



FARO ATLANTICO

Quale futuro per il peacekeeping nelle operazioni congiunte di NATO ed Unione Europea?

La retrospettiva nell'operato nel Mediterraneo tra teoria e pratica

A cura di *Stefano Lioy* e *Edoardo Del Principe*

Coordinamento di *Alessandro Savini*

10 MARZO 2021

Executive Summary

- Le operazioni congiunte nel Mediterraneo hanno creato un moltiplicatore positivo nei risultati ma solo per un breve periodo.
- La demilitarizzazione del Mediterraneo dal 2017 ha dato spazio a nuovi attori di generare instabilità.
- L'Italia, e secondariamente l'UE, ha bisogno di elaborare una *Recognised Maritime Picture* per sviluppare una strategia a 360° per la sicurezza del Mediterraneo.

Introduzione

Il report nasce dall'idea di dare una prospettiva più approfondita ed analitica circa la cooperazione NATO-UE mostrando, al contempo, attraverso un caso studio, le possibilità e le difficoltà di un'azione congiunta tra questi attori. Si è scelta la collaborazione tra EUNAVFOR MED "Sophia" e Sea Guardian per vicinanza nel tempo e nello spazio, reperibilità delle fonti e la copertura, anche mediatica riservata ad esse. Le missioni prese in esame offrono, inoltre, interessanti spunti di riflessione anche da un punto di vista tematico poiché entrambe hanno toccato aspetti della gestione delle crisi catalogabili secondo i principi del concetto di peacekeeping. Dal *capacity building* alla *maritime situational awareness*, infatti, l'approccio atlantico ed europeo è stato quello di intervenire indirettamente nel complicato contesto libico, cercando di normalizzare le crisi ad esso collegate.

Principi ed evoluzione del peacekeeping

Definizione concettuale

Etimologicamente, l'enciclopedia Treccani definisce il peacekeeping come *"l'insieme delle operazioni, anche di carattere non strettamente militare, condotte da forze armate multinazionali costituite da contingenti messi a disposizione dagli Stati membri di un'organizzazione internazionale, a carattere universale, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite, o regionale, quali l'Organizzazione degli Stati americani, l'Unione Africana,*

l'Unione Europea, ecc., allo scopo di mantenere la pace in aree di crisi¹”.

Nel 1992, l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, nel report autografo “*An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*”² contribuiva a definire le operazioni di pace come dispiegamento di personale, militare o di polizia, sotto comando ONU, operanti, previo il consenso delle Parti coinvolte, al fine di incoraggiare il raggiungimento di accordi di pace per una pacifica transizione democratica di particolari contesti di crisi. Successivamente, l'evoluzione dell'arena globale in cui le Nazioni Unite si sono trovate ad operare ha portato, il 21 agosto 2000, il Report del Panel delle Nazioni Unite in materia di operazioni di pace, il c.d. *Brahimi Report*³, ad evidenziare la necessità di implementare il concetto di peacekeeping attraverso una maggiore sinergia operativa tra le componenti prettamente militari e quelle civili allo scopo di garantire una maggiore operatività del personale sul campo. Tale innovativa visione strategica, veniva ripresa e completata attraverso l'elaborazione della dottrina *Capstone*⁴ che faceva del *conflict management* un vero e

¹ Vedi definizione di *Peace-keeping*, Enciclopedia Treccani. Disponibile all'indirizzo web <https://www.treccani.it/enciclopedia/peace-keeping>

² UNSG UN Doc. A/47/277-S/24111 (17 giugno 1992). Il documento è consultabile, gratuitamente, all'indirizzo web https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf.

³ UNGA/ UNSC UN Doc. A/55/305- S 2000/809 (21 agosto 2000). Il documento è consultabile, gratuitamente, all'indirizzo web https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

⁴ Elaborata dal *Department of Peace Operations (DPO)* delle Nazioni Unite, la “*Capstone Doctrine*” identifica le operazioni di peacekeeping come

proprio pilastro dei nuovi interventi a favore della pace e della stabilità internazionale. A coronamento del lungo ed articolato processo di evoluzione del concetto di mantenimento della pace, il 16 luglio 2015 l'*High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO)* introduceva una nuova e fondamentale novità: le Nazioni Unite erano chiamate ad agire in maniera preventiva su quegli *early warnings* prodromi di scenari potenzialmente conflittuali. Le forze di pace, quindi, non avevano solo il ruolo di intervenire a conflitto in corso ma potevano essere utilizzate in dispiegamenti preventivi con l'obiettivo di scongiurare pericolose escalation di violenza⁵.

L'importanza di uno sforzo condiviso per garantire pace e stabilità a livello internazionale è stata ribadita anche in ambito NATO attraverso l'*Allied Joint Doctrine*, 3.4.1⁶ che connota quelle che nel gergo dell'Alleanza vengono classificate come *Peace Support Operations* quali strumenti atti all'implementazione degli accordi per il cessate il fuoco e di una pace sostenibile attraverso il consenso delle parti in causa. I dispiegamenti, condotti sotto l'autorità capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite⁷, hanno prerogative di assistenza umanitaria alla popolazione

un insieme di peace-making, peacekeeping e peace-building. Il documento è consultabile, gratuitamente, all'indirizzo web https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

⁵ UNGA/UNSC UN Doc. A/70/95- S/2015/446 (17 giugno 2015) Il documento è consultabile, gratuitamente, all'indirizzo web https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446.

⁶ NATO Standard AJP-3.4.1 *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Peace Support*, Ed. A Version 1, dicembre 2014.

⁷ vedi *Pacific Settlement of Disputes*, Capitolo VI, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

civile e di aiuto alle istituzioni fragili dello stato ospite. Anche in ambito europeo e nazionale esistono precise linee guide che consentono il dispiegamento di truppe al di fuori del territorio comunitario o al di fuori dei confini territoriali italiani per garantire un'adeguata partecipazione a missioni multinazionali a sostegno della pace. In particolare, l'articolo 42 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)⁸ dispone che l'UE possa impiegare la sua capacità operativa al di fuori dei confini comunitari per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti, nonché il rafforzamento della sicurezza internazionale in accordo con i principi della Carta delle Nazioni Unite. Allo stesso modo, a livello nazionale, la L.145/2016⁹ consente la partecipazione di contingenti nazionali in teatri esteri purché questa avvenga nel rispetto delle norme dettate dal diritto internazionale, dal diritto internazionale umanitario e purché gli obiettivi del dispiegamento non siano in aperto contrasto con i principi espressi dall'art. 11 della Costituzione¹⁰.

Alla luce del ragionamento fin qui condotto, occorre evidenziare come non esista una definizione univoca e

⁸ UE Doc. C 326/15 (26 ottobre 2012). Disponibile all'indirizzo web https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁹ Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. GU Serie Generale n.178 (1° agosto 2016), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>.

¹⁰ *“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”*

precisa del concetto di peacekeeping in relazione alla giurisprudenza internazionale poiché la stessa carta delle Nazioni Unite non fa riferimento a tali forme di dispiegamento; si può, tuttavia, notare come le operazioni di mantenimento della pace si distinguono dalle altre operazioni militari per il ruolo preponderante svolto dalle parti in conflitto il cui consenso rappresenta limite invalicabile per l'autorizzazione dell'intervento.

L'evoluzione del modello di peacekeeping

Dal 1948 ad oggi sono 71 le operazioni di mantenimento della pace in favore della pace e della sicurezza internazionale¹¹. L'esigenza di rispondere in maniera efficace alle nuove minacce che un contesto geopolitico mondiale in continuo ed incessante mutamento presentava, ha portato le Nazioni Unite a studiare nuove strategie di intervento che si adattassero ai contesti di crisi in cui gli operatori erano chiamati ad operare. Tra i primi dispiegamenti sotto l'egida del Palazzo di Vetro figurano la *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*¹² e la *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)*¹³ autorizzate nel 1948. Quali missioni di osservazione, entrambe le operazioni operavano in presenza di un accordo per il cessate il fuoco, garantendo un *Safe and Secure Environment (SASE)* attraverso una cospicua presenza della componente

¹¹ vedi "Global Peacekeeping data (as of 31 August 2020)", disponibile all'indirizzo web <https://peacekeeping.un.org/en/data>.

¹² UNSC Res. 50 (29 maggio 1948) UN Doc. S/801 (1948).

¹³ UNSC Res. 39 (20 gennaio 1948) UN Doc. S/654 (1948).

militare a supporto di operatori aventi funzioni di monitoraggio e investigazione¹⁴.

Per comprendere appieno lo sviluppo del modello di peacekeeping, è tuttavia indispensabile prendere in considerazione quella che può configurarsi come un *trait d'union* tra le prime esperienze di mantenimento della pace e le successive forme di dispiegamento autorizzate dal Palazzo di Vetro. Attraverso le risoluzioni n. 82, 83, 84 e 85 del 1950, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato l'intervento in Corea sotto la bandiera ONU, istituendo un comando unificato, lo *United Nations Unified Command (UNC)*¹⁵. La richiesta di intervento era pervenuta da parte dell'Amministrazione americana e aveva, sin dal primo momento, incontrato il veto da parte dell'allora URSS. L'esperienza coreana, come detto, offre alcuni spunti di riflessione interessanti in quanto passaggio fondamentale per il consolidamento di un diverso impiego della forza in scenari di crisi. Pur non trattandosi di una vera e propria operazione di peacekeeping ma piuttosto di un'autorizzazione proveniente dalle Nazioni

¹⁴ La UNTSO si prefiggeva, come principale obiettivo, di garantire un efficace e duraturo “cessate il fuoco” autorizzando, tramite mandato, un mediatore delle Nazioni Unite a “*supervise the observance*” con l'ausilio di una “*Truce Commission*”. A garanzia di un *Safe and Secure Environment (SASE)* vi sarebbe stato l'apporto di un adeguato numero di osservatori militari. Allo stesso modo la UNMOGIP, autorizzata ex. risoluzioni 39 e 37 del 1948 e dall'accordo di Karachi tra India e Pakistan nel 1949 prevedeva la creazione di una Commissione *ad hoc* con funzioni di mediazione e di investigazione con operatori in supporto alla UNCIP.

¹⁵ Maggiori informazioni circa l'impegno e l'operato delle Nazioni Unite nel contesto del conflitto coreano sono disponibili sul sito web dello *United Nations Command*, <https://www.unc.mil/History/1950-1953-Korean-War-Active-Conflict/>.

Unite all'uso della forza, rappresenta un primo e vero sforzo da parte della Comunità Internazionale ad intervenire attraverso l'uso dello strumento militare per garantire la pace e la sicurezza internazionale.

Non meno rilevante, in questo contesto, l'importante ruolo giocato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ribadito dalla risoluzione *"Uniting for Peace"*¹⁶ e dalle successive risoluzioni 997 e 999 del 1956 con cui le Nazioni Unite scendevano in campo nella crisi del canale di Suez allo scopo di garantire il monitoraggio e la supervisione degli accordi per un efficace "cessate il fuoco". La *United Nations Emergency Force (UNEF)*¹⁷ è emblematica dell'emersione e del consolidamento di un modello di mantenimento della pace le cui caratteristiche venivano ben identificate dal rapporto del Segretario Generale 3203/1956¹⁸; l'impegno del Palazzo di Vetro era subordinato ad una totale indipendenza ed autonomia del *chief responsible officer*, chiamato a rispondere direttamente al Consiglio di Sicurezza indipendente dalle politiche nazionali.

Nonostante, infatti, l'Assemblea Generale fosse autorizzata ad impiegare ed organizzare la Forza

¹⁶ UNGA "Uniting for Peace" (3 novembre 1950) UN Doc. A/RES/377 (1950). Per approfondire l'importanza del ruolo giocato dall'organo delle Nazioni Unite nel contesto del conflitto coreano, si veda M. Ramsden, *"Uniting for Peace" in the Age of International Justice*, Yale Journal of International Law, settembre 2016.

¹⁷ UNGA (2 novembre 1956) UN Doc. A/RES/997 (1956). UNGA (4 novembre 1956) UN Doc. A/RES/999 (1956).

¹⁸ UNSG Report 3203/1956.

esclusivamente previo consenso dei paesi contribuenti, gli operatori dispiegati dovevano impegnarsi unicamente nel raggiungimento degli obiettivi descritti dal mandato stipulato in collaborazione e con il consenso dello stato ospite. Inoltre, la strategia di intervento di UNEF I prevedeva la possibilità, da parte del Consiglio di Sicurezza di utilizzare la Forza secondo i principi del Capitolo VII, facendo ricorso allo strumento militare laddove si rendesse necessaria un'azione risoluta¹⁹. Il lento e graduale processo di evoluzione del modello verso quello che può essere considerato come un peacekeeping di seconda generazione include inevitabilmente esperienze traumatiche che hanno segnato profondamente, e in maniera negativa, l'operato delle Nazioni Unite a sostegno della pace. Prime fra tutte, il dispiegamento in Congo²⁰ e il lungo periodo caratterizzato, nel corso della Guerra Fredda, dall'impossibilità ad agire a causa dei continui veti incrociati all'interno del Consiglio di Sicurezza che hanno fortemente minato la credibilità e l'efficacia dell'operato del Palazzo di Vetro evidenziando, contemporaneamente, la necessità di un profondo ripensamento dei dispiegamenti di pace²¹.

¹⁹ “[...] This does not exclude the possibility that the Security Council could use such a Force within the wider margins provided under Chapter VII of the United Nations Charter. I would not for the present consider it necessary to elaborate this point further, since no use of the Force under Chapter VII, with the rights in relation to Member countries that this would entail, has been envisaged [...]”

²⁰ UNSC Res. 143 (14 luglio 1960) UN Doc. S/4387 (1960). vedi N. Briscone, *The UN Operation in the Congo, 1960-64*, in *Britain and UN peacekeeping 1948-67*, pp.94-131, Palgrave MacMillan, Londra 2003, DOI https://doi.org/10.1057/9780230005730_5

²¹ vedi S. V. Ram, H.J. Langholtz, *History of the United Nations Peacekeeping Operations During the Cold War: 1945 to 1987*, Peace Operations

In questa seconda fase del peacekeeping si parla di operazioni multifunzionali in attuazione di accordi di pace complessi; l'impegno degli operatori acquisisce, cioè, nuove prerogative comprensive di attività di *nation-building*²². In questo senso, il documento programmatico dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Ghali, connota il peacekeeping come una "tecnica" atta ad incrementare le possibilità di un'efficace *conflict prevention* per un ambiente favorevole ad accettare accordi di pace stabili e duraturi²³. La difficoltà di pensare strategie di intervento che ben si adattassero ai diversi teatri operativi, mandati troppo ambiziosi e, troppo spesso, la mancanza di risorse per un peacekeeping effettivo, ha portato a grandi fallimenti nella letteratura delle operazioni di pace. Nel 2000, la Commissione incaricata dal Segretario Generale di individuare le criticità più evidenti nei dispiegamenti di pace²⁴, introduce per la prima volta la protezione dei civili in contesti di crisi come prerogativa fondamentale degli

Training Institute, USA, 2018.

²² I mandati vedono la progressiva inclusione di funzioni quali la stabilizzazione, l'addestramento e la riorganizzazione delle istituzioni e delle forze di sicurezza dello stato ospite. La Forza dispiegata, inoltre, è chiamata a monitorare e garantire lo svolgimento di libere elezioni funzionali ad una transizione democratica dello stato ospite.

²³ UNSG Report "An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping". UN Doc. a/47/277-S/24111 (17 giugno 1992).

²⁴ UNGA-UNSC "Report of the Panel on United Nations Peace Operations". UN Doc. A/55/305-S/2000/809 (21 agosto 2000). Il report evidenziava l'importanza, tra gli elementi di novità più importanti, di mandati chiari e della necessità di poter fare affidamento su risorse adeguate allo scopo della missione. In particolare, la risoluzione del Consiglio di Sicurezza N. 1265/1999 rappresenta un vero *turning point* nell'inclusione di compiti di protezione dei civili all'interno delle missioni di peacekeeping.

operatori in teatro. Novità, quest'ultima, di rilevanza fondamentale qualora ci si appresti a considerare l'ultima fase delle *peacekeeping operations*, la c.d. "terza generazione", o peacekeeping "robusto", che vede all'interno dei mandati la *Protection of Civilians* (POC) come protagonista assoluta²⁵.

Le origini del rapporto NATO-UE

Le radici del rapporto tra Stati dell'Europa occidentale e quelli dell'America settentrionale, sui temi della Difesa, sono da ritrovarsi negli accordi stretti dopo la Seconda guerra mondiale. Ben prima del Trattato di Lisbona, i temi della Difesa europea sono diventati centrali nel continente sul finire degli scontri con la Germania, al fine di progettare un futuro più armonioso all'interno dell'Europa. Regno Unito, Francia ed i paesi del Benelux formarono nel 1948 l'Unione Occidentale (UO)²⁶, un'alleanza che aveva come scopo quello di compattare il fronte europeo al fine di trovare un terreno d'incontro con gli Stati Uniti per trattare la gestione della sicurezza nel continente. L'organizzazione ha fatto da propellente alla nascita dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord nel 1949, con l'UO assorbita nei compiti e nei membri all'interno della nuova organizzazione.

²⁵ Le operazioni più recenti, "di terza generazione", autorizzate *ex* capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, vedono un più ampio uso della forza non solo per la legittima difesa degli operatori ma anche per attività di *enforcement* atte a prevenire la recrudescenza della violenza conflittuale.

²⁶ G. Sardellone. *Europa Difesa e Sicurezza* Difesa.it, Periodico 2016, pp 44-45

In questo gioco di matrioske, gli Stati dell'allora Unione occidentale hanno costituito, nel 1954, l'Unione Europea Occidentale (UEO)²⁷, un'istituzione simile, allargata, che aveva il compito di monitorare la produzione degli armamenti degli Stati membri.

L'interesse europeo volto a rafforzare i processi industriali del proprio mercato nell'immediato dopo guerra era agevolato dai meccanismi del Patto Atlantico che imponevano, ed impongono tutt'oggi, ai suoi membri di agire in legittima difesa di un alleato qualora si trovi sotto attacco, in base all'art. 5 del Trattato di Washington²⁸. La sovrapposizione quasi perfetta creatasi tra membri atlantici ed europei garantiva una difesa strutturata anche sotto la minaccia della mutua distruzione reciproca²⁹. L'interesse nord-americano nel garantire la pace all'interno dell'Europa occidentale era fondamentale per contenere l'espansione dell'influenza sovietica. Dalla caduta del muro di Berlino ed in seguito agli eventi che caratterizzarono gli anni Novanta entrambe le istituzioni mutarono, andando così a ridefinire il loro rapporto. In particolare la crisi dei Balcani ha fatto da reagente per una serie di cambiamenti in seno alla NATO ed all'Unione Europea.

²⁷ G. Cavallaro, *La nascita dell'Unione europea occidentale: Una parentesi o un passo in avanti nel processo di costruzione europea*, Ventunesimo Secolo, 6(14), 2007 pp 17-44

²⁸ Trattato Nord Atlantico, Washington, DC - 4 aprile 1949

²⁹ *Mutual Assured Destruction*, vedi <https://www.britannica.com/topic/mutual-assured-destruction>

Con lo sviluppo di azioni *out of area* e la creazione di battaglioni multilaterali³⁰ è emersa per la prima volta la necessità di una regolamentazione tra NATO e UE. Nacque così il principio di “forze separate ma non separabili”³¹ e la necessità di evitare duplicazioni tra le istituzioni. Il primo punto intende ribadire l'autonomia d'azione tra i due soggetti ma anche la loro necessaria interoperabilità nei teatri comuni. Il concetto di “*No unnecessary duplication*”³² invece, si riferisce alla pragmatica utilità di evitare duplicazioni operative ma soprattutto istituzionali, tra NATO ed Unione, per diminuire i costi delle spese militari degli Stati membri ma anche per evitare confusione sul piano legislativo e decisionale³³.

Questo secondo punto è centrale nella collaborazione tra i due attori internazionali poiché per ragioni storiche, politiche e strutturali dell'Unione, dalla seconda metà degli anni 90, si è sempre più specializzata in missioni di costruzione delle competenze ed assistenza legislativa agli Stati terzi, cosa cui la NATO non era solita fare. Questa specializzazione ha aiutato il processo di costruzione e ricostruzione degli Stati dei Balcani³⁴ e proiettato l'Unione

³⁰ Global Security.org, *SILF: Spanish Italian Landing Force*
<https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/silf.htm>

³¹ Ministero della Difesa, *La Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)*,
<https://www.difesa.it/Content/semestrepresidenzaUE/Pagine/LaPoliticaEuropeadiSicurezzaeDifesa.aspx>

³² K. Von Wogau, *Nato and European Union - No unnecessary duplication*,
http://www.wogau.de/en/presse/mitteilungen/pdf/101019_nato_eu_unnecessary_duplicatons_cracow.php

³³ Basata sul principio delle 3D di Madeleine Albright “No Duplication, No Discrimination e No Decoupling.”

³⁴ EEAS, EULEX KOSOVO, *EU Rule of Law Mission in Kosovo*
<https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and->

verso una maggiore autonomia dalla sfera atlantica. Ultimo punto cardine della collaborazione sono stati gli accordi Berlin Plus³⁵ che garantiscono alle missioni internazionali europee la possibilità di utilizzare le basi e la logistica NATO dove presenti. Gli evidenti benefici economici ed operativi sono il tema portante di questi accordi che garantiscono alle due istituzioni di lavorare insieme e coabitare, ove necessario, condividendo un apparato organizzativo che facilita, e di molto, le forze sul campo

L'Unione, dopo l'affermazione dei tre pilastri di Maastricht, ha, infatti, preso definitiva consapevolezza della necessità di esprimere istituzionalmente una politica estera comune; con il più recente Trattato di Lisbona, in cui troviamo i principi dell'azione esterna europea, istituisce la figura dell'Alto rappresentante degli affari esteri. Grazie alla maggiore consapevolezza in materia, l'importante mediazione norvegese³⁶ in ambito NATO e le solide relazioni costruite prima e dopo la Guerra Fredda l'UE è, ed è stata il principale partner della Patto Atlantico nello svolgimento delle sue operazioni esterne. Senza citare ulteriormente i casi nei Balcani, in Afghanistan, Sudan³⁷, Somalia e, più recentemente, nel

[operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf](#)

³⁵ Ministero della Difesa, ibid.

³⁶ N. Greager, *Norway between NATO, the EU, and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse*. vol. 18, Cambridge Review of International Affairs, 2005. <https://www.researchgate.net/>.

³⁷ NATO, *NATO – EU Relations factsheet*
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160630_1607-factsheet-nato-eu-en.pdf

Mediterraneo centrale troviamo prove dalla collaborazione tra le due parti. L'Unione non partecipa con missioni operative, non disponendo di un suo esercito ma avvalendosi delle capacità dei singoli Stati membri in qualità di mediatori, tramite il contributo in termini monetari per inviare risorse e beni di prima necessità, come nel recente caso dell'Iraq durante la pandemia³⁸, e, talvolta dei suoi assetti per affiancare in alcuni compiti, in modo complementare, l'operato atlantico. Produrre un *modus operandi* simbiotico diventa, quindi, fondamentale per non creare ulteriori competizioni inter-istituzionali tra le parti, potendo così sviluppare politiche separate ma armoniose. Proprio per questo, nei vertici congiunti di Varsavia 2016 e Bruxelles 2018 le due istituzioni hanno concordato dei punti tematici sui quali collaborare nel prossimo futuro come il contrasto alle minacce ibride, lo sviluppo di politiche di cybersecurity e di progetti di *capacity* ed *institutional building* nei paesi partner^{39,40}

³⁸ EC, *EU Humanitarian Air Bridge to Iraq and new funding*, 27 luglio 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1414 27 luglio 2020, ultimo accesso 18 novembre 2020

³⁹ Consiglio dell'UE, 8-9 luglio 2016 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2016/07/08-09/#>

⁴⁰ Consiglio dell'UE 11-12 luglio 2018 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2018/07/11-12>

L'operazione "Sea Guardian"

L'operazione a guida NATO "*Sea Guardian*" si configura nel novero delle *Maritime Secure Operations (MSOs)*⁴¹ ed è connotata da un'elevata flessibilità operativa volta a garantire maggiore efficienza nell'assicurare la presenza dell'Alleanza nell'area mediterranea; a tutela della sicurezza degli spazi marittimi di interesse, la *c.d. Maritime Situational Awareness*, il *North Atlantic Council* (NAC)⁴² dispone di uomini e mezzi per prevenire e, all'occorrenza contrastare, attacchi di tipo convenzionale o terroristico. Accanto all'aspetto prettamente securitario, altrettanto degno di nota è l'impegno profuso per assicurare un'adeguata formazione a favore delle forze di sicurezza dei paesi rivieraschi (*Maritime Security & Capacity-Building*). La Forza è, inoltre, in grado di esercitare importanti prerogative di interdizione marittima a tutela della libertà di navigazione e a salvaguardia della protezione di infrastrutture marittime sensibili⁴³. Il contesto legale all'interno del quale è

⁴¹ La *Alliance Maritime Strategy*, adottata nel 2011, ha contribuito, in maniera importante, a definire le prerogative dell'azione NATO in ambito marittimo. Rientrano nell'AMS operazioni di *enforcement* e *crisis management* in favore di una maggiore e più efficiente cooperazione strategica in materia di sicurezza marittima.

⁴² Il NAC è il principale organo decisionale politico all'interno della NATO; sovrintende al processo politico e militare relativo alle questioni di sicurezza che riguardano l'intera Alleanza. Esso riunisce i rappresentanti di ciascun paese membro per discutere questioni politiche o operative che richiedono decisioni collettive, configurandosi come arena di confronto per un'ampia consultazione tra i membri su tutte le questioni che riguardano la loro pace e sicurezza. *vedi* https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_49763.htm.

⁴³ La NATO è attivamente impegnata per fornire assistenza alle istituzioni statali dei paesi rivieraschi, svolgendo un ruolo

inquadrata la missione non lascia adito a dubbi; il *North Atlantic Council* opera, infatti, in stretta collaborazione con gli *stakeholder* del Mediterraneo al fine di garantire la sicurezza degli spazi marittimi di interesse, adoperandosi, in una funzione duale, da una parte in attività di deterrenza e di contrasto nei confronti delle minacce terroristiche e, dall'altra, di addestramento e formazione delle istituzioni militari e civili dei paesi rivieraschi⁴⁴.

Ai sensi dell'articolo 5 del Trattato istitutivo della NATO, *"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them[...]*le, di conseguenza, *[...]each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations[...]* impiegando ogni mezzo necessario ad assicurare e mantenere la sicurezza e la stabilità dell'area Nord-Atlantica. A tale scopo, il 6 ottobre 2011, la *NATO Standing Naval Force Mediterranean* (STANAVFORMED) è stata immediatamente dispiegata per garantire una stabile presenza nel Mediterraneo e il successivo 26 ottobre, aveva ufficialmente inizio l'operazione militare

importante anche nella formazione e nell'addestramento delle forze di sicurezza. *cfr.* C.Bueger, T. Edmunds, R. McCabe, *Capacity Building for Maritime Security*, Springer International Publishing, gennaio 2021.

⁴⁴ In ambito NATO, le operazioni militari vengono suddivise in due macro categorie: le "operazioni di guerra" *ex.* art. 5 e le "operazioni di risposta alle crisi" conosciute anche, nella terminologia ONU, come "operazioni militari diverse dalla guerra" (MOoTW). *cfr.* EI-A1 SME-DAR N.6666 (2002).

*Active Endeavour*⁴⁵, sotto il comando della Forza di risposta rapida SNMG1 e SNGM 2⁴⁶. Dal canto suo, la differente pianificazione strategica dell'operazione *Sea Guardian*, che ha sostituito *Active Endeavour*, pone interessanti e nuovi spunti di riflessione; baluardo di stabilità dell'area operativa in cui agisce, la missione risponde alle direttive del Comando Marittimo Alleato (HQ MARCOM), dislocato a Northwood nel Regno Unito, ed è strategicamente progettata per adempiere ai compiti propri delle MSOs, tra i quali esercitare importanti prerogative di interdizione marittima a tutela della libertà di navigazione, contrastare la proliferazione di armi di distruzione di massa e proteggere le infrastrutture critiche. In questo contesto, è di particolare interesse la sinergia operativa e l'attività di assistenza logistica ed informativa in coordinamento con la missione EUNAVFOR MED⁴⁷. Da un punto di vista

⁴⁵ *Active Endeavour* si delineava come una decisa risposta alla minaccia terroristica all'indomani degli attacchi dell'11 settembre, strategicamente pensata ad implementazione dell'art. 5. vedi https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_7932.html

⁴⁶ La *Standing Naval Force Mediterranean (STANAVFORMED)* è stata attivata il 30 aprile 1992 in sostituzione delle *NATO Naval On-Call Force Mediterranean (NAVOCFORMED)*, formazione navale istituita il 28 maggio 1969 e pronta ad intervenire, qualora vi fosse la necessità, in qualità di Forza d'intervento rapido. Si consiglia la lettura di G.M. Bovy, *Standing Naval Force Mediterranean Operations in Support of Operation Allied Force: A Qualitative Review for the Joint Task Force Commander*, maggio 2001, https://www.researchgate.net/publication/235213532_Standing_Naval_Force_Mediterranean_Operations_in_Support_of_Operation_Allied_Force_A_Qualitative_Review_for_the_Joint_Task_Force_Commander

⁴⁷ Analogamente alla missione a guida NATO, anche la *European Union Naval Force in the South Central Mediterranean* si configura come esempio di elevata integrazione delle componenti militari e civili europee, capaci di operare in un complesso scenario internazionale rappresentato che consta di diversi attori governativi e non governativi. La EUNAVFOR MED Operation "Sophia" si è conclusa il 31 marzo 2020 per lasciare il posto alla EUNAVFOR MED Operation

prettamente operativo, l'operazione *Sea Guardian* garantisce una maggiore sicurezza dello spazio marittimo attraverso la condivisione di informazioni con i partner, siano essi componenti militari o operatori civili impegnati a garantire la stabilità dell'area (NATO *Recognised Maritime Picture*, RMP)⁴⁸, avvalendosi di varie tipologie di strumenti messi a disposizione dal NATO *Operational Control* (OPCON), al fine di assicurare un'adeguata presenza nelle diverse aree operative del Mediterraneo⁴⁹. Va in questa direzione l'adozione di strategie di *defence capacity building* (DCB) per una più efficace difesa dei confini che includa necessariamente risolutive azioni di contrasto all'immigrazione clandestina e di gestione degli imponenti flussi di rifugiati costretti alla fuga dall'affermarsi di attori non statali in grado, attraverso azioni di guerriglia e attacchi terroristici, di acquisire porzioni sempre maggiori di territorio. Il vertice di Varsavia del 2016⁵⁰ ha contribuito in maniera

“Irinì”. Ulteriori informazioni sono disponibili sul portale online del Ministero della Difesa italiano, www.difesa.it.

⁴⁸ vedi Commander B. Finman, *Keeping the Med Safe*, NATO Review, 4 maggio 2010.

⁴⁹ A coadiuvare l'azione di pattugliamento, le unità del *Maritime Patrol Aircraft* (MPA) e dell'*Airborne Early Warning* (AEW) dispiegate da vari paesi partner NATO che affiancano le forze aeree NATO AWACS. L'Alleanza dispone, per questo tipo di missioni, di una flotta di aeromobili Boeing E-3A *Airborne Warning & Control System* (AWACS), dotati di tecnologie avanzate che permettano una più efficace sorveglianza aerea dell'area operativa. La composizione della forza, al 31 luglio 2020, vede impegnate la TCG Turgutreis e la TCG Fatih (TUR), la HMS Chiddingfold e la HMS Penzance (UK), i sottomarini ITS Prini (ITA) e il TCG 18 Mart (TUR). Il supporto aereo è fornito dalla componente aerea ed elicotteristica turca e dalle compagini AEW greca e turca. La missione è attualmente sottoposta al comando del Capitano Gokhan Temizoz della Marina Militare turca.

⁵⁰ Il documento ufficiale del Summit è consultabile all'indirizzo web https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

preponderante a sdoganare un nuovo approccio securitario che fa della *projecting stability* una parte integrante della strategia di difesa e deterrenza della NATO; l'Alleanza si adopera, con crescente forza e determinazione, per una *building integrity* degli *host states* incentivando pratiche di *good governance* che garantiscano una maggiore integrità ed affidabilità delle istituzioni statali assistite. In questo senso, di grande rilevanza strategica è stata la crescente autonomia operativa del *Joint Force Command* (JFC)⁵¹ di Napoli, comando che assicura una più ampia comprensione delle minacce securitarie, favorendo la cooperazione e il dialogo con le regioni MENA. L'*Allied Joint Force Command* è, infatti, parte integrante di quel complesso ed articolato progetto di trasformazione e ammodernamento della NATO necessario a migliorare le capacità, da parte dell'Alleanza Atlantica, di comprendere appieno e quindi rispondere in maniera adeguata alle nuove minacce di sicurezza⁵².

⁵¹ Il Joint Force Command di Napoli è parte integrante della trasformazione della NATO volta ad adattare la struttura militare alle sfide operative della guerra di coalizione nel momento in cui l'Alleanza si trovi ad affrontare le emergenti minacce securitarie nel nuovo millennio. vedi <https://jfcnaples.nato.int>

⁵² Nel corso del vertice di Praga del 2002, facendo seguito alla necessità di strumenti di risposta rapida, l'Alleanza ha fortemente voluto la nascita della NATO *Response Force* (NRF), composta da unità di terra, marittime e aeree affiancate da operatori altamente addestrati e in grado di agire in scenari di crisi ad alta intensità garantendo un efficace dispiegamento con tempistiche ridotte. Il Comando strategico della NRF è gestito dallo SHAPE della NATO che, in un'ottica di maggiore efficienza e più rapida risposta alle situazioni di crisi, lo affida, a rotazione, al NATO JFC Brunssum e al JFC di Napoli.

EUNAVFOR MED “Sophia”

Nell'ottobre del 2013, in risposta al naufragio e morte di trecentocinquanta migranti al largo di Lampedusa, il governo italiano – guidato al tempo da Enrico Letta – ha deciso di istituire l'operazione Mare Nostrum con il compito di soccorrere i migranti a largo delle acque libiche. Mare Nostrum rientra nella categoria *Search and Rescue* (SAR)⁵³, ovvero tutte quelle operazioni condotte da personale addestrato impiegando specifici mezzi navali, aerei o terrestri al fine di salvare vite umane in ambienti ostili. Data la sua doppia natura, militare ed umanitaria⁵⁴, impiegava in modo sinergico uomini e mezzi di Marina Militare e Aeronautica Militare potendo così disporre anche di strumenti per combattere e identificare il traffico di esseri umani. Mare Nostrum operava su una grande porzione del mediterraneo centrale fino al largo delle acque territoriali libiche per traghettare poi i migranti nei principali porti siciliani al fine di identificarli ed offrirgli prima accoglienza. L'operazione è stata interamente finanziata dalle casse dello Stato italiano fino al 2015 quando l'Unione Europea ha deciso lo stanziamento di 560 milioni di euro per l'emergenza migratoria in Italia⁵⁵.

⁵³ S. Panebianco, *The Mare Nostrum Operation and the SAR approach: the Italian response to address the Mediterranean migration crisis*, Università degli Studi di Catania

⁵⁴ G. Morgese, *Le operazioni MARE NOSTRUM e TRITON nel Mediterraneo centrale* Sud in Europa, Dipartimento di Scienze Politiche di Bari Aldo Moro, dicembre 2014

⁵⁵ J. Politi, *EU unveils more measures to help Italy deal with migrant crisis*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/148ac6da-3010-36b9-b1b2-c70f795e3c42>, 25 luglio 2017

Tra il 2013 ed il 2014 il governo italiano ha instaurato un negoziato con l'Unione al fine di riconoscere la sistematicità del fenomeno migratorio, così il Consiglio dell'UE decise di istituire l'operazione Triton di Frontex al fine di sostituire l'operazione Mare Nostrum, analogamente a quanto fatto con l'operazione Poseidon nel Mediterraneo orientale per la Grecia⁵⁶.

Rispetto a Mare Nostrum, l'operazione Triton, operativa dal 1° novembre 2014, risultava ancora più debole sia nel budget che nel mandato; l'operazione ha sofferto di ingenti decurtazioni degli stanziamenti e ha subito notevoli restrizioni circa il suo perimetro di azione⁵⁷. Triton non intendeva sostituire del tutto Mare Nostrum ma mirava, piuttosto, ad includerla in un piano operativo europeo al quale prendevano parte altri Stati dell'Unione. Nonostante un potenziamento degli assetti, l'operazione italiana, che poteva perseguire per vie legali i trafficanti qualora individuati, non era coadiuvata da quella europea, sprovvista dei mezzi legislativi per identificare e detenere i trafficanti. Nonostante il centro operativo rimanesse a Roma, con l'opportunità per le varie unità navali di approdare nei porti italiani, Frontex ha raggiunto risultati poco soddisfacenti in termini di attività di SAR con la morte di quasi mille persone solo nell'aprile 2015⁵⁸.

⁵⁶ Ivi, p.7

⁵⁷ Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura *Immigrazioni: cenni introduttivi* Servizio studi del Senato aprile 2015 pp 16

⁵⁸ R. Marceca, F. Vivano, A. Ziniti, *Strage al largo della Libia*, Repubblica, 19 aprile 2015

In relazione a questi drammatici risultati, l'UE ha deciso di mobilitarsi per creare una risposta alternativa e globale al fenomeno migratorio nel Mediterraneo: l'operazione Sophia ha sostituito in via definitiva Mare Nostrum, caratterizzandosi per un mandato che, per la prima volta dal 2013, affrontava il problema del traffico di migranti cercando di smantellare l'impalcatura criminale che portava verso l'Italia migliaia di persone. Divenuta operativa nel giugno 2015, l'operazione si sarebbe dovuta sviluppare in quattro fasi⁵⁹. Una prima in cui si provvedeva all'individuazione e il monitoraggio delle reti criminali che agivano nel Mediterraneo attraverso la raccolta di informazioni e un conseguente pattugliamento in alto mare dalla seconda metà del 2015⁶⁰, in sinergia con Sea Guardian⁶¹. Una seconda fase prevedeva, dal 2016, fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare delle imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani. Questo tipo di operazioni, previste in un primo momento in alto mare, sono state poi allargate alle acque territoriali libiche. Una terza fase prevedeva, con l'avvallo delle Nazioni unite e dello Stato libico, un'azione atta a smantellare l'impianto logistico criminale e contribuire insieme ad altri attori internazionali a scoraggiare ulteriori attività illecite.

⁵⁹ F. Pietrangolini. *EUNAVFOR MED Sophia: una missione prorogata ma depotenziata* Note su atti dell'Unione europea Nota N.25 aprile 2019

⁶⁰ Ministero della Difesa, Marina Militare, *Approfondimenti Operazione Sophia* https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/approfondimenti_operazione_sophia.aspx e www.operationsophia.eu

⁶¹ M. Drent, *Militarising migration? EU and NATO involvement at the European border*, *Clingendael Spectator* 4 – 2018 (vol.72) – Item 6 of 8

L'ultimo punto della missione prevedeva, infine, il ritiro degli assetti e del personale una volta che la Guardia costiera libica fosse stata addestrata e munita di mezzi per operare in autonomia.

Il programma di Sophia ha subito una importante revisione strategica nel momento in cui il governo italiano, allora presieduto da Paolo Gentiloni, tramite il Ministro dell'Interno, Marco Minniti, ha raggiunto accordi col governo di al-Sarraj nel famoso memorandum di inizio 2017. In questo accordo non vincolante tra le parti, l'Italia si prese il compito di addestrare e fornire mezzi alla Guardia costiera libica, mentre la controparte libica si impegnavano a monitorare violazioni dei diritti umani nei centri di detenzione presenti nel territorio. L'accordo, celebrato come un grande traguardo per l'amministrazione italiana e per la politica estera europea, investiva in processi di *capacity building* che avrebbero favorito nel lungo periodo un ritorno delle attività libiche dentro i confini del diritto internazionale. Il processo negoziale portato avanti dal Governo italiano ha, tuttavia, portato ad uno scollamento dell'Unione verso la missione, con quella che è stata definita "esternalizzazione delle frontiere"⁶²; con la progressiva formazione della Guardia costiera e il passaggio dei compiti da Sophia a quest'ultima, il flusso verso l'Europa si è ridotto in breve tempo creando così la sensazione che i compiti della

⁶² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione ASGI, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti*, aggiornato al dicembre 2019

missione fossero assolti. Questo sentimento ha portato nel giro di un anno al ritiro degli assetti nel Mediterraneo centrale fino al totale disimpiego di mezzi navali nel 2019⁶³. Tale demilitarizzazione, insieme al mancato raggiungimento degli accordi con la Libia per le operazioni nelle acque territoriali hanno impedito a Sophia di espletare completamente il proprio mandato.

La collaborazione tra Sophia e Sea Guardian prevedeva lo scambio di informazioni riguardanti traffici ed attività nel Mediterraneo; Sea Guardian era inoltre in grado di fornire in base agli accordi Berlin Plus supporto logistico su richiesta. Questa solidarietà è stata suggellata dalla dichiarazione congiunta NATO-UE del 2016⁶⁴ nella quale si rimarcano i principi di interoperabilità delle due organizzazioni e la loro non separabilità nel teatro operativo.

Conclusioni ed analisi

Il lavoro di ricerca e di studio che ha portato alla stesura del report, si prefigge l'obiettivo di fornire una cornice analitica utile a comprendere ed elaborare dati e riflessioni da un punto di vista operativo e da una prospettiva di policy-making. Queste poche pagine vogliono, cioè, offrire una panoramica quanto più

⁶³ F. Pietrangolini, *EUNAVFOR MED Sophia...*

⁶⁴ Consiglio dell'Unione
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration>

completa ed esaustiva circa i punti di forza e le criticità delle operazioni di peacekeeping congiunto a guida NATO- UE.

La proliferazione di armamenti

Come accennato in precedenza, l’iniziale pianificazione strategica di EUNAVFOR MED “Sophia” ha subito importanti modifiche a seguito del mancato raggiungimento di un accordo con il governo di Tripoli, fondamentale per garantire un sufficiente margine operativo alla Forza all’interno del territorio libico. Nell’ampio contesto del peacekeeping, le attività congiunte di Unione e Nato hanno riguardato aspetti della sicurezza marittima come il contrasto ai traffici illegali, operazioni di intelligence e controterrorismo e, non per ultime, analizzando l’operato di “Sophia”, attività di SAR. Dei tanti aspetti del mandato di quest’ultima, quello più sottaciuto è stato il monitoraggio sull’embargo di armamenti verso la Libia, parte integrante del testo a partire dal 2017⁶⁵ e punto nevralgico per il dialogo tra i governi di Tobruk e Tripoli. Il dibattito sull’effettiva implementazione dell’embargo è stato ripreso soltanto nel 2019, una volta non necessari i compiti di SAR e finita l’emergenza migratoria. In questo arco temporale, 2017-2019, attori come gli Emirati e la Turchia hanno potuto provvedere a rifornire al-Sarraj, e l’Egitto l’esercito di Haftar. I dati forniti dal database dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), dimostrano

⁶⁵ Ministero della Difesa, 31 agosto 2017
http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Operazione_Sophia_cambio_al_vertice.aspx

come gran parte del materiale bellico consegnato verso la Libia risalga in due archi temporali ben precisi, quelli del 2011-2013, fase della prima guerra civile e quelli 2017-2019 (in grassetto).

Dal 2017, con la progressiva demilitarizzazione del Mediterraneo, la rotta si è intensificata favorendo nazioni storicamente poco presenti nel panorama nordafricano come gli Emirati arabi uniti o la Giordania. Il vuoto lasciato da “Sophia”, e quindi dall’Unione europea, è stato immediatamente colmato dall’emergere di questi nuovi attori che hanno a loro modo influenzato le dinamiche geopolitiche e geo-economiche dell’area. La mancanza di una no-fly-zone, istituita e dismessa nel 2011⁶⁶, e l’impossibilità di controllare gli spostamenti verso terra, sono altri fattori che hanno reso impossibile il rispetto delle risoluzioni⁶⁷ delle Nazioni unite in tema di proliferazioni degli armamenti in Libia. Temi a cui né Sea Guardian né “Sophia” hanno saputo dare un’adeguata risposta.

⁶⁶ NATO, *NATO No-Fly Zone over Libya Operation UNIFIED PROTECTOR*

⁶⁷ Risoluzioni 2292 (2016) e 2357 (2017)

Tabella n.1 Dati (2011-2019), fonte: SIPRI, elaborazione personale

<i>Compratore/ Venditore (S)</i>	<i>Quantità Ordinate</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Descrizione dell'ordine</i>	<i>Anno ordine</i>	<i>Anno consegna</i>
Libia⁶⁸					
S: Austria	4	Camcopter S-100	UAV	2009	2011
Francia	(1000) ⁶⁹	MILAN	Anti-tank missile	(2007)	2008-2011
Italia	1	AW139	Helicopter	(2009)	2011
	20	Puma	APV	(2012)	013
Giordania	(49)	Nimr Armored	APV	2009	2013
Russia	(350)	9M123/AT-15	Anti-tank missile	2012	2013
	(10)	9P157-2 Khrizantema-S	Tank Destroyer		2012 2013
Sudan	3	Mi-24P/Mi-35P	Combat helicopter	2013	2013
EAU	(750)	Spartan	APC/APV	(2012)	2012-2013
	(50)	Typhoon	APC	(2012)	2012
USA	50	VT-400	Diesel engine	(2012)	2012
Libia, GNA Tripoli					
S: Turchia	(13)	Navigator	APC	2019	2019
	(12)	Bayraktar-2	Armed UAV	2019	2019
EAU	(8)	Typhoon	APC	(2015)	2016
USA	(8)	VT-400	Diesel engine	(2015)	2016
	(13)	ISC	Diesel engine	(2019)	2019
Libia, Governo di Tobruk					
S: Bielorussia	4	Mi-24P/Mi-35P	Combat helicopter	2014	2015
Egitto	(3)	Mi-8T	Transport helicopter	2014	2014
	(5)	MiG-21MF	Fighter aircraft	2014	2015
Giordania	(5)	Al-Wahsh	APC	(2018)	2018
	(5)	Al-Mared	APC	(2019)	2019
	(5)	Mbombe	APC	2019	2019
Olanda	1	Emer	OPV	2017	2018
UAE	(38)	Typhoon	APC	(2013)	2014
	(103)	Panthera T6	APV	(2014)	2015-2016
	(10)	N35	APC	(2017)	2017
USA	(38)	VT-400	Diesel engine	(2013)	2014
	(5)	ISC	Diesel engine	(2018)	2018
Sconosciuto(i)	(10)	Caiman	APC	(2017)	2017
	(8)	Terrier LT-79	APC	(2019)	2019
Libia, Consiglio nazionale di transizione					
S: Qatar	(50)	MILAN	Anti-tank missile	2011	2011
Sconosciuto	(1)	Ratel-20	IFV	2011	2011

Anche il mandato di Sea Guardian mirava al contrasto della proliferazione di armi di distruzione di massa⁶⁸ e delle c.d. SALW (Small arms light weapons) che includono

⁶⁸ “weapons of mass destruction” è una definizione ben precisa di armamenti, da Marcom NATO

armamenti di diverso tipo e taglio. La differenza nei mandati ha avuto un ruolo nel monitoraggio dell'embargo con compiti che lasciavano spazio all'interpretazione e subordinati ad altre necessità più impellenti per la politica interna europea come il contro-terrorismo. Dobbiamo ricordarci come il 2015 ed il 2016 siano stati gli anni dei vari attentati a Parigi e Berlino, e che quindi l'opinione pubblica e l'attenzione della politica avessero, anche a ragione, i loro radar puntati su questo fenomeno. Sotto l'aspetto del monitoraggio all'embargo di armamenti, sia Sea Guardian che "Sophia" hanno svolto un ruolo marginale, di deterrenza con la loro presenza nei primi anni di attività in alto mare ma una volta ritirati gli assetti europei, la mancanza di un coordinamento prima sul piano politico e poi militare, tra singoli Stati e istituzioni, ha lasciato spazio di manovra per l'affermarsi di una vera e propria proxy war⁶⁹ in Libia.

Le operazioni di SAR

Le operazioni di SAR (Search and Rescue) intraprese dall'UE sono state spesso fonte di ampie discussioni, ree secondo alcuni di aver causato il cosiddetto "effetto magnete"⁷⁰ verso le coste dell'Unione. In particolare "Sophia" e la Guardia costiera italiana, si sono impegnate nel monitorare le attività delle imbarcazioni verso l'Unione, intercettandole e portando i salvo i migranti a loro bordo. Dietro le attività SAR, però, non vi è una

⁶⁹ <https://foreignpolicy.com/2020/06/19/russia-and-turkeys-proxy-war-in-libya-heats-up/>

⁷⁰ A. Molnár, M. Szenté-Varga, *Europeanised or Sovereignist Approach to Tackle Irregular Immigration in Southern Europe*, International Journal of Euro-Mediterranean Studies, Volume 13, 2020, Number 1

precisa volontà politica, quanto il rispetto di uno dei codici fondamentale del diritto marittimo, ovvero l'obbligo di soccorso in mare. Le operazioni di questo tipo si adoperano per far rispettare l'obbligo anche nelle situazioni ambientali più avverse, laddove non tutte le imbarcazioni che passano per il traffico Mediterraneo centrale dispongono dei mezzi e la capacità di aiutare le persone tratte in salvo ed inseguito traghettarle verso un porto sicuro. Altro elemento da tenere in considerazione è il concetto erroneamente definito dai media come “porto sicuro”⁷¹, in inglese *place of safety* (POS), luogo in cui si considerano terminate le operazioni di salvataggio. In detto luogo, i sopravvissuti non si trovano più esposti ad un rischio per la loro vita e possono accedere a beni e servizi fondamentali. A questo viene affiancato quello di “porto più vicino”, locuzione utilizzata per esprimere il concetto di “minima deviazione possibile” rispetto la rotta originale, altro elemento fondamentale per decidere il luogo dove attraccare.

Senza allargare il discorso alle ONG ma rimanendo all'interno nel quadro europeo del mantenimento della pace, la presenza europea è stata un fattore normalizzante rispetto l'avvenire di stragi, come quelle già riportate, nei pressi delle acque territoriali libiche almeno nel periodo 2016-17.

⁷¹F. Tumminello. Il soccorso in mare: i concetti di “porto sicuro” e “porto vicino” nel diritto internazionale, IUS Agosto 2019.

Tabella n.2 (dati 2015-2019) migranti arrivati e deceduti in percentuale, ripresa da mediciperidirittiumani.org
<https://mediciperidirittiumani.org/i-morti-nel-mediterraneo/>

	2015 ⁷⁵	2016	2017	2018	2019
Migranti morti e dispersi nel <u>Med. Centrale</u>⁷⁶	1.936	966	1.201	379	257
Migranti sbarcati in Italia⁷⁷	26.228	27.962	37.235	9.467	799
% Morti/Sbarcati	7,4	3,4	2,7	4	32,1

Ancora una volta, i dati cominciano ad aggravarsi con la progressiva perdita di potenza della missione poiché, nonostante in valore assoluto il numero di migranti in viaggio sia diminuito, la percentuale delle morti in mare aumenta nel 2018, schizzando fino ad oltre il trenta per cento nel 2019.

I dati dalla terza tabella, invece, relativi alle persone tratte in salvo offrono un'ottica ancora più approfondita del ruolo europeo ed italiano. Essi sono presi direttamente da un documento della Camera e rilevano oltre i totali delle persone salvate dal 2015 al 2017. Uno dei temi ricorrenti di chi riteneva le operazioni di salvataggio nel Mediterraneo attrattive per la partenza dei migranti era l'assunto che con l'aumentare della densità di imbarcazioni, sia aumentato anche il flusso dalla Libia, vedendo quindi una proporzione lineare tra i fenomeni. Se

così fosse, il ruolo dell'Unione sarebbe in controtendenza rispetto l'obiettivo di normalizzazione e messa in sicurezza del Mediterraneo centrale. I dati suggeriscono che lo sforzo di Sophia sia sempre stato una parte di un insieme più ampio e corale di figure operanti nella medesima area. Di fatto l'operazione europea non poteva intercettare tutte le imbarcazioni partenti dalla Libia, la "concorrenza" da questo punto di vista era formata dai mercantili e le ONG che per ragioni diverse erano soliti operare nei pressi delle acque territoriali libiche. Immaginando ogni categoria come una serie di filtri che impedivano alle imbarcazioni di giungere autonomamente a Lampedusa o in una qualunque delle coste dello stivale, questi filtri nel 2015 hanno salvato il 50%⁷² delle persone, nel 2016 il 60%, il 70% nel 2017. Queste percentuali inglobano sia le persone salvate da ONG che da Sophia, scorporandoli invece, com'è evidenziato in grassetto, i dati della missione europea rappresentano al più un 20% del totale dei salvati.

Data la frammentazione di queste percentuali non possiamo attribuire l'effetto magnete, se c'è stato, alla missione europea o alle ONG, l'alta densità del Mediterraneo è una caratteristica intrinseca lo spazio geografico e come mostrano i dati del 2017, una volta lasciato il teatro operativo, era naturale che gli attori già presenti negli anni prima andassero a colmare il vuoto

⁷² Calcolato dal totale, sottraendo le percentuali di Guardia Costiera, di Finanza, Carabinieri e Marina.

lasciato da Sophia. Nell'ottica del mantenimento della pace e la sicurezza nel Mediterraneo, l'operazione ha svolto un ruolo che non definirei né parziale né marginale ma da attore co-protagonista. Partendo dall'assunto che sarebbe stato impossibile intercettare la totalità delle imbarcazioni, per la forza dispiegata e la delicatezza del compito, Sophia ha svolto un ruolo importante ma per troppo poco tempo. Sarebbe stato infatti auspicabile che nel processo di esternalizzazione delle frontiere descritto in precedenza non si fosse andato a perdere lo sforzo degli anni d'attività compresi tra il 2015 ed il 2017.

Tabella n.3 tratta da F. Gilioli, *L'operazione UENAVFOR MED Sophia*, Servizio Centro Studi Servizio delle Commissioni, Note su atti dell'Unione europea, nota 113., 26 luglio 2017

	Persone salvate nel 2015	Persone salvate nel 2016	Persone salvate nel 2017 (fino al 13 luglio)
Guardia Costiera	41.341 (27,4%)	35.875 (20,11%)	23.799 (25,99%)
Guardia di Finanza	6.289 (4,12%)	1.639 (0,95%)	404 (0,44%)
Carabinieri	1 (0%)	174 (0,1%)	9 (0,01%)
Marina Militare	29.178 (19,15%)	36.084 (20,23%)	3.367 (3,68%)
Frontex (escluse unità italiane)	15.428 (10,13%)	13.616 (7,63%)	7.165 (7,82%)
Sophia	23.885 (15,69%)	22.885 (12,82%)	7.869 (8,62%)
Navi Militari estere		7.404 (7,15%)	770 (0,84%)
Navi mercantili	16.158 (10,60%)	13.888 (7,78%)	10.268 (11,21%)
ONG	20.063 (13,71%)	46.796 (26,23%)	37.886 (41,38%)
Totale (100%)	152.343	178.415	91.564

La risposta regionale ed internazionale alla minaccia terrorista

Nell'attuale contesto globale, l'aspetto securitario connesso alle nuove ed emergenti minacce transfrontaliere è di cruciale importanza per l'impegno militare volto a garantire stabilità a livello nazionale ed internazionale. L'assenza di univocità politica, in questo senso, incide in maniera negativa e consistente nell'assicurare un'adeguata protezione a livello legislativo nelle aree di interesse strategico. In tale contesto, lo spazio marittimo è particolarmente colpito da tali mancanze, complice anche la sua estensione geografica e le numerose zone grigie che dal punto di vista della dottrina giuridica ancora oggi esistono. La minaccia terroristica rappresenta, a questo proposito, una delle sfide più difficili da affrontare. La concreta possibilità che reti terroristiche internazionali usufruiscano delle aree costiere come basi per attacchi mirati nei confronti di gruppi di individui è soltanto una delle questioni di sicurezza degne di nota; i mari, infatti, possono anche essere aree bersaglio per i terroristi che mirano a destabilizzare le reti di comunicazione e la sfera economica di attori statali per cui la sicurezza del trasporto di materie prime e di merci attraverso le rotte marittime diventa di primaria importanza.

E' di tutta evidenza, infatti, che l'interruzione del flusso di materie prime e di forniture da parte di attacchi terroristici, la chiusura temporanea o permanente delle rotte marittime o attacchi mirati a siti portuali, possano

causare danni economici e ambientali significativi⁷³. In particolare, le missioni prese in considerazione in questo report, bene inquadrano quella strategia, condivisa a livello internazionale, volta a garantire una maggiore sicurezza del Mediterraneo. Entrambe le operazioni, infatti, hanno implementato gli sforzi di pianificazione e di ingaggio per scoraggiare, interrompere, difendere e proteggere target di rilevanza strategica dalle attività terroristiche marittime: NATO e UE hanno, cioè, impegnato uomini e mezzi al fine di negare ai terroristi l'accesso alle aree designate attraverso strumenti di deterrenza e l'uso della forza entro i limiti giuridici che connotano quelle che in gergo vengono definite *Military Operations other than War* (MOoTW)⁷⁴.

La cooperazione tra l'UE e la NATO, istituita oltre 15 anni fa, ha portato allo sviluppo di un'ampia gamma di strumenti che garantiscono una maggiore sicurezza ai cittadini europei e non solo; il 10 luglio 2018 l'UE e la NATO hanno firmato una nuova dichiarazione congiunta che illustra la visione condivisa di come le due

⁷³ Si fa, in questo caso, riferimento al *Multinational Maritime Security Centre of Excellence* (MARSEC COM) Journal, ed. 2018. vedi MARSEC COE Journal, "Working together for Maritime Security", ed. 2018, disponibile all'indirizzo web

<https://www.marseccoe.org/en/published-work>

⁷⁴ Le MOoTW si basano su principi simili a quelli che caratterizzano le azioni di *enforcement*. In particolare, il raggiungimento degli obiettivi del mandato, l'unità di intervento, la legittimità dell'intervento, nonché moderazione nell'uso della forza. Si consiglia la consultazione del manuale di studi strategici della *Homeland Security Digital Library* nella sezione riguardante le missioni prese in esame. Il materiale è consultabile gratuitamente all'indirizzo <https://www.hsdl.org/?view&did=437411>

organizzazioni combatteranno insieme le minacce alla sicurezza comune⁷⁵. L'impegno condiviso a livello regionale ed internazionale si configura come un importante passo in avanti verso una maggiore cooperazione strategica e militare in ottica della tutela di spazi di interesse comuni che richiedono una particolare attenzione operativa. In particolare, le operazioni Sea Guardian e "Sophia" sono il risultato di una crescente unità di intenti in materia di lotta al terrorismo nei confronti di minacce di tipo convenzionale ma anche in materia di condivisione di informazioni e capacità di intelligence per quanto riguarda le nuove minacce ibride⁷⁶. Si consideri, per esempio, la sinergia operativa tra le due operazioni in occasione dell'embargo imposto dalle Nazioni Unite nei confronti della Libia⁷⁷: dopo formale richiesta dell'Unione Europea, la missione a guida NATO ha provveduto a fornire assistenza alla Forza EUNAVFOR MED in termini di controllo e supervisione di navi sospette per operazioni di contrasto alla pirateria e al terrorismo⁷⁸. Allo stesso modo, nel 2008, si era registrato un analogo grado di interoperabilità tra le operazioni a guida UE, Atalanta e NATO, Ocean Shield per il contrasto

⁷⁵ vedi *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, 10 luglio 2018, disponibile all'indirizzo web <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/>

⁷⁶ vedi nota 3.

⁷⁷ UNSC Res. 2292 (14 giugno 2016) UN Doc. S/RES/2292 e UNSC Res. 2473 (10 giugno 2019) UN Doc. S/RES/2473

⁷⁸ Si faccia riferimento al documento condiviso in materia di cooperazione EU- NATO a tutela degli spazi marittimi di interesse, disponibile all'indirizzo web https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_-_eu-nato_maritime_cooperation.pdf

alla pirateria nel Golfo di Aden nell'Oceano indiano; in quell'occasione la scorta delle navi mercantili era stata organizzata attraverso gli *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC).

Non di minore rilievo, in tema di cooperazione regionale ed internazionale, la creazione di Centri di Eccellenza NATO specializzati nell'implementazione dottrinale a supporto di una maggiore *Maritime Situational Awareness*; il Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters (COE CSW)⁷⁹ e il NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre (NMIOTC) operano all'interno del quadro di riferimento della Dichiarazione congiunta NATO- UE.

Gli sforzi comuni per un efficace processo di capacity building

La capacità dell'Alleanza Atlantica di concepire una nuova strategia in linea con il mutato panorama securitario internazionale, è stata definitivamente istituzionalizzata attraverso l'elaborazione dei *c.d.* "Concetti Strategici" del 1991 e del 1999; problematiche quali turbolenze

Questi "corridoi di sicurezza" permettevano di identificare rotte di transito controllate per tutto il traffico mercantile che transita nel Golfo di Aden e nello stretto di Bab El Mandeb. *vedi* M. K. Townsley, *How Super Controllers Prevent Crimes: Learning from Modern Maritime Piracy*, British Journal of Criminology, 2015.

⁷⁹ L'obiettivo del COE CSW è quella di fornire competenze dottrinale in materia di pianificazione strategica di operazioni congiunte in ambito marittimo a favore della NATO e di paesi partner che aderiscono al progetto. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web istituzionale del Centro di Eccellenza NATO, <https://www.coecsw.org>. Dal canto suo il NMIOTC promuove e sviluppa dottrina strategica in materia di *capacity building* e *projecting stability* dei paesi rivieraschi. Si rimanda, anche in questo caso, alla consultazione del sito web istituzionale, <https://nmiotc.nato.int/organization/corporate-identity/vision-mission-roles/>.

politiche, violazioni dei diritti umani e le crisi economiche hanno acquisito sempre maggiore importanza e hanno segnato l'inizio delle *Peace Support Operations* (PSO) la cui logica differiva da quella relativa alla difesa collettiva istituita *ex. articulo 5* del Trattato istitutivo di Washington. Contemporaneamente e analogamente, alla fine degli anni 90, l'impegno europeo in materia di gestione delle crisi assumeva importanti e nuove connotazioni con la partecipazione comunitaria a missioni istituite a sostegno di una politica di difesa e di sicurezza comune (PSDC) prevista nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD).

In linea con questi sviluppi, l'accordo Berlin Plus del 2003⁸⁰ prima e, alla fine del decennio, il nuovo Concetto Strategico NATO del 2010⁸¹, hanno chiaramente affermato la necessità di un partenariato bilaterale e complementare tra le due Organizzazioni, in ottemperanza ai dettami del trattato di Lisbona "che fornisce un quadro per rafforzare le capacità dell'UE di affrontare le sfide comuni in materia di sicurezza⁸²". In questo senso, l'introduzione del

⁸⁰ Attraverso questo strumento normativo, la NATO, tra le altre cose, ha concesso all'UE l'accesso al *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) al fine di migliorare la trasparenza delle relazioni, a seguito di attriti tra le organizzazioni prima della proposta dell'UE di costruire un quartier generale distaccato per la capacità di pianificazione. *vedi* https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf.

⁸¹ Il documento completo è consultabile, gratuitamente, all'indirizzo web https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

⁸² In materia di politica di difesa e sicurezza comune, il Trattato di Lisbona istituisce un Servizio europeo per l'azione esterna che assiste l'Alto Rappresentante e assicurare coerenza a tutte le azioni esterne dell'Unione; gli Stati membri dell'Unione possono

concetto di condivisione (P&S) guidato dall'UE ha rappresentato un tentativo di promuovere la cooperazione NATO-UE, riconoscendo la necessità di lavorare in stretta collaborazione e in modo complementare con la NATO. Negli ultimi tempi, le relazioni NATO-UE sono state ulteriormente migliorate grazie alla dichiarazione congiunta del 2016, secondo la quale le due organizzazioni hanno convenuto di cooperare nei seguenti settori: lotta alle minacce ibride, condivisione della consapevolezza della situazione marittima e collaborazione operativa su questioni migratorie, cyber sicurezza e difesa, interoperabilità delle capacità di difesa, rafforzamento dell'industria della difesa e della ricerca nel settore della difesa, sviluppo di esercitazioni, sviluppo di capacità.

L'operazione a guida dell'Unione Europea, EUNAVFORM MED "Sophia" in particolare, è evidente espressione della strategia comunitaria volta ad un processo di *capacity building* dei paesi assistiti: la pianificazione strategica della missione ha previsto un ingente spiegamento di forze per costruire una efficace attività di contrasto al contrabbando secondo gli istituti del diritto internazionale applicabile e in ottemperanza a quanto stabilito dal

organizzare una politica di difesa comune, attraverso il principio della cooperazione strutturata. Per questo motivo, è stata anche introdotta una clausola di solidarietà la quale prevede che se uno Stato membro subisce un'aggressione armata, gli altri Stati si impegnano ad assisterlo con tutti i mezzi a loro disposizione.

Documento completo all'indirizzo web

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ruolo fondamentale nella missione è stato svolto dall'Italia: hanno operato 520 militari, 1 unità navale e 3 assetti aerei alle dipendenze del comando strategico, l'Operational Headquarters di Roma-Centocelle⁸³.

L'operato della missione è stato, più di una volta criticato, non solo in relazione al relativo limitato margine di azione degli operatori nelle acque territoriali libiche ma anche, soprattutto da parte italiana, per la mancata redistribuzione dei migranti tra i paesi comunitari. Se da un punto di vista politico non poche sono le responsabilità in capo a Bruxelles, è pur vero che la missione a guida italiana abbia operato in linea con gli obblighi della giurisprudenza internazionale. Gli operatori di EUNAVFOR MED hanno, infatti, come prescritto dal diritto internazionale, assicurato assistenza e soccorso a navi o imbarcazioni in situazione di distress⁸⁴. Chiaro è che il diritto internazionale fornisca risposte più sicure quando ci si confronti con un governo effettivo, che eserciti, cioè, i poteri sovrani dello Stato, che abbia forze di polizia e militari per il controllo del territorio e che garantisca servizi essenziali quali un sistema economico e giudiziario funzionante. Il caso libico non rientra chiaramente in queste considerazioni ma re-

⁸³ Le informazioni circa l'assetto operativo e la catena di comando nazionale sono disponibili sul sito web istituzionale del Ministero della Difesa.

https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/eunavfor_med/Pagine/default.aspx.

⁸⁴ vedi Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Montego Bay, 10 dicembre 1982.

sta inoppugnabile come il divieto di respingimento⁸⁵ non sia solo presente in decine di convenzioni internazionali ma si sia consolidato negli anni come norma consuetudinaria, secondo buona parte della dottrina addirittura come diritto inderogabile, *jus cogens*.

⁸⁵ Il principio di non respingimento sancito *ex. art.33* della Convenzione di Ginevra; ad un rifugiato non può essere impedito l'ingresso sul territorio né può esso essere deportato, espulso o trasferito verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate.

Stefano Lioy

Stefano Lioy ha conseguito la Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Torino. Ha collaborato con il centro Post Conflict Operations dell'Esercito Italiano a Torino e recentemente ha conseguito un Master di II Livello in Diritto Internazionale Umanitario e dei Conflitti Armati presso il Centro Alti Studi per la Difesa a Roma. Collabora con il Centro Studi Geopolitica.info e con l'Osservatorio per la Difesa Euro-Atlantica per quanto riguarda tematiche concernenti l'area Difesa.

Edoardo Del Principe

Ha conseguito la Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Perugia con il massimo dei voti. Ha svolto il proprio tirocinio presso la Caserma Giorgia, il Ce.Si.Va di Civitavecchia, Roma e successivamente ha iniziato a collaborare per lo UK Defence Forum, IRIAD Archivio Disarmo, e attualmente presso il Centro Studi Geopolitica punto info. Associato a Eurodefense Italia e al gruppo di Eurodefense Outreach si impegna nella promozione dei temi e valori della difesa euro-atlantica.

Il Centro Studi

Il Centro Studi Geopolitica.info nasce nel 2004 con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla politica estera, la geopolitica e le relazioni internazionali dalla prospettiva dell'Italia. Le attività del Centro Studi si articolano in tre filoni principali: la pubblicazione della Rivista online *Geopolitica.info* e la ricerca in materia di politica internazionale e geopolitica; la formazione attraverso i corsi in presenza e i corsi online sulla piattaforma www.onlineducation.it; l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico sui temi dell'agenda politica italiana relativi alle relazioni internazionali. Tutte le attività sono consultabili sul sito web www.geopolitica.info.

Centro Studi Geopolitica.info

www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info