala, p. 53

Pace, sicurezza ed Europa federata: dal Manifesto di Ventotene alla guerra in Ucraina

di Fabrizio Battistelli, p. 74

Italics. Il corsivo degli italiani

La guerra e le sette definizioni di Putin

di Erasmo Rossi, p. 83

Archivio dei Libri

Maria Rita Prette, *La guerra che fingiamo non ci sia*

di Valerio Rosa, p. 84



Guerre, migrazioni e clima: un cocktail pericoloso *War, migrattions and weather: a dangerous cocktail*

di Maurizio Simoncelli

In questo numero ritorniamo di nuovo ad analizzare l’Africa e il Medio Oriente, sia considerando le missioni militari dell’Unione Europea nel continente nero, sia le esportazioni italiane di materiale d’armamento verso il Nord Africa e il Medio Oriente.

Queste aree connesse al Mediterraneo, direttamente o indirettamente, interessano il nostro paese anche in quanto terra di approdo agognato da quanti attraversano il mare per tentare di fuggire da guerre, regimi autoritari, crisi climatiche o miseria, e a volte da tutte e quattro le condizioni contemporaneamente.

Negli ultimi mesi in Italia il fenomeno migratorio è andato intensificandosi, nonostante tutti i tentativi del governo attuale per ostacolarlo, a dimostrazione che tale esodo è ormai qualcosa di strutturale in un sistema economico e politico globale insostenibile.

Si stimano 40.000 immigrati solo nei primi quattro mesi del 2023, il quadruplo di quelli giunti lo scorso anno nello stesso periodo. E questo nonostante che le navi delle ONG siano state sottoposte a norme che le impediscono un maggiore impegno di soccorso nel Mediterraneo, assegnando loro porti di sbarco sempre più lontani dal Sud.

Peraltro, secondo dati ufficiali al 1 gennaio 2021, le comunità straniere con maggiore presenza in Italia provengono da Marocco, Albania, Cina e Ucraina, seguiti da India, Filippine, Egitto e Pakistan: come si può notare, flussi da aree molto diverse, con situazioni molto differenziate. E’ noto anche che molti di coloro che arrivano, in particolare via mare, non intendono fermarsi nel nostro Paese, ma cercano di transitare verso il Nord Europa, dove peraltro spesso l’immigrazione è un fenomeno di più antica data e esistono legami e opportunità maggiori.

Nel frattempo, in Europa continua ad infuriare la guerra in Ucraina e lo scontro tra Russia e paesi occidentali sta facendo crescere ancora le spese militari, la cui corsa – secondo il dati del SIPRI - è iniziata inesorabilmente nel lontano 1996 con 1.111,55 miliardi di dollari per attestarsi nel 2022 a 2.181,9 miliardi. Di questi 1.232 sono nei bilanci dei paesi della NATO, mentre per quelli dell’Unione Europea se ne calcolano 268, poco meno dei 292 della Cina, mentre Russia e India inseguono a distanza, rispettivamente con 86,4 miliardi e 81,4.

Le nubi all’orizzonte, come abbiamo già avuto modo di scrivere precedentemente, sono sempre più oscure, viste le tensioni crescenti con la Cina e la volontà della NATO di operare su scala globale, anche nei confronti di Pechino: è recente la notizia dell’apertura di un ufficio NATO in Giappone, mentre l’Italia si prepara ad inviare una piccola flotta navale militare del Mar Cinese nello stretto di Taiwan.



Questi segnali, già di per se abbondantemente preoccupanti, peraltro tendono ad oscurare la questione del cambiamento climatico, che sta colpendo duramente tutto il nostro pianeta e che recentemente ce ne ha dato un'altra dura prova in Romagna, con un'alluvione con 3-400 millimetri di pioggia nella maggior parte delle aree, arrivando a 500 millimetri in alcune zone nel giro di poche ore.

Isole che stanno progressivamente scomparendo sotto il mare, desertificazione che avanza, eventi pluviali estremi, calotte polari in scioglimento ecc. sono fenomeni che ci avvisano dei rischi elevatissimi che il nostro pianeta sta correndo.

Secondo l'Intergovernmental Panel on Climate Change, più del 40% della popolazione mondiale (circa 3,5 miliardi di persone) si trova a vivere in zone di "estrema vulnerabilità ai cambiamenti climatici" e entro il 2050 236 milioni di persone potrebbero divenire profughi climatici, in quanto costretti a lasciare le loro terre.

Gli scienziati da anni stanno ripetutamente lanciando segnali d'allarme, ma non sembra che siano ascoltati. Per ora si sta cercando la sicurezza attraverso una nuova corsa agli armamenti, che, oltre a drenare preziose risorse, non ci difenderanno da una natura che l'umanità sta stravolgendo con conseguenze preoccupanti.



Le missioni europee di peacekeeping in Africa

European peacekeeping missions in Africa

di Tommaso Latini

Sommario: Focus principale di questo lavoro sono l'evoluzione della politica di difesa e di sicurezza europea in Africa e le missioni militari di *peacekeeping* dell'Unione Europea in tre stati africani da anni oggetto di instabilità politico-sociale, crisi interne e conflitti su larga scala (Somalia, Mali e Repubblica Centrafricana).

Parole chiave: Unione Europea; Politica di difesa e sicurezza europea; *Peacekeeping*; Africa; Conflitti

Abstract: The main focus of this work are the evolution of the European security and defence policy in Africa and the European Union's military peacekeeping missions in three African countries for years subject to political-social instability, internal crises and large-scale conflicts (Somalia, Mali and Central African Republic).

Keywords: European Union; Common Security and Defence Policy; Peacekeeping; Africa; Conflicts

Tommaso Latini: laureato in studi Storici presso l'Università degli Studi di Trento, iscritto al corso di Laurea magistrale in Studi Europei, curriculum *Europe and the World*, dell'Università di Maastricht.

Ha svolto un tirocinio di ricerca presso Archivio Disarmo.



Introduzione

Il presente lavoro di ricerca sulle missioni europee di *peacekeeping* in Africa si suddivide in due capitoli. Il primo capitolo si focalizza sull'Unione Europea e ospita due sezioni. La prima è dedicata alla storia della politica di difesa e di sicurezza europea dagli albori negli anni '50 fino ai più recenti avvenimenti in Ucraina. Essa passa in rassegna le principali vicende storico-politiche che hanno accompagnato l'evoluzione dell'idea di un progetto che garantisse una difesa alla casa comune europea e ai suoi principali interessi strategici. Dalla nascita della PESC nel 1992 alla riforma del trattato di Lisbona, dalla Strategia del 2003 a quella del 2016 fino alla pubblicazione della Bussola Strategica all'indomani dello scoppio del conflitto russo-ucraino, questa sezione mira a fornire un contesto storico esaustivo e coerente in relazione alla tematica affrontata nel paper e prepara il terreno per una più ampia contestualizzazione delle dinamiche della difesa europea nei suoi rapporti con l'Africa, cuore principale della nostra discussione. La seconda sezione, infatti, ha come sfondo questo immenso continente, vero "buco nero geopolitico" divenuto preda, negli ultimi anni, degli interessi espansionistici di molti attori internazionali come Russia, Cina, Turchia (per citare i più importanti), ma anche di alcuni paesi arabi come Qatar ed Emirati Arabi Uniti, nonché di Israele. In questa sezione vengono analizzati in prospettiva diacronica lo sviluppo dei rapporti tra Unione Europea e Africa e la loro evoluzione in ambito difensivo e securitario, con particolare riferimento ai documenti strategici europei per l'Africa pubblicati negli ultimi due decenni e al concetto di pace e sicurezza (*Peace and Security*) che rappresenta uno dei pilastri principali del sistema di partenariato UE-Africa. Quest'ultima parte fa da anticamera a ciò che viene presentato nel secondo capitolo del lavoro, che si concentra sulle tre missioni militari di addestramento dell'Unione Europea (European Union Training Missions) e che costituisce il nucleo dell'analisi.

Il secondo capitolo si concentra dunque sul continente africano e offre una panoramica delle missioni militari di addestramento dell'Unione Europea attualmente in corso nel continente africano. Esse sono la missione di addestramento in Somalia (EUTM Somalia), stabilita nel 2010, la missione di addestramento in Mali (EUTM Mali), operante dal 2013, e la missione di addestramento in Repubblica Centrafricana (EUTM Rca), operante dal 2016. Usando come fonte principale i tre report pubblicati dallo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) rispettivamente nel 2020 (Somalia), nel 2021 (Repubblica Centrafricana) e nel 2022 (Mali), il paper presenta un'analisi delle tre missioni di addestramento dell'Unione Europea. Ciascuna analisi inizia con la descrizione del quadro storico delle crisi politico-militari che affliggono i tre paesi e che hanno spinto l'UE ad intervenire tramite l'implementazione delle missioni. Le analisi poi procedono focalizzandosi in particolare su una descrizione delle caratteristiche principali delle missioni, il loro ruolo sul territorio, i loro rapporti con il potere politico e militare europeo ed africano, i loro scopi ed obiettivi primari. Infine, le analisi forniscono una conclusione sui risultati prodotti dalle missioni europee sia in



riferimento ai progressi compiuti dalle forze militari addestrate sia ai risultati ottenuti a livello politico e operativo.

Il paper termina con la valutazione complessiva dell'operato e dei risultati delle missioni europee nei tre stati considerati ed offre una considerazione finale riguardo il ruolo che nel prossimo futuro rivestirà il continente africano negli affari strategici europei.

1. Le radici dell'intervento europeo: la PESC/PSDC e il programma "Pace e Sicurezza" nelle relazioni UE-Africa

Il primo capitolo approfondisce il tema della politica estera, di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea e le sue implicazioni nell'impegno europeo in Africa. La prima sezione mostra l'evoluzione storica dell'idea di una politica estera e di sicurezza europea, la nascita della PESC e della PSDC e i principali strumenti civili e militari adottati dalla Comunità europea. La seconda sezione illustra l'evoluzione storica dei legami tra Europa e Africa e si concentra sul tema della "Pace e Sicurezza" (*Peace and Security*), fattore decisivo sul quale si è basato, negli ultimi anni, l'impegno civile e militare europeo nel continente. Il materiale di ricerca usato per questa parte è costituito prevalentemente da fonti primarie, da documenti ufficiali legislativi europei, pubblicati dalla Commissione Europea, dal Consiglio Europeo e dal Servizio europeo di azione esterna. Sono stati impiegati in aggiunta report e analisi dei vari incontri avvenuti tra Unione Europea e Unione Africana dal 2002 ad oggi. Le fonti secondarie sono state consultate per descrivere il contesto storico-politico che ha accompagnato la nascita della PESC/PESD e che ha caratterizzato le relazioni securitarie tra stati europei ed africani.

1.1 Politica di Sicurezza e Difesa Europea

L'idea di una politica estera, di difesa e di sicurezza comune agli stati membri europei affonda le radici già nei primi anni '50, con il progetto di una Comunità Europea di Difesa (CED) che prevedesse una forma di collaborazione militare degli stati all'epoca facenti parte della Comunità Europea (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca) e la nascita di un primo embrione di una forza militare europea (Gilbert, 2005). Tale progetto, rigettato dal parlamento francese e di conseguenza abbandonato anche dagli altri stati membri, nonché osteggiato fin dall'inizio dagli Stati Uniti d'America, fu giudicato troppo ambizioso e lesivo degli interessi strategici e della sovranità dei singoli stati, e perciò ebbe vita breve.¹ Successivamente, la nascita della Cooperazione politica europea, istituita nel 1970 per

¹ La nascita dell'Alleanza Atlantica (NATO) nel 1949 e la guerra di Corea (1950-1953) sono i due principali momenti che sanciscono l'egemonia degli Stati Uniti come unici garanti della sicurezza dei paesi dell'Europa occidentale. Inoltre, Francia e Gran Bretagna mostrarono fin da subito divergenze relative ai rispettivi interessi strategici. Se la prima sosteneva la necessità di rafforzare le capacità militari europee per controbilanciare l'influenza americana, la seconda prediligeva un incremento della cooperazione militare con la NATO.



promuovere una maggiore integrazione politica tra gli stati che andasse al di là della semplice cooperazione in ambito economico e commerciale, rappresenta il primo passo verso l'evoluzione di un'idea più concreta di politica estera europea che, durante gli anni '80 e in particolare con la fine della Guerra Fredda e il crollo dell'Unione Sovietica, acquisisce un graduale rafforzamento e una considerazione sempre più grande tra le cancellerie dell'Europa Occidentale.²

Fu con la firma del trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992, che venne introdotta ufficialmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Il trattato, entrato in vigore il 1 novembre 1993, sancisce la nascita dei tre pilastri della nuova Unione Europea, il secondo dei quali dedicato interamente alla Politica Estera e di Sicurezza Comune.³ Tra i compiti primari della PESC, come stabilito dal trattato, si hanno (1) la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; (2) il rafforzamento dell'Unione e dei suoi Stati membri; (3) il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale; (4) lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.⁴ Tali obiettivi, perseguiti in accordo con la carta delle Nazioni Unite, rispondono ai nuovi scenari internazionali prodotti dalla fine della contrapposizione tra USA e URSS e dalla proliferazione, all'interno di un nuovo ordine globale "unipolare" a guida statunitense, di minacce legate allo sviluppo di armi nucleari, di fenomeni terroristici e di traffici illegali, nonché di tensioni e conflitti regionali che, come nel caso delle guerre jugoslave della prima metà degli anni '90, pongono sfide urgenti e rischiose per la sicurezza europea.⁵

L'incapacità della Comunità europea di fornire una risposta coerente e tempestiva all'intensificarsi della violenza nei Balcani (Brunazzo e Della Sala, 2019) e l'intervento degli Stati Uniti e della NATO nel processo di pacificazione dell'area che portò, nel dicembre 1995, alla firma degli accordi di Dayton (Ohio), convinsero gli stati membri della necessità di incrementare il progetto di politica estera e di sicurezza comune

² Il crollo dell'Unione Sovietica reindirizzò la traiettoria della politica estera degli Stati Uniti verso il Medio Oriente e l'Asia, riducendo la centralità del continente europeo agli occhi di Washington e offrendo agli europei una sponda per elaborare una politica estera e di sicurezza comune (Giuliani, 2019).

³ Gli altri due pilastri dell'Unione stabiliti a Maastricht riguardavano il mercato comune, le politiche agricole ed ambientali, le politiche culturali e l'educazione (primo pilastro), la cooperazione in materia giudiziaria, di polizia e di diritto penale (terzo pilastro) (Scano, 2004).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

⁵ Con la dissoluzione della Jugoslavia, avvenuta ufficialmente nel 1992, nascono cinque nuovi stati indipendenti: Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Macedonia. Se il processo di indipendenza in Slovenia avviene in maniera relativamente tranquilla, nel resto della regione scoppiano una serie di conflitti tra croati, serbi e bosniaci (1991-1995) e successivamente tra Serbia e regione separatista del Kosovo (1998-1999) e tra albanesi e macedoni (2001). Nel 2006 il Montenegro ottiene l'indipendenza dalla Serbia, mentre nel 2008 è il Kosovo a dichiararsi indipendente (senza riconoscimento da parte del governo serbo).



iniziato pochi anni prima con l'evento di Maastricht.⁶ Il 2 ottobre 1997 viene perciò firmato il trattato di Amsterdam, ufficialmente entrato in vigore il 1 maggio 1999. In esso, per la prima volta, si fa esplicito riferimento al concetto di *peacekeeping* e alla competenza dell'Unione Europea a costituire e gestire missioni di mantenimento della pace all'estero, conformemente ai principi espressi dalla Carta delle Nazioni Unite e all'Atto finale di Helsinki. Tale trattato, inoltre, introduce formalmente le cosiddette missioni o operazioni di Petersberg, delle missioni umanitarie e di soccorso nell'ambito della sicurezza e della difesa atte alla gestione di crisi, alla risoluzione dei conflitti e al mantenimento della pace (Costa, 2010).⁷

Il progetto di una Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD) compresa all'interno della PESC viene proposto per la prima volta durante il consiglio europeo di Colonia nel 3-4 giugno 1999. I precedenti ideali c'erano stati l'anno prima quando, in occasione di un vertice bilaterale svoltosi a Saint- Malo tra il presidente francese Jacques Chirac e il primo ministro inglese Tony Blair, venne emessa una dichiarazione congiunta in cui si affermava che *"l'Unione Europea deve avere la capacità di intraprendere azioni autonome, supportate da forze militari credibili, gli strumenti per decidere di usarle e la relativa preparazione, e ciò allo scopo di far fronte alle crisi militari"*⁸ L'incontro di Colonia porta all'introduzione di un Comitato Politico e di Sicurezza presieduto dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, di un Comitato militare dell'Unione Europea e uno di Stato maggiore militare della UE, che costituiscono le strutture politiche e militari all'interno della PESD.⁹

Un ulteriore avanzamento in materia di difesa e sicurezza si ha qualche mese più tardi, in occasione del vertice di Helsinki del 10-11 dicembre 1999. In esso viene stabilito il cosiddetto "Helsinki Headline Goal 2003", allo scopo di migliorare le capacità militari dell'Unione Europea e di condurre operazioni in risposta a crisi internazionali in maniera autonoma dalla NATO (Giordano, 2003)¹⁰. Tra gli obiettivi fissati dal progetto si

⁶ Dinanzi alla crisi jugoslava l'UE non riuscì ad avere una politica comune, divisa al suo interno tra stati membri più favorevoli all'intervento militare a seguito dell'indipendenza di Slovenia e Croazia nel 1991 (Francia) e stati membri più riluttanti alla partecipazione in operazioni di *peacekeeping* (Germania e Gran Bretagna) (Lucarelli, 1999).

⁷ Il trattato di Amsterdam e successivamente quello di Nizza hanno inoltre cercato di aggirare il potere di veto dei singoli stati consentendo ad essi di astenersi e permettendo di adottare decisioni strategiche comuni a maggioranza qualificata (Brunazzo e Della Sala, 2019).

⁸ *"The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises"*. (4 dicembre 1998) (Centro virtuale per la conoscenza dell'Europa). Disponibile al link: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf.

⁹ https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm.

¹⁰ Complice l'appartenenza di molti stati UE all'Alleanza Atlantica, i rapporti tra strutture comunitarie di difesa e sicurezza comune e strutture NATO fu al principio molto complesso. Si nota che il trattato di Amsterdam del 1997 delegò all'Unione Europea Occidentale (UEO, nata nel 1948) l'obiettivo di fornire



sottolineano la costituzione da parte degli Stati membri, entro il 2003, di una forza militare di 60 mila uomini capace di implementare le missioni di Petersberg e la possibilità di questi di schierare tale forza nell'arco di 60 giorni e di mantenerla per almeno un anno (Scano, 2004). Questa forza dovrebbe avere capacità di comando, controllo, intelligence e logistica, e dovrebbe comprendere anche la partecipazione a missioni umanitarie e di soccorso, missioni armate e di *peacekeeping*, missioni di ispezione sul rispetto dei trattati internazionali sul disarmo, compiti di assistenza militare e di stabilizzazione post-conflitto (Costa, 2010).

Il trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 ha ufficializzato la nascita della PESD e delle sue strutture politico-militari. Nel successivo vertice europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001, l'Unione Europea si dota del primo Piano d'azione europeo per le capacità militari, ideato a seguito del mutato contesto internazionale con l'inizio della "guerra al terrorismo", successiva all'attentato al World Trade Center dell'11 settembre 2001 e all'invasione americana dell'Afghanistan, al fine di migliorare le capacità organizzative dell'Unione nel campo della difesa. Questi sviluppi a livello globale hanno inoltre contribuito a rafforzare la cooperazione tra le nuove strutture politico-militari della PESD e la NATO, come ha testimoniato la firma, avvenuta il 16 dicembre 2002, di una dichiarazione congiunta per "una nuova era di coordinazione tra le due organizzazioni multinazionali", che ha costituito il primo passo verso la realizzazione del cosiddetto *Berlin Plus*, un accordo nato in occasione del vertice NATO di Washington del 1999 per armonizzare i rapporti tra le strutture militari europee e quelle dell'Alleanza Atlantica, considerata l'appartenenza di diversi stati europei all'organizzazione a guida americana.¹¹

A dispetto dell'enfasi riguardo gli obiettivi di Helsinki, solo a fine 2004 vengono create le Forze di reazione rapida europea, sostituite a partire dal 2007 con l'EU Battelgroup, un gruppo di combattimento composto da unità militari provenienti dagli stati membri per un totale di appena 1500 uomini.¹² Nel dicembre 2003 la PESD viene inserita all'interno di un documento prodotto dal vertice dei Capi di Stato e di Governo di Bruxelles, intitolato "Un'Europa sicura in un mondo migliore" (*A Secure Europe in a Better World*) che rappresenta la prima strategia europea in ambito di difesa e sicurezza.

alla UE capacità operative in materia di difesa e sicurezza e di implementare le missioni di Petersberg. Tale organizzazione restò in attività fino al 2001, quando il trattato di Nizza propose un rafforzamento della PESD e le competenze di difesa collettiva vennero affidate alla NATO. La dissoluzione ufficiale della UEO avviene nel 2011.

¹¹ L'accordo *Berlin Plus* prevede la possibilità della UE di accedere alle risorse collettive della NATO, comprese le capacità di pianificazione, realizzando quella complementarità tra PESD e Alleanza Atlantica (Giordano, 2003).

¹² Tuttavia, la difficoltà di implementare i programmi stabiliti dall'Helsinki Headline Goal ha portato gli stati membri ad aggiornare il piano estendendolo fino al 2010 ("Helsinki Headline Goal 2010"), con l'intento di potenziare le capacità dell'Unione nella gestione della crisi e nella proiezione delle forze attraverso il dispiegamento, da parte degli stati membri, di contingenti di 1500-2000 unità nelle operazioni di crisi (Costa, 2010).



Il documento evidenzia in primis le minacce più urgenti alla sicurezza degli Stati membri della UE, come il terrorismo internazionale, la proliferazione di armi di distruzione di massa (biologiche e nucleari), i conflitti regionali, il fallimento degli stati e la criminalità organizzata (traffici di droga, armi e di esseri umani). Per garantire la propria sicurezza, l'Unione Europea si propone di contribuire attivamente alle azioni di contrasto al terrorismo e alla proliferazione di armi di distruzione di massa, di favorire la ricostruzione post-conflitto dei paesi, di rafforzare la situazione securitaria nel vicinato europeo e di costruire un ordine mondiale basato sul multilateralismo efficace, nel rispetto del diritto internazionale e in accordo con le Nazioni Unite e gli organismi internazionali. (European External Action Service, 2003; Costa, 2010). La Strategia segna una chiara volontà europea di stabilire un'autonomia di azione nel campo della gestione delle crisi e l'ambizione di diventare un credibile attore securitario sulla scena globale aumentando le proprie capacità operative nel proprio vicinato (Balceni, Africa) e anche in Asia (Battistelli, 2015).¹³

L'evoluzione più significativa non solo in materia di politica estera di difesa e di sicurezza europea, ma anche riguardo la struttura istituzionale complessiva dell'Unione, si ha con il trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1 novembre 2009. Esso opera una profonda revisione del trattato sull'Unione Europea del 1992, eliminando il sistema dei tre pilastri e rafforzando la cooperazione tra gli stati membri nell'ambito della PESD, che nell'occasione viene sostituita dalla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Tra le innovazioni più importanti previste dal trattato di Lisbona si ricordano l'ideazione di una Cooperazione Strutturata Permanente, allo scopo di incrementare la cooperazione tra gli stati membri in ambito securitario e difensivo, e l'introduzione di nuove figure istituzionali come l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (che diventa un membro permanente della Commissione Europea) ed il Servizio europeo per l'azione esterna (o European External Action Service, EEAS), un'agenzia con il fine di incrementare l'efficienza dell'azione esterna dell'Unione Europea. In aggiunta, il trattato prevede anche l'introduzione della clausola di reciproca difesa, una norma che stabilisce che "se un paese della UE è vittima di un'aggressione armata sul proprio territorio, gli altri paesi della UE hanno l'obbligo di aiutarlo ed assisterlo con tutti i mezzi in loro potere".¹⁴ In sostanza, il trattato costituisce la più recente evoluzione della politica estera europea a livello istituzionale ed ha come fine ultimo quello di rendere l'Unione Europea un attore più coerente e capace a livello globale, alla luce degli obiettivi fissati dalla Strategia del 2003 e dei continui sviluppi geopolitici (Graziano, 2022).

¹³ Nel 2003, anno di rilascio della Strategia di Sicurezza Europea, prendono avvio le prime missioni dell'Unione Europea: la missione di polizia in Bosnia-Erzegovina (EUPM) e la missione di *peacekeeping* in Macedonia del Nord (EUFOR Concordia) (Zappa, 2004).

¹⁴ Trattato di Lisbona disponibile al link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.



In questo periodo alcuni eventi di grande rilevanza geopolitica pongono nuove sfide per la sicurezza e la difesa degli stati membri europei. Le cosiddette primavere arabe che tra il 2010 ed il 2012 coinvolgono i paesi del Nord Africa (prevalentemente Tunisia, Libia ed Egitto) e del Medio Oriente (Siria e Yemen) e le guerre civili che scoppiano in Libia e in Siria nel 2011 e che continuano ancora oggi, seppure a fasi alterne, con conseguente crisi dei rifugiati e diffusione del terrorismo islamico, costituiscono significativi fattori di instabilità nel vicinato meridionale europeo e sono una minaccia agli interessi strategici e securitari dell'Unione. Inoltre, la rinnovata assertività russa che conduce Mosca ad intervenire in Ucraina, a seguito delle proteste di Euromaidan, con l'occupazione della Crimea nel 2014 e con l'inizio del conflitto civile in Donbass impiega l'Unione nel rafforzamento e nell'ulteriore sviluppo del partenariato orientale con i paesi dell'Est Europa, mentre crisi interne come la Brexit (2016) influiscono sul riposizionamento geopolitico dei paesi membri all'interno delle strutture comunitarie. Non da ultimo, l'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca, pur non cambiando la postura strategica americana rispetto al continente europeo, segna una crisi evidente nei rapporti con i paesi membri in relazione al loro impegno nell'Alleanza Atlantica (Graziano, 2022). In risposta a questo mutato scenario internazionale, su cui ha influito notevolmente anche la grave crisi economica scoppiata nel 2008 e la successiva crisi del debito sovrano europeo, l'Unione Europea si dota di una nuova Strategia per incrementare la cooperazione tra gli Stati membri in termini di sicurezza interna ed esterna. Tale documento, approvato ufficialmente dal Consiglio Europeo il 28 giugno 2016 (solo cinque giorni dopo il referendum sull'uscita del Regno Unito dalla UE), è la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea (Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, EUGS).

Il nuovo documento strategico testimonia l'aspirazione da parte dell'Unione Europea di assumere un ruolo di leadership globale in relazione ad un contesto internazionale caratterizzato da numerosi sconvolgimenti geopolitici e ridefinizione degli equilibri. Ponendo l'accento sul termine "globale", la Strategia si pone come obiettivo quello di ampliare il raggio d'azione europeo sia in termini geografici sia propriamente strumentali (Giuliani, 2019). L'UE deve innanzitutto intervenire sul fronte interno, segnato in modo particolare dall'impatto avuto dalla Brexit. In seguito, l'UE deve agire nel suo vicinato orientale e meridionale, in risposta alla crescente minaccia russa in Ucraina e all'instabilità del fronte mediterraneo e nordafricano. Da ultimo, la Strategia proietta l'azione della UE in scenari più distanti ma strategicamente rilevanti come l'Asia, l'Africa subsahariana, il Medio Oriente e l'Artico, fronti caratterizzati dall'ascesa delle cosiddette potenze "revisioniste" come Russia, Cina, Turchia e Iran. Dal punto di vista degli strumenti da adottare, la Strategia evidenzia come l'UE debba coniugare la sua



natura di potenza civile e normativa con la necessità di prendere iniziative militari di fronte alle nuove minacce alla propria sicurezza (EUGS, 2016).¹⁵

La Strategia identifica quattro interessi fondamentali dell'Unione Europea: (1) pace e sicurezza allo scopo di protezione interna ed esterna della UE e dei propri cittadini; (2) prosperità; (3) difesa di un ordine internazionale regolamentato basato sulla promozione di una *governance* globale costituita su norme condivise e sul rispetto del multilateralismo; (4) resilienza democratica, incrementando il ruolo dell'Unione nelle partnership con i paesi del vicinato orientale e meridionale seguendo priorità come la ricerca del dialogo, la protezione dei diritti umani, la promozione dello sviluppo e la creazione di reti di cooperazione multilaterale (EUGS, 2016). Vengono inoltre identificati i principali ambiti d'azione dell'UE al fine di realizzare tali interessi strategici. L'intervento europeo deve concretizzarsi in aree come la sicurezza e la difesa, antiterrorismo, *cyber security*, sicurezza energetica e comunicazione strategica. Riguardo l'ambito securitario, la EUGS chiede di rafforzare da un lato l'autonomia strategica dell'Unione e dall'altro di consolidare la cooperazione con le strutture della NATO. Inoltre, si propone di armonizzare i vari interessi strategici degli Stati membri e di sviluppare un approccio integrato ai conflitti che preveda l'utilizzo di strumenti sia di sicurezza (capacità tecnologico-militari) sia di cooperazione, intervenendo nella prevenzione e nella stabilizzazione dei conflitti (Giuliani, 2019).¹⁶ Concludendo, la Strategia del 2016 è il frutto di una nuova consapevolezza più propriamente "geopolitica" da parte dell'Unione che, nelle parole dell'Alto rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Federica Mogherini, si fissa l'ambizione di diventare un "fornitore globale di sicurezza" ("*global security provider*") per agire su più fronti e reagire alle nuove sfide mondiali (Graziano, 2022).¹⁷

Nei mesi successivi vengono avviate una serie di iniziative volte a potenziare il ruolo della UE come comunità di difesa.¹⁸ Nel novembre 2017 viene raggiunto un accordo tra i ministri degli esteri di 23 stati membri per l'avvio della Cooperazione Strutturata Permanente (Permanent Structured Cooperation, PESCO) in ambito di difesa e sicurezza, con l'obiettivo principale degli Stati membri di sviluppare congiuntamente capacità di difesa, investire in progetti comuni e accrescere la prontezza ed il contributo a livello operativo delle rispettive forze armate (EEAS, 2017). Nello stesso anno viene creato il

¹⁵ Documento strategico del 2016 disponibile al link:

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

¹⁶ L'approccio integrato alle crisi e ai conflitti (*integrated approach*) rappresenta un'evoluzione del precedente approccio comprensivo (*comprehensive approach*) e risponde all'esigenza di incrementare la coerenza e la coordinazione tra i vari attori coinvolti nelle operazioni di *crisis management* europee. Rispetto all'approccio comprensivo, l'approccio integrato stabilisce un nesso diretto tra azione interna ed azione esterna (Giuliani, 2019).

¹⁷ Rispetto alla precedente del 2003, la Strategia del 2016 introduce inoltre una prospettiva che riconosce l'interdipendenza tra crisi esterne e sicurezza interna dell'Unione Europea.

¹⁸ Tra queste ricordiamo il Piano di Implementazione sulla Sicurezza e la Difesa e lo *European Defence Action Plan*, entrambe del novembre 2016.



Fondo Europeo della difesa (European Defence Fund, EDF) per coordinare e accrescere gli investimenti nazionali nel campo della ricerca e dello sviluppo della difesa e delle tecnologie militari e per aumentare la cooperazione e l'interoperabilità tra le forze armate degli Stati membri. Infine, altra iniziativa è la nascita della Revisione coordinata annuale sulla difesa (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), intesa a fornire una migliore visione d'insieme a livello europeo della spesa per la difesa, degli investimenti nazionali e degli sforzi di ricerca, nonché ad aumentare la trasparenza e la visibilità politica delle capacità di difesa europee (Giuliani, 2019).

Con l'inizio degli anni '20 assistiamo ad ulteriori cambiamenti che lasciano un segno profondo negli scenari globali. Il 2020 si apre con la diffusione della pandemia da Coronavirus che ha ampia diffusione a livello planetario e che ha notevole impatto dal punto di vista sanitario, economico, politico e securitario, incidendo sulle decisioni dei governi, sulle traiettorie degli stati e sulla psicologia dei popoli (Battistelli, 2020). Sullo sfondo della pandemia, si ha l'affermarsi di potenze mondiali e regionali che mettono in discussione il primato americano nel mondo, considerato declinante a causa di fattori interni ed esterni agli Stati Uniti, come le forti contestazioni successive alla vittoria di Joe Biden alle elezioni presidenziali ed il precipitoso ritiro degli USA e alleati occidentali dall'Afghanistan, nell'agosto 2021. Prima di queste potenze è la Cina, impegnata nel suo programma di "ringiovanimento" della nazione e perciò sempre più influente globalmente con le Nuove vie della seta e la crescente assertività militare nel Mar Cinese meridionale e attorno allo stretto di Taiwan (Giuliani, Simoncelli e Rinaldi, 2020). Poi la Russia, che avverte come sempre più minacciosa la presenza della NATO ai suoi confini europei e che di conseguenza dà avvio, il 24 febbraio 2022, ad una guerra di aggressione contro l'Ucraina che presto si trasforma in uno scontro per procura tra americani e russi. Infine numerose potenze regionali, dalla Turchia all'Iran, dall'India alle monarchie del Golfo Persico, che in vari quadranti del globo rappresentano una sfida all'egemonia americana.¹⁹

Dinanzi a queste evoluzioni a livello globale si pone all'Unione Europea l'urgenza di adottare ulteriori misure per rafforzare il suo ruolo di attore securitario e potenziare le sue capacità di difesa. In un'Europa alle prese con gli effetti drammatici del Coronavirus, il 22 marzo 2021 il Consiglio europeo istituisce lo Strumento europeo per la pace (European Peace Facility, EPF), una misura volta a consolidare la capacità dell'Unione di prevenire i conflitti, costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale attraverso il finanziamento di operazioni nell'ambito della politica estera, di sicurezza e di difesa

¹⁹ Turchia, Iran e monarchie del Golfo giocano un ruolo di primo piano nei principali dossier della regione mediorientale (guerra in Siria, Yemen, crisi in Iraq e Libano e questione israelo-palestinese), mentre l'India, seppur inserita nel sistema di contenimento americano ai danni della Cina nell'Indo-Pacifico (come membro del Dialogo quadrilaterale di sicurezza) continua ad avere rapporti fruttuosi con la Russia, essendo uno dei partner principali nell'acquisto di sistemi di arma russi, ed è un membro di spicco dei cosiddetti BRICS.



comune (Consiglio dell'Unione Europea, 2021). La ritirata degli Stati Uniti dall'Afghanistan, avvenuta a seguito della riconquista del potere da parte dei Talebani, ripropone ancora una volta il tema assai controverso delle forze armate europee, che dovrebbero agire negli scenari di conflitto con propri uomini e mezzi in maniera autonoma e indipendente dalle strutture dell'Alleanza Atlantica.²⁰ Nonostante l'evoluzione di questo dibattito, la successiva crisi tra Russia e Ucraina sfociata poi in un vero e proprio conflitto (il primo ai confini dell'Europa dalle guerre balcaniche degli anni '90) segna al contrario un ritorno in forze della NATO (definita solo pochi anni prima dal presidente francese Emmanuel Macron "cerebralmente morta") in Europa e un rinnovato interesse da parte della Casa Bianca ad occuparsi della sicurezza del continente, come puntualizzato anche dal nuovo documento strategico approvato da Washington nell'ottobre 2022 (Gaiani, 2022).²¹ Pochi mesi prima, l'Unione Europea reagisce all'attacco russo contro l'Ucraina con il rilascio della Bussola Strategica (Strategic Compass), approvata formalmente dal Consiglio Europeo il 21 marzo 2022, una nuova Strategia mirante a stabilire un piano d'azione per il rafforzamento della politica di difesa e di sicurezza europea (EEAS, 2022).

Nonostante la guerra abbia dimostrato come una politica di difesa comune sia ancora lontana da raggiungere data la differenza di interessi strategici dei singoli stati membri (ben visibile nei loro rapporti con la Russia e nella divergenza tra le posizioni verso il conflitto ucraino), la Bussola Strategica presenta una *roadmap* di iniziative in materia di sicurezza e difesa da implementare entro il 2030 (Calcagno, Marrone e Nones, 2022). Tali iniziative sono articolate seguendo quattro direzioni principali: azione, sicurezza, investimenti e partner. Il primo punto riguarda il rafforzamento delle capacità della UE di agire militarmente in caso di crisi nelle regioni di suo interesse. A tal fine il documento prevede l'istituzione, entro il 2025, di una capacità di intervento rapido (EU Rapid Deployment Capacity) basata su una forza di 5 mila unità da schierare in vari scenari di crisi. Particolare enfasi è data inoltre sul tema della cooperazione tra le forze armate nazionali e sul rafforzamento dello Strumento Europeo per la pace tramite un finanziamento comunitario alle missioni militari UE. Il secondo punto della Bussola si focalizza in modo particolare sulle minacce ibride e sulla necessità dell'Unione di sviluppare capacità di difesa cibernetica e di dotarsi di una politica di sicurezza a protezione degli assetti spaziali europei. Per contrastare tali minacce, la Bussola spinge

²⁰ Nell'ottobre 2021 il presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen ha auspicato la formazione di un corpo armato, l'*EU intervention force*, composto da 5 mila unità e operativo dal 2025 (Simoncelli, 2022).

²¹ La nuova Strategia di Sicurezza Nazionale (*National Security Strategy*), rilasciata a fine ottobre 2022, identifica la Cina come "la più seria minaccia alla sicurezza nazionale" e la Russia come "minaccia immediata e pericolosa, ma non di lungo termine", e stabilisce due obiettivi principali: la competizione tra democrazie e autocrazie e la cooperazione su sfide comuni a tutti gli stati, quali i cambiamenti climatici, le pandemie, la sicurezza energetica ed alimentare, il terrorismo ed il controllo sulle armi e sulla non-proliferazione di ordigni atomici.



su una maggiore integrazione dei sistemi di *intelligence* da parte degli Stati membri. Nel settore degli investimenti la Strategia impegna i paesi a migliorare la qualità e la quantità delle spese per la sicurezza e per la difesa europea tramite la cooperazione ed il pieno utilizzo di strumenti UE come la Cooperazione strutturata permanente, il Fondo Europeo per la Difesa e l'Agencia Europea per la Difesa. L'ultimo punto sottolinea la necessità di sviluppare e rafforzare i legami bilaterali con i paesi occidentali che condividono gli stessi valori dell'Unione come Giappone, Regno Unito e Stati Uniti nonché la cooperazione con i partner nei Balcani, in Africa, Asia e America Latina. In ottica multilaterale, la Bussola ribadisce la partnership con le organizzazioni internazionali come la NATO, l'ONU, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e con forum regionali come l'Unione Africana e l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) (EEAS, 2022).²²

| | |
|---------------|--|
| Febbraio 1992 | Trattato di Maastricht: nascita della politica estera e di sicurezza comune (PESC). |
| Ottobre 1997 | Trattato di Amsterdam: introduzione del concetto di <i>peacekeeping</i> tra gli obiettivi dell'Unione Europea e delle cosiddette missioni di Petersberg; Introduzione della figura dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. |
| Dicembre 1999 | Consiglio europeo di Helsinki: "Helsinki Headline Goal". |
| Febbraio 2001 | Trattato di Nizza: nascita della Politica estera e di sicurezza comune (PESD). |
| Dicembre 2003 | Rilascio della Strategia di sicurezza europea (EU Security Strategy). |
| Novembre 2009 | Trattato di Lisbona: nascita della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC); introduzione della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e del Servizio europeo per l'azione esterna (European External Action Service). |
| Giugno 2016 | Rilascio della Strategia globale dell'Unione Europea (EU Global Strategy). |
| Novembre 2017 | Nascita della Cooperazione strutturata permanente (PESCO). |
| Marzo 2021 | Istituzione dello Strumento europeo per la pace (European Peace Facility). |
| Marzo 2022 | Pubblicazione della Bussola Strategica dell'Unione Europea (EU Strategic Compass). |

Tabella 1. L'evoluzione della politica di sicurezza e difesa europea

Gli eventi successivi ci diranno se ciò che è stato stabilito nel nuovo documento strategico della UE sarà l'anticamera di una rinnovata spinta verso l'adozione di una politica di difesa e di sicurezza comune o se, come i recenti avvenimenti in Ucraina dimostrano, la difesa europea dipenderà ancora una volta dalle strutture dell'Alleanza

²² Testo della Bussola Strategica disponibile al link:
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.



Atlantica.²³ La guerra russo-ucraina ha rappresentato un momento spartiacque per la storia del continente europeo e ha consentito alla NATO, forte del recente ingresso della Finlandia e di un possibile allargamento alla Svezia, di tornare ad esercitare un ruolo di primo piano nelle questioni securitarie della UE. Nonostante le numerose iniziative proposte dalla Bussola Strategica oggi la difesa e la sicurezza europea sono infatti appannaggio dell'Alleanza Atlantica che ha nei paesi dell'Europa Orientale, soprattutto Polonia e Repubbliche Baltiche, i suoi perni principali.

1.2 Pace e Sicurezza nelle relazioni tra Europa e Africa

Storicamente le relazioni tra Unione Europea e Africa sono state caratterizzate da notevole intensità e scambio reciproco, complice anche l'esperienza di dominio coloniale che alcuni paesi europei come Francia, Gran Bretagna, Germania, Belgio e Italia hanno portato avanti a partire dalla seconda metà del XIX secolo fino all'indipendenza dei paesi africani durante la Guerra fredda. Tale esperienza coloniale ha influito notevolmente sui molteplici aspetti di queste relazioni, dall'ambito economico a quello politico-sociale all'ambito culturale e linguistico. Inizialmente, i contatti tra Europa e Africa si basarono prevalentemente sulla cooperazione economica e sullo sviluppo. Con la nascita della Comunità Europea a seguito dei trattati di Roma del 1957 la cooperazione tra paesi europei e africani viene inquadrata all'interno della politica europea di sviluppo e muove i primi passi con la Convenzione di associazione di Yaoundé (1963) e la prima Convenzione di Lomé (1975). In quest'occasione viene formalizzata la nascita del gruppo dei paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) che istaura dei partenariati con la Comunità Europea in materia di cooperazione allo sviluppo e al commercio (Lorenzini, 2018).

Un approccio maggiormente comprensivo delle relazioni tra Europa e Africa si ha tuttavia solo con la fine della Guerra fredda. Nel corso degli anni '90 l'Unione Europea approfondisce il proprio legame con il continente nero e le priorità della politica estera europea divengono la soluzione dei conflitti e la ricerca della pace e della sicurezza, come definito nel documento "L'Unione Europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti e altre azioni connesse", pubblicato nel marzo 1996. Esso presenta l'approccio di base della UE ai conflitti in Africa, fondato sull'analisi politica delle cause strutturali, e delinea un approccio futuro rivolto alla prevenzione dei conflitti, alla cooperazione con gli organismi regionali e internazionali e al potenziamento delle capacità degli stati africani di mantenimento della pace.²⁴ Il 23

²³ La Bussola strategica dimostra inequivocabilmente un'accresciuta consapevolezza da parte delle istituzioni europee dell'esigenza di rafforzare l'Europa della difesa. Tuttavia, il rafforzamento del ruolo della NATO sul continente a seguito dello scoppio del conflitto ucraino e la mancanza, a livello comunitario, di una capacità decisionale esecutiva in campo economico e militare rappresentano dei limiti allo sviluppo di una forza militare europea autonoma (Fabbrini, 2022).

²⁴ Per l'evoluzione del programma "Pace e Sicurezza" tra Europa e Africa si noti la relazione speciale "L'architettura africana di pace e sicurezza: occorre orientare diversamente il sostegno della UE"



giugno 2000 viene firmata la Convenzione di Cotonou, mirata in primo luogo a ridurre ed eliminare la povertà attraverso l'integrazione dei paesi ACP nel sistema economico globale. Accanto a finalità di questo tipo, l'accordo pone l'accento anche sul rispetto del dialogo politico, della democrazia e dei diritti umani quali obiettivi primari del partenariato UE-ACP.²⁵ Nello stesso anno, al primo vertice UE-Africa del Cairo, viene istituzionalizzata la Partnership Africa-Unione Europea (Partnership Africa-EU), dove vengono approfondite le tematiche legate alla sicurezza del continente e a tal fine viene formalizzata la nascita del settore "Pace e Sicurezza" all'interno del partenariato europeo-africano. Nel luglio 2002 nasce l'Unione Africana (UA), un'organizzazione internazionale di libero scambio comprendente tutti i 54 paesi africani, con sede nella capitale etiopica Addis Abeba. Durante la prima sessione della UA viene introdotta l'Architettura africana di pace e sicurezza (APSA), un insieme di istituzioni, testi normativi e procedure intesi a prevenire i conflitti e a promuovere la pace e la sicurezza nel continente africano. Il nucleo dell'APSA è costituito dal Consiglio per la pace e la sicurezza, istituito dagli stati membri dell'Unione Africana quale organo decisionale permanente per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti.²⁶

L'esigenza di ampliare gli scopi delle relazioni UE-Africa porta il Consiglio europeo ad adottare nel dicembre 2003 la Strategia dell'Unione Europea per l'Africa, il primo documento strategico europeo per l'Africa con il fine primario di sostenere i paesi africani nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio fissati dall'ONU. Essa propone un partenariato strategico per la sicurezza e lo sviluppo tra Unione Europea e Africa e stabilisce alcune priorità-chiave del partenariato come pace e sicurezza, *good governance*, commercio, interconnettività, coesione sociale e sostenibilità ambientale. Nello stesso mese viene rilasciata anche la Strategia europea in materia di sicurezza, dove si ribadisce l'interesse della UE a perseguire la pace e la sicurezza nel continente africano.²⁷ Nel secondo vertice UE-Africa tenutosi a Lisbona tra l'8 e il 9 dicembre 2007 viene pubblicata la Strategia Congiunta Africa-Ue (Joint Africa-EU Strategy), che

pubblicata dalla Corte dei conti europea nel 2018. Disponibile al link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_IT.pdf.

²⁵ L'accordo di Cotonou viene rinnovato una prima volta nel 2010 con un focus particolare su cambiamento climatico, sicurezza alimentare e sul rafforzamento della sicurezza nelle regioni più fragili del continente africano. Nel 2016 è stata adottata una comunicazione su un nuovo partenariato per il periodo successivo al 2020 secondo le linee guida stabilite dalla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione (EUGS). Dopo una prima scadenza del 2020, Cotonou è stato ulteriormente prorogato fino al 30 novembre 2021.

²⁶ Il Consiglio per la pace e la sicurezza si avvale del supporto della Commissione dell'Unione Africana, di un Gruppo dei saggi, di un sistema di allarme rapido a livello continentale, di una forza di pronto intervento africana e di un Fondo per la pace (Relazione speciale, 2018).

²⁷ Nella Strategia del 2003 si legge: "L'UE collabora più strettamente con le organizzazioni regionali e in particolare con l'Unione Africana. Attraverso la strategia comune Africa-UE sosteniamo il rafforzamento delle capacità africane nella gestione delle crisi, anche per quanto riguarda le forze regionali di pronto intervento e l'allarme rapido" (EES, 2003). Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>.



rappresenta la pietra miliare delle relazioni tra i due continenti in ambito securitario e non solo (Pirozzi, 2012). Tra gli scopi principali del documento si sottolineano la necessità di andare oltre la cooperazione allo sviluppo in senso stretto tramite un approfondimento dei legami tra UE e Africa su questioni globali di interesse comune come migrazioni, terrorismo, cambiamenti climatici, pace e sicurezza e la promozione di un partenariato tra eguali, di ampia portata, con al centro la partecipazione dei cittadini europei e africani.²⁸ Nella Strategia viene incluso anche l'*African Peace Facility*, strumento finanziario creato nel 2004 dall'Unione Europea per sostenere la cooperazione con l'Africa in materia di pace e sicurezza e a cui l'UE ha destinato più di 2,7 miliardi di euro (Zeppa, 2004).

Gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona vengono ribaditi in occasione del terzo vertice UE-Africa che si tiene a Tripoli dal 29 al 30 novembre 2010. *“Nel contesto della crescente globalizzazione e dell'attuale crisi economica e finanziaria”*, afferma l'allora presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, *“il partenariato dell'Unione con l'Africa riveste un'importanza strategica. Intendiamo affrontare questioni cruciali come la pace e la sicurezza, la governance globale e l'integrazione regionale, e intensificare i nostri sforzi congiunti per promuovere gli investimenti, creare occupazione e crescita”* (Commissione europea, 2010).²⁹ Solo un mese più tardi, lo scoppio delle rivolte popolari in Tunisia, la successiva diffusione delle proteste in molti paesi del Nord Africa e l'inizio della guerra civile in Libia nel corso del 2011 rappresentano un'evoluzione significativa per la politica estera e di sicurezza europea, che si trova a fronteggiare numerosi rischi connessi alla sua sicurezza interna, rischi collegati all'aumentare del fenomeno migratorio, che raggiunge un suo apice durante la crisi dei migranti del 2013-15, e al contestuale aggravarsi della minaccia del terrorismo islamico, sviluppatosi in situazioni di crisi interne e di instabilità politica e sociale verificatosi prevalentemente in Libia e nel Sahel.

Il quarto vertice UE-Africa a Bruxelles (2- 3 aprile 2014) tiene conto di questo mutato contesto internazionale e pone in primo piano la questione delle migrazioni e quella relativa alla pace e sicurezza. Il vertice sottolinea l'importanza della pace e della sicurezza come ambito prioritario di cooperazione politica, civile-militare e finanziaria, e

²⁸ La Strategia congiunta Africa-UE definisce un piano d'azione che prevedeva partenariati specifici in otto aree: pace e sicurezza, commercio, attuazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio, democrazia e diritti umani, infrastrutture, lotta ai cambiamenti climatici, ricerca, tecnologia e spazio. Inoltre, essa intende riequilibrare il rapporto tra Europa e Africa, superando la tradizionale logica donatore-beneficiario e ponendo al centro la società civile africana (Miranda, 2010). Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/from-a-strategy-for-africa-to-an-eu-africa-strategic-partnership.html>.

²⁹ Il vertice ha ribadito la validità della strategia congiunta Africa-Ue e ha adottato il secondo piano d'azione. Il presidente Van Rompuy utilizza l'espressione *mare nostrum* riferendosi all'interdipendenza geografica, economica e politica che esiste tra Africa ed Europa, funzionale al perseguimento di alcuni interessi strategici comuni. Nell'ambito della sicurezza, l'attenzione dei leader è rivolta principalmente ai conflitti in Sudan e Somalia (Pirozzi, 2010).



discute della necessità da parte della UE e dell'Unione Africana di sviluppare missioni di *peacekeeping* al fine di prevenire i conflitti, mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale.³⁰ Nel successivo meeting congiunto di consultazione tra il Consiglio Pace e Sicurezza dell'Unione Africana (AU PSC) e il Comitato Politico e di sicurezza della UE (EU PSC) del 15 maggio 2014 le due parti hanno rinnovato il loro sostegno alle missioni civili e militari che l'UE aveva stabilito sul continente, come l'European Union Training Mission (EUTM) Somalia (attiva dal 2010) a sostegno del governo federale somalo, l'European Union Force in Repubblica Centrafricana (EUFOR-RCA), una missione multinazionale di *peacekeeping* europeo con mandato delle Nazioni Unite attiva dal 2014 al 2015 e sostituita dall'EUTM RCA a partire dal 2016, e le tre missioni europee nel Sahel (EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger).³¹ Le tre EUTMs saranno poi i tre casi studio analizzati più approfonditamente nella seconda parte di questo paper.

La Strategia per la politica estera e la sicurezza dell'Unione Europea del 2016 riprende il tema della pace e sicurezza in Africa e stabilisce che l'UE *“investirà nella pace e nello sviluppo in Africa e intensificherà la cooperazione con l'Unione Africana e altri organismi regionali (...), sosterrà gli sforzi a favore della pace e della sicurezza in Africa, e assisterà le organizzazioni africane nella loro opera di prevenzione dei conflitti, di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, di gestione della migrazione e delle frontiere”* (EUGS, 2016). Il tema della Pace e Sicurezza viene affrontato anche nel corso del quinto vertice UE-Africa, che si tiene ad Abidjan, in Costa d'Avorio, dal 29 al 30 novembre 2017. Si riprende quanto già affermato nel decimo meeting congiunto tra il PSC dell'Unione Africana e il PSC dell'Unione Europea, ovvero rafforzamento della partnership securitaria, sostegno alle operazioni europee di *peacekeeping* nelle maggiori aree di crisi (Corno d'Africa, Sahel, Sudan e Repubblica Centrafricana) e necessità di prevenzione dei conflitti e di risoluzione pacifica delle controversie. Questi concetti vengono ulteriormente ribaditi nel maggio 2018, quando l'Unione Africana e l'Unione Europea firmano un *Memorandum of Understanding on Peace, Security and Governance*.³² Nel

³⁰ Nella dichiarazione finale si fa riferimento anche all'impegno da parte dei leader europei a sostenere le capacità africane nel garantire pace e sicurezza con tutti i mezzi possibili, con un particolare focus sul *capacity-building*. Inoltre, si sottolinea la necessità di potenziare gli sforzi comuni per lottare contro il terrorismo internazionale, il crimine organizzato e la diffusione di armi leggere, e di supportare le operazioni dell'Unione Africana nei maggiori teatri di conflitti quali Libia, Mali, Repubblica Democratica del Congo, Somalia e Repubblica Centrafricana. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/23894/142096.pdf>.

³¹ Tra le altre missioni militari e civili dell'Unione Europea stabilite in questi anni sul continente africano e nel mar Mediterraneo ricordiamo l'European Union Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), in vigore dal 2013, e la European Union Naval Force in the South Central Mediterranean (EUNAVFOR Med- Operazione Sophia), in carica dal 2015 al 2020 e sostituita dall'Operazione Irini nel marzo 2020.

³² Il Memorandum indica alcune aree di cooperazione tra Europa e Africa: sviluppare e approfondire il coordinamento strategico nella prevenzione e gestione dei conflitti; rafforzare l'efficacia dell'APSA e approfondire i legami tra di essa e le strutture politiche comunitarie; intensificare la cooperazione nel



marzo 2020 la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione Joseph Borrell rilasciano una dichiarazione congiunta dal titolo "Verso una strategia globale per l'Africa", con l'obiettivo di rafforzare la partnership UE-Africa e di "cooperare con l'Africa per adattare e approfondire il sostegno dell'UE agli sforzi di pace africani attraverso una cooperazione più strutturata e più strategica, rivolgendosi particolare attenzione alle regioni in cui si osservano le maggiori tensioni e vulnerabilità" (Commissione europea, 2020). L'UE si propone inoltre di sostenere la capacità africana nel settore della sicurezza e della difesa attraverso i principali strumenti nell'ambito della PESC come le missioni di rafforzamento delle capacità africane (EUCAP) e di addestramento delle forze armate dei paesi africani (EUTM) nelle maggiori aree di crisi del continente, quali la Libia, il Sahel, il Corno d'Africa e la Repubblica Centrafricana. Gli scopi della nuova Strategia rispondono anche alle crescenti iniziative di sicurezza promosse dall'Unione Africana per contrastare i conflitti e promuovere la pace, come l'iniziativa *Silencing the guns* ("Silenziare le armi"), nata nel 2013 e rilanciata proprio nel 2020.

Negli ultimi anni il continente africano è divenuto oggetto di attenzione da parte di nuovi attori internazionali che costituiscono una sfida importante alla proiezione strategica europea nell'area e alla sua politica di sicurezza e difesa. Uno di questi attori è senza dubbio la Russia, la cui presenza in Africa è divenuta sempre più competitiva e capillare, nelle vesti soprattutto di *security provider* di numerosi paesi africani come l'Algeria, il Mali, la Repubblica Centrafricana, l'Angola e il Mozambico, per i quali rappresenta il primo partner nella vendita di armamenti e munizioni, nonché nell'assistenza logistico-militare delle forze armate locali (anche tramite compagnie private di mercenari come il gruppo Wagner). Non solo, la Russia ha anche interessi in ambito energetico, come dimostra la presenza di aziende russe nei siti di raccolta di risorse minerarie più importanti. Infine, il Cremlino mantiene una fitta rete di legami politici con numerosi governi africani (sulle orme della precedente esperienza sovietica) e acquisisce consenso tra le popolazioni locali usando una narrazione ideologica antioccidentale e anticoloniale.³³ Un altro attore rilevante è la Cina, che agisce prevalentemente a livello economico e commerciale e che è interessata ad estendere il suo progetto geopolitico delle Nuove Vie della Seta (o BRI, Belt and Road Initiative). Non da ultimo, anche la Turchia ultimamente ha messo piede in Africa, sfruttando la sua influenza politico-culturale ed incrementando il suo ruolo di importante partner militare di paesi come Libia, Mali, Somalia, Etiopia e Repubblica Centrafricana.³⁴

prevenire e nel contrastare il terrorismo, l'estremismo violento e la radicalizzazione; favorire una risposta comune al problema del crimine transnazionale e alla gestione dei flussi migratori; combattere contro la proliferazione di armi; rinforzare la cooperazione nella protezione dei civili, nella difesa dei diritti umani e nella promozione di istituzioni democratiche; favorire la cooperazione nel *peacekeeping* e nel dialogo per una *good governance*. Disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2018-INIT/en/pdf>.

³³ <https://africacenter.org/experts/disruptor-recent-history-russia-africa/>.

³⁴ <https://www.africavista.it/la-turchia-e-una-presenza-sempre-piu-attiva-in-africa/211588/>.



Nel più recente vertice UE-Africa, tenutosi a Bruxelles il 17 e 18 febbraio 2022, i leader europei e africani hanno proposto una rinnovata e rafforzata cooperazione per la pace e la sicurezza. In particolare, le due organizzazioni si sono impegnate a (1) approfondire la cooperazione attraverso il sostegno ad una formazione, a uno sviluppo di capacità e ad attrezzature adeguati; (2) rafforzare e intensificare le operazioni di pace autonome condotte dalle forze di difesa e di sicurezza africane, anche attraverso missioni e misure di assistenza della UE; (3) contribuire allo sviluppo di capacità dei servizi di contrasto. Grande enfasi viene posta sulla situazione di crescente insicurezza e instabilità politica nell’Africa occidentale, centrale e nel Corno d’Africa, le tre aree dove la presenza europea è maggiormente contestata prevalentemente dalla Russia.³⁵ Si fa riferimento in particolare alla guerra civile in Etiopia tra forze governative e regione del Tigray, alla minaccia jihadista nel Sahel e al “contagio autoritario” della regione saheliana³⁶, alla presenza sempre più tentacolare del gruppo mercenario della Wagner, che rafforza i legami politico-militari con le giunte golpiste, e al declino dell’influenza francese, e di riflesso europea, in Africa occidentale e centrale.³⁷

La Bussola strategica della UE, approvata all’indomani dello scoppio del conflitto in Ucraina, afferma che l’Africa “riveste un’importanza strategica per l’Unione Europea” e che “i conflitti in corso, la governance inadeguata ed il terrorismo in tutto il continente incidono sulla nostra sicurezza”. La Strategia indica nel Mali, nella regione Saheliana e nell’Africa centrale le principali aree che “richiedono un impegno rafforzato da parte della UE (...) Migliorare la sicurezza dei nostri partner africani rimane per noi una delle priorità principali”. A tal fine, l’UE si impegna ad utilizzare tutti gli strumenti della PESC, in particolare le missioni civili e militari, i programmi per la pace e la stabilizzazione, le misure di assistenza e sostegno finanziario. Presenti sono anche i riferimenti ai principali antagonisti europei sul continente: “in Africa osserviamo una crescente competizione geopolitica, con una maggiore presenza di attori sia regionali che globali (..) stiamo osservando la presenza sempre maggiore dei nostri concorrenti strategici dal Sahel al Corno d’Africa” (EEAS, 2022).

La storia dei rapporti tra Unione Europea e continente africano ha conosciuto un’evoluzione significativa nel corso dei decenni. Durante la Guerra Fredda, soprattutto a seguito dell’indipendenza dei paesi africani, l’Unione Europea ha improntato i suoi rapporti alla cooperazione economica e sociale allo scopo di garantire processi di sviluppo e di crescita delle economie africane. Il tema della pace e della sicurezza nelle relazioni UE-Africa è diventato prioritario negli ultimi decenni, collegandosi in tal modo all’emergere di una politica estera e di sicurezza europea che ha iniziato a considerare il

³⁵ <https://www.affarinternazionali.it/vertice-unione-europea-unione-africana/>.

³⁶ Dall’agosto 2020 al settembre 2022 assistiamo a sei colpi di stato realizzati in Ciad, Mali, Guinea, Sudan e Burkina Faso e un colpo di stato fallito in Niger.

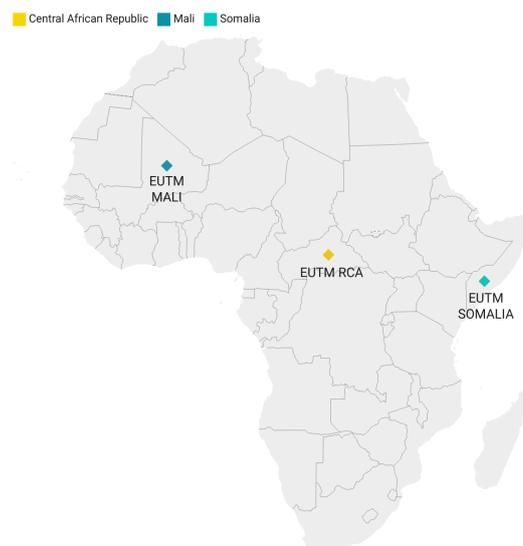
³⁷ <https://carnegieendowment.org/2023/02/28/russia-s-growing-footprint-in-africa-s-sahel-region-pub-89135>.



continente nero come un'area di rilevanza strategica per gli interessi securitari della UE. Le ultime evoluzioni che hanno contraddistinto i paesi africani, dall'emergere della minaccia terroristica al problema della gestione dei flussi migratori, dalle guerre civili all'instabilità politico-sociale sempre più diffusa in molti paesi dell'Africa settentrionale e sub-sahariana, hanno influito notevolmente sulla decisione europea di intervenire con propri strumenti civili e militari, e hanno alimentato un forte dibattito legislativo a livello di politica comunitaria. La presenza di attori estranei all'influenza europea rappresenta un cambio di paradigma nelle relazioni UE-Africa e ci consentirà di delineare come evolveranno nel futuro, e su quali basi si costruiranno, questi rapporti, sempre più complessi, tra le due opposte sponde del Mediterraneo.

2. Le missioni europee di *peacekeeping* (European Union Training Missions) in Africa

Il seguente capitolo presenta le tre missioni militari dell'Unione Europea in corso nel continente africano. Vengono analizzate, secondo l'ordine temporale di inizio, la missione di addestramento in Somalia (EUTM Somalia), in vigore dal 2010, la missione di addestramento in Mali (EUTM Mali), in vigore dal 2013, e infine la missione di addestramento in Repubblica Centrafricana (EUTM RCA), presente in loco dal 2016. Fonti principali di questa analisi sono i rapporti che negli ultimi due anni sono stati pubblicati dal SIPRI riguardo l'avanzamento delle missioni sul territorio, gli obiettivi e i risultati raggiunti ed il report annuale del 2021 pubblicato dalla Commissione europea dal titolo *"European Union Common Security and Defence Policy: Missions and Operations"*.



Mappa 1. Missioni militari dell'Unione Europea in Africa



2.1 EUTM Somalia

Il ruolo giocato dalle istituzioni comunitarie in Somalia è frutto di un crescente interesse nei riguardi di un'area come quella del Corno d'Africa che rappresenta una priorità per la politica securitaria della UE. Bruxelles ha identificato nel contrasto al terrorismo, nella salvaguardia delle rotte marittime e del commercio internazionale, nel supporto alla crescita economica e alla stabilità delle istituzioni locali, nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti i propri ambiti di interesse geopolitico. Le linee di intervento europeo vengono inizialmente delineate nel quadro strategico per il Corno d'Africa, approvato dalla UE nel novembre 2011. Esso indica tre obiettivi principali di azione europea nell'area: (1) pace, stabilità e sicurezza; (2) prosperità e sviluppo economico; (3) creare condizioni adeguate e stabili per una nuova *governance* (Consiglio dell'Unione Europea, 2011). In particolare, l'Unione Europea si impegna nel definire una risposta alle crisi e nella gestione delle stesse attraverso gli strumenti civili e militari della PESC.³⁸ Riferimento è al caso somalo e alle missioni EUNAVFOR Atalanta, volta a prevenire e a reprimere la pirateria nell'Oceano indiano occidentale, e alle due missioni di *peacekeeping* e *capacity building* EUCAP e EUTM Somalia. Successivamente, nel 2015 il Consiglio europeo approva il Piano d'azione regionale per il Corno d'Africa 2015-2020 allo scopo di rendere più incisiva l'azione diplomatica europea nel nuovo contesto geopolitico delineatosi. Il documento ribadisce i principali ambiti di intervento della UE, come il contenimento delle dinamiche di conflitto interstatale nella regione, la radicalizzazione, la migrazione e gli sfollamenti forzati.³⁹

Proseguendo nel definire la strategia europea, il Consiglio della UE ha infine adottato nel maggio 2021 delle conclusioni su "Il Corno d'Africa: una priorità geostrategica per l'UE". In esso, si sottolinea l'impegno europeo a definire una nuova strategia per la regione, negli ultimi anni sempre più interessata da scenari geopolitici mutevoli, a rafforzare ed approfondire il partenariato con i paesi del Corno d'Africa al fine di ridurre l'instabilità e promuovere la democrazia, lo sviluppo sostenibile, la pace e la sicurezza regionali attraverso il rilancio del multilateralismo e l'ordine internazionale fondato sulle

³⁸ In particolare, riguardo la risposta alle crisi e alla gestione delle stesse, l'UE si impegna ad agire attraverso lo strumento per la stabilità per negoziati, sforzi di mediazione, rafforzamento dello stato di diritto, sostegno ai referendum, dividendi della pace e sostegno delle capacità delle comunità economiche regionali di risposta alle crisi e alla gestione delle stesse. Inoltre, l'UE agisce in coordinamento con i paesi della regione nella lotta alla pirateria, nel contrasto al terrorismo, nella gestione delle migrazioni e nella promozione della cooperazione regionale. Disponibile al link:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16858-2011-INIT/it/pdf>.

³⁹ Nelle conclusioni del Consiglio sul Corno d'Africa e Mar Rosso del giugno 2018 si fa riferimento ad una rinnovata concorrenza geopolitica su entrambe le sponde del Mar Rosso e all'impatto negativo sugli interessi securitari europei che questi sviluppi possono comportare. In tale contesto, si è discusso su come rafforzare l'impegno della UE al fine di incoraggiare un dialogo regionale inclusivo su questioni come l'integrazione economica, la pace e la sicurezza marittima e la libertà di navigazione, il controllo dei flussi migratori irregolari, il contenimento delle minacce terroristiche e la prevenzione dell'instabilità. Disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10027-2018-INIT/en/pdf>.



regole. Riguardo la situazione somala, si afferma che “l’UE resta impegnata a continuare a sostenere il programma di riforma e riconciliazione della Somalia sulla base del suo approccio globale e degli importanti investimenti effettuati nel consolidamento della pace e dello Stato, e anche nella sicurezza attraverso l’AMISOM e le sue missioni PSDC” (Consiglio dell’Unione europea, 2021).⁴⁰

L’intervento degli attori regionali ed internazionali in Somalia si sviluppa in un contesto di crescente instabilità politico-militare e sociale del paese, che fin dalla caduta del regime di Siad Barre nel 1991 vive una fase di conflitto civile tra i diversi clan del paese, ognuno con a capo un signore della guerra. Nel 1992 venne inviata in loco una missione di *peacekeeping* a guida ONU (UNISOM), guidata dagli Stati Uniti, che ben presto si trasforma in una missione di *peace enforcement* e che tuttavia fallì nel compito di favorire il disarmo dei clan in lotta e di stabilizzare il paese. Fu solo in occasione degli accordi di Gibuti dell’agosto 2000 che i signori della guerra riuscirono a trovare un accordo con l’elezione alla presidenza di Abdulkassin Salan Hallat, a capo di un governo nazionale di transizione. La decisione, tuttavia, lasciò scontenti sia le autorità del Somaliland, la regione settentrionale della Somalia che nel 1991 aveva dichiarato unilateralmente l’indipendenza da Mogadiscio, sia alcuni signori locali appoggiati dall’Etiopia, che infatti ripresero le ostilità un anno più tardi. Nel corso del 2002 la situazione peggiorò ulteriormente ed il paese si trovava diviso tra quattro principali contendenti: il governo di transizione, il Somaliland, i signori della guerra del Puntland (una regione nord-orientale già autonoma dal 1998) e i capi di sei distretti del sud-ovest appena dichiarati indipendenti. Ciononostante, nell’ottobre dello stesso anno viene firmata ad Eldoret, in Kenya, la cessazione delle ostilità, e nel 2004 viene inaugurato il nuovo Parlamento somalo e nominato un nuovo governo federale di transizione, guidato da Abdullahi Yusuf Ahmed.⁴¹

Lo scenario che fa da sfondo al dispiegamento della missione militare europea in Somalia trova il suo momento d’inizio del 2006, quando la situazione securitaria del paese precipita nuovamente. A giugno l’Unione delle corti islamiche, un raggruppamento composto da vari corti islamiche di quartiere con lo scopo di instaurare una teocrazia fondata sulla sharia, conquistò Mogadiscio scacciando i signori della guerra locali ed il governo federale di transizione, costretto a rifugiarsi a Baidoa, 250 km a nord-ovest della capitale. Nel corso dell’estate le Corti, mentre tentavano di espandersi verso il nord del paese, cercarono anche di avviare delle trattative con il governo federale, mentre gli Stati Uniti erano sempre più preoccupati dalla deriva fondamentalista assunta dal nuovo esecutivo di Mogadiscio. Il dialogo fallì e a dicembre

⁴⁰ Disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8135-2021-INIT/it/pdf>.

⁴¹ Per un quadro complessivo del conflitto si consulti il Supplemento al n.10/2020 di IRIAD Review dedicato alla Somalia, nella sezione “Guerre e aree di crisi”. Disponibile al link: https://www.archiviodisarmo.it/view/pDofPyJlv_Q0TzCJzHqD3D9wlbPklhLsUUBpMvm_4s/geac-somalia-2020.pdf.



2006 riprende lo scontro. Questa volta il governo federale, con l'appoggio di 10 mila militari dall'Etiopia e con il supporto americano, riconquista la capitale, costringendo le milizie islamiche a ripiegare verso sud ovest. In risposta alla presenza etiope, Al Shabaab, l'ala militare delle corti islamiche (e successivamente designata come organizzazione terroristica affiliata ad Al Qaeda) costituitasi in quei mesi, oppose una dura resistenza, mentre l'Unione Africana chiedeva il ritiro dei contingenti etiopi dal territorio somalo per poter avviare una missione di *peacekeeping*. Tale missione (AMISOM) fu organizzata nel marzo 2007 con l'obiettivo di facilitare la ricostruzione dell'esercito somalo, ma si trovò a dover fronteggiare da un lato le truppe etiopi, appoggiate dal governo di transizione, e dall'altro le milizie islamiste, che detenevano il controllo di vaste aree del paese. È in questo frangente che si concretizza l'intervento europeo, inizialmente volto a rinforzare la partnership tra Unione Europea e Unione Africana e a sostenere gli scopi di AMISOM. L'Esercito somalo fu ricostituito a partire dal 2008, e nel maggio dello stesso anno la conferenza di Gibuti stabilì il ritiro definitivo delle truppe etiopi (avvenuto nel gennaio 2009) e la cessazione delle ostilità da parte delle Corti Islamiche, sconfitte e ora riunite nell'Alleanza per la liberazione della Somalia assieme ad alcuni esponenti del governo di transizione.⁴²

La missione di addestramento in Somalia viene stabilita ufficialmente il 15 febbraio 2010 con la decisione 2010/96/PESC del Consiglio d'Europa e dispiegata in Uganda il 7 aprile 2010, acuartierata nella capitale ugandese Kampala.⁴³ Obiettivo iniziale della missione, stabilito dai primi due mandati del 2010-2012, era quello di fornire assistenza tecnico-militare all'Esercito nazionale somalo a supporto del *Transnational Federal Government* (TFG) e di addestrare le reclute somale al fine di costituire dei plotoni in grado di condurre operazioni militari a livello basilico. A partire dal terzo mandato, istituito nel 2013, i compiti della missione si espandono anche ad attività di consulenza a livello politico e strategico alle autorità politico-militari somale. Con il quarto mandato del 2014-2015, EUTM Somalia viene dispiegata interamente in territorio somalo, acuartierata nella capitale Mogadiscio, e incrementa le attività di consulenza strategica di concerto con il Ministro della Difesa somalo e l'Esercito nazionale somalo (Somali National Army, SNA). Il quinto (2017) ed il sesto (2019) mandato confermano gli obiettivi fin qui descritti e in particolare si stabilisce di estendere le principali attività della missione su tutto il territorio somalo, fuori dalla capitale Mogadiscio. Con il settimo mandato, in vigore dal 2021 al 2022, EUTM contribuisce alla costituzione delle forze di sicurezza somale (Somali Security Forces, SSF), dipendenti dal governo federale della Somalia, e garantisce consulenza alle autorità somale nel settore della sicurezza e nello sviluppo di capacità di formazione. Dal 1 gennaio 2023 il Consiglio europeo ha

⁴² Ibidem., pp.5-7.

⁴³ Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European Union CSDP Military Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)*, Febbraio 2010. Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0096&from=PT>.



ulteriormente prorogato il mandato della missione, l'ottavo, con scadenza il 31 dicembre 2024.⁴⁴

Quando EUTM inizia ufficialmente il suo mandato, nell'aprile 2010, la situazione securitaria somala è ancora precaria. La città di Mogadiscio è contesa tra le forze del Governo di transizione, guidato da Sharif Ahmed, e le milizie islamiste di Al Shabaab. Quest'ultime, nel corso del 2010, riescono a conquistare la capitale e costringono le forze governative a rifugiarsi in esilio a Nairobi. L'occupazione di Mogadiscio porta la missione europea a stabilire inizialmente il proprio quartier generale a Kampala, la capitale dell'Uganda. L'esercito somalo, ristabilito da circa due anni e alle dipendenze del governo di transizione internazionalmente riconosciuto, si trova dunque a fronteggiare una situazione politico-militare instabile e in continua evoluzione. Secondo i dati forniti dal SIPRI, nel 2010 gli effettivi dell'esercito ammontavano a circa 6000 unità di una forza di sicurezza e circa 10 mila unità di una forza di polizia.⁴⁵ L'obiettivo iniziale di EUTM era quello di addestrare 2000 reclute somale in Uganda. Alla missione contribuiscono circa 150-200 uomini provenienti da sei stati membri (Estonia, Finlandia, Italia, Spagna, Portogallo e Romania) e da uno stato extra-Ue, la Serbia. Secondo quanto afferma il SIPRI, alla fine del 2011 EUTM ha addestrato circa 1800 uomini fino al livello di un plotone. Quando la missione si stabilisce a Mogadiscio, nel gennaio 2014, il numero degli addestrati arriva a circa 3600 soldati. Tre anni e mezzo dopo, nell'agosto 2017, la missione addestra ufficialmente 5000 uomini, poi arrivati a 7000 nell'agosto 2020. Nel frattempo, a fine 2011 Mogadiscio era stata ripresa dalle forze governative, supportate dall'esercito somalo e da truppe keniate, dopo che una terribile carestia si era abbattuta sul paese mietendo migliaia di vittime e costringendo Al Shabaab a ritirarsi dalla città. Nell'agosto 2012, inoltre, era stata promulgata una nuova costituzione che aveva sancito la nascita della Repubblica federale somala. Le successive elezioni portarono alla presidenza Hassan Sheikh Mohamud, in carica fino al 2017, quando gli succedette Mohamed Abdullahi Mohamed, detto "Farmajo".

Come accennato sopra, a partire dal terzo mandato la missione si occupa anche di consulenza politico strategica per l'esercito nazionale somalo. Essa lavora con i funzionari di sicurezza del Ministero della Difesa somalo, con i generali delle forze armate somale e con i responsabili della formazione e dell'addestramento delle truppe. A contraddistinguere EUTM Somalia è stata anche la cooperazione con le missioni europee presenti in Somalia e con altri attori internazionali.⁴⁶ EUTM agisce in accordo con la missione civile EUCAP Somalia (European Union Capacity Building Mission in Somalia, attiva dal 2011) e con l'operazione Atalanta della missione diplomatico-militare

⁴⁴ Sito ufficiale della missione disponibile al link: <https://www.eutm-somalia.eu/>.

⁴⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?end=2019&locations=SO&start=1985&view=chart>.

⁴⁶ https://www.eutm-somalia.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2022/09/CSDP_Annual_Report_2022_EN_web-1.pdf.



EUNAVFOR Somalia (European Union Naval Forces Atalanta, attiva dal 2008), nonché con i rappresentanti diplomatici europei nel paese. In aggiunta, EUTM opera costantemente con la missione dell'Unione africana AMISOM, la cellula di coordinamento militare guidata dagli Stati Uniti di base a Mogadiscio e l'Operazione Tangham, supportata dalla Gran Bretagna.⁴⁷

Alcuni contingenti della missione, secondo quanto affermato nel rapporto, si sono occupati in modo particolare di fornire supporto e assistenza alla popolazione civile, nonostante questo non fosse il principale focus di EUTM. Tali operazioni hanno incluso campagne di donazione di sangue, sostegno agli orfani e fornitura di materiale scolastico. La missione, inoltre, seguendo le direttive dell'EU African Peace Facility, non si è occupata di fornire equipaggiamento letale (armi e munizioni) alle forze armate somale, trattandosi soprattutto di una missione di addestramento. Fino al 2021 infatti, EUTM ha consegnato nello specifico uniformi e strumenti di comunicazione come radio. Con l'approvazione, nel 2021, dello European Peace Facility, viene stabilito che le missioni della PSDC possano fornire equipaggiamento militare di difesa, comprese le armi letali, alle forze di addestramento. Tale strumento ha perciò consentito a EUTM Somalia di rifornire il governo federale e le truppe somale addestrate dalla missione con un pacchetto di equipaggiamenti militari di 20 milioni di euro costituito da armi, munizioni e mezzi di trasporto.⁴⁸

Riguardo l'impatto che la missione ha avuto sulle dinamiche conflittuali e territoriali in Somalia, il SIPRI distingue tra impatti in termini di fattori politici e impatti in termini di fattori operativi. Tra le conseguenze politiche di EUTM, il SIPRI sottolinea come l'esistenza della missione abbia rafforzato la credibilità dell'Unione Europea come partner legittimo e coerente nei confronti delle autorità somale e dell'Unione africana attraverso il dispiegamento di operazioni militari in una regione teatro di guerra. Tuttavia, l'azione europea è stata possibile solo con l'aiuto di altri attori regionali e internazionali, come l'Uganda, Stati Uniti e AMISOM, che hanno fornito assistenza logistica e finanziaria, compresa la partecipazione nella selezione delle reclute da addestrare e il fornimento di attrezzature militari. Dunque, la presenza di altri programmi di addestramento da parte di attori extraeuropei ed il partenariato politico tra EU e Somalia hanno fatto sì che EUTM non avesse il pieno controllo nella selezione delle reclute, che avveniva presso le autorità politico-militari locali. In aggiunta, il rapporto evidenzia come il breve periodo di durata in carica dei consiglieri militari di EUTM (ogni sei mesi) e l'elevato turnover del personale della missione abbiano limitato

⁴⁷ Williams Paul D. e Ali Hussein Yusuf, *The European Union Training Mission in Somalia: An assessment*, SIPRI Background Paper, Dicembre 2020. Disponibile al link: https://sipri.org/sites/default/files/2021-02/bp_2011_eutm_somalia_3.pdf.

⁴⁸ Ibidem., pp. 6-7.



le capacità di EUTM di stabilire dei rapporti duraturi con l'esercito nazionale somalo e le sue strutture politico-amministrative.⁴⁹

Sul piano delle conseguenze della missione in termini prettamente operativi, il SIPRI riferisce che EUTM ha ottenuto risultati performanti nella valutazione generale degli scopi e degli obiettivi della missione (*"assessing the intended purpose of the mission, the available budget and the type and number of personnel required"*) e nell'addestramento ad alto livello delle reclute (*"training trainees to a high standard"*), mentre non ha conseguito risultati positivi riguardo alla selezione del personale da addestrare (*"selecting the people to be trained"*) e risultati solo parziali nell'equipaggiare le truppe per le operazioni sul campo (*"equipping trainees to operate effectively in the field"*) e nell'attività di tutoraggio delle reclute nelle operazioni sul campo (*"mentoring trainees on their field operations"*). Nonostante EUTM abbia migliorato le capacità operative delle unità somale, l'impatto complessivo in termini operativi è stato limitato dalla scarsa connessione tra le attività di addestramento della missione e le effettive operazioni sul campo delle forze armate somale, così come l'efficacia dei programmi di addestramento in termini quantitativi sia stata inferiore a quella dei programmi offerti da paesi come la Turchia e gli Stati Uniti. La missione, inoltre, non fornendo armi letali fino almeno al 2021, ha pregiudicato l'equipaggiamento delle truppe sul campo, che si sono avvalse anche qui dell'assistenza militare fornita da soggetti extra-UE. Il SIPRI afferma che il più grande limite della missione ha riguardato la mancanza di un programma di *mentoring* sul campo e di attività successive al *post-training*. Ciò ha comportato un'incapacità da parte di EUTM di valutare l'impatto delle reclute addestrate sulle operazioni dello SNA. Tuttavia, progressi sono stati compiuti negli ultimi anni con la decisione di integrare il personale della missione nelle strutture militari dello SNA per fornire consulenza strategica e monitorare i risultati dell'addestramento.⁵⁰

Il report identifica tre aree dove EUTM ha ottenuto un visibile impatto: estensione dell'autorità dello stato somalo, stabilizzazione del paese e *institution building*, ed effetti sulla popolazione civile. La missione ha supportato l'estensione dell'autorità statale nelle regioni meridionali del paese, soprattutto a partire dal 2019. Inoltre, ha favorito una maggiore stabilità della Somalia attraverso il sostegno al programma di riforma del settore della sicurezza⁵¹, e ha fornito assistenza allo SNA e al locale Ministero della difesa nel definire compiti e organizzazione di entrambe le strutture. Infine, la missione ha

⁴⁹ Ibidem., pp. 8-9.

⁵⁰ Ibidem., pp. 10-11.

⁵¹ Con riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform, SSR*) si intende un processo, nell'ambito dell'approccio integrato dell'Unione Europea, atto a trasformare il sistema di sicurezza di un paese in modo da fornire progressivamente ai singoli individui e allo Stato servizi di sicurezza più efficaci e responsabili, nel rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di diritto e dei principi di *good governance*.



portato ad effetti positivi sulla protezione dei civili, sul rispetto dei diritti umani e sulla prevenzione degli abusi sessuali dovuti all'estendersi del conflitto.⁵²

I fattori esplicativi che spiegano l'impatto generale della missione possono essere riassunti qui di seguito. In primis, una mancanza di un esercizio di autorità politica da parte dell'UE e di EUTM nei riguardi delle autorità politico-militari somale, in quanto la missione si è occupata esclusivamente di addestrare reclute fornite dal governo federale somalo, senza essere coinvolta nei processi politici locali, complice anche l'assenza di una politica unitaria a livello esecutivo, di una costituzione nazionale e di un accordo tra governo centrale e amministrazioni locali. Secondo, l'assenza di risorse per un addestramento completo delle truppe, che prevedesse anche attività di *mentoring* sul campo, come affermato in precedenza. Terzo, la mancanza di un approccio complessivo incentrato sulla popolazione civile locale. Quarto, la legittimità e la credibilità acquisite da EUTM, derivanti dall'autorità delle istituzioni europee, dall'autorizzazione ad intervenire data dalle Nazioni Unite, dal supporto fornito dall'Unione Africana e dall'invito ad agire sul territorio da parte delle autorità somale. Quinto, i problemi di coordinamento tra le varie missioni civili e militari dell'Unione Europea in Somalia. Per anni, EUTM ha agito separatamente senza sviluppare un approccio unificato con EUCAP Somalia, EUNAVFOR Somalia, la delegazione europea in Somalia e gli uffici principali a Bruxelles. In quest'ambito, EUTM ha stabilito un maggior coordinamento con attori extra-UE come Stati Uniti, Regno Unito, Unione Africana e Turchia. Da ultimo, il SIPRI nota come tra gli obiettivi della missione ha avuto poco spazio nella composizione degli organi politico-militari europei e somali la WPS agenda (*Woman, Peace and Security*) principalmente a causa del locale contesto politico.⁵³

In conclusione, il report sostiene che EUTM Somalia ha avuto un positivo impatto in termini politici sul rapporto tra Unione Europea con le autorità somale e l'Unione Africana, ma l'impatto complessivo della missione sulle dinamiche conflittuali ha riscontrato delle difficoltà in termini operativi. Sebbene il programma di consulenza strategica di EUTM abbia avuto effetti positivi sullo sviluppo dell'esercito nazionale somalo e delle istituzioni politiche locali, la frammentazione politica, militare e territoriale della Somalia ha fatto sì che queste attività di consulenza non portassero ad una visione strategica unificata e concordata riguardo lo stato delle forze armate somale e dell'architettura securitaria nazionale. A livello europeo, infine, lo scarso coordinamento tra le diverse attività della EU in Somalia ha spesso indebolito l'azione complessiva dell'Unione Europea.⁵⁴

2.2 EUTM Mali

⁵² Ibidem., pp. 12-13.

⁵³ Ibidem., pp. 14-16.

⁵⁴ Ibidem., p. 18.



L'intervento dell'Unione Europea tramite la missione EUTM Mali si inserisce all'interno di un interesse sempre maggiore da parte delle strutture di politica estera europea nei confronti di un'area geografica, la cosiddetta fascia saheliana, che negli ultimi anni ha attirato l'attenzione della comunità internazionale e di numerosi attori globali. Instabilità politico-sociale, insicurezza, autoritarismo e fragilità istituzionale sono solo alcuni dei principali fattori che caratterizzano i paesi del Sahel, contraddistinti da quello che è stato definito "*fragility dilemma*", una situazione dove questi paesi necessitano di assistenza esterna, ma sono governati da regimi dittatoriali che dettano le condizioni di intervento e a cui bisogna fare riferimento (Osland e Erstad, 2020).⁵⁵ Ultimamente, questioni come il cambiamento climatico, l'insicurezza alimentare, le migrazioni e l'emergere della minaccia del terrorismo jihadista (Raineri e Strazzari, 2019; Bøås e Strazzari, 2020) hanno contribuito a rendere più urgente e necessaria l'attenzione da parte dell'Unione Europea verso un'area che, per via della prossimità geografica al continente europeo, è stata definita la "frontiera meridionale dell'Europa" (EEAS, 2020).⁵⁶

La prima strategia europea per il Sahel viene adottata nel marzo 2011 a seguito del deteriorarsi della situazione securitaria libica e dell'intervento europeo ed americano contro il regime di Gheddafi.⁵⁷ Il documento, intitolato "Strategia per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel dell'Unione Europea" (EU Strategy for Security and Development in the Sahel) individua quattro linee di azione e di intervento prioritarie: (1) *good governance*, sviluppo e risoluzione dei conflitti interni; (2) politica e diplomazia; (3) sicurezza e *rule of law*; (4) lotta all'estremismo violento, al traffico illecito e alla radicalizzazione (EEAS, 2011). La Strategia, destinata inizialmente a Mauritania, Mali e Niger (dal 2014 anche Ciad e Burkina Faso) prevedeva 660 milioni di euro da investire in sviluppo economico, umanitario e nei settori di *governance* e sicurezza nonché in programmi di formazione delle forze di polizia e di sicurezza locali, antiradicalizzazione e lotta all'estremismo.⁵⁸ Per ottemperare a questi obiettivi strategici, l'UE interviene sul campo attraverso le tre missioni civili-militari EUCAP Sahel Mali (dal 2014), EUCAP Sahel Niger (dal 2012) e EUTM Mali. La Strategia dunque si inserisce nel concetto strategico di

⁵⁵ Nei documenti strategici statunitensi ed europei il Sahel è stato definito come "spazio non governato" composto da Stati fragili o falliti, al cui interno si genererebbero alcune delle principali sfide alla sicurezza globale. (Casola, 2022).

⁵⁶ Discorso dell'Alto rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Joseph Borrell. Disponibile al link: https://www.eeas.europa.eu/eeas/sahel-shared-responsibility_en.

⁵⁷ A favorire la crisi saheliana è stato anche il riarmo degli indipendentisti tuareg che combatterono nella guerra civile libica del 2011 e che parteciparono all'insurrezione scoppiata di lì a poco tempo nel vicino Mali (CESI, 2013).

⁵⁸ Tra i molteplici compiti prefissati dalla Strategia per concretizzare l'intervento europeo nel Sahel si identificano il rafforzamento della stabilità politica, della stabilità securitaria, della coesione sociale e dello sviluppo di opportunità economiche ed educative, nonché favorire l'accesso della popolazione locale ai servizi di base, ridurre la minaccia terroristica e i traffici criminali, incrementare le attività a supporto della pace. Disponibile al link: https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.



nesso tra sicurezza e sviluppo (*security-development nexus*) teorizzato dalle istituzioni comunitarie e teso a coniugare, nell'ambito di intervento in aree di crisi, obiettivi nell'ambito sia della sicurezza sia dello sviluppo (Lopez Lucia; Venturi, 2017).

Il peggioramento complessivo della situazione in Mali e il pericolo di un'espansione della crisi a livello regionale costrinse l'UE ad una rivalutazione complessiva della strategia con la pubblicazione, nell'aprile 2015, del Piano di azione regionale per il Sahel 2015-2020 (Sahel Action Plan). In quest'occasione, l'approccio europeo delinea quattro nuovi settori di intervento: (1) prevenzione e contrasto della radicalizzazione; (2) creazione di appropriate condizioni di vita per i giovani; (3) migrazione, mobilità e controllo delle frontiere; (4) lotta contro i traffici illeciti ed il crimine organizzato transnazionale (Consiglio dell'Unione Europea, 2015).⁵⁹ Il nuovo focus posto sul controllo delle frontiere e sulla gestione dei flussi migratori dimostra come in questa fase l'Unione Europea si dedica maggiormente a fronteggiare la crisi migratoria che, soprattutto nel triennio 2014-2016, rappresenta una questione urgente per le frontiere meridionali dell'Unione.⁶⁰ Nel vertice di La Valletta del novembre 2015 viene perciò formalizzata una partnership tra UE e paesi saheliani per la gestione dei flussi di migranti che coinvolgono paesi dell'Africa occidentale e centrale e che impiegano la via del Mediterraneo centrale per giungere in Europa tramite la Libia (Baldaro, 2022). Viene inoltre istituito un fondo europeo da 1,8 miliardi di euro, l'European Union Emergency Trust Fund, col fine di stabilizzare la regione saheliana mediante programmi di miglioramento della *governance*, di prevenzione dei conflitti e di gestione delle migrazioni (Casola, 2022). In definitiva, si pone l'accento in maniera più evidente ad interventi di natura securitaria, lasciando poco spazio a programmi che implementino la strategia del nesso sicurezza-sviluppo (Lopez Lucia; Venturi, 2017). Questi anni testimoniano inoltre una maggiore interazione tra strutture della PESC e organizzazioni regionali di ambito securitario e militare come il G5 Sahel, fondato nel 2014 con l'adesione di Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger e Ciad, e l'Alleanza per il Sahel (*Alliance for Sahel*), istituita nel 2017 con il supporto di Francia e Germania. Questi organismi sono stati destinatari, nel periodo 2014-2020, di finanziamenti europei per un totale di 8 miliardi di euro, erogati tramite lo strumento del Fondo Europeo di Sviluppo (European Development Fund, EDF), tra cui 147 milioni atti a rafforzare le capacità operative della Forza congiunta del G5 Sahel (G5 Sahel Joint Force), lo strumento militare di cui l'organizzazione si è dotata nel 2017 (Baldaro, 2022).

⁵⁹ In ambito securitario, il piano d'azione ribadisce l'impegno europeo per il rafforzamento della sicurezza dell'area saheliana attraverso la lotta contro il terrorismo, il traffico illecito, la radicalizzazione e l'estremismo violento e il sostegno ad uno sviluppo politico e socioeconomico sostenibile ed inclusivo, nell'ottica del nesso sicurezza-sviluppo. Disponibile al link:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10027-2018-INIT/en/pdf>.

⁶⁰ Come sostiene un report del Parlamento Europeo, nel solo 2015 più di un milione di rifugiati e migranti ha raggiunto l'Europa. In totale, tra il 2015 ed il 2016 sono stati rilevati oltre 2,3 milioni di attraversamenti illeciti. Disponibile al link: https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04_en.pdf.



Nell'ultimo periodo la situazione securitaria complessiva del Sahel si contraddistingue per un'erosione della presenza geopolitica dell'Unione Europea nell'area (Lebovich, 2021). Il 2020 segna un momento chiave per la politica di sicurezza europea nel Sahel e per le missioni civili-militari europee lì dispiegate, nonché per la politica estera francese, da decenni il principale *security provider* dei paesi saheliani. Proprio su spinta francese, a margine del summit G7 di Biarritz (agosto 2019) era stata istituita la *Partnership for Security and Stability in the Sahel*. In occasione del vertice di Pau (gennaio 2020) viene inoltre lanciata, da parte dell'UE, una nuova iniziativa, la Coalizione Internazionale per il Sahel (*International Sahel Coalition*), finalizzata a garantire la sicurezza e alla lotta al terrorismo attraverso la cooperazione con il G5 Sahel, la missione francese Barkhane e l'istituzione di una nuova forza europea con compiti di *peacekeeping* e *capacity building*, la Task force Takuba, attiva dal marzo 2020.⁶¹ Nello stesso anno, tuttavia, l'avvio di una serie di colpi di stato, il primo dei quali nell'agosto 2020 nel Mali, costringe le forze europee ad una riorganizzazione delle forze sul campo e segna l'inizio della presenza di altri attori internazionali, in primis la Russia, che sostituisce gradualmente la Francia e l'Unione Europea nel ruolo di *security provider* dell'area.⁶² In risposta al rapido evolversi del contesto saheliano, nell'aprile 2021 il Consiglio europeo approva la Strategia Integrata dell'Unione Europea per il Sahel (EU Integrated Strategy for the Sahel). Essa presenta un approccio più sfumato rispetto ai precedenti documenti e tiene in considerazione anche gli aspetti non securitari della politica europea nell'area. I temi su cui si pone l'accento sono dunque la responsabilità reciproca (*mutual accountability*), il rispetto e la promozione dei diritti umani, il focus sulla *good governance*, la lotta alla corruzione e la promozione di uno sviluppo sostenibile integrato ed inclusivo (Consiglio dell'Unione Europea, 2021). La dimensione strettamente securitaria della lotta al terrorismo, dei traffici transfrontalieri e dei flussi migratori irregolari risulta meno centrale in questa Strategia.⁶³

Nonostante l'impegno profuso da parte della UE, i mesi successivi testimoniano un incremento dell'instabilità politico-sociale e militare della fascia saheliana, complice la presenza militare russa tramite la Wagner *Private Military Company* (PMC) che fornisce

⁶¹ Missione a guida francese a cui hanno preso parte Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania e Svezia. Disponibile al link: <https://greydynamics.com/task-force-takuba-special-forces-in-the-sahel/>.

⁶² Un secondo colpo di stato militare nel maggio 2021 segna il definitivo declino della collaborazione tra Unione Europea, Francia e Mali a favore della Russia.

⁶³ Nonostante ciò, tra le priorità strategiche UE nella regione si fa riferimento ancora una volta all'incremento della cooperazione con i paesi partner del Sahel nella lotta contro i gruppi terroristici armati, nel rafforzamento delle capacità delle forze nazionali di difesa e di sicurezza e della forza congiunta del G5 Sahel e nel supporto alla stabilizzazione statale e allo sviluppo. Inoltre, l'UE ribadisce il suo sostegno alle missioni civili e militari dispiegate nella regione.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/it/pdf>.



assistenza e armamenti alle locali forze armate⁶⁴, e all'aumentare dell'intensità del fenomeno terroristico, che arriva a minacciare i paesi limitrofi come Burkina Faso, Guinea, Togo e Benin.⁶⁵ Dopo il Mali, nel gennaio e nel settembre del 2022, due colpi di stato militari destabilizzano anche il Burkina Faso, mentre le forze europee della Task force Takuba sono costrette, nel luglio dello stesso anno, ad interrompere le loro attività. A fine anno anche la Francia, sulla spinta di una crescente ostilità da parte della popolazione e dell'élite politico-militari del paese, è costretta a concludere l'operazione Barkhane, mentre il futuro delle missioni civili europee e della stessa EUTM Mali, oggi temporaneamente sospesa, è ancora in via di definizione.

L'evoluzione delle Strategie europee dimostrano come all'istaurarsi di un approccio più comprensivo delle relazioni UE-Sahel, fondato sul nesso sicurezza-sviluppo e sull'analisi dei problemi strutturali delle crisi, si sia sostituito nel corso degli anni un approccio più marcato verso le tematiche prettamente securitarie come la gestione dei flussi migratori e la lotta contro l'insurrezione jihadista, fenomeni altamente minacciosi per gli interessi securitari europei quali il controllo della frontiera meridionale, nonché una maggiore attenzione alle dinamiche interne alle locali forze armate, mostrata dal continuo rinnovo delle missioni civili-militari presenti in Mali e Niger. La strategia più recente sembra voler segnare in parte un cambio di prospettiva, attribuendo un peso maggiore alla dimensione politica e alla risoluzione delle cause profonde e strutturali della crisi saheliana (Baldaro, 2022). Tuttavia, i recenti avvenimenti sono segno più evidente di come oggi la presenza dell'Unione Europea nell'area sia in declino, incalzata da numerosi fattori che rappresentano una sfida sempre più significativa per la politica estera e di sicurezza europea e che caratterizzeranno le future scelte dei decisori politici della Comunità (Lebovich, 2021; 2022). Uno di questi fattori è senza dubbio la presenza di altri attori internazionali, prima fra tutte la Russia, primo *security provider* della regione e principale partner militare di numerosi paesi saheliani, la Cina, che ultimamente ha rafforzato le sue relazioni economiche e politico-diplomatiche bilaterali per garantirsi un accesso privilegiato ai mercati africani e alle risorse naturali e minerarie e per ottenere il sostegno dei paesi africani in contesti multilaterali e il loro supporto alla sua agenda globale (come nel caso della Belt and Road Initiative)⁶⁶, e la Turchia, la cui influenza combina strumenti di *soft power* come affinità religiosa ed investimenti economico-commerciali e *hard power* in qualità di fornitore di armamenti militari (come

⁶⁴ La Private Military Company (PMC) Wagner, di proprietà dell'imprenditore russo Evgenij Prigožin, al 2022 è attestata ufficialmente in Libia, Mali, Sudan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Angola, Mozambico, Madagascar e Zimbabwe (Africa Center for Strategic Studies). Disponibile al link: <https://africacenter.org/experts/russia-private-military-contractors/>.

⁶⁵ Nel corso del 2022 il bilancio delle vittime di attacchi terroristici nel Sahel è aumentato del 48% rispetto al 2021 (Africa Rivista). Disponibile al link: <https://www.africarivista.it/crescita-vertiginosa-delle-vittime-di-terrorismo-nel-sahel/214605/>.

⁶⁶ Nel 2022 l'interscambio tra Cina e Africa ha raggiunto i 282 miliardi di dollari, in aumento dell'11% rispetto al 2021 (Domino. Rivista sul mondo che cambia, 2023).



i droni *Bayraktar Tb2*) e di programmi di addestramento delle locali forze armate (Casola, 2022).

Nel momento in cui viene dispiegata EUTM in Mali, il paese vive una situazione di conflitto civile tra governo centrale e gruppi ribelli del Nord, uniti in una coalizione composta dal Movimento nazionale per la liberazione dell'Azawad (MNLA), un movimento politico guidato dai tuareg mirante a raggiungere l'indipendenza delle regioni settentrionali del paese, e da tre organizzazioni jihadiste, tra cui Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM).⁶⁷ La guerra era esplosa nel gennaio 2012 con l'inizio di un'offensiva della coalizione contro l'esercito maliano, ma già in aprile si svilupparono divergenze interne ai ribelli tra la fazione dei tuareg, desiderosa di costituire uno stato a nord del Mali, e i gruppi jihadisti, che invece erano intenzionati a conquistare l'intero territorio maliano e ad imporsi la sharia (Massaniso, 2021). Questi ultimi riuscirono a marginalizzare i gruppi tuareg, che nel frattempo avevano dichiarato l'indipendenza dell'Azawad, e ad imporsi come principale antagonista del governo di Bamako, costretto a chiedere l'intervento francese per fermare l'avanzata jihadista. Nel gennaio 2013 viene perciò lanciata dal presidente francese Hollande l'Operazione Serval⁶⁸, con il compito di sostenere le forze armate maliane per fermare l'avanzata dei ribelli verso Bamako e riconquistare al governo centrale i territori del Nord, facilitando inoltre l'implementazione della missione europea EUTM. L'intervento francese conseguì buoni risultati sul terreno, e nell'agosto 2014 Serval viene sostituita dall'Operazione Barkhane, in vigore fino al ritiro completo nell'estate 2022.⁶⁹ Questa missione, al pari di EUTM, aveva tra i compiti primari quello di assistere le forze armate del Mali nella lotta ai gruppi terroristici principalmente nelle zone centrali e settentrionali del paese. Accanto alla lotta armata, nel 2014 prende piede anche la strada della diplomazia. La sconfitta dei gruppi ribelli porta all'inizio del processo di Algeri, mediato dalla nazione nordafricana, che giunge a compimento con la firma dell'Accordo per la Pace e la Riconciliazione del Mali, firmato nel maggio- giugno 2015, a seguito del quale il governo di Bamako raggiunge un compromesso con la coalizione dei ribelli (Massaniso, 2021).⁷⁰

Approvata ufficialmente il 17 gennaio 2013 con la decisione 2013/34/PESC del Consiglio d'Europa, la missione europea di addestramento in Mali viene varata a Bruxelles il 18 febbraio 2013 e dispiegata a Bamako, capitale del Mali, il 20 febbraio a seguito del deteriorarsi della situazione securitaria del paese saheliano, in particolare

⁶⁷ Le altre due sono Ansar Dine e il *Movement for Unit and Jihad in West Africa* (MUJWA). Disponibile al link: https://ecfr.eu/special/sahel_mapping/.

⁶⁸ L'Operazione Serval ha ricevuto il supporto di membri dell'Unione Europea come Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Spagna e Svezia, oltre ad Australia, Canada, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito e Stati Uniti (Ministero della Difesa francese).

⁶⁹ All'Operazione Barkhane hanno contribuito anche membri dell'Unione Europea come Danimarca, Estonia, Repubblica Ceca e Svezia, oltre a Canada, Regno Unito e Stati Uniti (Ministero della Difesa francese).

⁷⁰ Per un quadro più approfondito del conflitto si consulti https://ecfr.eu/special/sahel_mapping/.



nelle regioni settentrionali.⁷¹ Obiettivi principali della missione sono fornire assistenza militare, supporto logistico e formazione alle forze maliane (Forces Armées Maliennes, FAMA) e contribuire al ripristino delle loro capacità militari allo scopo di condurre operazioni militari volte a riprendere il controllo del territorio maliano e ridurre la minaccia terroristica nel paese (Consiglio dell'Unione Europea, 2013).⁷² Nei primi due mandati (2013-2014 e 2015-2016) la missione ha avuto compiti di addestramento, *capacity building*, consulenza per la catena di comando, assistenza logistica e risorse umane, formazione nel diritto umanitario internazionale, protezione dei civili, rispetto dei diritti umani e miglioramento delle condizioni di controllo politico da parte delle autorità civili. Inizialmente, il mandato era limitato alle regioni meridionali del paese e non prevedeva che la missione fosse impiegata per operazioni militari di combattimento. Con il terzo mandato (2016-2017) EUTM ha esteso le operazioni nelle regioni settentrionali del paese, prevalentemente nelle municipalità di Gao e Timbuktu, e ha ricevuto l'appoggio delle forze armate dei paesi del G5 Sahel e dell'operazione di pace delle Nazioni Unite *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA). Il quarto mandato (2018-2020) assegna alla missione attività di consulenza e supporto alla G5 Sahel Joint Force, mentre il quinto ed ultimo mandato, rinnovato fino al 2024, estende l'area delle operazioni a tutto il territorio maliano, includendo anche gli altri paesi del G5 Sahel, e assegna a EUTM compiti di addestramento militare e consulenza anche alle forze armate nazionali dei paesi del G5 Sahel. Come già accennato sopra, nel luglio 2022 la missione è stata temporaneamente sospesa per il deteriorarsi dei rapporti tra Unione Europea e giunta militare golpista e ad oggi risulta ancora inattiva. A EUTM Mali partecipano contingenti di ventidue paesi membri della UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria), e di quattro paesi partner (Georgia, Moldavia, Montenegro e Serbia). Con un personale di più di 700 uomini al dicembre 2021, EUTM risulta essere la più grande missione europea dispiegata sul continente africano (SIPRI, 2022).⁷³

L'impatto della missione europea ha avuto luogo in quattro ambiti principali: (1) stabilizzazione, estensione dell'autorità dello stato e prevenzione dei conflitti; (2) *institution building* e sviluppo delle forze armate; (3) riforma delle politiche di sicurezza; (4) protezione dei civili e promozione dei diritti umani. Il SIPRI afferma che, dal punto di

⁷¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European military missions to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali)*, Febbraio 2010. Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0096&from=PT>.

⁷² Sito ufficiale della missione disponibile al link: <https://eutmmali.eu/>.

⁷³ Baudais Virginie e Maïga Souleymane, *The European Union Training Mission in Mali: An assessment*, SIPRI Background Paper, Aprile 2022. Disponibile al link: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/bp_2204_eutm_mali.pdf.



vista operativo, la missione ha conseguito dei buoni risultati. Il numero dei soldati addestrati, al 2020, risulta essere di circa 14 mila, i due terzi dell'intero esercito maliano. Tuttavia, la missione non si è occupata di stabilizzare il paese e di prevenire l'evolversi del conflitto. Questo ha comportato un relativo peggioramento della situazione securitaria, soprattutto a partire dal 2020, quando si verifica un'offensiva dei gruppi ribelli nel Sud e nell'Ovest del Mali. In queste aree, spesso fuori dal controllo dello stato, le FAMA hanno incontrato difficoltà nella loro azione, a causa della presenza di numerosi attori non statali come gruppi armati locali e sigle del terrorismo islamico. L'addestramento delle truppe ha risentito molto dell'elevato turnover degli istruttori europei alla guida dei programmi di formazione, un fenomeno che ha coinvolto anche la missione in Somalia e che ha pregiudicato il livello di coordinamento tra i vertici di EUTM e i vertici militari delle FAMA. Molti membri delle FAMA, inoltre, hanno lamentato una scarsa condivisione di informazioni e un'insufficiente consultazione con la missione europea. La mancanza di regolare consultazione ha coinvolto tutti i livelli della gerarchia militare, dai vertici alle reclute. Altri hanno invece sottolineato la discrepanza tra ciò che veniva loro insegnato durante l'addestramento e i mezzi che avevano a disposizione una volta schierati sul campo. La missione ha risentito anche delle numerose tensioni emerse con il governo maliano, dipinto dagli europei come inefficiente e corrotto, anche se il SIPRI mostra come, a partire dal colpo di stato del 2020, i rapporti tra EUTM ed esecutivo locale siano sorprendentemente migliorati. Un ulteriore ostacolo è rappresentato dalla mancanza di una struttura decentralizzata della missione: l'unico quartier generale di EUTM, situato a Bamako, ha avuto fatica a coordinarsi con gli ufficiali sul campo per assenza di strutture o basi militari legate alla missione. Il peggioramento della situazione complessiva ha infine portato a difficoltà nel reclutamento dei soldati, nonché l'assenza di un programma di *mentoring* nel periodo successivo alla fine dell'addestramento ha di molto ridotto l'efficienza delle truppe sul campo.⁷⁴

Tra gli obiettivi di EUTM Mali figura lo sviluppo del settore della sicurezza del paese da compiere attraverso una profonda riforma delle FAMA e il sostegno al processo di stabilizzazione securitaria del Mali. Tuttavia, il ruolo giocato in quest'ambito dalla missione è stato limitato, complice la mancanza di una volontà politica combinata con l'instabilità politico-sociale e militare che negli ultimi anni ha caratterizzato il panorama locale. L'assenza di un vero processo di riforma è data anche dal mancato rispetto delle norme internazionali e dei diritti umani da parte delle forze armate maliane. Il SIPRI afferma che regolarmente le FAMA sono accusate di violazione dei diritti umani e delle leggi umanitarie internazionali (il MINUSMA ha denunciato l'incremento di queste violenze nel corso del 2021) nei confronti della popolazione civile. Questi comportamenti sono fonte di crescente insicurezza e sono considerati un ostacolo al raggiungimento di una pace sostenibile. Il fatto che EUTM Mali abbia poco margine di

⁷⁴ Ibidem., 11-16.



manovra sui comportamenti e sulle attività delle reclute nelle operazioni sul campo è un ulteriore limite alla sua azione.⁷⁵

Il report prosegue analizzando i fattori esplicativi della missione europea in Mali. A causa del carattere transnazionale delle minacce del Sahel e data la presenza di numerosi interessi strategici della UE nella regione, gli stati membri europei hanno fornito nel corso degli anni un sostegno maggiore al Mali e in generale al Sahel più che a qualsiasi altra zona di conflitto del continente africana, come testimoniato dalle strategie europee sul Sahel e dal dispiegamento di tre missioni nell'area. Questa notevole presenza politica europea ha garantito lo sviluppo di un processo di normalizzazione del conflitto maliano, per esempio favorendo la tenuta di libere elezioni nel 2013 e nel 2018 e allo stesso tempo spingendo per un processo di pace mediato da altri attori internazionali e che ha condotto agli accordi di Algeri del 2015. Nonostante ciò, l'instabilità politica successiva ai colpi di stato del 2020 e 2021 ha limitato l'implementazione dei mandati di EUTM, costretta ad una riconfigurazione dei compiti e ad una regionalizzazione anche attraverso l'aumento del budget militare stabilito dall'European Peace Facility. EUTM non ha inoltre agito seguendo un *people-centred approach*, testimoniato dall'assenza di programmi per la popolazione civile e dal fatto che la minoranza dei locali è a conoscenza della missione e della sua azione sul territorio.⁷⁶

La legittimità della missione in Mali deriva dalle decisioni del Consiglio UE e dalla risoluzione 2085/12 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché dall'esplicito invito del governo maliano. Tuttavia, EUTM ha sofferto di due attentati terroristici contro il proprio personale nel 2016 e 2019 e, come affermato sopra, è in fase di ricollocamento a seguito del deteriorarsi della situazione successiva al 2020. I corsi di formazione e addestramento delle FAMA hanno contribuito all'aumento della credibilità della missione, credibilità venuta meno in maniera evidente con la temporanea sospensione, nel 2022, delle sue attività. A livello di coerenza e di coordinamento, EUTM ha migliorato nel tempo le sue capacità di coordinarsi con le altre missioni presenti sul territorio, come MINUSMA, la Joint Force del G5 Sahel, Barkhane e la task force Takuba, che aiuta EUTM nell'addestramento delle truppe e nelle fasi operative sul campo. Riguardo la WPS agenda, infine, non risulta dai pochi dati disponibili che né la missione europea né le forze armate maliane diano spazio alla presenza di personale femminile tra i loro ranghi.⁷⁷

Per concludere, il SIPRI afferma che da un lato, il fatto che la situazione securitaria del Mali sia peggiorata nonostante la presenza di migliaia di soldati ha messo in discussione l'efficacia di queste operazioni di *peacekeeping* e dei programmi di

⁷⁵ Ibidem., 17-19.

⁷⁶ Ibidem.; 20-24.

⁷⁷ Ibidem., pp. 25-26.



addestramento promossi da EUTM. Ciononostante, dall'altro lato è evidente che la missione abbia migliorato le capacità operative delle FAMA tramite le attività di addestramento e di consulenza strategico-militare. Anche il buon rapporto stabilito con i vertici militari locali può essere considerato uno dei più importanti successi raggiunti dalla missione. I principali limiti di EUTM possono essere riassunti in mancanza di equipaggiamento e struttura delle forze armate maliane, l'alto numero di violazioni dei diritti umani da esse perpetrate, la scarsa volontà politica di attuare le indispensabili riforme politiche e istituzionali nella difesa e nella sicurezza, la mancanza di fiducia tra le parti in conflitto e la perdurante instabilità politica, sociale e militare del paese. Il report conclude sostenendo che il modo migliore per valutare il successo di EUTM Mali è quello di valutare la capacità delle FAMA di stabilizzare e di fornire sicurezza alla popolazione locale in modo responsabile, e questo richiede una situazione di stabilità politica e istituzionale, nonché un impegno da parte delle autorità del Mali, che al momento risulta difficile da ottenere. Obiettivi futuri della UE riguarderanno la costruzione di una forza armata inclusiva, efficace, ben equipaggiata e responsabile in grado di affrontare le varie sfide legate alla sicurezza dell'intera regione.⁷⁸

2.3 EUTM Central African Republic

L'interesse della politica di difesa e sicurezza dell'Unione Europea nei confronti di questo stato dell'Africa centrale è relativamente recente, e molto forti sono stati nel passato i legami tra Repubblica Centrafricana e la Francia, ex potenza coloniale che concesse l'indipendenza alla nazione africana nel 1960. A differenza del Corno d'Africa e del Sahel, l'UE non ha sviluppato nel tempo un approccio comprensivo alla regione centrafricana, e a differenza della Somalia e del Mali, da vari anni al centro dei principali documenti strategici europei, relativamente poche sono le strategie ufficiali dell'UE riguardo a come affrontare il tema della pace e della sicurezza nella Repubblica Centrafricana. Nonostante ciò, negli ultimi anni l'interesse europeo per quest'area è aumentato considerevolmente, prevalentemente a seguito dell'inserirsi di altri attori internazionali nel contesto politico, sociale ed economico locale.⁷⁹

Le principali priorità delle relazioni UE-Repubblica Centrafricana vengono inserite nel *framework* stabilito dalla nuova Strategia Europea per una partnership con l'Africa (*New European Strategy for a partnership with Africa*), rilasciata dal Parlamento europeo nel marzo 2021. Il documento delinea cinque aree tematiche per lo sviluppo di una partnership: (1) transizione verde e accesso all'energia in conformità con gli accordi di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici; (2) trasformazione digitale; (3) crescita sostenibile ed occupazione tramite la promozione di investimenti nei settori della ricerca

⁷⁸ Ibidem., pp. 27-28.

⁷⁹ Le principali potenze extra-UE che negli ultimi anni sono penetrate in Repubblica Centrafricana sono la Russia e la Cina. Per approfondimenti <https://www.aljazeera.com/features/2022/5/20/the-curious-case-of-russias-romance-in-central-african-republic>.



e dell'innovazione e la promozione dei diritti sociali, la sicurezza, la salute, i diritti delle donne e dei giovani; (4) pace e *governance*; (5) migrazioni e mobilità. La Strategia propone infine un'azione trasversale per rafforzare il multilateralismo, approfondendo le relazioni tra Europa e Unione Africana in ambito internazionale.⁸⁰ In relazione alla partnership con la Repubblica Centrafricana, l'UE identifica tre aree di priorità all'interno del Programma Indicativo Pluriennale 2021-2027 (Multiannual Indicative Programme, MIP) stabilito dalla nuova strategia europea. Gli ambiti di intervento europeo sono (1) Pace, sicurezza, giustizia e *governance*; (2) Sviluppo umano; (3) Transizione verde. Riguardo al primo punto si legge "rafforzare la sicurezza, sia fisica che giuridica, delle persone, dei beni e delle istituzioni dello Stato, contribuire all'indipendenza della giustizia, all'*accountability*, al rafforzamento dei meccanismi comunitari per la gestione dei conflitti, alla riduzione delle impunità, a un processo di pace inclusivo e duraturo e al rispetto dei diritti umani".⁸¹

L'elaborazione di un approccio europeo alla Repubblica Centrafricana si è reso necessario dal deteriorarsi della situazione securitaria del paese, in preda da anni di un latente e sanguinoso conflitto civile. Il Centrafrica visse già una prima guerra civile tra il 2004 ed il 2007 che contrappose gruppi di ribelli armati al governo centrale instauratosi tramite colpo di stato militare e sostenuto dal vicino Ciad. La guerra lascia un paese profondamente diviso, mentre il governo di Bangui adotta pratiche dittatoriali ed aumenta la repressione delle minoranze. La situazione interna del paese precipita nuovamente all'inizio degli anni Dieci. Il 10 dicembre 2012 una coalizione di ribelli Séléka attua un'offensiva contro le città del Nord del paese, che vengono rapidamente conquistate. L'insurrezione viene condotta contro le forze governative guidate dal presidente Francois Bozizé, in carica dal 2003, accusato dai ribelli del mancato rispetto degli accordi di pace stabiliti nel 2007 al termine della prima guerra civile. L'avanzata porta nel marzo 2013 alla conquista della capitale Bangui e alla deposizione di Bozizé, che è costretto a fuggire e a rifugiarsi all'estero. Nel corso dell'estate, tuttavia, gli scontri tra la fazione Séléka e le milizie favorevoli al presidente deposedo continuano ad imperversare, peggiorando la situazione interna che diviene sempre più precaria. A fine anno, su esplicita richiesta del nuovo esecutivo e con l'approvazione dell'ONU, la Francia dà inizio all'operazione Sangaris, mentre nell'aprile 2014 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva il dispiegamento della missione di *peacekeeping* MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*). Allo stesso tempo, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU impone al paese un embargo sulle armi, che viene però parzialmente sospeso a partire dal 2021.⁸²

⁸⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690516/EPRS_ATA\(2021\)690516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690516/EPRS_ATA(2021)690516_EN.pdf)

⁸¹ https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/central-african-republic_en.

⁸² Per il quadro complessivo del conflitto si consulti <https://www.atlanteguerre.it/conflict/repubblica-centrafricana/>.



Nei successivi anni il conflitto civile continua senza che venga stabilita una via pacifica alla risoluzione delle tensioni. Un tentativo di tregua firmato in Congo nel luglio 2014 viene respinto dalle forze anti Séléka, che riprendono la lotta armata e occupano vasti territori del paese, sottraendoli al controllo del governo di Bangui. Nel febbraio 2016, una condizione interna di relativa stabilità dovuta ad un cessate-il-fuoco consente di eleggere alla presidenza del paese l'ex primo ministro Faustin Touadéra, mentre nel luglio la Francia pone fine all'Operazione Sangaris. La partenza delle truppe francesi lascia un vuoto che viene ben presto riempito dalla Russia, che già a partire dal 2017-2018 inizia a supportare militarmente il governo di Touadéra attraverso la presenza della PMC Wagner, che, tramite i suoi istruttori, si occupa di addestrare l'esercito centrafricano e a fornire consulenza politico-militare all'esecutivo nazionale. Nell'agosto 2018 viene infatti siglato un accordo di cooperazione militare tra i Ministeri della Difesa di Bangui e Mosca, che implica il dispiegamento sul territorio di istruttori russi e di *contractors* a difesa del governo in cambio di concessioni per lo sfruttamento delle miniere di oro, uranio e diamante da parte dei mercenari.⁸³ Nel febbraio 2019, con la mediazione di Russia e Unione Africana, il governo di Bangui e quattordici gruppi di ribelli armati firmano il *Political Agreement for Peace and Reconciliation in the Central African Republic*, che tuttavia non porta ad una risoluzione del conflitto. Sempre sostenuto dai russi, Touadéra viene inoltre rieletto presidente del Centrafrica nel dicembre 2020, ma la situazione del paese resta ancora precaria. Nel 2021 la Francia decide di ritirarsi definitivamente dal paese, sulla spinta della sempre più invadente presenza dei mercenari della Wagner.⁸⁴ Il ritiro viene formalizzato nell'ottobre 2022, quando gli ultimi soldati francesi lasciano la Repubblica Centrafricana, mentre il governo di Bangui, supportato dalla Russia e sostenuto anche dal Ruanda, lancia un'offensiva contro i gruppi ribelli che prosegue ancora oggi e che continua ad insanguinare il paese con stragi, attentati e ripetute violazioni dei diritti umani.⁸⁵

La missione di addestramento in Repubblica Centrafricana viene approvata ufficialmente dal Consiglio europeo con la decisione 2016/610/PESC e dispiegata sul territorio il 19 aprile 2016.⁸⁶ EUTM Rca, acuartierata a Bangui, capitale della Repubblica Centrafricana, va a sostituire le precedenti missioni europee European Union Force Rca (EUFOR Rca), in vigore dal febbraio 2014 al marzo 2015 con compiti di *peacekeeping*, ed

⁸³ Secondo i dati forniti dal SIPRI, al febbraio 2020 vi erano ufficialmente in territorio centrafricano 235 istruttori russi.

⁸⁴ <https://www.agenzianova.com/news/la-francia-si-ritira-dalla-repubblica-centrafricana-e-lascia-spazio-a-russia-e-cina/>.

⁸⁵ Come riporta un rapporto di *Norwegian Refugee Council* dalla fase più acuta del conflitto (2013-14) al 2022 quasi un milione e mezzo di persone è stato costretto ad abbandonare le proprie case e a rifugiarsi nei paesi confinanti, principalmente Camerun, Repubblica Democratica del Congo e Ciad. Disponibile al link: <https://www.nrc.no/countries/africa/car/>.

⁸⁶ Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European Union CSDP Military Training Mission in the Central Africa Republic (EUTM Rca)*, Aprile 2016. Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0610>.



European Union Military Advisor Mission in the Central African Republic (EUMAM Rca), attiva dal marzo 2015 al giugno 2016 con l'obiettivo di fornire consulenza strategica all'esercito centrafricano (Central African Armed Forces, FACA). Obiettivi principali del primo mandato di EUTM Rca (2016-2020) sono (1) consulenza strategica al Ministero della Difesa della Repubblica Centrafricana e al Gabinetto del Presidente; (2) formazione delle FACA tramite istruttori militari e specialisti; (3) addestramento delle forze armate locali. Il secondo mandato, rinnovato nel luglio 2020, sostanzialmente conferma i compiti di consulenza, formazione e addestramento di EUTM. In aggiunta, viene estesa l'area di azione della missione oltre la capitale Bangui, nei territori contesi a nord e a sud del paese, e viene introdotta un'unità mobile di supporto al dispiegamento delle FACA attraverso il territorio. Infine, viene incrementato il numero di personale impiegato fino a 365 unità e viene allocato per la missione un budget di 37 milioni di euro, una cifra doppia rispetto ai 18 milioni allocati nel primo mandato. Alla missione partecipano contingenti da otto paesi membri della UE (Francia, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia) e da quattro paesi partner (Bosnia-Erzegovina, Brasile, Georgia e Serbia).⁸⁷ Nel luglio del 2022, la missione è stata ulteriormente prorogata di un anno, fino al luglio 2023, ma attualmente riscontra numerose difficoltà a causa della presenza nel paese di istruttori russi e di mercenari della Wagner, nonché del ritiro francese effettuato a fine 2022.⁸⁸

Il primo scopo della missione è stato quello di fornire consulenza strategica alle autorità politiche e militari della Repubblica Centrafricana, sia nel pianificare dispiegamenti delle guarnigioni militari sia nello sviluppo di programmi rilevanti quali il piano di Difesa nazionale, una legge sugli acquisti militari e sui piani di reclutamento. In aggiunta, EUTM ha condotto un'analisi sui progetti infrastrutturali e sugli equipaggiamenti finanziati dall'Unione Europea a supporto delle Forze armate centrafricane (FACA). Dal 2016, anno di inizio della missione, al 2021, EUTM Rca ha contribuito all'addestramento di oltre 9 mila unità delle forze armate centrafricane, per un totale di cinque battaglioni di fanteria schierabili. EUTM ha inoltre completato la convalida di quattro unità specializzate (forze speciali e *intelligence*), fornendo al contempo corsi di formazione per ufficiali e sottufficiali su argomenti come leadership, tattiche militari, diritto internazionale umanitario, diritti umani e prevenzione degli abusi sessuali. EUTM ha infine sostenuto la reintegrazione di oltre 500 ex ribelli nelle FACA all'interno di un programma nazionale di disarmo, smobilitazione, reintegro e rimpatrio.^{89 90}

⁸⁷ Sito ufficiale della missione disponibile al link: https://www.eeas.europa.eu/eutm-rca_en?s=334.

⁸⁸ <https://www.africarivista.it/perche-la-russia-adesso-ha-mano-libera-in-africa-centrale/208166/>.

⁸⁹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP_Annual_Report_2022_EN_updated_web_0.pdf.

⁹⁰ Hickendorff Annelies e Acko Igor, The European Union Training Mission in the Central African Republic:



Secondo quanto affermato nel report del SIPRI l'azione di EUTM Rca ha avuto effetti diretti ed indiretti riguardo tre specifiche aree di intervento: (1) stabilizzazione, prevenzione della crisi e protezione dei civili; (2) riforma del settore della sicurezza, estensione dell'autorità statale e *institution building*; (3) promozione dei diritti umani e prevenzione della violenza sessuale legata ai conflitti. Riguardo il primo aspetto, sebbene la missione non possieda specifici compiti di stabilizzazione, prevenzione e protezione, tra i compiti primari delle FACA, addestrate da EUTM, troviamo il contribuire alla pace e alla sicurezza della popolazione. Tuttavia, le forze armate centrafricane sono ancora lontane dall'implementare un sistema di comando e di controllo che garantisca il conseguimento di tali obiettivi. Con riferimento al secondo aspetto, la missione ha supportato, in accordo con le autorità locali, la creazione di un sistema di HR (*human resources*) per le FACA e di un piano per il pagamento degli stipendi ai soldati, e ha favorito lo snellimento del processo di pensionamento dei membri delle forze armate. Tuttavia, numerosi progetti per la riforma del settore della sicurezza sono ancora da implementare, causa la riluttanza da parte del Ministero della Difesa e delle autorità governative della Repubblica Centrafricana, nonché di locali *stakeholders* che percepiscono queste riforme come una minaccia alla sovranità statale. EUTM è stata accusata da questi di atteggiamento paternalistico e di scarsa conoscenza delle cause profonde della crisi in atto nel paese. Inoltre, le autorità locali, la società civile e gli stessi soldati tendono a percepire le FACA come l'unica istituzione capace di garantire la sicurezza della popolazione più delle strutture della missione europea. Per questo, molti credono che il vero problema per le FACA sia non tanto l'insufficiente addestramento dei soldati, quanto proprio l'assenza di equipaggiamento militare, ossia di un supporto che in definitiva EUTM non può garantire. Riguardo l'ultimo ambito di intervento, le FACA continuano più a diffondere insicurezza che a garantire protezione. A causa dei limiti operativi di EUTM, questa non può prevenire le forze armate dal compiere abusi e violazioni dei diritti umani nel periodo successivo alla fine dell'addestramento. Tuttavia, risulta ancora poco chiaro se a compiere tali violazioni e a rimanere impuniti siano effettivamente truppe addestrate da EUTM o altre unità militari.⁹¹

Anche in relazione a EUTM Rca il SIPRI identifica dei fattori esplicativi dell'impatto della missione sul territorio. Similarmente al caso somalo e maliano, EUTM Rca non ha avuto un impatto politico significativo né ha esercitato pressioni politiche sul governo centrafricano. La missione si è occupata esclusivamente delle priorità operative del governo nazionale tramite corsi di addestramento e di formazione delle FACA, senza implementare dei cambiamenti più strutturali all'organizzazione. Riguardo le attività di monitoraggio delle reclute, EUTM si è affidata al supporto della missione delle Nazioni

An assessment, SIPRI Background Paper, Febbraio 2021. Disponibile al link: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-02/bp_2102_eutm_rca_final.pdf. Pp. 6-7.

⁹¹ Ibidem., pp. 8-11.



Unite MINUSCA per monitorare, tracciare e seguire le prestazioni delle FACA. Inoltre, EUTM non ha fornito equipaggiamento letale ai soldati, sebbene nel 2021 l'European Peace Facility abbia consentito alla missione di equipaggiare le truppe con armi letali. Proprio come EUTM Somalia, anche EUTM Rca ha sofferto molto dell'elevata rotazione del personale militare, sostituito ogni sei mesi, che ha pregiudicato la conoscenza da parte di quest'ultimo del contesto generale della missione e l'istaurazione di rapporti di fiducia a livello istituzionale con le autorità locali. Inoltre, l'incapacità di monitorare le truppe addestrate sul campo e di valutare l'impatto del loro addestramento ha ulteriormente indebolito l'efficacia della missione. Il mancato coinvolgimento degli attori locali e della popolazione civile ha rappresentato infine un altro aspetto "negativo" della missione.⁹²

EUTM Rca viene percepita come una missione legittimata ad agire sul territorio sia dalle autorità nazionale sia dagli attori internazionali come le Nazioni Unite. Nonostante ciò, la conoscenza degli scopi della missione è limitata solo ai vertici politici e militari del paese. La società civile e le forze armate non addestrate dalla missione spesso hanno percepito EUTM più come uno strumento della politica securitaria che la Francia porta avanti in Repubblica Centrafricana e che ha portato solo ad esacerbare le violenze. EUTM, perciò, sarebbe solo il prosieguo della politica francese sotto le vesti di un intervento europeo, dal momento che a partire dai primi anni 2000 la Francia ha cercato di "europeizzare" la sua politica di sicurezza. Ad alimentare questa percezione contribuiscono anche le forze russe e i mercenari della Wagner, che diffondono propaganda antifrancesa atti a dipingere la Francia come una potenza neocoloniale ed oppressiva. La presenza di istruttori russi e la loro influenza presso le FACA hanno perciò indebolito notevolmente la credibilità delle strutture della missione europea presso le autorità politico-militari centrafricane. Dal punto di vista del coordinamento, il SIPRI ci informa che, al di là dei regolari contatti con lo staff diplomatico europeo a Bangui e gli uffici del Servizio europeo di azione esterna a Bruxelles, il coordinamento tra EUTM, MINUSCA e il ministero della Difesa centrafricano continua ad essere limitato. In conseguenza di ciò, spesso membri delle FACA sono stati mal addestrati e si sono verificati problemi nella logistica. Anche in questo caso, a peggiorare la situazione è intervenuta la Russia. Sebbene all'inizio gli *stakeholders* nazionali cercassero di stabilire un coordinamento tra istruttori russi ed europei, la successiva presenza del gruppo Wagner ha portato ad un allontanamento tra UE, Russia e governo nazionale. Infine, per quanto riguarda la WPS agenda, EUTM Rca non ha garantito un eguale rappresentanza di genere, sebbene il personale femminile europeo fosse maggiormente rappresentato rispetto alle FACA.⁹³

⁹² Ibidem., pp. 11-14.

⁹³ Ibidem., pp. 15-18.



Il report del SIPRI conclude affermando che dal 2016 al 2020 EUTM ha conseguito i suoi scopi di fornire istruzione e formazione alle FACA (con circa 7000 unità addestrate in quattro anni) e consulenza strategica al Ministero della Difesa. Ciononostante, le FACA sono ancora lontane dall'essere una forza armata inclusiva, efficace, attenta al rispetto dei diritti umani e democratici e in grado di agire senza l'aiuto di MINUSCA. Principali ostacoli al lavoro della missione europea sono rappresentati dal limitato impegno politico del governo nazionale, dalla sopracitata presenza di Mosca e dei mercenari filorussi e dal sopracitato scarso coordinamento tra EUTM e le altre missioni a guida occidentale presenti sul territorio.⁹⁴

| | Paesi partecipanti | Durata del mandato | Scopi principali | Effetti | Budget |
|---------------------|---|---|---|---|-----------------------|
| EUTM Somalia | <i>UE:</i> Estonia, Finlandia, Italia, Spagna, Portogallo, Romania <i>Extra-UE:</i> Serbia | Sette mandati: 2010- 31 dicembre 2024 In attività. | Assistenza tecnico-militare all'Esercito nazionale somalo a supporto del Governo Federale di Transizione e addestramento delle reclute somale; Consulenza a livello politico e strategico alle autorità politico-militari somale. | <i>Risultati:</i> miglioramento delle capacità operative delle forze armate, estensione dell'autorità dello stato, stabilizzazione del paese e <i>institution building</i> , protezione della popolazione civile. <i>Limiti:</i> mancanza di un esercizio di autorità politica da parte di EUTM; assenza di attività di <i>mentoring</i> delle reclute; mancanza di un approccio complessivo incentrato sulla popolazione civile locale. | 115,2 milioni di euro |

⁹⁴ Ibidem., pp. 19-20.



| | | | | | |
|-------------------------|--|--|--|---|------------------------------|
| <p>EUTM Mali</p> | <p><i>UE:</i> Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria <i>Extra-UE:</i> Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia</p> | <p>Cinque mandati: 2013- 2024 Temporanea mente sospesa nel 2022.</p> | <p>Assistenza militare, supporto logistico e formazione alle forze maliane e ripristino delle loro capacità militari; Addestramento, <i>capacity building</i>, consulenza strategica, assistenza logistica e risorse umane, formazione nel diritto umanitario internazionale, protezione dei civili, rispetto dei diritti umani e miglioramento delle condizioni di controllo politico da parte delle autorità civili.</p> | <p><i>Risultati:</i> miglioramento delle capacità operative delle forze armate, aumento della credibilità istituzionale e della fiducia delle autorità politico-militari locali. <i>Limiti:</i> mancanza di equipaggiamento e scarsa <i>accountability</i> delle forze armate, mancata riforma del settore della sicurezza, scarsa volontà politica di attuare le riforme politiche e istituzionali nella difesa, mancanza di fiducia tra le parti in conflitto, mancata stabilizzazione del paese.</p> | <p>133,7 milioni di euro</p> |
| <p>EUTM Rca</p> | <p><i>UE:</i> Francia, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia <i>Extra-UE:</i> Bosnia-Erzegovina, Brasile, Georgia, Serbia</p> | <p>Due mandati: 2016- luglio 2023 Temporanea mente sospesa nel 2022.</p> | <p>Consulenza strategica al Ministero della Difesa della Repubblica Centrafricana e al Gabinetto del Presidente; Formazione delle forze armate centrafricane tramite istruttori militari e specialisti; Addestramento delle forze armate locali.</p> | <p><i>Risultati:</i> miglioramento delle capacità operative delle forze armate e addestramento delle truppe. <i>Limiti:</i> scarsa <i>accountability</i> delle forze armate e mancanza di coordinamento con le autorità politico-militari; assenza di attività di <i>mentoring</i>, scarso coinvolgimento della popolazione locale; problemi logistici nel processo di formazione; mancata stabilizzazione del paese.</p> | <p>55 milioni di euro</p> |

Tabella 2. Le missioni europee di addestramento in Africa



Conclusioni

L'evoluzione di una politica estera e di sicurezza europea si lega indissolubilmente a quanto illustrato in questo articolo in riferimento al ruolo giocato dalle missioni militari della UE in Somalia, Mali e Repubblica Centrafricana. Negli ultimi anni, questi paesi hanno assunto un'importanza cruciale per gli interessi strategici dell'Unione. Sono i maggiori punti di transito delle principali rotte migratorie che collegano Africa ed Europa e che i recenti avvenimenti in Tunisia hanno portato all'attenzione del governo italiano e di Bruxelles. Sono inoltre paesi dove forte è l'instabilità politico-sociale causata dalla presenza di regimi autoritari, da guerre intestine mai sopite e dal proliferare del terrorismo islamico, che rappresenta ancora una costante minaccia alla sicurezza europea. Sono, infine, paesi destinatari di numerosi investimenti europei in settori come lo sviluppo economico ed infrastrutturale, sanità, istruzione e ricerca, politica digitale, clima ed energia.⁹⁵

Stessa importanza per la strategia europea riveste l'Africa intera, un continente nel tempo parzialmente ignorato e ritenuto esclusivamente uno spazio geopolitico privo di una sua soggettività e conteso tra le potenze europee, ma che negli ultimi anni sta assumendo un ruolo sempre più centrale sotto il profilo economico e demografico. Si stima infatti che, nel 2050, l'Africa ospiterà circa 2,5 miliardi di persone (un numero doppio rispetto ai circa 1,25 miliardi di oggi) e che tra i primi quindici stati al mondo per popolazione ci saranno cinque paesi africani (Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Egitto e Tanzania). Secondo queste stime, da qui al 2050 l'Africa conterà il 57% della crescita demografica mondiale, e vi vivrà circa il 23% della popolazione mondiale, a fronte di un 4% di popolazione europea.⁹⁶ Parliamo di un continente, dunque, che nel prossimo futuro avrà un peso geopolitico influente nelle dinamiche internazionali, e che inevitabilmente informerà le decisioni dei principali attori globali. Per l'Unione Europea è dunque fondamentale comprendere le dinamiche interne, le evoluzioni politiche e sociali e la crescita economica e demografica che contraddistinguono le tematiche future delle relazioni tra i due continenti.

I tre casi studio analizzati in questo lavoro, ossia le tre missioni europee di addestramento Somalia, Mali e Repubblica Centrafricana, ci segnalano due importanti risultati. Primo, i programmi di formazione e consulenza delle missioni hanno aumentato l'efficacia complessiva delle forze armate locali. Mentre questi miglioramenti sono stati marginali in Repubblica Centrafricana e Somalia, sono stati più pronunciati in Mali. Secondo, gli sforzi per riformare il settore della sicurezza e per incrementare la responsabilità e la *governance* dei settori della difesa e della sicurezza

⁹⁵ Degna di nota è la nuova iniziativa europea del *Global Gateway*, presentata dalla Commissione Europea nel dicembre 2021 con il duplice obiettivo di sviluppare progetti infrastrutturali nei paesi africani e di rivaleggiare con la presenza cinese nel continente attraverso le Nuove vie della Seta.

⁹⁶ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/orizzonte-2050-le-prospettive-di-sviluppo-dellafrica-25861>.



sono arenati a causa di: (a) la mancanza di volontà politica da parte del governo locale e delle altre parti in conflitto; (b) la riluttanza dell'UE a usare il suo peso politico per imporre condizionalità come parte dei suoi programmi. L'impatto delle EUTMs è stato inoltre ridotto dai limiti dei loro mandati e dalle risorse umane. I report del SIPRI hanno identificato sei ostacoli principali all'azione delle missioni: (1) l'incapacità fino a tempi recenti delle EUTMs, causa anche la riluttanza da parte della UE, di fornire equipaggiamenti letali ha ridotto l'efficacia delle missioni; (2) l'assenza di sistemi di tracciamento e di reporting per il monitoraggio delle reclute dopo il completamento dei corsi di formazione lascia le missioni all'oscuro delle sorti e delle attività di questi soldati; (3) l'impossibilità di seguire le truppe sul campo e la conseguente mancanza di valutazione costringe le missioni ad adottare un approccio parziale alla formazione; (4) l'elevato turnover del personale europeo riducono la capacità delle EUTMs di migliorare la consapevolezza della situazione e di costruire relazioni solide con le controparti; (5) in Mali e Somalia, il fatto di avere la sede nella capitale senza strutture di formazione per le reclute sul territorio ha aumentato la distanza tra le missioni e la situazione sul campo; (6) infine, l'applicazione limitata dell'approccio integrato della UE ha fatto sì che le EUTMs avessero un potere limitato nel fare richiesta di responsabilità, inclusione e rispetto dei diritti umani da parte delle locali forze armate. Il report prosegue affermando che ulteriori limiti derivano dall'incapacità da parte dell'UE di coordinarsi con gli altri partner internazionali impegnati nella formazione e nella consulenza nei settori della sicurezza. La scarsa comunicazione strategica delle missioni e la scarsa familiarità delle popolazioni locali con le EUTMs hanno aumentato le percezioni da parte delle autorità politico-militari, dai membri delle forze armate e dalla stessa popolazione civile delle missioni come strumenti di politica neocoloniale e occidentale. Queste percezioni e il limitato radicamento locale delle missioni hanno perciò pregiudicato le attività di consulenza e di sviluppo delle capacità militari, nonché di riformare il settore della sicurezza.⁹⁷

In conclusione, l'esperienza delle missioni in Africa ci induce a riflettere su come organizzare il futuro approccio strategico europeo al continente, alla luce dei recenti avvenimenti che più volte abbiamo evidenziato in questo lavoro. Condizione primaria ed essenziale per implementare una maggior radicamento europeo nelle aree di crisi è adottare una strategia inclusiva che combini strumenti di politica securitaria e di difesa con programmi di sviluppo sociale, economico e di assistenza umanitaria. Sviluppare una maggiore attenzione ai bisogni e alle richieste della società civile locale è dunque un requisito fondamentale sul quale dovrebbe poggiarsi l'intervento europeo nell'area. Se l'Unione Europea mostrerà capacità di implementare strategie che uniscano questioni di interesse securitario con politiche di sviluppo e assistenza, si riuscirà a limitare quei

⁹⁷ SIPRI, *EU Military Training Missions: A Synthesis Report*, Maggio 2022, pp. 13-14. Disponibile al link: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/2205_eutm_synthesis_paper_0.pdf.



fenomeni di radicalizzazione delle crisi, di incremento della violenza e di interferenza di potenze straniere e al contempo si costruirà un percorso di crescita e di pacificazione indispensabile per le società africane e per le relazioni future tra i due continenti.

Riferimenti bibliografici

Baldaro Edoardo, *Sahel: geopolitiche di una crisi. Jihadismo, fragilità statale e intervento internazionale*, Carocci editore, 2022.

Battistelli Fabrizio, *Peacekeeping between politics and society*, in *Managing Crises, Making Peace: Towards a Strategic EU vision for Security and Defence*, ed. da Galatino Maria Grazia e Freire Maria Raquel, Palgrave Macmillan, 2015.

Battistelli Fabrizio, *Sopravvivenza e guerre ai tempi del Coronavirus*, in *Armi e coronavirus*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.2 Febbraio 2020.

Disponibile al link:

https://www.archiviodisarmo.it/view/FR_7WGapHWFnSMeseetdjs6YkZnymxaJHL7o0XW7dSw/iriad-review-febbraio-2020.pdf.

Baudais Virginie e Maïga Souleymane, *The European Union Training Mission in Mali: An assessment*, SIPRI Background Paper, Aprile 2022. Disponibile al link:

https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/bp_2204_eutm_mali.pdf.

Bøås Marten, *The Sahel Crisis and the Need for International Support*, NAI Policy Dialogue, n.15, 2019. Disponibile al link: <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:1367463/FULLTEXT01.pdf>.

Bøås Marten e Strazzari Francesco, *Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making*, *The International Spectator*, 55:4, 1-17, 2020. Disponibile al link:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2020.1835324>.

Brunazzo Marco e Della Sala Vincent, *La politica dell'Unione Europea*, Mondadori Università, 2019.

Calcagno Elio, Marrone Alessandro e Nones Michele, *La Bussola Strategica UE e dodici sfide per l'Italia*, Istituto Affari Internazionali, Giugno 2022. Disponibile al link:

<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-bussola-strategica-ue-e-dodici-sfide-litalia>.

Commissione europea, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio. Verso una strategia globale per l'Africa*, Marzo 2020. Disponibile al link:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0004>.

Consiglio dell'Unione Europea, *European Security Strategy: A Secure Europe in a better world*, Dicembre 2003. Disponibile al link:

<https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European Union CSDP Military Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)*, Febbraio 2010. Disponibile al link:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0096&from=PT>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on the Horn of Africa*, Novembre 2011. Disponibile al link:



https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali)*, Gennaio 2013. Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0034&from=IT>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*, Aprile 2015. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/21522/st07823-en15.pdf>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council decisions on a European Union CSDP Military Training Mission in the Central Africa Republic (EUTM Rca)*, Aprile 2016. Disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0610>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on the European Union's Integrated Strategy in the Sahel*, Aprile 2021. Disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on the Horn of Africa: a geo-strategic priority for the EU*, Maggio 2021. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/media/49533/st08135-en21.pdf>.

Casola Camillo, *Sahel. Conflitti, migrazioni e instabilità a sud del Sahara*, Il Mulino, 2022.

Costa Alessandro, *Peacekeeping risorsa militare e civile*, Archivio Disarmo, Sistema Informativo a Schede, n.10 Ottobre 2010. Disponibile al link: https://www.archiviodisarmo.it/view/GZH9bem8v7UFoW8hwmwaXeP5eElscGR61_ZtUTbW_7s/2010-10-costa.pdf.

European External Action Service (EEAS), *EU Strategy for Security and Development in the Sahel*, Marzo 2011. Disponibile al link: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_0.pdf.

European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Giugno 2016. Disponibile al link: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

European External Action Service (EEAS), *Permanent Structured Cooperation – PESCO*, Dicembre 2017.

European External Action Service (EEAS), *A Strategic Compass for Security and Defence*, Marzo 2022. Disponibile al link: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

Gaiani Gianandrea, *L'ultima guerra contro l'Europa. Come e perché fra Russia, Ucraina e NATO le vittime designate siamo noi*, Il Cerchio. Iniziative editoriali, 2023.

Gilbert Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Il Mulino, 2005.



Giordano Sergio, *L'evoluzione della difesa europea*, Informazioni della Difesa, n.3 2003. Disponibile al link:

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/Levoluzione_della_Difesa_Europea.pdf.

Giuliani Benedetta, *Evoluzione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (2016-2018)*, in Speciale UE: politica della difesa e export di armi, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.1-2 Gennaio-Febrero 2019. Disponibile al link:

https://www.archiviodisarmo.it/view/TIsCS_JUI7LE38MXymJPihJW5Lf8_Q0X13M3qtdXhHU/01-02-19.pdf.

Giuliani Benedetta, *Le nuove traiettorie della politica estera e di sicurezza cinese, in Cina: il nuovo protagonista mondiale*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.3-4 Marzo-Aprile 2020. Disponibile al link: <https://www.archiviodisarmo.it/cina-il-nuovo-protagonista-mondiale.html>.

Graziano Claudio e Lo Prete Marco Valerio, *Missione. Dalla guerra fredda alla difesa europea*, LUISS University Press, 2022.

Hickendorff Annelies e Acko Igor, *The European Union Training Mission in the Central African Republic: An assessment*, SIPRI Background Paper, Febbraio 2021.

Disponibile al link: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-02/bp_2102_eutm_rca_final.pdf.

Lebovich Andrew, *Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel*, European Council on Foreign Relations, 2020. Disponibile al link:

https://ecfr.eu/publication/disorder_from_chaos_why_europeans_fail_to_promote_stability_in_the_sahel/.

Lebovich Andrew, *Russia, Wagner Group and Mali: How European fear weaken European policy*, European Council on Foreign Relations, 2021. Disponibile al link:

<https://ecfr.eu/article/russia-wagner-group-and-mali-how-european-fears-weaken-european-policy/>.

Lebovich Andrew e Murphy Theodore, *Russia's long shadow in the Sahel*, European Council on Foreign Relations, 2022. Disponibile al link: <https://ecfr.eu/article/russias-long-shadow-in-the-sahel/>.

Lopez Lucia Elisa, *Performing EU agency by experimenting the "Comprehensive Approach": the European Union Sahel Strategy*, Journal of Contemporary African Studies, 35:4, 451-468, 2017. Disponibile al link:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02589001.2017.1338831>.

Lorenzini Sara, *At the Origins of European Foreign Policy: European Exceptionalism and the Case of European Development Aid*, in Highs and Lows of European Integration. Sixty Years After the Treaty of Rome, pp. 11-25, 2018.

Massanisso Armando, *Il Mali tra conflitti interni ed intervento internazionale*, in Mali: radiografia di una crisi, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.2 Febbraio 2021. Disponibile al link:



<https://www.archiviodisarmo.it/view/qspgRYof6Hv74yU3QJbXg708OfGxLT3fTesyVhftfE/iriad-review-febbraio-2021.pdf>.

Osland Kari M. e Erstad Henriette U., *The Fragility Dilemma and Divergent Security Complexes in the Sahel*, *The International Spectator*, 55:4, 18-36, 2020. Disponibile al link: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2020.1833474>.

Pirozzi Nicoletta, *Strengthening the Africa-EU Partnership on Peace and Security: How to Engage African Regional Organizations and Civil Society*, Istituto Affari Internazionali, Ottobre 2012. Disponibile al link: https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_06.pdf.

Raineri Luca e Strazzari Francesco, *(B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region*, *Ethnopolitics*, 18:5, 544-559, 2019. Disponibile al link: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449057.2019.1640509>.

Rinaldi Teo, *La "Belt and Road Initiative" e il rafforzamento della posizione della Cina nel mondo*, in *Cina: il nuovo protagonista mondiale*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.3-4 Marzo-Aprile 2020. Disponibile al link:

<https://www.archiviodisarmo.it/cina-il-nuovo-protagonista-mondiale.html>.

Scano Alessandro, *La Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea*, *Informazioni della Difesa*, n.2 2003. Disponibile al link:

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodicoAnniPrecedenti/Documents/La_Politica_Estera_e_di_Sicurezza_958Europea.pdf.

Simoncelli Maurizio, *Cina: il nuovo attore della scena mondiale*, in *Cina: il nuovo protagonista mondiale*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.3-4 Marzo-Aprile 2020. Disponibile al link:

https://www.archiviodisarmo.it/view/N0B6RNi1R7b5u_L6BW8_Qtd3SonKWU6EbwRvCrnbps/iriad-review-03-04-

Simoncelli Maurizio, *Covid-19 e equilibri geopolitici*, in *La minaccia biochimica ai tempi del coronavirus*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.5 Maggio 2020. Disponibile al link:

https://www.archiviodisarmo.it/view/Zn4Y4Qlwx9dtP3QV2jLjSjswvJv2uGMkpiJN8l_7siM/iriad-review-finale-maggio.pdf.

Simoncelli Maurizio, *I nodi della difesa europea*, in *I nodi della difesa europea*, IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti, n.4 Aprile 2022. Disponibile al link:

<https://www.archiviodisarmo.it/view/tL1rULQ15zy4WNJhzEwygH421lrFEzrQ0WQldUoSyk/iriad-review-aprile-definitivo.pdf>.

Venturi Bernardo, *The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus*, Istituto Affari Internazionali, Working Paper 17, Dicembre 2017. Disponibile al link:

<https://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1738.pdf>.

Williams Paul D. e Ali Hussein Yusuf, *The European Union Training Mission in Somalia: An assessment*, SIPRI Background Paper, Dicembre 2020. Disponibile al link:

https://sipri.org/sites/default/files/2021-02/bp_2011_eutm_somalia_3.pdf.



Zeppa Laura, *Le “operazioni di gestione della crisi” dell’Unione Europea*, in Sistema Informativo a Schede. Periodico mensile dell’Archivio Disarmo, n.5-6 Maggio-Giugno 2004. Disponibile al link:

<https://www.archiviodisarmo.it/view/ydimmjgoyG1SdrUvXeWVz5C0lIkks9r9RiKk-Hv5FKA/2004-4-5-zeppa.pdf>.



L'export italiano di materiali d'armamento verso l'area MENA nell'ultimo ventennio (2001-2021)

Italian exports of military materials to the MENA area over the last twenty years (2001-2021)

di Alessia Cicala

Abstract: I dati forniti dalle Relazioni governative annuali sull'import e l'export di armamenti rivelano che l'esportazione di armi italiane verso l'area MENA (*Middle East and North Africa*) nell'ultimo ventennio ha riscontrato una crescita costante. Lo scopo di questa analisi è evidenziare gli aspetti problematici di queste transazioni alla luce delle violazioni dei diritti umani e delle situazioni di instabilità o conflitto diffuse nella regione, con un focus sui principali Paesi destinatari.

Parole chiave: Italia; export di armi; Medio Oriente; Nord Africa; diritti umani

Abstract: According to the data provided by the annual government reports on the import and export of armaments, the export of Italian weapons to the MENA region has encountered constant growth over the past twenty years. The aim of this study is to highlight the problematic aspects of these transactions considering human rights violations and situations of instability or conflict widespread in the region, with a focus on the main recipient countries.

Keywords: Italy; arms exports; Middle East; North Africa; human rights

Alessia Cicala: ha conseguito la laurea triennale in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli l'Orientale. Attualmente è studentessa magistrale di Informazione, editoria e giornalismo presso l'Università Roma Tre. Nel 2023 ha svolto uno stage di ricerca presso IRIAD. I suoi principali interessi vertono sul commercio di armamenti e sulle relazioni internazionali tra l'Italia e i Paesi dell'area MENA, in particolare l'Egitto.



1. Introduzione

Secondo l'ultima Relazione governativa annuale per il controllo dell'esportazione, importazione e transito degli armamenti, nel 2021 il valore complessivo delle autorizzazioni per l'export di armi è stato di 4,6 miliardi di euro. Di questi 4,6 miliardi il 26,60% (970,5 milioni di euro) è stato destinato all'area MENA (Middle East and North Africa). I movimenti di armi verso quest'area sono particolarmente significativi non solo per la condizione di instabilità diffusa in alcuni Paesi della regione, ma anche alla luce delle violazioni dei diritti umani che in tali Paesi vengono perpetrati.

La legge 185/1990 – “Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento” – vieta l'esportazione e il transito di armi non solo verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte dell'ONU o dell'UE, ma anche verso i Paesi “in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta dell'ONU” (che sancisce il principio di legittima difesa) e verso i Paesi “i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate da competenti organi dell'ONU, dell'UE o del Consiglio d'Europa”. L'attributo “gravi” e la necessità di accertamento da parte degli organi suddetti sono condizioni introdotte in seguito a una modifica della legge, avvenuta nel 2000, che apre ampi spazi di discrezionalità. Come segnala Amnesty International nel suo rapporto del 2021-2022 dedicato all'area MENA “è continuata in almeno diciotto Paesi la prassi di torturare o altrimenti maltrattare i reclusi nei luoghi di detenzione ufficiali e non ufficiali, anche durante le fasi dell'interrogatorio al fine di estorcere confessioni e tramite il ricorso al regime di isolamento in condizioni terribili. Le autorità di Arabia Saudita, Egitto, Iran e Libia hanno regolarmente omesso di aprire indagini sulle cause e le circostanze in cui erano avvenute morti sospette in custodia, in seguito a segnalazioni di tortura, incluso il deliberato diniego di cure mediche”¹. A questo si aggiungono importanti limitazioni alla libertà di associazione e di riunione, in particolare in Egitto e in Arabia Saudita. Nello specifico, nell'area MENA solo l'Iran è riconosciuto dalle Nazioni Unite come Paese responsabile di “gravi” violazioni dei diritti umani (risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 61/176 del 2006). Infatti, è l'unico Paese della regione con cui l'Italia non intrattiene rapporti commerciali nel settore degli armamenti.

Oltre alla discutibile valutazione della gravità delle violazioni dei diritti umani, un altro escamotage si ritrova all'art. 1 comma 9, che esclude dalla disciplina della legge “le esportazioni o concessioni dirette da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali”. Attualmente l'Italia ha sottoscritto accordi di questo genere con Algeria, Arabia Saudita, Egitto, Israele, Kuwait, Libano, Oman, Qatar, Tunisia, e anche con la Turchia.

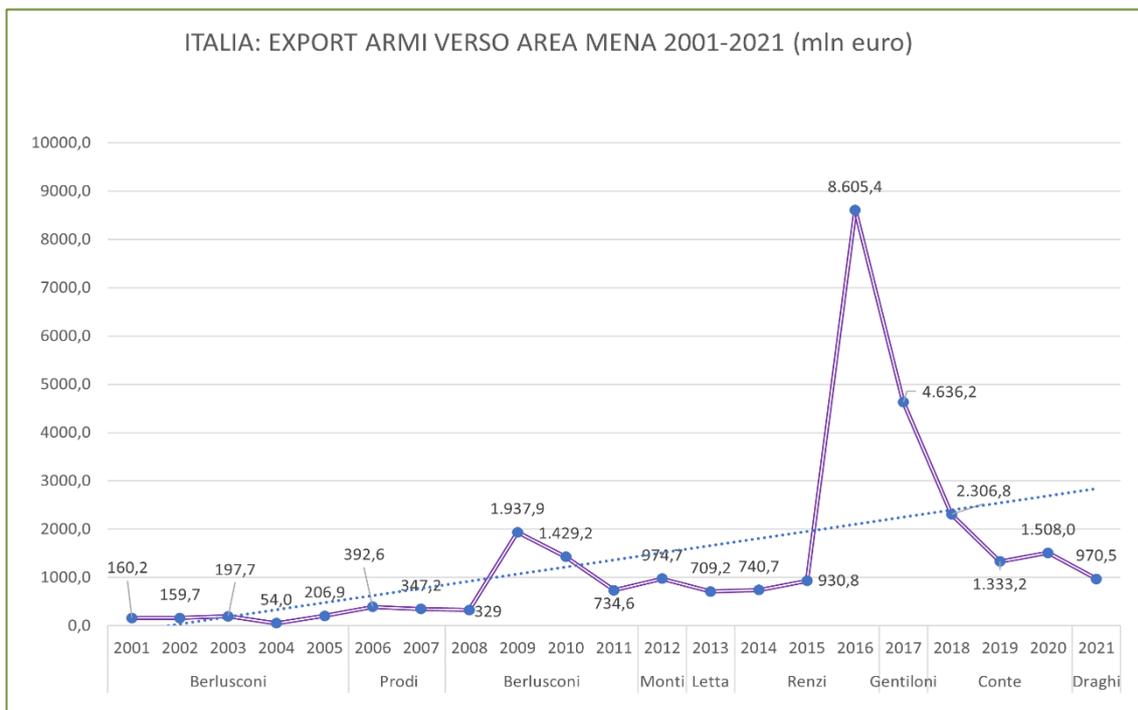
¹ *Medio Oriente e Africa del Nord. Rapporto 2021-2022*, Amnesty International:
<https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-2021-2022/medio-oriente-e-africa-del-nord/>



Considerando l'ultimo ventennio (2001-2021), le esportazioni verso l'area MENA dimostrano una tendenza in crescita. In totale, tra il 2001 e il 2021, il valore delle autorizzazioni alle esportazioni è stato di 28,6 miliardi di euro. Il dato più basso si registra nel 2004, quando le autorizzazioni alle esportazioni verso l'area rappresentavano solo il 3% del totale (circa 54 milioni di euro). Il dato più alto, invece, si registra nel 2016, quando l'area MENA supera i Paesi UE-NATO con una percentuale sul totale delle autorizzazioni del 58,82% (8,6 miliardi di euro). Decisiva risulta la commessa verso il Kuwait del valore di 7,7 miliardi, riguardante la fornitura di 28 caccia Eurofighter Typhoon da parte di Finmeccanica, nonostante il Paese fosse impegnato nel conflitto armato in Yemen.

È interessante notare che la vendita di armi non ha colore politico. Dal 2001 al 2008 non ci sono state variazioni significative nonostante l'alternanza dei governi di centro-destra e centro-sinistra. Il record di esportazioni del 2016 si è avuto durante il governo di centro-sinistra guidato da Matteo Renzi.

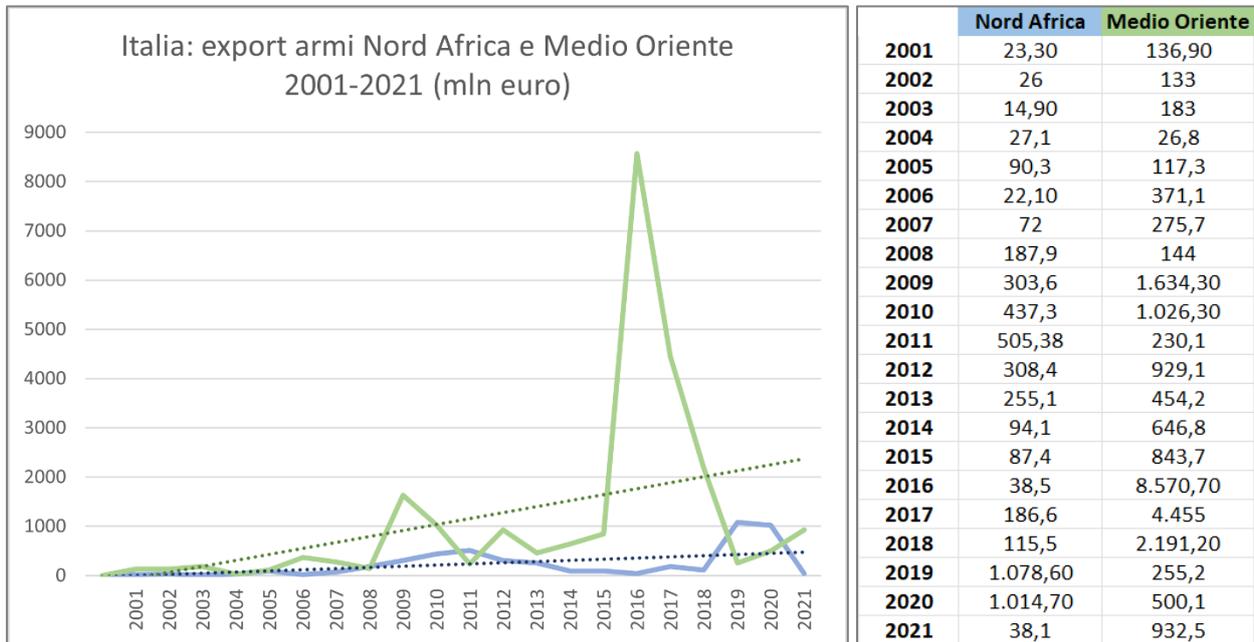
I Paesi dell'area MENA con cui l'Italia ha intrattenuto rapporti commerciali nel settore degli armamenti nell'ultimo ventennio sono diciassette: Algeria, Arabia Saudita, Bahrein, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Iraq, Israele, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Tunisia e, in misura molto minore, Yemen e Siria. Nonostante l'inferiorità numerica, l'area del Nord Africa supera in modo significativo quella del Medio Oriente nel 2019 e nel 2020, anni in cui spiccano le commesse verso l'Egitto. Nel 2020 il Cairo risulta essere al primo posto, con commesse del valore di 991,2 milioni di



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.



euro. Decisiva è stata, in quel caso, la vendita di due fregate Fremm da parte di Fincantieri originariamente destinate alla Marina Militare italiana.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

2. I Paesi sottoposti a embargo parziale: Iraq, Libano e Libia

L'art. 1 della legge n.185 vieta l'esportazione e il transito di armi "verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'UE". Iraq, Libano e Libia sono sottoposti a restrizioni sia da parte dell'ONU sia da parte dell'UE, ma si tratta di embarghi parziali rivolti solo alle forze non governative².

L'embargo nei confronti dell'Iraq esisteva già in varie forme fino al 1990, in base alle risoluzioni n.661 e 687 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Fino al 2003 si applicava all'intero territorio iracheno, al fine di sanzionare il regime di Saddam Hussein per l'occupazione del Kuwait. Dopo la fine del conflitto e la caduta del regime, le restrizioni sono state ammorbidite in modo da consentire la vendita al solo governo iracheno o alla forza multinazionale, in base alla risoluzione n.146 del 2004, anno in cui avveniva il recupero formale della sovranità.

Quanto al Libano, l'embargo ONU è stato adottato nel 2006 (risoluzione n. 1701) e faceva parte di una più ampia serie di misure volte ad aiutare il governo libanese a

² Database SIPRI sugli embarghi: <https://www.sipri.org/databases/embargoes>



esercitare la piena sovranità su tutto il territorio a seguito del ritiro militare israeliano. I trasferimenti di armi sono concessi solo se autorizzati dal governo del Libano o dall'UNIFIL, la forza di peacekeeping delle Nazioni Unite.

La Libia merita un'attenzione maggiore per l'importanza strategica che ha per l'Italia. Nel febbraio 2011 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha disposto un embargo illimitato sulle forniture di armi da e verso il Paese (risoluzione n.1970). Dal settembre 2011, però, sono consentite forniture di armi al governo riconosciuto a livello internazionale (ovvero il governo di Tripoli, che ha attualmente come presidente del Consiglio Mohamed al-Menfi, succeduto ad al-Sarraj nel 2021), nonché il trasferimento di armi di piccolo calibro, leggere e relativo materiale, temporaneamente esportate a uso esclusivo del personale dell'ONU. Il governo di Tripoli, comunque, è stato responsabile tanto quanto quello di Tobruk di violazioni dei diritti umani. Il rapporto di Amnesty International del 2022-2023 evidenzia che le forze di sicurezza hanno continuato a detenere arbitrariamente migliaia di persone, tra cui i migranti e i rifugiati intercettati in mare, sottoposti a torture, violenze sessuali e lavoro forzato. Questi metodi brutali di contrastare le imbarcazioni di migranti nel Mediterraneo non hanno comunque fermato l'Italia dall'intrattenere rapporti con la Guardia costiera libica. Già la legge Bossi-Fini, promulgata nel 2002, ammette respingimenti in acque extraterritoriali in base ad accordi bilaterali tra l'Italia e altri Paesi, tra cui la Libia, con cui si è arrivati a un'intesa compiuta nel 2017, quando il Ministro dell'Interno Marco Minniti si è accordato con le milizie locali per impedire le partenze e far sì che i migranti siano trattenuti in centri di



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.



detenzione. Dalla firma del Memorandum d’Intesa del febbraio 2017, l’Italia finanzia direttamente la Guardia costiera libica. Il nome non deve trarre in inganno, perché si tratta a tutti gli effetti una milizia composta principalmente da ex militari e trafficanti. Le forze di sicurezza che si definiscono “Guardia costiera” in realtà sono diverse; l’Italia ne ha semplicemente scelta una (il corpo centrale apparentemente controllato dal governo di Tripoli, a sua volta alleato con altre milizie) e l’ha addestrata, finanziata e armata per portare a compimento il suo progetto di esternalizzazione delle frontiere.

In base all’accordo, “la parte italiana si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati dalla lotta contro l’immigrazione clandestina, e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera del Ministero della Difesa, e dagli organi e dipartimenti competenti presso il Ministero dell’Interno”, nonché a provvedere alla “formazione del personale libico all’interno dei centri di accoglienza”, o meglio di detenzione.

Nello Scavo, giornalista di Avvenire, insieme a Lorenzo Bagnoli di IRPI, ha dedicato un’inchiesta (*Lybiagate. Inchieste, dossier, silenzi, 2023*) al ruolo dei finanziamenti italiani in un sistema che coinvolge traffico di droga, armi, petrolio e organizzazioni mafiose di cui le principali vittime sono i migranti, “vittime ridotte in schiavitù e torturate, duramente picchiate giorno e notte, deliberatamente fatte morire di fame”³. Le torture sono state certificate anche dall’ONU, che ha documentato “pratiche diffuse di detenzione arbitraria, omicidio, tortura, stupro, riduzione in schiavitù e sparizione forzata”⁴.

3. Arabia Saudita

L’Arabia Saudita è dal 2001 sempre tra i primi trenta destinatari delle autorizzazioni all’esportazione di armamenti nel mondo (a eccezione del biennio 2005-2006, in cui è scesa al quarantaquattresimo posto). Il picco più alto è stato raggiunto nel 2009 e nel 2013, anni in cui Riyadh è al primo posto, con commesse rispettivamente del valore di 1,1 miliardi (per cui risulta decisiva la fornitura del velivolo EFA-SALAM) e 296,3 milioni.

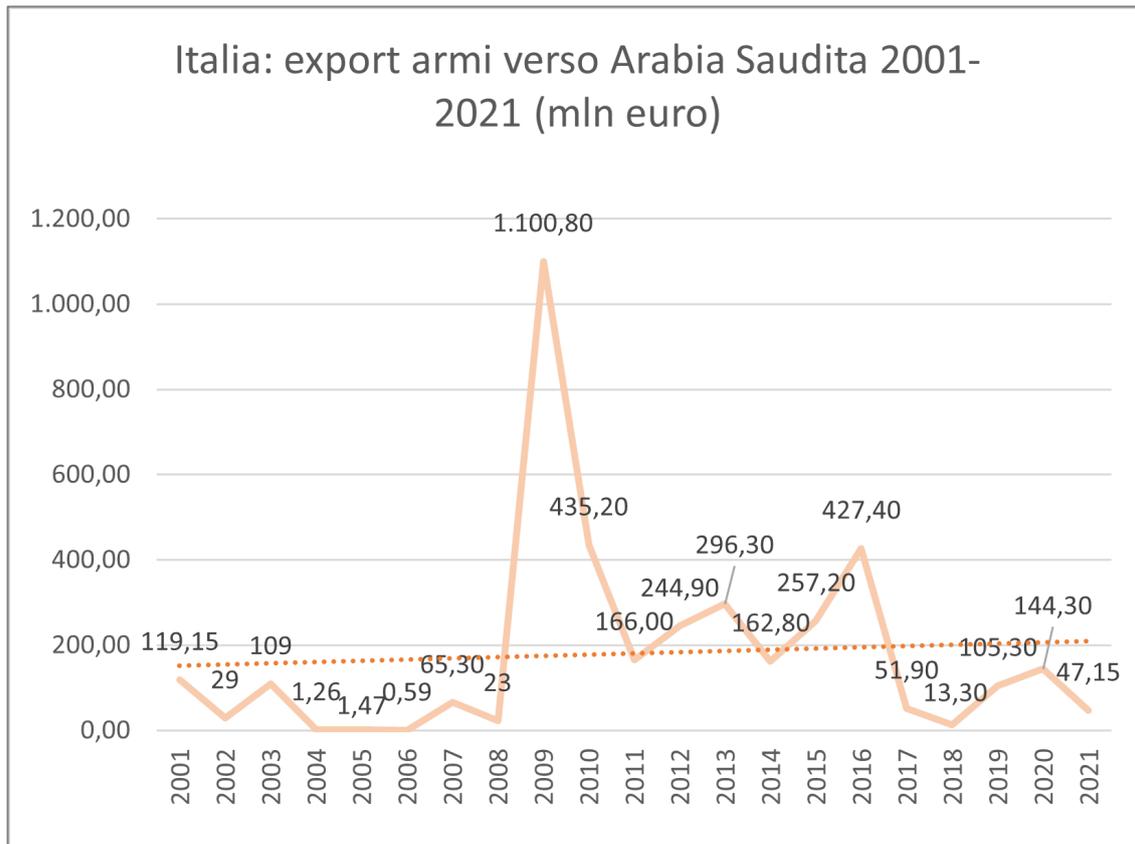
Ultima monarchia assoluta rimasta al mondo, l’Arabia Saudita è uno dei principali attori della guerra in Yemen, scoppiata nel 2014 quando i ribelli Huthi, supportati dall’Iran, hanno preso il controllo della capitale. Riyadh guida la coalizione di governi sunniti al fianco delle forze governative e da anni bombarda il Paese forte delle munizioni fornitegli dagli USA e anche dall’Italia. A farne le spese sono i civili, vittime di una crisi umanitaria gravissima. L’UNCHR riporta che 21,6 milioni di yemeniti non

³ N. Scavo, “Il disegno di Mosca: armi in Libia per destabilizzare Italia ed Europa”, Avvenire, 3 febbraio 2023: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-disegno-di-mosca-armi-in-libia-per-destabilizzare-italia-ed-europa>

⁴ Comunicato stampa delle Nazioni Unite: *Libya: Crimes against humanity committed since 2016 – rights probe*, marzo 2023



sopravvivrebbero senza aiuti umanitari⁵. Secondo l'UNICEF, 2,2 milioni di bambini soffrono di malnutrizione acuta⁶.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

I rapporti con l'Arabia Saudita sono controversi anche per la gestione interna del Paese, dove processi iniqui ed esecuzioni sono la norma e le donne vivono in una condizione di quasi segregazione. Nel 2007 l'Italia ha sottoscritto un accordo di cooperazione militare con il Paese, ratificato con la legge n.97/2009, che garantisce una via preferenziale di collaborazione. Nel gennaio 2021, tuttavia, il governo Conte ha deciso di revocare le autorizzazioni per l'esportazione di missili e bombe d'aereo, cancellando la fornitura, contando anche quelli degli Emirati Arabi Uniti a loro volta sottoposti alla sanzione, di oltre 12.700 ordigni. Ad ogni modo, la decisione del governo riguarda solo bombe e missili, mentre continua a essere concesso il trasferimento di altri tipi di armamenti. Il motivo principale di questa restrizione è che le bombe italiane sono state utilizzate anche contro obiettivi civili. Secondo i dati riportati da Amnesty⁷, sono stati documentati almeno 36 attacchi aerei che sembrano aver violato il diritto

⁵ <https://www.unhcr.org/countries/yemen>

⁶ <https://www.unicef.it/emergenze/yemen/>

⁷ <https://www.amnesty.it/appelli/le-armi-italiane-non-possono-continuare-distruggere-le-vite-dei-civili-yemeniti/>



internazionale, causando 513 morti e 379 feriti tra i civili. Alla luce di ciò, una risoluzione del parlamento europeo del febbraio 2021 – “Situazione umanitaria e politica nello Yemen”⁸ – ha precisato che l’esportazione di armi verso i Paesi della coalizione saudita “non rispetta vari criteri stabiliti dalla Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio sulle esportazioni di armi, che è giuridicamente vincolante”. Tale atto dispone che “gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto umanitario nazionale” e “rifiutano licenze che provochino o prolunghino conflitti armati o aggravino tensioni o conflitti in corso nel Paese di destinazione finale”⁹.

La Relazione governativa sul controllo dell’importazione e dell’esportazione di armamenti riferita all’anno 2021 precisa che sono state revocate sei autorizzazioni concesse tra il 2016 e il 2018 alla società RWM Italia SpA, di cui tre verso gli Emirati Arabi e tre verso l’Arabia Saudita, rispettivamente del valore complessivo di 424,4 e 34,2 milioni di euro. Queste autorizzazioni erano già state sospese nel 2019 per 18 mesi, a seguito di una mozione parlamentare che impegnava il governo a sospendere le esportazioni di questo tipo finché “non ci sarebbero stati sviluppi concreti nel processo di pace con lo Yemen”. Per altri tipi di armamento sono state rilasciate complessivamente 52 licenze, del valore di 47,2 milioni per l’Arabia Saudita e di 56,1 milioni per gli Emirati.

Come osserva Giorgio Beretta, analista dell’OPAL, questo blocco non basta, perché è vietato esportare bombe verso l’Arabia Saudita, ma non i componenti per costruirle. Non sono state infatti revocate le licenze per componenti di bombe Paveway IV, prodotte dalla RMW Italia in Sardegna e inviate al Regno Unito, che poi le vende a sua volta all’Arabia Saudita¹⁰.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 febbraio 2021 sulla situazione umanitaria e politica nello Yemen (2021/2539(RSP)).

⁹ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell’8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, Gazzetta ufficiale dell’UE.

¹⁰ G. Beretta, “Armi italiane all’Arabia Saudita: il blocco non basta, passano per il Regno Unito”, Osservatorio Diritti, 25 febbraio 2021: <https://www.osservatoriodiritti.it/2021/02/25/armi-italiane-allarabia-saudita/>



4. Qatar

Il Qatar è al primo posto della lista dei principali clienti nel 2017, nel 2018 e nel 2021. L'ascesa economica di questo piccolo Paese ricco di petrolio e gas naturale ha portato una progressiva intensificazione dei rapporti con l'Occidente. Arabia Saudita, Emirati Arabi, Egitto e Bahrein nel 2017 ruppero le relazioni con il Qatar e imposero un embargo per via dei suoi rapporti con l'Iran e per il suo sostegno ai Fratelli Musulmani, gruppo considerato organizzazione terroristica dal cosiddetto "quartetto arabo". Da anni l'emirato cerca di accrescere la sua influenza nel mondo, con operazioni legali (come il finanziamento di importanti università occidentali) o meno (si pensi al recente scandalo di corruzione al Parlamento europeo). Nel perseguire questo scopo, Doha ha aumentato anche la sua spesa militare. Se, in base all'ultimo rapporto SIPRI relativo al 2022, l'Italia è il sesto esportatore mondiale di armi (3,1% dell'export globale), il Qatar è il sesto importatore (4,6% dell'import globale).



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

Il picco è stato toccato nel 2017, con un pacchetto contrattuale di 4,2 miliardi di euro per la fornitura di navi e batterie costiere. Questa commessa è stata tale, similmente a quanto accaduto nel 2016 con il Kuwait, da permettere all'area MENA di raggiungere il 48,79% delle autorizzazioni alle esportazioni sul totale mondiale e al Qatar di essere il



primo importatore delle armi italiane. Significativo è stato anche il 2018, con commesse per 1,9 miliardi di euro.

5. Egitto

Altro partner importante dell'Italia in questo settore è l'Egitto. Dal 2016 al 2020 il valore delle autorizzazioni concesse è cresciuto notevolmente. Nel 2013 il Consiglio Affari Esteri europeo, viste le violazioni dei diritti umani perpetrate dalle forze di sicurezza egiziane, annunciò l'impegno politico degli Stati membri a sospendere le licenze per l'esportazione "di qualsiasi attrezzatura che potesse essere utilizzata per la repressione interna". Tuttavia, queste disposizioni, riconfermate nel 2014, non hanno mai chiarito la portata delle misure previste e non hanno valore di regolamento, con la conseguenza che diversi Paesi europei hanno comunque firmato grossi contratti con il Cairo. L'Italia, in particolare, vende all'Egitto anche armi semi-automatiche destinate a forze armate, corpi di polizia ed enti governativi¹¹. Così fornisce direttamente armi alle forze di sicurezza egiziane, le stesse che hanno torturato e ucciso Giulio Regeni nel 2016. Come riporta anche l'iniziativa italo-egiziana EgyptWide, che documenta la condizione delle libertà e dei diritti umani in Egitto, esiste una relazione diretta tra il commercio di armi e le violazioni dei diritti umani, che comporta responsabilità per i Paesi fornitori. Nell'area del Sinai, dove la forza antiterrorismo non distingue tra civili e combattenti, le forze armate egiziane dispongono "di un arsenale di veicoli di terra, velivoli, armi leggere e missilistiche di importazione, tra cui i famosi fucili GRX-160 Beretta"¹². Sempre EgyptWide, nel rapporto *Made in Italy per reprimere in Egitto*, riporta che "alcuni dei più comuni modelli italiani di armi piccole e leggere (come i fucili ARX 160, prodotti dalla Fabbrica d'Armi Beretta S.p.A) sono stati utilizzati nel contesto di esecuzioni extragiudiziali nel Sinai settentrionale" e che "i modelli italiani di armi piccole e leggere Beretta 70/90, Benelli SuperNova Tactical e Beretta 92FS sono stati utilizzati da militari e forze di sicurezza egiziane per intimidire e disperdere civili nell'ambito di operazioni di sicurezza urbana; fucili Beretta 70/90 sono stati utilizzati dalle forze speciali ad Al-Nahda e Rabaa Al-Adawiya, durante il massacro del 2013 in cui hanno perso la vita quasi mille civili"¹³. In allegato al testo sono disponibili dei filmati che provano l'utilizzo improprio di armi piccole e leggere italiane nel Sinai del Nord, nella repressione delle proteste pacifiche e nelle operazioni di polizia.

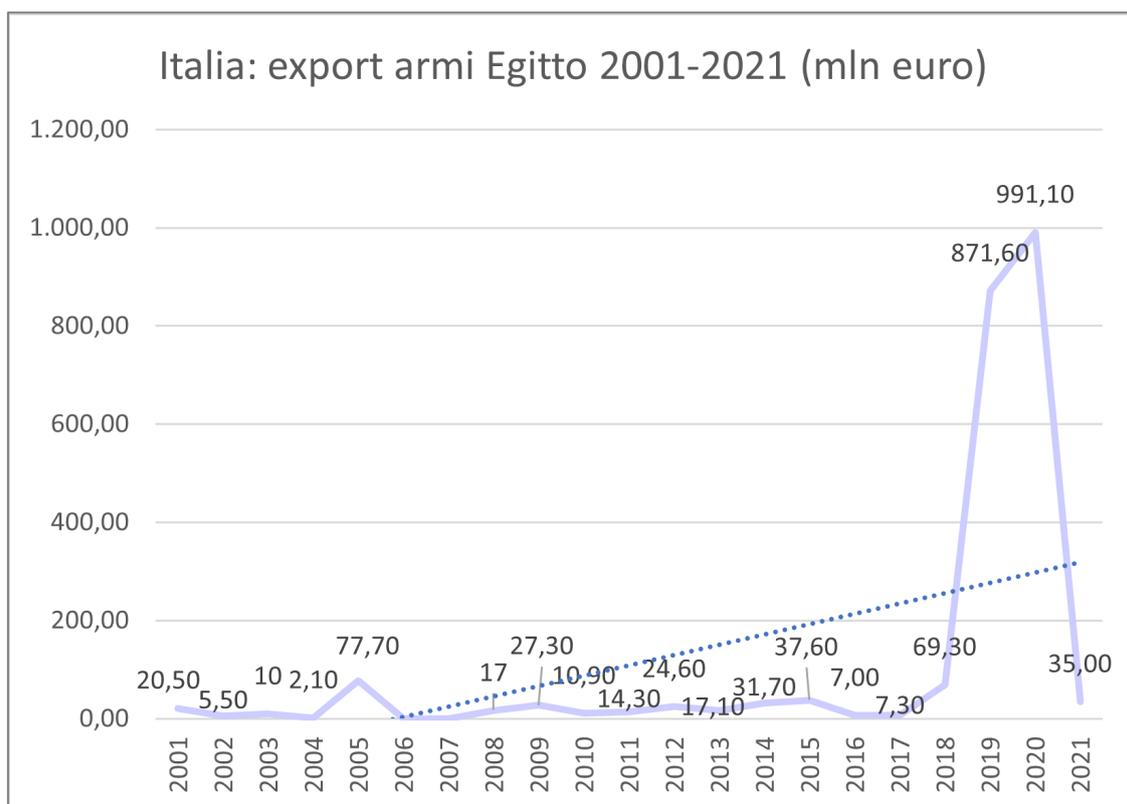
¹¹ G. Salvini, "Giorgio Beretta: "Regeni beffato: l'Italia vende pistole al regime di al-Sisi"", intervista al Fatto Quotidiano, 16 aprile 2022

¹² EDEX 2021: *La repressione in Egitto è Made in Italy?*, EgyptWide, 29 aprile 2021

¹³ *Made in Italy per reprimere in Egitto: Il ruolo delle armi piccole e leggere italiane nelle violazioni dei diritti umani*, EgyptWide, 22 maggio 2023



Data la sua posizione geografica e il suo ruolo di mediatore nei principali conflitti dell'area, l'Egitto è un attore fondamentale nell'area MENA con cui l'Italia, e l'Occidente in generale, intrattiene buoni rapporti diplomatici e commerciali. Secondo i dati CAPMAS (l'Agenzia egiziana di statistica), che comunque risultano sottostimati rispetto alle rilevazioni ISTAT ed EUROSTAT, l'Italia nel 2021 era il primo partner commerciale dell'Egitto in Europa e il quinto nel mondo, nonché uno dei principali investitori soprattutto nel settore petrolifero e dei servizi e il secondo Paese di destinazione delle merci egiziane¹⁴. La principale azienda italiana presente in Egitto è l'Eni, che estrae petrolio nel deserto occidentale e gas naturale principalmente dai giacimenti Nooros, nel Delta del Nilo, e Zohr, nelle acque del Mediterraneo. Anche e soprattutto per questi motivi i rapporti con l'Egitto non si sono minimamente incrinati, neanche dopo l'omicidio del ricercatore italiano Giulio Regeni, rapito e torturato al Cairo nel 2016 dalle forze di sicurezza egiziane. Come evidenziano i rapporti annuali di Human Rights Watch, il regime di al-Sisi compie regolarmente detenzioni arbitrarie ed esecuzioni (secondo il Fronte egiziano per i diritti umani nei primi sei mesi del 2021 le autorità hanno giustiziato 80 persone e Amnesty colloca l'Egitto al terzo posto per il numero di esecuzioni nel mondo). L'esercito, inoltre, impone severe restrizioni ai movimenti e demolizioni di edifici nel Nord del Sinai in nome della lotta alla costola locale dell'ISIS Wilayat Sinai.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

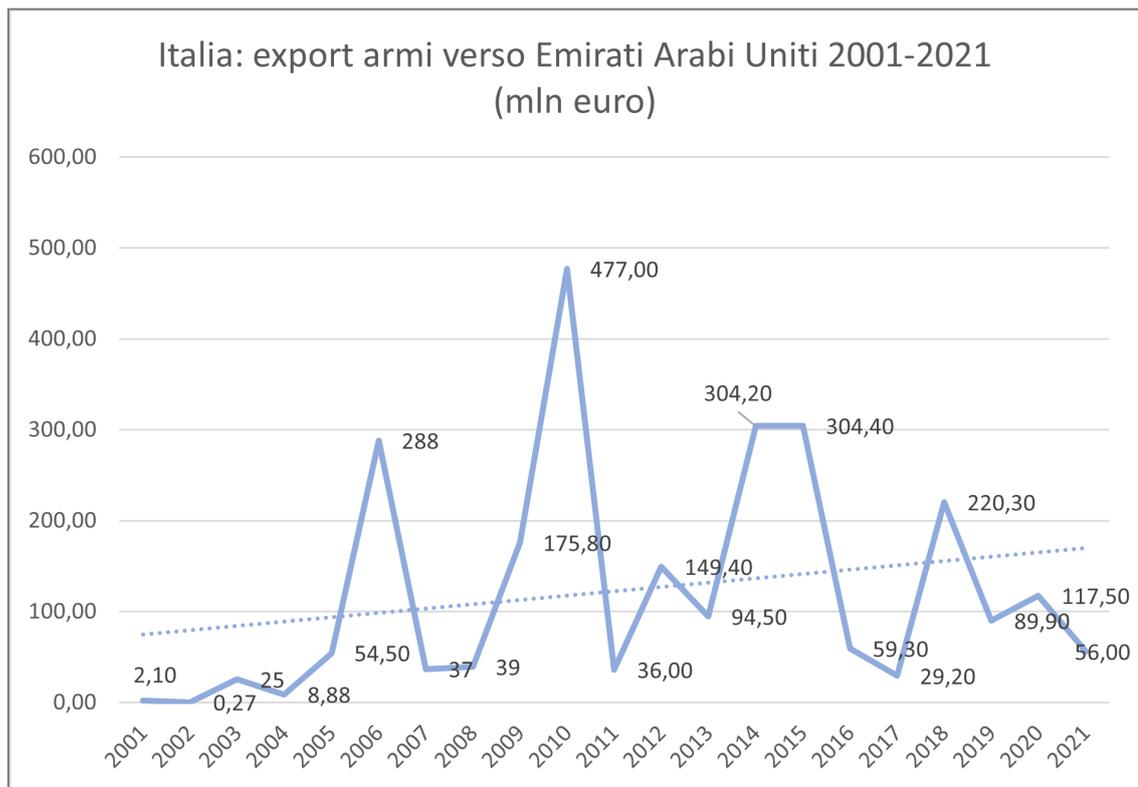
¹⁴ InfoMercatiEsteri.it, Osservatorio Economico:
https://www.infomercatiesteri.it/paese.php?id_paesi=101#



Anche l'Egitto, seppur in misura minore rispetto alla Libia, gioca infine un ruolo importante nel contrasto all'immigrazione. Nel 2014, quando il conflitto in Libia si riacutizzò, l'Italia decise di puntare anche su altri Paesi di transito. Nella IV Conferenza ministeriale euro-africana tenutasi a Roma il 27 e il 28 novembre, che lanciò la EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, erano presenti anche i ministri degli Esteri e degli Interni egiziani. Nel 2015 Nabile Makram, ministra dell'immigrazione e degli egiziani all'estero, incontrò l'ambasciatore italiano al Cairo Maurizio Massari per discutere dei "migranti irregolari egiziani in Italia". A dicembre il governo egiziano annunciò che avrebbe costituito una corte di giustizia specializzata in immigrazione illegale, cosa che si tradusse in Egitto nell'arresto di chiunque provasse a fuggire e in Italia nell'espulsione illegale delle persone che avevano raggiunto i 18 anni, nonostante in Egitto la maggiore età si raggiunga a 21 anni (secondo la legge italiana la maggiore età si stabilisce in base alle leggi del Paese di provenienza).

6. Emirati Arabi Uniti

Hanno sfiorato le vette della classifica dei principali clienti dell'Italia anche gli Emirati Arabi Uniti, le cui commesse nel 2021 sono state del valore di 56 milioni di euro. Da qualche anno gli Emirati hanno investito in una strategia volta a dipingere il Paese come un esempio di nazione tollerante e progressista, anche se dal punto di vista giudiziario sono ben lontani dalle garanzie del giusto processo. Ma ciò che ha gettato ombra sul commercio di armi verso gli Emirati è il loro coinvolgimento nella guerra in Yemen. Come l'Arabia Saudita, infatti, Abu Dhabi è stata sottoposta alla revoca delle autorizzazioni al trasferimento di bombe e missili. Tuttavia, il governo Meloni ha deciso di annullare il divieto, citando i fondi stanziati negli ultimi anni dagli Emirati per la stabilizzazione dello Yemen e la fine del loro impegno militare nel conflitto.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

7. Israele

Anche se non occupa i primi posti della classifica, quando si parla di diritti umani non si può non menzionare Israele, che pure riceve le nostre armi nonostante sia in conflitto armato e compia significativi abusi nei confronti della popolazione palestinese, di fatto sottoposta a un regime di apartheid.

Nel 2012 sono state autorizzate commesse verso Israele per 472,9 milioni di euro, rendendolo il primo partner commerciale tra i Paesi extra UE-NATO e il secondo nel mondo (11,37% del totale mondiale). Se non consideriamo quell'anno, la media delle esportazioni si aggira intorno ai 5,5 milioni. A incidere fu il contratto per la vendita di 19 velivoli (più 56 in opzione) da addestramento avanzato M-346 prodotti dalla Alenia-Aermacchi, stabilito in base all'accordo sulla cooperazione militare sottoscritto nel luglio 2012. Tali velivoli avevano il principale scopo di favorire l'addestramento, ma nulla escludeva che potessero essere trasformati in aerei da attacco (Romano, 2012). Nel 2019 è stato firmato un accordo per l'acquisto di sette elicotteri AW199Kx



d'addestramento avanzato del gruppo Leonardo per le forze aeree israeliane, a cui se ne sono aggiunti altri cinque nel 2020¹⁵.

Israele, alleato fondamentale per gli Stati Uniti in Medio Oriente, è a sua volta un grande fornitore di armi (il decimo nel mondo secondo l'ultimo rapporto SIPRI) e ha spese militari altissime (2.769,2 dollari pro capite nel 2021)¹⁶. È tra i Paesi che dispongono di testate nucleari proprie (90 nel 2023).

L'ultima grave crisi risale al maggio 2021, quando la Corte Suprema israeliana ha dato la via libera per lo sgombero di alcuni residenti palestinesi nel quartiere di Sheikh Jarrah, a Gerusalemme Est. La decisione ha causato un enorme sciopero e Hamas ha lanciato alcuni razzi e missili contro le città israeliane dalla Striscia di Gaza, a cui Israele ha risposto con attacchi aerei. Lo scontro è durato undici giorni e il cessate il fuoco è stato mediato soprattutto dall'Egitto, storicamente in prima linea nelle negoziazioni tra israeliani e palestinesi.

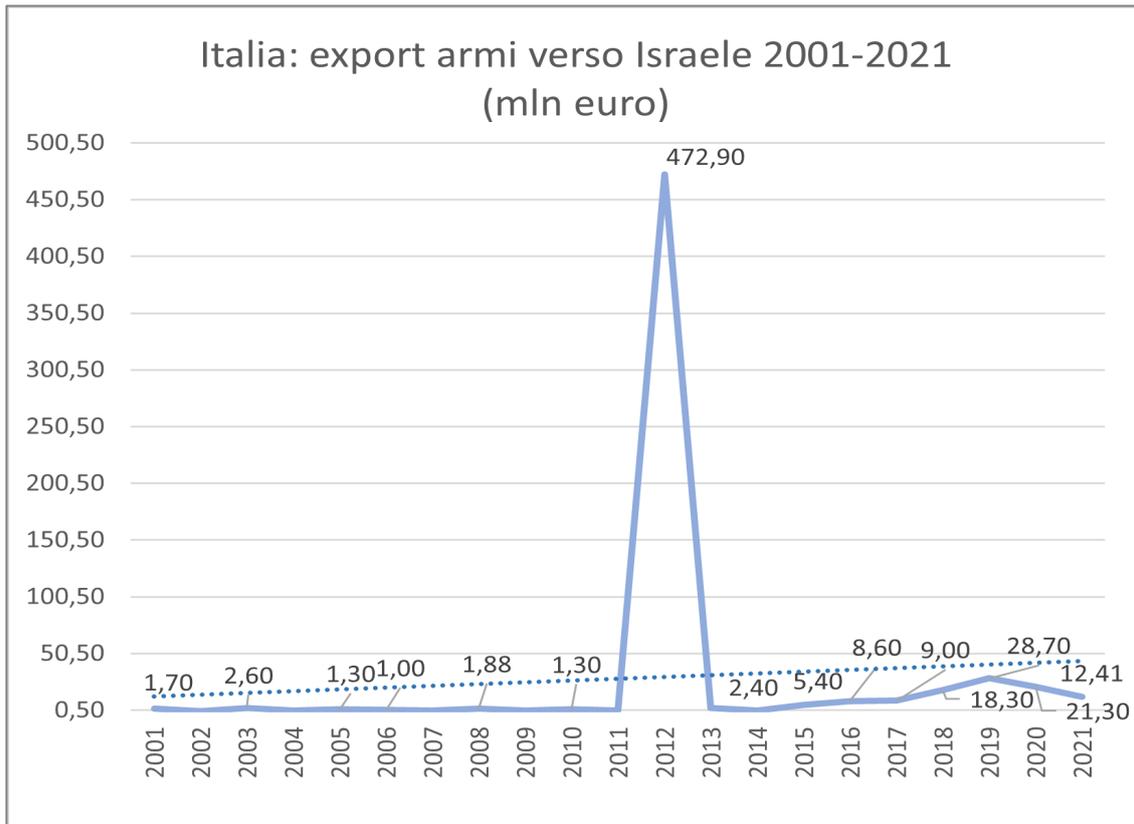
Amnesty International ha lanciato un'ampia campagna per il riconoscimento del sistema di apartheid nei territori occupati e in Israele. I palestinesi residenti in Israele non possono ottenere la nazionalità, incontrano gravi restrizioni alla circolazione in Cisgiordania, non possono costruire a Gerusalemme Est, né fare ritorno ai loro villaggi d'origine. Inoltre, incontrano forti restrizioni nell'accesso ai terreni e alle zone di pesca nella striscia di Gaza. Di fatto, le autorità di al-Fatah in Cisgiordania e l'amministrazione di Hamas a Gaza operano sotto il controllo militare di Israele.

Nel 2023 la Relatrice speciale dell'ONU Francesca Albanese, incaricata di esprimersi sulle violazioni dei diritti umani nei territori occupati dal punto di vista del diritto internazionale, è stata oggetto di una campagna di diffamazione condotta dalle autorità israeliane e dalle organizzazioni sioniste. Nei suoi rapporti internazionali¹⁷ Albanese ha messo in luce il deterioramento della situazione nei territori occupati dal 1967, riconoscendo l'esistenza di un regime di apartheid non solo dal punto di vista territoriale, ma indirizzato "al popolo Palestinese nella sua interezza", e denunciando l'illegalità dell'occupazione, che "ha dimostrato di non essere temporanea e deliberatamente amministrata secondo gli interessi della popolazione occupante".

¹⁵ G. Beretta, "L'Italia vende armi a Israele: ecco cosa c'entriamo col conflitto israelo-palestinese", Osservatorio Diritti, 21 maggio 2021: <https://www.osservatoriodiritti.it/2021/05/21/litalia-vende-armi-a-israele-conflitto-israelo-palestinese/>

¹⁶Dati del SIPRI Military Expenditure Database.

¹⁷ F. Albanese, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Palestinian territories occupied since 1967*, 21 settembre 2022



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

8. Algeria e Marocco

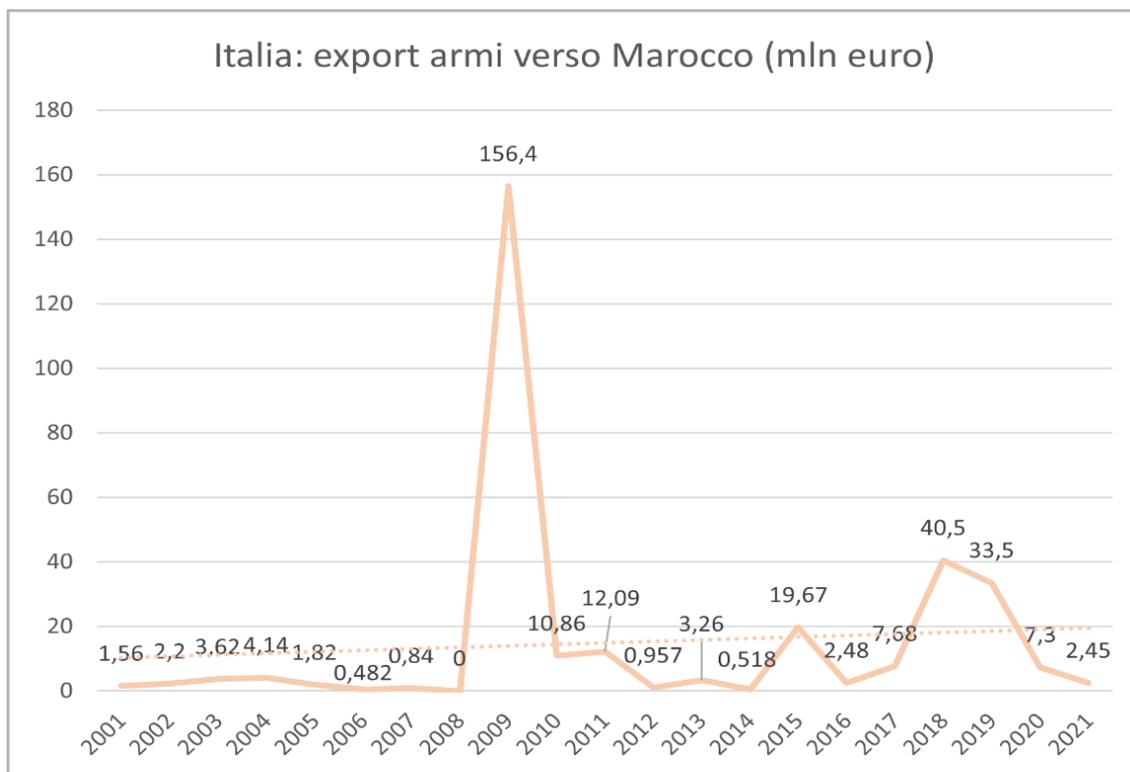
Una menzione in Nord Africa meritano anche Algeria e Marocco, sempre più in tensione tra loro per la questione del Sahara occidentale. L'ex colonia spagnola dal 1975 è occupata dal Marocco, a cui si contrappone il Fronte Polisario, rappresentante del popolo saharawi. In base agli accordi con Madrid, la regione sarebbe dovuta andare in parte al Marocco e in parte alla Mauritania. Pertanto, diverse province sono trattate dal Marocco come parti integranti del regno, mentre la Mauritania si è ritirata dal conflitto nel 1979. I saharawi, che attualmente sono divisi tra i campi profughi algerini e i territori occupati, nel 1976 proclamarono la Repubblica Araba Saharawi Democratica, parzialmente riconosciuta a livello internazionale. Dal cessate il fuoco mediato dall'ONU nel 2001, nel novembre 2020 il conflitto si è riaperto a El Guerguerat, un villaggio al confine con la Mauritania.

Il Fronte Polisario è ospitato e sostenuto dall'Algeria, che ha rotto le relazioni diplomatiche con il Marocco nel 2020, in seguito agli accordi tra Rabat e Israele. L'ostilità algerino-marocchina, comunque, non riguarda solo il sostegno al popolo saharawi, ma ha radici lontane, che risalgono agli anni della decolonizzazione. Dopo l'ottenimento dell'indipendenza, i due Paesi si scontrarono sulla determinazione dei confini, dando



inizio alla cosiddetta “guerra delle sabbie” all’inizio degli anni ’60. Il Marocco ha interesse a sfruttare i giacimenti di fosfati e a ottenere i diritti di pesca sulla costa del Sahara Occidentale, mentre l’Algeria vorrebbe costruire un “corridoio verso l’Atlantico” per massimizzare le potenzialità del proprio export di risorse (Pisicoli, 2021).

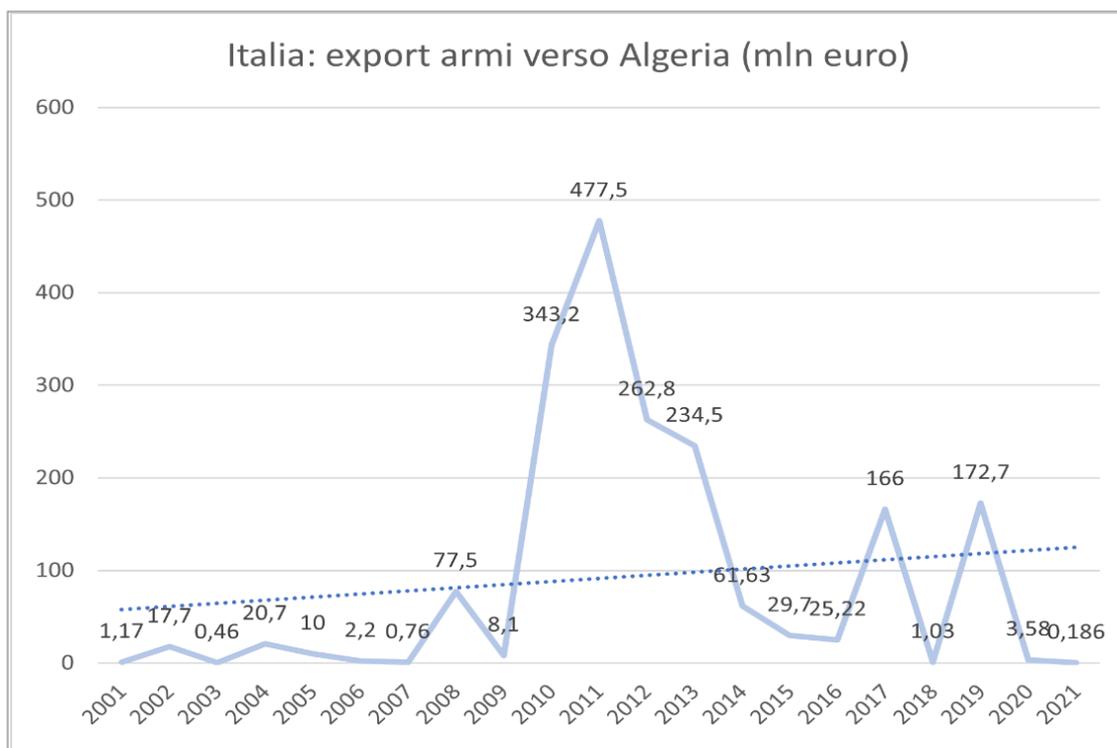
Dall’avvio della politica europea di vicinato (PEV) nel 2004, il Marocco è gradualmente diventato un partner privilegiato dell’UE in Nord Africa. Secondo i dati riportati dall’ambasciata marocchina in Italia, Roma è complessivamente il sesto acquirente e il settimo fornitore del Regno. Nel settore della difesa, l’Italia sostiene il Marocco trasferendo armamenti non solo per contrastare il Fronte Polisario e la presenza di cellule terroristiche, ma anche per rendere più efficiente il controllo delle rotte marittime. Dal punto di vista interno, nonostante la presenza di un codice della stampa che non prevede pene detentive, il governo marocchino ricorre agli articoli del codice penale per incarcerare le voci critiche e restano in vigore leggi che limitano le libertà individuali.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull’import e l’export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.



L'Algeria è il decimo produttore al mondo di gas naturale ed è il terzo fornitore dell'UE. Nel 2022 è diventato il primo fornitore di gas dell'Italia e il suo primo partner commerciale in Africa. Il commercio di armi rappresenta una voce importante, anche se il primo fornitore di armamenti per Algeri continua a essere la Russia. Il picco è stato raggiunto nel 2011, con commesse del valore di 477,5 milioni di euro. Dal punto di vista dei diritti umani, particolare preoccupazione destano le restrizioni alla libertà di espressione e riunione, che sono state inasprite negli ultimi anni. Nel febbraio 2023 il tribunale amministrativo di Algeri ha deciso lo scioglimento della Lega algerina per la difesa dei diritti umani, le cui attività sarebbero "non conformi agli obiettivi statutari".



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

9. Turchia

Punto di convergenza tra i Balcani e il Medio Oriente, la Turchia è un Paese di difficile collocazione non solo dal punto di vista geografico: da un lato è un membro della NATO e i rapporti con l'UE sono stati fruttuosi in molti campi; dall'altro è sempre più deficitario dal punto di vista dei diritti umani e dello Stato di diritto, cosa che ostacola il suo discusso percorso di adesione all'UE.

Una delle questioni più importanti per l'UE è che Ankara ospita milioni di rifugiati, soprattutto siriani. Con la Dichiarazione UE-Turchia del 2016 (il cosiddetto "accordo"), la Turchia si impegnò ad accettare il rimpatrio di tutti i migranti intercettati nelle acque



turche che non fossero bisognosi di protezione internazionale in cambio di finanziamenti a sostegno dei migranti presenti nel Paese. Nel dettaglio, in base all'accordo "tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere del 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia", ma "nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale". Ben presto la Dichiarazione è diventata motivo di scontro. In seguito a ritardi e inadempimenti dalla parte europea, Erdogan ha più volte sottolineato il peso delle spese sostenute per la gestione dei migranti. Per questo motivo, a fine febbraio 2020, ha minacciato di aprire il confine con la Grecia. In risposta, i leader europei hanno approvato un aiuto finanziario di 700 milioni di euro.

La Turchia ottenne lo status di Paese candidato nel 1999 e nel 2004 il Consiglio europeo stabilì che soddisfaceva i criteri per l'avvio dei negoziati di adesione, iniziati l'anno seguente. Ma l'UE è preoccupata da una politica estera sempre più autonoma e distante dai tradizionali alleati occidentali. Il processo negoziale, infatti, risulta bloccato da anni soprattutto per le azioni unilaterali nel Mediterraneo orientale, per il coinvolgimento militare in Siria e in Libia (dove sostiene il fronte opposto rispetto all'Italia), la questione di Cipro e la ferma opposizione di Francia e Germania. A questo si aggiunge, dal punto di vista interno, il deterioramento dello Stato di diritto e dell'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo in seguito al fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016. Proprio nel 2016, non a caso, gli eurodeputati chiesero la sospensione dei negoziati per l'adesione. Di fatto il golpe fornì ad Erdogan la giustificazione per rendere il suo governo sempre più autoritario e per eliminare anche quella parte di opposizione che non aveva nessun collegamento con i golpisti.

Nel 2019 a essere messe sotto accusa sono state le operazioni militari nel Rojava. Il parlamento europeo, in una risoluzione non vincolante, ha espresso la sua solidarietà nei confronti delle Forze Democratiche Siriane e del popolo curdo, ha invocato la creazione di una zona di sicurezza sotto il controllo dell'ONU e ha invitato il Consiglio dell'UE a "considerare la sospensione dell'unione doganale UE-Turchia". Le stesse minacce sono state sollevate in merito all'occupazione di Cipro Nord e alle trivellazioni nel Mediterraneo orientale, ma di fatto gli Stati membri non sono stati compatti nel prendere una decisione. Mentre Francia, Grecia e Cipro vorrebbero imporre l'embargo sulla vendita di armamenti, Germania, Spagna e Italia sostengono una linea più moderata. Questa divisione ha prodotto, infatti, solo la tiepida decisione di imporre sanzioni mirate a privati o società coinvolte nelle trivellazioni.

Quanto alla situazione interna, in seguito al fallito golpe del 2016 sono stati presi di mira alcuni fondamenti dello Stato democratico, soprattutto le libertà di espressione, di riunione e di associazione. Sono documentati, inoltre, violenze e trattamenti disumani nei confronti dei detenuti nelle carceri e dei migranti, nonostante la legge turca vieti i maltrattamenti e le torture nei confronti di persone sospettate di aver commesso reati.



Il trasferimento di armi dall'Italia alla Turchia, seppur con alti e bassi, presenta una tendenza in crescita. Il picco è registrato nel 2018, con autorizzazioni dal valore di 362,2 milioni. Quell'anno la Turchia è stata il primo cliente dell'Italia tra i Paesi della NATO e ha ottenuto dall'Italia munizioni, bombe, siluri, razzi, missili, aerei e software¹⁸. Il fatto più significativo alla luce della legge n.185 è che Ankara è coinvolta in un conflitto armato. Nel 2019, anno dell'invasione del nord-est della Siria, sono state autorizzate commesse dal valore di 63,6 milioni di euro.



Fonte: Nostra elaborazione dei dati forniti dalle Relazioni governative sull'import e l'export di armamenti. La linea tratteggiata indica la tendenza.

¹⁸ G. Beretta, "Armi alla Turchia: l'Italia continua a fare affari con la vendita di armamenti", Osservatorio Diritti, 28 ottobre 2019: <https://www.osservatoriodiritti.it/2019/10/28/armi-turchia-vendita-italia/>



Bibliografia / sitografia

A.B. Romano, *L'addestratore M-346 Master*, in SIS, Archivio Disarmo, agosto 2012

Amnesty International, *Rapporto 2022-2023. La situazione dei diritti umani nel mondo*, Infinito edizioni, 2023

Council conclusions on Egypt, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 21 agosto 2013

Comunicato stampa delle Nazioni Unite: *Lybia: Crimes against humanity committed since 2016 – rights probe*, 27 marzo 2023

Comunicato stampa del Parlamento europeo: *Nord-est della Siria: sanzioni contro le operazioni militari turche*, 24 ottobre 2019

Comunicato stampa del Parlamento europeo: *Parlamento europeo chiede sospensione dei negoziati con la Turchia*, 24 novembre 2016

Database SIPRI sugli embarghi: <https://www.sipri.org/databases/embargoes>

EDEX 2021: La repressione in Egitto è Made in Italy?, EgyptWide.org, 29 novembre 2021: <https://www.egyptwide.org/publication/edex-2021>

Made in Italy per reprimere in Egitto: Il ruolo delle armi piccole e leggere italiane nelle violazioni dei diritti umani, EgyptWide, 22 maggio 2023

F. Albanese, *Situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, rapporto trasmesso all'Assemblea generale dell'ONU, 21 settembre 2022

F. Pini, S. Menoncello, E. Menozzi, A.B. Romano, *Guerre e aree di crisi: Israele*, supplemento al n.6°/2021 di IRIAD Review (ultimo aggiornamento maggio 2021)

G. Beretta, *Armi alla Turchia: "l'Italia continua a fare affari con la vendita di armamenti"*, Osservatorio Diritti, 28 ottobre 2019:
<https://www.osservatoriodiritti.it/2019/10/28/armi-turchia-vendita-italia/>

G. Beretta, *"Armi italiane all'Arabia Saudita: il blocco non basta, passano per il Regno Unito"*, Osservatorio Diritti, 25 febbraio 2021:
<https://www.osservatoriodiritti.it/2021/02/25/armi-italiane-allarabia-saudita/>

G. Beretta, *"L'Italia vende armi a Israele: ecco cosa c'entriamo col conflitto israelo-palestinese"*, Osservatorio Diritti, 21 maggio 2021:
<https://www.osservatoriodiritti.it/2021/05/21/litalia-vende-armi-a-israele-conflitto-israelo-palestinese/>

G. Salvini, *"Giorgio Beretta: "Regeni beffato: l'Italia vende pistole al regime di al-Sisi"*", intervista al Fatto Quotidiano, 16 aprile 2022



L. Misculin, “La Guardia costiera libica non esiste”, *Il Post*, 26 agosto 2017

L. Pisicoli, *Sahara occidentale: il conflitto irrisolto*, in *IRIAD Review*, maggio 2021

M. Simoncelli, F. Sparagna, D. Foschi, G. Trama, *Dal commercio senza vincoli all’export del 2020: 30 anni di 185*, in *IRIAD Review*, giugno 2020

Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico degli esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017

N. Scavo, “Il disegno di Mosca: armi in Libia per destabilizzare Italia ed Europa”, *Avvenire*, 3 febbraio 2023: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-disegno-di-mosca-armi-in-libia-per-destabilizzare-italia-ed-europa>

Osservatorio Economico, infoMercatiEsteri.it

Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell’8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, Atti adottati a norma del titolo V del trattato UE, *Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea*.

Relazioni governative sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento nonché dell’esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia, riferite agli anni 2001-2021

Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 febbraio 2021 sulla situazione umanitaria e politica nello Yemen (2021/2539(RSP)).

SIPRI Military Expenditure Database

SIPRI Yearbook 2022, Oxford University Press, 2022

V. Leoni, L. Tartaglia, *Le esportazioni italiane di materiali di armamento nel 2016. La relazione del Governo ex legge 185/90*, in SIS, Archivio Disarmo, giugno 2017

V. Talbot, F. Borsari, *La spesa militare nei Paesi del Medio Oriente e Nord Africa*, Osservatorio di Politica internazionale, aprile 2021



Pace, sicurezza ed Europa federata: dal Manifesto di Ventotene alla guerra in Ucraina

di Fabrizio Battistelli

Sommario: Nel 1941 un gruppo di antifascisti confinati nell'isola di Ventotene – Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, con la collaborazione di Eugenio Colorni e Ursula Hirschmann – redige un appello per un'Europa che, una volta liberatasi dal nazismo, si emancipi per sempre dalla minaccia del nazi-fascismo e dia vita a un unico soggetto politico di natura federale. Il presente articolo si concentra sulla dimensione strategica dell'analisi e della proposta del *Manifesto di Ventotene*, che vede nel ripristino della democrazia e della libertà il prerequisito in vista degli obiettivi della pace e della sicurezza da conseguire, mediante la costruzione di politiche e istituzioni federali europee compresa una difesa comune. L'instaurazione della democrazia e il rispetto delle minoranze consentiranno all'Europa di prevenire altre guerre: un'intuizione di grande attualità per l'Europa di fronte all'invasione russa dell'Ucraina.

Parole chiave: Manifesto di Ventotene, Europa, antifascismo, federalismo, pace, sicurezza, difesa comune

Abstract: In 1941 a group of anti-fascists confined to the little Italian island of Ventotene and led by Altiero Spinelli made an appeal in favor of a federal Europe. The article focuses on the strategic aspects of the *Ventotene Manifesto* concerning peace and security, in the frame of federal policies and institutions including a common defence. The establishment of democracy and respect for minorities are mentioned as means enabling Europe to prevent further wars. Unfortunately nationalism has not been neutralized and in Ukraine it acted as a booster for the Russian invasion, stressing the urgency of a united Europe in a federal entity.

Keywords: Europe, federalism, nationalism, peace, security, common defence.



1. Nazionalismo e totalitarismo nel *Manifesto di Ventotene*

Nel ventennio fascista carcere e confino erano gli strumenti usati dal regime per impedire di pensare. Come nella sua requisitoria contro l'imputato Antonio Gramsci dichiarò il 4 giugno 1928 il pubblico ministero Michele Isgrò: "per vent'anni dobbiamo impedire a questo cervello di funzionare". Condannato al carcere, Gramsci ne uscì soltanto con la morte intervenuta nel 1938. Ma in quei dieci anni di prigionia accadde qualcosa di imprevisto, a conferma della teoria hegeliana della eterogenesi dei fini. La repressione instaurata da Mussolini e della sua dittatura (Proprio pretendendo di ispirarsi a Hegel e al suo Stato etico) offrì a Gramsci la sofferta opportunità di realizzare nelle duemilatrecento pagine dei *Quaderni* quella che con tutta probabilità è la più efficace analisi della società italiana del Novecento (Gramsci, 1975). Analogamente, e con le necessarie distinzioni, poco dopo la morte di Gramsci il confino a Ventotene fornì una forzata ma feconda sede per la stesura di un breve testo intitolato *Per un'Europa libera e unita*, poi divenuto noto come *Manifesto di Ventotene*. Il testo, redatto principalmente da Altiero Spinelli, fu fatto pervenire fortunatamente a Roma e lì stampato e diffuso nel 1944, da un gruppo di intellettuali antifascisti. Vittime anch'essi del Tribunale speciale, come Gramsci potevano disporre di scarse pubblicazioni, libri e giornali con cui documentarsi ma, a differenza di Gramsci, furono in grado di usufruire dell'impagabile risorsa della discussione delle proprie idee e del confronto reciproco. Il gruppo era formato da Altiero Spinelli, che nel 1937 aveva abbandonato il Partito comunista in polemica con la politica dittatoriale di Stalin, Ernesto Rossi, esponente della sinistra liberale, Eugenio Colorni, filosofo socialista, Ursula Hirschmann, intellettuale e militante antifascista.

Rinviamo a una lettura completa del *Manifesto di Ventotene*, tuttora illuminante, qui ci concentreremo sugli aspetti "strategici", quelli cioè che attengono al rapporto dello Stato-nazione e di una futura Federazione europea con la difesa, con la sicurezza e, in modo implicito ma altamente significativo, con la pace (Spinelli e Rossi, 2017)¹.

Affrontando la crisi della società moderna, il *Manifesto* esordisce fin dalle prime righe con la dichiarazione dell'"eguale diritto" per tutte le nazioni di "organizzarsi in stati indipendenti". Storicamente tale diritto si è affermato a partire dalle rivoluzioni americana e francese, grazie alla diffusione della "ideologia dell'indipendenza nazionale" definita dal *Manifesto* "un potente lievito di progresso" in quanto capace di superare i campanilismi locali, le barriere alla circolazione degli uomini e delle merci, l'ampliamento dello Stato e l'applicazione dei suoi ordinamenti alle popolazioni più arretrate.

Pur con questi meriti, l'idea di nazione porta in sé i germi dell'egoismo nazionale che, virulento in tutti i paesi, in quelli più grandi e aggressivi assurge a imperialismo. L'assolutizzazione dell'idea di nazione, politicamente espressa nella sovranità assoluta degli stati nazionali, alimenta "la volontà di dominio di ciascuno di essi, perché ciascuno si sente minacciato dalla potenza degli altri e considera suo 'spazio vitale' territori

¹ Da questa edizione sono tratte le successive citazioni, qui indicate con la sola numerazione delle pagine.



sempre più vasti, che gli permettano di muoversi liberamente e di assicurarsi i mezzi di esistenza, senza dipendere da alcuno" (p. 13).

È così che lo Stato, da difensore della libertà dei cittadini si trasforma in "padrone di sudditi" e mette tutte le risorse al servizio della "massima efficienza bellica". I periodi di pace finiscono per costituire mere "soste per la preparazione alle inevitabili guerre successive", mentre "la volontà dei ceti militari predomina ormai in molti paesi su quella dei ceti civili" (pp. 14-15). Le principali attività e funzioni, quali la scuola, la scienza, la produzione, l'amministrazione pubblica "sono principalmente dirett[e] ad aumentare il potenziale bellico" (p. 15). Qui Spinelli e i suoi compagni elencano dettagliatamente, avendo dinanzi agli occhi le strategie nataliste e la pedagogia bellicista del fascismo, le politiche imposte dagli stati autoritari: "le madri vengono considerate come fattrici di soldati, ed in conseguenza premiate con gli stessi criteri con i quali alle mostre si premiano le bestie prolifiche; i bambini vengono educati fin dalla più tenera età al mestiere delle armi e all'odio verso gli stranieri, le libertà individuali si riducono a nulla, dal momento che tutti sono militarizzati e continuamente chiamati a prestare servizio militare; le guerre a ripetizione costringono ad abbandonare la famiglia, l'impiego, gli averi, ed a sacrificare la vita stessa per obiettivi di cui nessuno capisce veramente il valore; in poche giornate vengono distrutti i risultati di decenni di sforzi compiuti per aumentare il benessere collettivo" (p. 15).

Sulla base di un processo autoaggravantesi, l'esistenza di stati totalitari fomenta la concentrazione di forze a scopo bellico e, nello scenario che ne scaturisce, gli Stati di questo tipo si dimostrano "gli organismi più adatti all'odierno ambiente internazionale". Sulla base della minaccia, cioè in una situazione di danno imminente agitato da un nemico, "basta che una nazione faccia un passo in avanti verso un più accentuato totalitarismo" (manifestando così la volontà di sviluppare la sua potenza e preparandosi a usarla con i vicini) perché le altre la seguano su questa strada "trascinate nello stesso solco dalla volontà di sopravvivere" (p. 17).

Per promuovere la mobilitazione (fisica e morale) della popolazione, gli Stati totalitari inventano e impongono ad essa, anche per il tramite di indegni esponenti delle scienze, pseudo-concetti come quello di razza. Quest'ultima è una "assurdità", si legge nel *Manifesto*, di cui "l'imperialismo ha bisogno per esaltare nelle masse l'odio" e "l'orgoglio" di appartenere a un gruppo "eletto" (pp. 23-25). Analogamente, i "più evidenti concetti della scienza economica" vengono messi al bando in favore dell'autarchia e degli "altri ferri vecchi del mercantilismo". In politica, infine, "si è creata la pseudo scienza della geopolitica", che sostiene la "teoria degli spazi vitali, per dar veste teorica alla volontà di sopraffazione dell'imperialismo" (p. 25).

2. Il federalismo come soluzione per la futura Europa

La "reazionaria civiltà totalitaria", così descritta da Spinelli e Rossi, ha realizzato la sua massima espressione nella Germania nazista, che ha trascinato "al suo seguito altri stati vassalli [...] primo fra i quali l'Italia" (p. 27). Ma il progetto di dominio di Hitler ha trovato sulla sua strada la "coraggiosa combattività della Gran Bretagna", la "strenua resistenza dell'esercito sovietico" e la mobilitazione delle "sterminate risorse produttive" degli



Stati Uniti d'America, parallelamente alle quali si è manifestata la resistenza del popolo cinese di fronte all'aggressione dell'imperialismo giapponese. Tuttavia perfino all'interno delle potenze dell'Asse, "la guerra degli alleati risveglia ogni giorno di più la volontà di liberazione", così che le popolazioni "si accorgono di essere stati trascinati in una situazione disperata, solo per soddisfare la brama di dominio dei loro padroni" (p. 31).

Sulle basi queste analisi, il *Manifesto* si spinge a immaginare che cosa accadrà alla fine della guerra mondiale. Infatti "la sconfitta della Germania non porterebbe [...] automaticamente al riordinamento dell'Europa secondo il nostro ideale di civiltà" (p. 33, corsivo nostro). Mentre le popolazioni in quanto tali attenderanno nuove parole d'ordine da parte di politici "seriamente internazionalisti", i ceti privilegiati dei decrepiti sistemi nazionali non si daranno per vinti e cercheranno di ricostituire i "vecchi organismi statali". Ad esempio, "è probabile che i dirigenti inglesi, magari d'accordo con quelli americani", tentino di ricostituire in Europa gli antichi assetti, per riprendere la tradizionale politica dell'equilibrio tra potenze, "nell'apparente immediato interesse dei loro imperi" (pp. 33-35).

Tuttavia dalla caduta dei regimi totalitari scaturirà un'irresistibile spinta verso la libertà di parola e di associazione che potenzierà le tendenze democratiche. Restituendo al popolo il diritto all'autodeterminazione, in Italia esse assumeranno la forma di un'assemblea costituente che si darà una nuova Costituzione. Non sarà peraltro da sottovalutare che le "forze reazionarie hanno uomini abili ed educati al comando" e, strumentalizzando il "sentimento patriottico", "cercheranno di far leva [sulla] restaurazione dello Stato nazionale". Se questo disegno avesse successo, "risorgerebbero le gelosie nazionali", e ciascuno Stato tornerebbe a puntare sulla "forza delle armi" (pp. 47-49).

Ma un'alternativa c'è e consiste nella "definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani", in favore della "riorganizzazione federale dell'Europa". L'esperienza storica della Società delle Nazioni ha dimostrato l'inutilità di un organismo che "pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza militare capace di imporre le sue decisioni e rispettando la sovranità assoluta degli stati partecipanti" (p. 51). Così come si è dimostrato "assurdo il principio del non intervento, secondo il quale ogni popolo dovrebbe essere lasciato libero di darsi il governo dispotico che meglio crede, quasi che la costituzione interna di ogni singolo stato non costituisse un interesse vitale per tutti gli altri paesi europei". Tra i problemi definiti "insolubili" se affrontati nell'ottica del tradizionale sovranismo degli stati europei, il *Manifesto* cita "i confini nelle zone di popolazione mista" e la "difesa delle minoranze", portando gli esempi della questione balcanica e di quella irlandese. Tutti troverebbero "nella Federazione Europea la più semplice soluzione", come in passato l'hanno trovata gli "staterelli" entrati a far parte di più vaste compagini nazionali, in grado di stemperare i conflitti internazionali in rapporti tra province dello stesso stato.

Sempre secondo il *Manifesto*, la consapevolezza della necessità di un ordinamento federale per il Vecchio continente è maturata a causa degli sconvolgimenti della Seconda guerra mondiale, che hanno drasticamente ridimensionato le aspettative e la stessa auto-percezione delle maggiori potenze europee. Con le distruzioni subite nel corso degli attacchi missilistici tedeschi e dei bombardamenti nella pur vittoriosa battaglia



d'Inghilterra, la Gran Bretagna ha sperimentato la fine del secolare senso di sicurezza e di inattaccabilità, così come ha finito per accettare il principio dell'indipendenza dell'India. Quanto alla Francia, anch'essa "con il riconoscimento della sconfitta", ha di fatto perduto il suo impero (p. 53). Infine la scomparsa o l'indebolimento delle monarchie aprono la strada al superamento di un altro ostacolo alla "organizzazione razionale degli Stati Uniti d'Europa" che, kantianamente, si baseranno sulla costituzione repubblicana di pressoché tutti i paesi del Continente. Quindi la futura Federazione Europea garantirà con i popoli dell'Asia e delle Americhe rapporti di "pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero globo" (p. 55).

Nel frattempo è necessario che, "con la propaganda e con l'azione" si colleghino tra loro i movimenti (che oggi definiamo europeisti), i quali "certamente" (qui i confinati di Ventotene fanno affidamento sugli indizi che riescono a captare all'esterno) si stanno mobilitando per far nascere "il nuovo organismo che sarà la creazione più grandiosa e più innovatrice sorta da secoli in Europa" (p. 57).

In questo quadro "un saldo stato federale [...] disporrà di una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali", spezzerà le "autarchie economiche, spina dorsale dei regimi autoritari", si doterà degli organi e dei mezzi "sufficienti per far eseguire nei singoli stati federali le sue deliberazioni", dirette a stabilire un ordinamento comune pur nell'autonomia degli stati aderenti in grado di consentire lo sviluppo di "una vita politica secondo le peculiari caratteristiche dei vari popoli". Con la visione di questo punto di incontro fra analisi e auspicio, tra idealità e realismo, e quindi tra aspirazione alla democrazia e alla pace e necessità di difendersi in un mondo che non ha ancora trovato le forme adeguate per auto-governarsi, si conclude la parte del *Manifesto* dedicata alla dimensione strategica.

3. Intuizioni, conferme e smentite per un'Europa di pace e sicurezza

Forte e lungimirante, il disegno di Spinelli e degli altri europeisti di Ventotene precorre una serie di radicali cambiamenti che caratterizzeranno la scena europea e mondiale del secondo dopoguerra, quali il tramonto del colonialismo, il ristabilimento della democrazia rappresentativa nell'Europa occidentale e il sia pur lento sviluppo di un nuovo soggetto politico-giuridico di ispirazione federalista, incarnato inizialmente dall'Europa a Sei (Francia, Germania, Italia, Benelux) che, dopo il primo passo compiuto con la Comunità economica del carbone e dell'acciaio (Trattato di Parigi, 1951), danno vita alla Comunità Economica Europea (Trattato di Roma, 1957), che a sua volta evolve nell'Unione Europea (Trattati di Maastricht, 1992 e Lisbona, 2007). Sostanzialmente confermato nelle sue linee di tendenza dagli eventi successivi, il *Manifesto di Ventotene* ha intuito efficacemente il processo di progressiva convergenza degli stati europei verso un mercato unico e verso un complesso di istituzioni comuni (Parlamento europeo, Commissione europea) ma non per questo ha visto verificata la totalità delle sue analisi e realizzate alla lettera le sue previsioni e le sue aspettative.

Ciò riguarda in particolare il cammino verso una autentica federazione europea che oggi, a sessantasei anni dal Trattato di Roma, può definirsi una lunga impresa coronata



da successo soprattutto nell'ambito economico, ma meno in quello politico. Delle due opzioni di fronte alle quali nel dopoguerra si sono trovati a scegliere gli Adenauer, gli Schuman, i De Gasperi, i Monnet – quella che privilegiava l'unificazione economica e quella che privilegiava l'unificazione politica – a prevalere non è stata la seconda (prediletta da Spinelli e dagli altri federalisti) bensì la prima.

La dialettica che, a livello teorico, contrapponeva il modello funzionalista (partire dalla funzione economica che poi avrebbe sviluppato l'organo politico) al modello federalista puro (partire dall'organo politico, un prodotto del quale sarebbe stata la funzione economica), subì un colpo d'arresto con il naufragio della CED, la Comunità Europea di Difesa, bocciata dal parlamento francese nel 1954. Al di là della circostanza contingente (sebbene non inedita) del nazionalismo di Parigi, il senno di poi suggerisce che la strategia gradualista-funzionalista prescelta dai padri fondatori sia stata con tutta probabilità quella più efficace per aggregare un insieme di entità nazionali come quelle europee. Simili tra loro per numerose eredità culturali ma strutturalmente differenti per altre (basti pensare alla varietà delle lingue), esse erano divise riguardo a un altro cruciale fattore: quella memoria storica che, secondo Renan (1996), rende nazione una comunità sulla base dei medesimi ricordi (nonché, aggiunge il pensatore francese, delle medesime dimenticanze).

Il crollo dell'Unione Sovietica nel 1989-91, comportando la fine non soltanto di una compagine statale e politica come l'URSS ma anche la crisi dell'ideologia che a torto o ragione la impersonava, ha indirettamente rivalutato l'importanza della dimensione culturale e dei valori che la contrassegnano, sintetizzata dalle variegate risposte alla basilare domanda: "chi siamo?" (Huntington, 2000, p. 16). L'intuizione del politologo conservatore è indubbiamente tempestiva, visto che è stata espressa per la prima volta ad appena due anni dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica (peraltro accompagnata da un punto interrogativo nella sua prima versione) (Huntington, 1993). Essa è da respingere se interpretata sul piano concettuale come un determinismo e, su quello prescrittivo, come una proposta strategica di divisione del mondo in civiltà amiche/nemiche. Viceversa mantiene una sua validità sul piano analitico nel segnalare la reviviscenza dei fattori socio-culturali nello scenario internazionale e l'indebolimento di quelli ideologici nella spiegazione e giustificazione dei conflitti.

Fa riflettere la differente traiettoria assunta dai fattori ideologici (in calo) e dei fattori culturali (in aumento) a partire dalla fine della Guerra fredda. Venuto meno il pur paradossale equilibrio strategico tra USA e URSS, imposto dall'arma nucleare e dalla conseguente "mutua distruzione assicurata" (MAD) (Battistelli 2023), guerre "nuove" (Kaldor, 2001) e sempre più numerose hanno attanagliato aree appartenenti non soltanto allo stigmatizzato "Terzo mondo" ma anche al continente europeo, dalle repubbliche ex-jugoslave del 1992-1995 al Donbass dal 2014 a oggi.

C'è da chiedersi se l'accelerazione nei processi di adesione degli stati e l'impetuosa espansione geografica che hanno interessato l'Unione Europea dopo la caduta del Muro di Berlino ne abbiano sì ampliato la portata ma pure diluito lo spessore. Non affrontiamo qui aspetti prettamente politici, quali il ruolo dei paesi di lingua inglese (Gran Bretagna e Stati Uniti) in favore di un Europa "zona di libero scambio" piuttosto che autonomo soggetto politico. Riserve sul troppo rapido allargamento della U.E. potrebbero provenire dalle stesse scienze sociali, che mutuano da quelle naturali il principio secondo



cui nei processi politici si registra un rapporto inverso tra l'estensione e l'intensità. Il dubbio nasce dall'osservazione del processo federativo dell'Europa, con particolare riferimento a quella che è con tutta evidenza la più politica delle funzioni di un soggetto politico: la funzione militare. Le difficoltà, pur non disgiunte da cauti passi in avanti, registrate da una politica di difesa comune hanno la loro ragione d'essere nel significato squisitamente politico insito nella predisposizione (il che non significa di per sé l'impiego) di risorse quali una forza armata unica, un'industria della difesa integrata, una politica militare comune.

E pensare che i vantaggi di una soluzione unitaria sarebbero imponenti. In primo luogo si tratterebbe di vantaggi di natura finanziaria. In una società europea attanagliata da tre emergenze in quindici anni (quelle vere come la crisi finanziaria del 2008, la pandemia da Covid e la guerra in Ucraina, non quelle propagandistiche come l'immigrazione) a causa delle quali sono a rischio le conquiste del welfare, sanità e scuola prime fra tutte. Infatti si parla di forti aumenti nei bilanci per la difesa nazionali, dai 100 miliardi di euro della Germania ai quasi 4 miliardi annui (se sarà accolta la sollecitazione NATO a raggiungere il 2% del P.I.) che andrebbero ad aggiungersi ai 26 miliardi e 500 milioni previsti dal nostro Paese nel 2023 (Milex Observatory 2022), con ovvie ripercussioni sulle altre voci della spesa pubblica.

Da chi, come molti di noi, crede che l'Europa del futuro non possa non avere una deterrenza anche di tipo militare, viene l'invito a riflettere sull'entità degli obiettivi che potrebbero essere raggiunti e di quanti risparmi potrebbero essere realizzati a favore di obiettivi civili, compresi gli aiuti allo sviluppo dei paesi terzi, a cominciare dall'Africa. Dedicando una massa di risorse finanziarie già oggi imponente – 228 miliardi di dollari – la U.E. è la terza potenza del mondo per spesa militare, pressochè alla pari con la Cina e di gran lunga superiore alla Russia. Il problema è che questa mole di risorse è dispersa tra 25 paesi, ognuno dei quali pretende per sé una irriducibile sovranità, l'onnipresenza strategica e tattica (terrestre, marittima, aerea) e di conseguenza il controllo della più ampia panoplia possibile di sistemi d'arma. Viceversa sono indiscutibili e cospicui i risparmi che sarebbe possibile realizzare grazie a una specializzazione per funzioni/obiettivo da parte delle forze armate dei singoli paesi. Analogamente la creazione in Europa, tramite fusioni, di due, al massimo tre, holding industriali per la difesa determinerebbe una razionalizzazione in grado di evitare dannose competizioni tra gruppi a base nazionale. Infine la cessazione delle duplicazioni (per esempio nelle forze armate dei paesi della UE sono in servizio 14 modelli diversi di carro armato) a tutto vantaggio della operabilità dei sistemi.

Non meno decisivi i vantaggi di natura politica. Senza indebolire l'alleanza con gli Stati Uniti, un recupero di sovranità consentirebbe all'Europa – rispetto alla visione planetaria perseguita dai governi americani – un ricentramento delle priorità sul continente europeo e i suoi vicini, quali l'Africa e il Medio Oriente. Consentirebbe altresì l'investimento sui mezzi del soft power (Nye,2010) coerenti con la vocazione delle popolazioni europee che è maggioritariamente pacifista.

Ciò a sua volta consentirebbe una capacità di iniziativa totalmente nuova nella gestione politica e diplomatica dei conflitti per quanto riguarda la comprensione e implementazione dei fattori di prevenzione. Il riferimento del *Manifesto di Ventotene* alla salvaguardia delle minoranze nazionali come fattore di pace e viceversa sulla loro



oppressione come fattore di guerra sono profetici. Una lezione tragicamente memorabile proviene, o meglio sarebbe potuta provenire, dalla implosione della Federazione Jugoslava. Nel periodo 1992-1999 una sciagurata concatenazione di eventi ha annichilito la possibilità di convivenza tra comunità nazionali linguistiche e religiose che pure avevano convissuto per secoli nei Balcani occidentali e che nel Novecento avevano trovato un sia pur precario equilibrio politico in un unico stato federale.

La dichiarazione unilaterale di indipendenza delle ex-repubbliche federate di Slovenia, Croazia, Bosnia e, in seguito alla repentina trasformazione di confini amministrativi in confini di stato, la militarizzazione delle minoranze che iniziavano a sentirsi minacciate, ha innescato un processo di azione/reazione con i vicini appartenenti al gruppo maggioritario che si sentivano a loro volta minacciati. Questo tragico effetto domino ha provocato, secondo le stime più conservative, almeno 100.000 morti, decine di migliaia di feriti e mutilati, 22.000 casi di stupro (Di Palma 2010), danni irreparabili alle cose, all'ambiente, alla socialità delle persone.

È stupefacente che, quando nel 2014 nel Donbass una situazione simile, latente da tempo, si è manifestata apertamente, né l'Unione Europea né i singoli stati membri hanno dato mostra di accorgersene o, essendosene accorti, non hanno fatto nulla di serio per impedirne l'esito disastroso. Sul terreno non era presente la U.E. ma lo era una organizzazione intergovernativa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa-OSCE, evoluzione della CSCE o Conferenza di Helsinki, che riunisce 57 Stati europei. L'OSCE, il cui mandato è (o sarebbe) la salvaguardia della pace e della sicurezza mediante la prevenzione dei conflitti in Europa, non ha avuto né la consapevolezza né la capacità politica di impedire una progressiva degenerazione della situazione sul campo (Gay, 2022). Sarebbe ingeneroso riversare su di essa l'intera responsabilità del fallimento. Nonostante le indubbie carenze organizzative dell'OSCE (procedure burocratiche, ruoli attribuiti non sempre sulla base delle effettive competenze dei funzionari bensì sulle quote nazionali) le cause del fallimento vanno ricercate nella pressochè totale assenza di direzione strategica. A sua volta questo deficit appare inevitabile in un'organizzazione priva di autorità politica come l'OSCE di oggi, mai evolutasi dalla semplice stanza di compensazione di non legati da una comunità di intenti.

La conclusione è che soltanto un vero soggetto politico, rappresentativo di ventisette Paesi uniti in un vincolo federale, avrebbe avuto la possibilità di porsi in parte come arbitro, in parte come mediatore nella fase ancora latente, o comunque circoscritta, del conflitto. Progressivamente degradatosi negli anni lo spirito di Helsinki, sede di quella conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa che a partire dal 1972 aveva accompagnato l'intero Continente fuori dalla Guerra fredda, il teatro europeo è regredito a una Jalta nella quale il destino di un'area strategica per l'Europa come l'Ucraina torna ad essere sottratto agli europei.

La differenza con Jalta è che oggi l'Europa, che pure ha compiuto passi importanti nel cammino verso la federazione, è ancora più lontana di prima dal realizzare quell'unità "dall'Atlantico agli Urali" auspicata non soltanto da un patriota conservatore come il generale de Gaulle, ma anche da un leader religioso universalista e messaggero di pace come papa Giovanni XXIII. Malauguratamente la contrapposizione si è andata acutizzando e per molti versi anche deteriorando, rispetto a quando la parte occidentale



del Vecchio continente si trovava a fronteggiare una superpotenza come l'URSS, priva di democrazia in quanto governata da un partito unico ma teoricamente universalista nei suoi principi ideologici. Adesso invece si trova di fronte una potenza nucleare - la Russia di Putin - analogamente priva di democrazia (e quindi di un'opinione pubblica libera di esprimersi e di controbilanciare il potere) e per di più ideologicamente ispirata al nazionalismo e alla nostalgia imperiale.

In aggiunta i danni provocati all'Ucraina, all'intero continente e in ultima analisi al mondo, le conseguenze inattese di questa ideologia hanno tra le vittime la stessa Russia. C'è da augurarsi che un giorno qualcuno chieda al presidente della Federazione russa conto dei gravissimi costi umani, oltre che economici, dell'"operazione militare speciale", nonché dei catastrofici esiti politici di aver trasformato vicini, che con essa condividono con essa frontiere marittime e terrestri, da neutrali a membri (Finlandia) e candidati (Svezia) della NATO, cioè dell'alleanza militare nemica. Un altro mutamento che soltanto la più conservatrice delle teorie geostrategiche può considerare positiva per il futuro dell'Europa.

Bibliografia

- Battistelli F. 2023, "Guerra e deterrenza. Il mondo post-bipolare e la crisi delle regole", in *Quaderni di sociologia*, in corso di pubblicazione.
- Di Palma S.V., 2010, *Lo stupro come arma contro le donne: l'ex Jugoslavia, il Rwanda e l'area dei Grandi Laghi*, in M. Flores (a cura di), *Stupri di guerra. La violenza di massa contro le donne nel Novecento*, Angeli, Milano, pp. 216-238
- Gay M., 2022, "Più Helsinki meno Jalta", in *Iriad Review. Studi sulla pace e sui conflitti*, 09 (settembre) 2022, pp. 35-44.
- Gramsci A., 1996, "Quaderni del carcere", in Asor Rosa A. (a cura di), *Letteratura Italiana Einaudi. Le Opere Vol. IV.II*, Einaudi, Torino.
- Huntington S., 1993, "The Clash of Civilizations?", in *Foreign Affairs*, Summer, pp. 22-49.
- Huntington S., 2000, *Introduzione* a Ilari V., Crociani R., Paoletti C., *La guerra delle Alpi 1972-1976*, Stato Maggiore Esercito, Roma.
- Kagan R.A., 2003, *Paradiso e potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, tr. it. Mondadori, Milano.
- Kaldor M., 2001, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, tr. it. Carocci, Roma.
- Milex Observatory, 2.12.2022, testo disponibile al sito: <https://www.milex.org/2022/12/02/italian-military-expenditure-to-rise-in-2023/>
- Nye J.S., 2010, *Leadership e potere. Hard, soft, smart power*, Laterza, Roma.
- Renan E., 1996, *Che cos'è una nazione?*, tr. it. Donzelli, Roma (ed. or. 1882).
- Spinelli A., Rossi E., 1944/2017, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, testo per concessione dell'Istituto di studi federalisti "Aliero Spinelli", traduzione francese e inglese a fronte, Senato della Repubblica, Roma, 2017.



Italics. Il corsivo degli italiani

La guerra e le sette definizioni di Putin

di Erasmo Rossi

Ci sono categorie, confesso, che noi semplici funzionari facciamo fatica a capire. Politici, giornalisti, accademici, l'élite dell'élite, insomma. Prendete la guerra in Ucraina. Una questione enorme e rovinosa. L'unica cosa chiara è che c'è un aggredito e c'è un aggressore. Tutto il resto è complicato, e anche controverso, a cominciare dalle origini del conflitto per finire alle conseguenze, prevedibili e non. Secondo l'élite dell'élite, invece, è tutto chiaro come la luce del sole. Il responsabile è Putin, punto. Il resto viene da sé: decine di migliaia di morti e feriti dalle due parti, ingiurie materiali e morali che richiederanno decenni per essere rimarginate, decine di miliardi di dollari spesi in armamenti, ad oggi. E domani: milleseicento chilometri di frontiera condivisa tra Ucraina e Russia (presidiati come? Con una catena di bunker? Con un muro?). Infine il rischio di un allargamento del conflitto ai paesi europei e agli Stati Uniti, l'eventualità dell'impiego dell'arma nucleare.

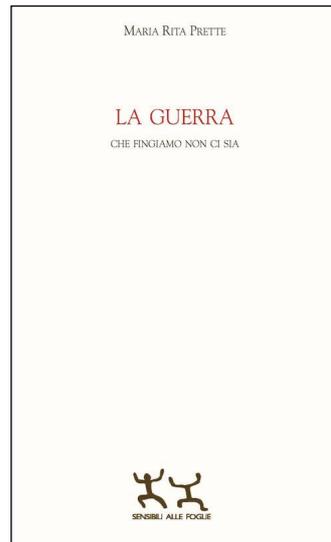
Ma chi è veramente Putin? Tempo fa leggevo libro di Nico Piro, *Maledetti pacifisti*, nel quale sono elencate tutte le interpretazioni del ruolo, della salute e della psiche del presidente della Federazione russa circolate in Occidente: "dittatore omicida", "criminale di guerra", "macellaio"; "paranoico", "fobico", "schizofrenico", "affetto da sindrome di Asperger". Quello che non spiegano i nostri Churchill di quartiere e i nostri guerrieri della Apple è che cosa può succedere se (cosa non improbabile) una di queste definizioni è anche solo in parte fondata. Qualcuno è in grado di escludere che, stretto in un angolo, Putin non schiacci il bottone nucleare?



Maria Rita Prette

***La Guerra
che fingiamo non ci sia***

(Sensibili alle Foglie, 2018, pp. 151, € 13,00)



Qualcosa è cambiato nella guerra e il mondo sembra volercelo nascondere. L'autrice sviluppa diversi aspetti che definiscono il nuovo modello di guerra asimmetrica che provoca vittime dimenticate o appositamente cancellate dalla memoria. Una guerra che trova origine nell'autoproclamato ruolo di polizia internazionale dell'occidente e nel suo modello democratico. La divisione tra nero e bianco a seguito della guerra al terrorismo ci ha portati a sottovalutare il valore di una parte degli abitanti di questo pianeta e a perdere la capacità critica nei confronti di eventi e fatti. È la fortuna di essere dalla parte del buono, o almeno percepire di appartenervi, che ci ha accecati e resi insensibili.

Lo sviluppo della guerra asimmetrica ha permesso di diminuire la percezione della vicinanza della guerra. Questa, impiegando nuovi mezzi, tra cui veicoli pilotati a distanza, soldati potenziati, compagnie militari private e l'assenza di regole nella loro applicazione, non ci rende più percettori della violenza da essi perpetrata e spesso indiscriminata. Se un tempo la guerra comportava il coinvolgimento di un'intera nazione per ristabilire la pace, oggi, al contrario, è divenuta un preciso calcolo di guadagni e perdite sul piano economico. La guerra è diventata una grande opportunità per traffici illeciti cominciando dalle armi leggere e finendo con gli organi dei morti mai cercati. Il libro si concentra proprio sui mezzi di cui disponiamo e come questi siano impiegati senza dare spazio alle voci delle vittime da essi causate.



Lo sdoppiamento tra le parti dei nuovi conflitti non termina qui; infatti, esistono due mondi paralleli tra le nazioni: quelle capaci di difendersi e quelle incapaci. Un requisito per appartenere al primo gruppo è la deterrenza nucleare, che delega al possessore il potere di distruggere l'avversario e quindi di essere definito dalla comunità nucleare come un attore da considerare alla pari o almeno da confrontare. I secondi, invece, non possono vantare questo deterrente e quindi non posseggono nessuna possibilità di impedire la volontà delle potenze nucleari.

Calcolo che ricorda il padrone e il dominato, che viene mascherato dalle nuove possibilità di manipolazione del pubblico tramite strategie delle relazioni con il pubblico. Una stretta collaborazione tra informazione rapida e accessibile per i reporter viene pianificata dai ministeri dell'informazione militare. La guerra viene illustrata come qualcosa di distante, ma nella realtà nasce sotto i nostri occhi. Questo approccio permette di nascondere le vittime e mascherare lo sviluppo di ordigni sempre più letali e tossici, come quelli all'uranio impoverito che hanno inquinato i territori in guerra e anche colpito le persone che hanno operato con questi ordigni.

Questo è quanto l'autrice vuole sottolineare nel libro: la doppia faccia di eventi e di sviluppi internazionali dediti alla deformazione della realtà, che non porta fiori, ma paura, vittime e odio sotto una bandiera della pace.

Valerio Rosa



IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti
05/2023

| | | |
|----------------------|--|---------------------------|
| APRILE 2023 | <i>Il riarmo non crea posti di lavoro</i> | <i>Gianni Alioti</i> |
| | <i>Trasferimento di armi italiane all'Ucraina. Tutto lecito?</i> | <i>Riccarda Coaro</i> |
| | <i>Mercenari, volontari, combattimenti. Recenti evoluzioni delle imprese private militari e di sicurezza</i> | <i>Mario Gay</i> |
| MARZO 2023 | <i>“Al di là delle armi”: pratiche, narrative e dispositivi di controllo alla frontiera nord- occidentale siro-turca</i> | <i>Matteo Tauci</i> |
| | <i>Un’analisi dell’ultimo anno di presenza occidentali in Afghanistan</i> | <i>Roberto Capra</i> |
| | <i>La militarizzazione dello spazio cosmico</i> | <i>Adele bianco</i> |
| FEBBRAIO 2023 | <i>Ucraina: bilanci (provvisori) e sviluppi</i> | <i>Giampaolo Cadalanu</i> |
| | <i>Spese militari mondiali</i> | <i>Andrea Scalera</i> |
| GENNAIO 2023 | <i>Il Nilo e il suo bacino: problematiche geopolitiche e socioeconomiche</i> | <i>Andrea Natalinio</i> |
| | <i>Le missioni militari italiane nel Corno d’Africa</i> | <i>Luciano Bertozzi</i> |
| | <i>Clima, danno collaterale. Come il richiamo accelera la catastrofe climatica.</i> | <i>Mario Gay</i> |
| | NUMERO SPECIALE: <i>Non proliferazione e riarmo nucleare</i> | <i>Autori vari</i> |

