



FARO ATLANTICO

L'azione esterna europea nel 2020 e nell'era post-COVID

Uno sguardo tra presente, passato ed immediato futuro alle politiche di difesa e sicurezza europee

A cura di *Edoardo Del Principe*

Con i contributi di *Lorenzo Bazzanti, Nicolas Drago, Emanuele Appolloni*

Coordinamento di *Lorenzo Riggi*

31 MAGGIO 2021

Durante uno degli anni più difficili dal dopoguerra ad oggi, l'azione esterna europea ha subito contraccolpi nel Sahel e nel Mar Mediterraneo. Ridimensionando il budget del Fondo europeo per la difesa, il volano dell'autonomia strategica stenta a decollare mentre nuovi teatri di scontro economico e diplomatico, come lo quello cibernetico e spaziale, cominciano ad accendersi.

DOMINO – Geopolitical Brief n. 26 / maggio 2021 | Aut. Trib. Roma n. 88 - 6 marzo 2008

Centro Studi Geopolitica.info | www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info

Direttore responsabile: **Lorenzo Termine**

Introduzione

Il report è strutturato in due macro sezioni: la prima nella quale si farà un riassunto dei maggiori avvenimenti all'interno della CSDP (Common Security and Defence Policy) tracciando un quadro dei passi in avanti, o indietro, che sono stati fatti nei principali teatri operativi. La seconda sezione sarà quindi dedicata agli scenari e attori che nel post-pandemia l'Unione Europea dovrà affrontare sul piano diplomatico, economico o in termini di security provider per Stati partner.

Possiamo definire come “azione esterna europea” l'insieme delle politiche diplomatiche e delle missioni civili e militari portate avanti dall'Unione Europea come istituzione. L'UE attraverso il SEAE (Servizio esterno dell'Unione), Servizio europeo per l'azione esterna, gestisce le relazioni diplomatiche e i partenariati strategici con i paesi extra UE nonché collabora con i servizi diplomatici degli Stati membri. Nel quadro della PESC (Politica estera e di sicurezza comune) si adopera attraverso la PSDC (politica di sicurezza e difesa comune) ad inviare missioni di carattere civile o militare presso Stati partner al fine di aiutarli nella gestione delle crisi interne in ambiti che spaziano dal monitoraggio dei confini all'addestramento delle forze dell'ordine. Il quadro di queste politiche definisce in sostanza quella che è la politica estera dell'Unione Europea. Oggetto di numerose critiche e spesso additata come assente in alcuni momenti chiave, la politica estera dell'Europa non è solo teorizzata nei documenti istituzionali ma anche formalizzata nella prassi da quasi trent'anni di storia. Dal Trattato di Maastricht dove si nomina per la prima volta la sopracitata PESC¹ nel 1992, l'Unione ha evoluto la sua dottrina in politica estera, passando per ultima alla European

¹ Secondo pilastro del Trattato di Maastricht

Global Strategy del 2016, ed ha attivato più di venti missioni dagli anni 90 ad oggi, con alcune di esse in attività da più di dieci anni.

1. Il 2020 dell'azione esterna in prospettiva

L'anno conclusosi ha rappresentato per svariate ragioni una sfida per l'azione esterna europea. La pandemia ha cambiato l'orizzonte delle sfide per l'Unione, dovendosi concentrare sul trovare accordi politici ed economici che fossero in grado di aiutare gli Stati membri in primis ma senza lasciare indietro i propri partner. Come nel caso di **EUAM** (European Advisory Mission) **Iraq**, l'Unione si è impegnata tramite l'ausilio di strumenti di *soft power* per aiutare la nazione anche nell'emergenza sanitaria, fornendo guide e documenti strategici² per affrontare al meglio la difficile situazione venutasi a creare. In un anno in cui Covid-19 è stato l'assoluto protagonista nei media, altre notizie apparentemente meno rilevanti hanno condizionato la geopolitica del vicinato europeo.

Le missione UE nel Mediterraneo allargato

È il caso della Turchia che si inserisce nell'addestramento della Guardia costiera libica³, organo fondamentale che ha permesso, nonostante le tante controversie, di rallentare il flusso di migranti proveniente dal Sahel ed il Corno d'Africa. Il legame tra Ankara e Tripoli si fa ancora più stretto, con **Irini** che nel suo tentativo di monitorare l'embargo di armamenti verso la Libia si è ritrovata in difficoltà più volte nel dover interagire con la presenza turca nel Mediterraneo centrale. L'episodio dello scorso giugno⁴, con la

² EEAS, *EUAM Iraq donated COVID-19 prevention materials and books to Al-Nahrain Center*, 24 novembre 2020

³ A. Assad, *Turkey's Defense Ministry starts coast guard training for Libyan military personnel*, Libya Observer <https://www.libyaobserver.ly/news/turkeys-defense-ministry-starts-coast-guard-training-libyan-military-personnel> 20 ottobre 2020

⁴ S. Michalopoulos, *Weird incident with Operation Irini*, Euractiv https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/athens-weird-incident-with-operation-irini/ 12 giugno 2020

missione europea impossibilitata ad interagire con un mercantile poiché scortato da due fregate turche, ha dimostrato come la tardiva attuazione della missione abbia permesso un traffico di armamenti incontrollato negli anni precedenti. Il passaggio da Sophia ad Irini, formalizzato nel marzo a seguito della conferenza di Berlino di gennaio, segna un nuovo inizio per l'azione esterna europea nel Mediterraneo centrale con un mandato decisamente più proattivo, almeno nelle intenzioni. L'operazione è partita con molto scetticismo, anche alla luce del parziale insuccesso di Sophia. I dati relativi ai *friendly approach* e le ispezioni avvenute nel Mediterraneo attraverso le varie fregate messe a disposizione dagli Stati membri risultano incoraggianti se visti in prospettiva. Sono 1.400 le investigazioni, oltre 58 visite consensuali e 5 le ispezioni⁵, contando che solo nel tardo 2020 l'operazione ha raggiunto il completo dispiegamento dei suoi assetti.

EUBAM (EU Border Assistance Mission) **Libia**, invece, ha subito non pochi rallentamenti anche dovuti all'impasse sulla nomina del nuovo capo dell'operazione, dopo l'uscente Vincenzo Tagliaferri. La nomina, bloccata da alcuni Stati membri nel novembre 2019, è stata avallata solo di recente con Natalina Cea⁶, ex direttrice dell'Ufficio cooperazione internazionale e assistenza tecnica dell'amministrazione doganale italiana, che succede il collega connazionale. EUBAM, coordinandosi con la Sophia prima ed Irini ora, monitora i confini libici interessati dalle rotte migratorie. L'operato diplomatico dell'Unione in Libia è risultato ancora scoordinato con la Francia più incline al dialogo con l'LNA,

⁵ F. Agostini, *La sicurezza del Mediterraneo è una responsabilità condivisa*, Formiche.net <https://formiche.net/2020/12/airpress-mediterraneo-agostini/> 25 dicembre 2020

⁶ Agenzia Nova, *Libia: chi è l'italiana Natalina Cea, nuovo capo missione Eubam* <https://www.agenzianova.com/a/600157d1868ac8.39030948/3270922/2021-01-15/libia-chi-e-l-italiana-natalina-cea-nuovo-capo-missione-eubam/linked> 19 gennaio 2021

mentre Italia e Germania con il GNA di Tripoli. Di fatto, nonostante si abbiano due missioni che si concentrano sulla Libia per compiti tecnici, la politica estera dell'Unione ha agito sin dal 2011 in modo scomposto non trovando mai un interlocutore unico per tutti gli Stati membri. La mancanza di un binario unico tra diplomazia e missioni internazionali chiaramente indebolisce sia uno che l'altro aspetto, concedendo spazio a quegli attori che hanno saputo unire un chiaro intervento esterno con una politica estera rocciosa a favore di uno dei due governi. Il 2020 libico segna però l'inizio di una nuova fase che potrebbe portare, stando alla delegazione dell'ONU, a nuove elezioni nel dicembre 2021⁷. Dalla conferenza di Berlino si è cercato di trovare un terreno comune tra i vari soggetti coinvolti direttamente o indirettamente in Libia per quantomeno arrivare ad un cessate il fuoco definitivo nell'ottobre⁸ dell'anno passato. Pochi ma significativi passi che ci ridanno un quadro migliore di quello che fu nel 2019.

L'Unione Europea in Africa, dal Sahel al Corno d'Africa

Le missioni nel Sahel rimangono la più grande incognita per il 2021. Le recenti violenze⁹ di Boko Haram ed altri gruppi Jihadisti ricordano quelle di alcuni tragici episodi del 2014 e 2015, scene che la regione sembrava essersi lasciata alle spalle non senza difficoltà. L'azione esterna europea, supportata in prima linea dalla Francia con l'operazione Barkhane, ha visto nel 2020 indebolire la propria influenza nell'area. L'aiuto chiesto dai G5 della regione (Chad, Burkina Faso, Mali, Niger, Mauritania) in termini economici e sanitari dovuti alla pandemia ha visto l'Unione rispondere presente, sostenendo le iniziative del gruppo

⁷ C. Canestri, *Libia: elezioni fissate per il 24 dicembre 2021*, Sicurezza Internazionale, Luiss <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/14/libia-elezioni-fissate-24-dicembre-2021/> 14 novembre 2020

⁸ N. Cumming-Bruce, D. Walsh, *Libya Cease-Fire Raises Hopes for Full Peace Deal*, NY Times, 23 ottobre 2020

⁹ Rainews Mondo, 3 gennaio 2021

ma non è riuscita a traslare efficacemente il suo *soft power* in risultati duraturi. Anche prima del golpe in Mali, la situazione non appariva rosea, la presenza jihadista nel nord-est del Paese aveva riacceso le preoccupazioni di molti e la leadership di IBK sembrava non intercettare il desiderio di cambiamento espresso dalla popolazione¹⁰. Altri Stati come il Chad e la Burkina Faso hanno visto un generale miglioramento degli indici di stabilità politica ma del tutto suscettibili, come scritto in un articolo precedente¹¹, alla variabile del jihadismo. La sospensione delle missioni¹² dovuta al golpe deve dar per forza una retrospettiva all'operato di **EUTM** (European Training Mission) ed **EUCAP** (European Capacity Building Mission) **Sahel Mali**. Le iniziative di *capacity building* studiate e previste dall'Unione si sono scontrate con un apparato istituzionale indebolito dalla guerra civile ed incapace di rappresentare quelle istanze che avevano causato un gran malcontento popolare. Il ruolo dell'esercito è stato ancora una volta l'ago della bilancia che ha deciso per la deposizione di IBK in favore di un nuovo esecutivo che deve ancora essere scelto. La situazione sembra cristallizzata fino a che non verrà scelta una nuova leadership politica. Per l'Unione, capire con chi intermediarsi nel Paese è fondamentale per proseguire i mandati accordati con il precedente capo di Governo. In questa fase transitoria e molto incerta, prevale l'insicurezza.

¹⁰ M. Matarelli, *Incognita Mali: le ombre di una difficile transizione sulla lotta al terrorismo nel Sahel*, geopolitica.info

<https://www.geopolitica.info/incognita-mali-le-ombre-di-una-difficile-transizione-sulla-lotta-al-terrorismo-nel-sahel/> 24 settembre 2020

¹¹ E. Del Principe, *L'UE come security provider nel Sahel parte seconda: valutazioni e previsioni*, geopolitica.info <https://www.geopolitica.info/lue-come-security-provider-nel-sahel-parte-2-valutazioni-e-previsioni/> 1 novembre 2020

¹² R. Emmott, T. Diallo, *EU freezes Mali training missions after military coup, denies responsibility*, Reuters <https://www.reuters.com/article/us-mali-security/eu-freezes-mali-training-missions-after-military-coup-denies-responsibility-idUSKBN25M1AX> 26 agosto 2020

Analogamente, il rischio di nuove rappresaglie in Repubblica Centrafricana rimane alto¹³, nonostante alle recenti elezioni Touadera sia stato riconfermato alla guida del Paese. Il clima di terrore e insicurezza ha caratterizzato il periodo pre-elettorale e continua ad essere una costante nella vita di tutti i giorni della nazione. La RCA è uno Stato diviso in cui vari gruppi armati si spartiscono una grande porzione del territorio, mettendo più volte in pericolo i contingenti internazionali, tra cui quello di MINUSCA delle Nazioni Unite. L'Alto rappresentante Josep Borrell si è espresso¹⁴ sulle vicende legislative centrafricane supportando il risultato delle elezioni e auspicando che non solo il governo ma tutta la classe politica si adoperi a favore di un dialogo costruttivo e credibile per promuovere la stabilità nazionale. L'unione è impegnata a supporto di MINUSCA e nella de-escalation degli scontri nel 2013 con una serie di operazioni a guida francese, per ultima **EUFOR** (European Union Force) **RCA**, attualmente operante nella nazione. Dall'affiancamento operativo a missioni di addestramento, l'Unione ha avuto un impatto positivo sulla nazione, evitando che la guerra civile creasse un vuoto istituzionale e di conseguenza un possibile *failed states*. Il processo di costruzione delle capacità e supporto alle autorità nazionali degli ultimi anni rimane al centro dei mandati ma attualmente con uno Stato sempre meno sicuro.

In Somalia, le missioni europee sono state prorogate di recente fino al 2022¹⁵. Da una parte **Operazione Atalanta** monitora via mare la presenza di traffici illegali di armi e droghe, dall'altra, via

¹³ La Stampa, *Oltre 30mila persone in fuga dal Centrafrica dopo le elezioni* <https://www.lastampa.it/esteri/2021/01/09/news/oltre-30mila-persone-in-fuga-dal-centrafrica-dopo-le-elezioni-1.39751406> 9 gennaio 2021

¹⁴ *Repubblica Centrafricana: Ue, rispettare risultati delle elezioni, no alle violenze*, Agensir <https://www.agensir.it/quotidiano/2021/1/5/repubblica-centrafricana-ue-rispettare-risultati-delle-elezioni-no-alle-violenze/> 5 gennaio 2021

¹⁵ Consiglio dell'UE, Operation ATALANTA, EUTM Somalia and EUCAP Somalia: mandates extended for two more years, 23 dicembre 2020

terra, **EUCAP ed EUTM Somalia** si impegnano nei processi di costruzione delle capacità ed *institutional building*. Il ruolo dell'Unione in questo Stato del Corno d'Africa è centrale per monitorare l'attività dei gruppi estremisti e criminali dell'area, oltre che ovviamente aiutare lo Stato nel solidificare il proprio apparato di sicurezza ed istituzionale. In coordinazione con UNISOM, i contingenti europei lavorano oramai da più di dieci anni nel Paese e specialmente nel mezzo di una crisi globale di questa portata, il segnale che ha voluto dare l'Unione è stato quello di non voler lasciare nuovamente sola la nazione. I mandati¹⁶ sono stati ritoccati in modo tale da occuparsi sia di nuovi che emergenti problematiche causate da una maggiore influenza dei gruppi jihadisti di Al-Shabaab nel Corno d'Africa. Il focus sui traffici illegali è stato studiato per andare ad intaccare le principali attività con le quali questi gruppi si finanziano, analogamente a quanto venne fatto oramai più di 10 anni fa con le operazioni di anti-pirateria.

L'UE nei Balcani ed Eurasia

Nei Balcani, **EULEX** (European Union Rule of Law Mission) **Kosovo** continua il suo operato a favore di una maggiore integrazione della nazione con i partner europei e le vicine nazioni. Il 24 gennaio 2020¹⁷ Lars-Gunnar Wigemark è stato nominato capo della missione, in precedenza ha ricoperto il ruolo di capo della delegazione dell'UE in Bosnia-Erzegovina e di rappresentante speciale dell'UE per lo stesso Stato. La missione è stata rinnovata fino al giugno 2021. Parlando di Bosnia, **EUFOR**

¹⁶ EUNAVFOR Op Atalanta, *Operation ATALANTA 's new mandate enters into force on 1st of January 2021. New tasks will reinforce the EU NAVFOR's counter-piracy core responsibilities*. <https://eunavfor.eu/operation-atalantas-new-mandate-enters-into-force-on-1st-of-january-2021-new-tasks-will-reinforce-the-eu-navfors-counter-piracy-core-responsibilities/> 30 dicembre 2020

¹⁷ European Western Balkans, *Ambassador Wigemark began his mandate as the new Head of EULEX Kosovo* <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/24/ambassador-wigemark-began-his-mandate-as-the-new-head-of-eulex-kosovo/> 24 gennaio 2020

Althea ha svolto azioni di sostegno diplomatico ed amministrativo nelle recenti elezioni di questo autunno. A tal proposito il Consiglio ha votato delle conclusioni il 12 ottobre nelle quali ribadisce il pieno sostegno alla legittimità dello Stato e delle sue pratiche democratiche, invitando “tutti gli attori politici ad astenersi da una retorica provocatoria e fonte di divisioni durante il periodo elettorale e a concentrarsi sulla risposta alle 14 priorità fondamentali individuate nel parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'UE, approvato dal Consiglio nel 2019, e in linea con l'interesse di tutti i cittadini a progredire verso l'Unione europea”¹⁸

Spostandoci verso l'Eurasia, **EUMM** (European Monitoring Mission) **Georgia** è stata rinnovata questo dicembre fino al 2022 con un budget di circa 44 milioni di euro. L'attività di monitoraggio del confine del Abcazia del Sud rimane un punto strategico per l'Unione come ribadito dal Comitato politico e di sicurezza. Non pervengono novità invece da **EUBAM Moldavia/Ucraina** e dalla missione EU nello stretto di Rafah in Israele, ancora bloccata ed impossibilitata ad operare per via di un teatro operativo non sicuro per il personale europeo.

I programmi della difesa europea tra fondi e progetti PESCO

Oltre le vicissitudini legate alle missioni, il 2020 è stato l'anno in cui si è deciso il budget europeo per i progetti di ricerca nella difesa dal 2021 al 2027. Questo, infatti, sarà l'anno dell'effettivo lancio dell'**EDF** (Fondo europeo per la difesa) dopo che le due fasi preparatorie sotto nome di PADR (Prepar Action for Defence Research) ed EDIDP (European Defence Industrial

¹⁸ Consiglio dell'UE, *Bosnia-Erzegovina: il Consiglio adotta conclusioni sull'operazione EUFOR ALTHEA*, 10 dicembre 2020

Development Programme) hanno iniziato la finalizzazione dei loro primi cicli di ricerca e sviluppando di tecnologie spendibili per la creazione di nuovi assetti Made in EU. Nonostante in alcuni documenti precedenti la pandemia il fondo sarebbe dovuto dotarsi di 14 miliardi, quelli arrivati sul tavolo, alla fine delle trattative, sono stati la metà¹⁹. Avere minori fondi significa necessariamente fare una selezione più attenta sui progetti da finanziare ma potenzialmente anche un maggiore contributo in termini relativi su quest'ultimi. L'Unione nel decidere quali progetti portare avanti farà affidamento sulla **CARD** (Coordinated Annual Review on Defence), un documento frutto dell'elaborazione degli specialisti dell'EDA (European Defence Agency) in grado di dare una visione d'insieme allo stato di interoperabilità delle forze europee e sul grado di armonizzazione del mercato della difesa. La produzione della CARD ha un ciclo di due anni ed è stata proposta per la prima volta insieme ad una nuova serie di strumenti nel 2016 dall'Alto Rappresentante Federica Mogherini, trovando solo nel 2020 la sua versione definitiva dopo una prima stesura di "prova" nel 2018.

Obiettivi del medio periodo

Questo documento si basa su un indice chiamato LoA (Level of Ambition), ovvero la capacità dell'Unione di soddisfare criteri che gli permettano di operare in quella che viene definita "autonomia strategica", questo livello viene definito in base alle capacità di dispiegamento e reazione in ambito militare e sulla capacità produzione di nuove tecnologie e assetti per la difesa di ogni singolo Stato membro attraverso dei parametri chiamati "High Impact Capability Goals". Essi danno il quadro delle capacità di uno Stato membro e formano degli standard da raggiungere nel

¹⁹ A. Brzozowski, *EU must prevent defence budget from being 'infected' by virus, officials warn*, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-must-prevent-defence-budget-from-being-infected-by-virus-officials-warn/> 16 luglio 2020

breve-medio periodo, per rendere l'Unione più efficiente come *security provider* nel ruolo disegnato dalla CSDP (Common Security and Defence Policy). Attualmente solo la metà²⁰ degli Stati dell'Unione riesce a soddisfare il LoA, individuando come debolezze principali la scarsa armonizzazione del mercato della difesa europeo, ancora ricco di duplicati, e la difficoltà di integrazione tra le varie forze europee fuori dal mantello atlantico.

I progetti di maggior rilievo strategico

Secondo il documento europeo²¹, duplicati e politiche industriali non coordinate generano costi maggiori per gli Stati membri. Le *supply chain* nazionali non sono in grado di soddisfare da sole il mercato interno e con una produzione che non segue i cicli vitali dei propri assetti, si genera l'urgenza di comprare prodotti extra-EU per un'immediata necessità di evitarne l'obsolescenza. Oltre l'armonizzazione dei processi industriali e produttivi si rivela come "urgente" operare tale trasformazione anche per gli elementi logistici, in modo tale da creare una sorta di Shengen delle forze armate. Uno dei punti focali del documento dell'EDA è la cosiddetta "**military mobility**" ovvero la capacità delle forze e mezzi europei di muoversi liberamente all'interno dei confini dell'Unione. Gli ostacoli a questo processo di integrazione sono molteplici, dal lato tecnico delle infrastrutture, a quello legislativo per consentire il transito delle unità da un confine all'altro. Il rilevamento di questa tematica come cruciale è emerso ancor prima delle conclusioni della CARD. Gli investimenti destinati all'EDF sono stati scorporati a quelli della *military mobility* che gode da sola di un miliardo e mezzo di euro di budget²².

²⁰ EDA, *2020 CARD Report; executive summary*

²¹ EDA, *Results of First CARD on Defence*, Factsheet, 20 novembre 2020

²² A. Brzozowski, *Europe's military mobility, a game-changer for regional infrastructure projects?*, Euractiv <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/europes-military-mobility-a-game-changer-for-regional-infrastructure-projects/> 23 settembre 2020

Attualmente inserita nel quadro dei progetti PESCO, la sua attuazione è stata sostenuta anche dalla NATO, la quale potrebbe anch'essa usufruire di una maggiore rapidità di spostamento all'interno del continente. Oltre il progetto sopracitato, la CARD evidenzia sei progetti sui quali investire il budget dell'EDF per modernizzare gli assetti e le capacità europee, a partire dall'urgenza di avere nuove linee di **Main Battle Tank**²³, fino alle questioni della Difesa spaziale, temi che saranno centrale sia nel breve che nel lungo periodo per la difesa e la sicurezza dell'Unione europea.

Guardando alle capacità operative e diplomatiche si evidenziano luci ed ombre. Analizzando l'azione esterna europea risulta che gli Stati membri impiegano circa un 7%²⁴ delle loro forze armate, nel totale a loro disposizione, nelle missioni targate UE. Un dato sin troppo basso per garantire una credibilità all'operato esterno europeo, contando inoltre che parte del personale civile è "secondment" ovvero in distaccamento rispetto al proprio ruolo nazionale e non facente parte dell'organico UE. La CARD evidenzia come ci sia ancora una scarsa volontà politica nel cooperare ed impegnarsi per gli Stati membri nelle missioni europee. Una delle difficoltà riscontrate risiede nel finanziamento delle missioni che ricade per le parti operative ancora sulle nazioni partecipanti. Attualmente il meccanismo di finanziamento della CSDP, Athena, permette di coprire solo alcune spese logistiche e di personale se sotto contratto con l'Unione. A riguardo, sono stati fatti importanti passi avanti nel 2020 per avviare l'**EPF** (European Peace Facility), un fondo simile ad Athena ma capace di sovvenzionare più aspetti dell'azione esterna europea. Pensato dall'ex Alto Rappresentante Federica Mogherini, l'idea dietro questo è dare un budget, creato

²³ E. Sabatino, *EU Defence: Franco-German Cooperation and Europe's Next Generation Battle Tank*, Rome, IAI, August 2020, 4 p., 7 agosto 2020

²⁴ EDA, 2020...

con il fondo, alla Commissione, in grado così di avere un potere decisionale maggiore rispetto la politica estera europea. Se gli oneri e gli onori rimangono ancora tutti agli Stati, questi risulteranno sempre più influenti e condizionanti dei vari organi di rappresentanza ed indirizzo. Il tentativo è quello di poter dare maggiore poteri alla Commissione rispetto che al Consiglio. Il nuovo fondo per le missioni in coordinazione con quello per la ricerca e lo sviluppo di assetti potrebbe dare finalmente all'Unione Europea, come istituzione, la forza di far girare il complicato meccanismo dell'azione esterna con le proprie forze.

I principali scenari del post-pandemia tra sicurezza regionale e sea-power

La domanda che molti analisti di geopolitica si chiedono è come saranno le relazioni internazionali nel giorno in cui l'emergenza dovuta al virus finirà. Quali cambiamenti saranno accorsi in questo periodo tali da far mutare nel breve e nel medio periodo gli equilibri geopolitici? La pandemia ha reso ancora più difficile l'azione esterna e le missioni internazionali in generale per ovvi motivi e bisogna tener conto che nel 2021 parte di queste difficoltà potrebbero persistere ed è quindi opportuno avere chiara una visione di quello che potrebbe presentarsi di fronte l'Unione nei prossimi 12 mesi.

Il Sahel tra colpi di Stato e Jihadismo

I piani geo-economici dei principali attori globali nella regione rimangono saldi, con alcuni di questi capaci di prendersi ulteriore spazio lasciato dalla crisi economica e sanitaria con le nazioni in difficoltà²⁵. Per rimanere rilevante, l'Unione non può contare sui

²⁵ ANSA, Cina pronta a contribuire a portare pace nel Sahel https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/notiziario_xinhua/2020/11/17/cina-pronta-a-contribuire-a-portare-pace-nel-sahel_a8089b61-e975-46ef-b751-186b4625deb5.html 17 novembre 2020

solli strumenti di *soft power* dato che la situazione in Sahel ed in Corno d'Africa rischia di causare nuove ondate di instabilità che potrebbero minare la leadership dei governi locali. In quest'anno più che mai, l'Europa è chiamata al ruolo di *security provider* in Africa. Nel 2021, episodi come quello del Golpe in Mali potrebbero ripetersi data l'estensione e l'entità degli attentati perpetrati dai jihadisti. In questo scenario è in dubbio anche la presenza francese con **Barkhane**. Il prezzo in vite umane, pagato dalla Francia nel Sahel, analogamente ad un mancato appoggio politico europeo, potrebbe rendere meno certa una presenza incondizionata di Parigi²⁶. Il mandato della missione di *capacity building*, scaduto a gennaio, è stato rinnovato di altri due anni fino al 2023²⁷ intervenendo su parte di esso per far sì che il personale amministrativo riprenda controllo di alcune aree al centro del Paese. EUTM Mali rinnovata a giugno, un paio di mesi prima del Golpe, ha dovuto sospendere le sue attività in attesa di capire con quale autorità confrontarsi dal punto di vista politico e militare. La missione ha solo di recente cambiato comandante, con lo spagnolo Fernando Garcia²⁸ che subentra al tedesco Boddeker. L'addestramento delle forze armate maliane rimane un tassello fondamentale per pretendere il controllo dei territori contesi con i Jihadisti. MINUSCA e Barkhane rimangono per ora impegnate nelle operazioni cinetiche e di sorveglianza dei territori a nord-est del Paese ma senza un continuo supporto e rifornimento di mezzi e uomini, data l'estensione del territorio e la ramificazione dei gruppi armati criminali, gli sforzi africani e francesi rischiano di produrre effetti solo nel breve periodo. È indubbio serva una

²⁶ AGC Communication, Francia. Parigi si prepara a ritirare presto le sue forze dalla regione del Sahel <https://www.agcnews.eu/francia-parigi-si-prepara-a-ritirare-presto-le-sue-forze-dalla-regione-del-sahel/> 29 dicembre 2020

²⁷ Council of the Eu, EUCAP Sahel Mali: mission extended until 31 January 2023 and mandate adjusted, 11 gennaio 2021

²⁸ <http://www.bruxelles2.eu/2021/01/nouveau-commandant-adjoint-a-eutm-mali/>

leadership più forte nella nazione, capace di andare a braccio con le forze armate, potendo così generare una politica abbastanza forte internamente e nella regione da supportare l'operato internazionale generando un moltiplicatore positivo agli effetti degli interventi esterni.

Dato un mandato che si concentra nel *capacity building*, difficilmente vedremo una ritirata europea, nonostante cresca l'insicurezza. La sensazione è che, però, l'insieme della crisi economica e sociale causata dalla pandemia non permetta all'Europa un focus come lo si potrebbe fare in altri tempi in una regione così complessa come il Sahel. Uno dei punti su cui si basa la collaborazione con i G5 è la formazione di una **joint force** tra questi Stati, un gruppo di cinque mila unità addestrate per operare nell'area e favorire la normalizzazione in situazioni di crisi. Essendo ad oggi un progetto compiuto solo parzialmente, le possibilità che questo venga portato a termine, tra il discorso pandemico e di nuova insicurezza per il personale europeo, entro il 2021, sono veramente poche. Il rischio concreto è che senza una nuova rinvigorita politica nazionale in Mali, si potrebbe scivolare verso lo scenario del 2012, nel quale i gruppi criminali tornano a prendere controllo di parte dei territori ed insidiare i governi regionali. Il difficile lavoro di *institutional buiding* con **EUCAP Sahel Niger** nella vicina nazione è stato investito anch'esso colpito, fisicamente e simbolicamente, dall'attentato che ha causato recentemente più di cento morti²⁹. La missione in Niger in scadenza per l'autunno 2020, però, ancora non ha subito un rinnovo ufficiale.

Il Sahel rimane una regione fondamentale per l'Europa, non solo per gli accordi economici ma anche per quelli politici, dal contro-

²⁹ M. Aksar, *Niger village attacks killed 100, says prime minister*, <https://www.reuters.com/article/us-niger-security/niger-village-attacks-killed-100-says-prime-minister-idUSKBN2980MS> 3 gennaio 2021

terrorismo all'immigrazione, i dossier aperti rientrano nella teoria della EUGS (EU Global Strategy) di difendere l'EU dalla minacce esterne difendendo a sua volta i propri partner. A livello geopolitico, essendo una regione di confine tra il Maghreb ed il resto dell'Africa e caratterizzata da una geografia che non permette di definire precisamente i confini degli Stati, gli eventi che accadono nella zona sub-sahariana³⁰ hanno inevitabilmente ripercussioni a lungo raggio nel vicinato. La debolezza delle governance e la porosità dei confini nazionali, creano una macro-area nella quale traffici illeciti e attività criminali proliferano. L'obiettivo dell'Europa è appunto quello di ristabilire l'integrità territoriale di questi Stati, partendo dal Mali, per normalizzare e controllare questi fenomeni illegali.

Il Mediterraneo e la questione libica

La sicurezza dell'Unione passa inevitabilmente dalla capacità che ha questa di controllare e monitorare quello che avviene nell'immediato vicinato. La pandemia ha accentuato le crisi di quegli Stati già in difficoltà e rischia di generare una reazione a catena che potrebbe portare a nuove ondate migratorie verso il continente europeo. Questi flussi non necessariamente passeranno per Tripoli, infatti si sta notando una maggior affluenza di partenze dalla Tunisia³¹ e Gibilterra, nonché dalla rotta balcanica. Per l'Unione è di primaria importanza che oltre la situazione di grave crisi causata dalla pandemia, non vi siano altri shock sociali. In questo senso, preservare il sentimento di sicurezza da parte della popolazione europea è un punto politico che sarebbe da tenere in primaria importanza.

Il Mediterraneo sarà uno dei protagonisti del 2021 se non altro per la questione libica, con la **Turchia** oramai tra le forze più decisive

³⁰ Sahel significa per l'appunto "bordo del deserto"

³¹ S. Kimball, *Tunisian border traders, smugglers struggle to survive amid COVID*, Al Jazeera <https://www.aljazeera.com/features/2021/1/24/tunisian-border-traders-smugglers-struggle-to-survive-amid-covid> 24 gennaio 2021

ed influenti nell'area. L'interesse dell'UE è quello di avere una **Libia** quanto più pacificata ma se gli Stati membri sono d'accordo nella sostanza, meno lo sono è nella forma. Le scintille di Francia e Grecia, rispetto la Turchia, rendono il dialogo con il GNA di Al-Sarraj una partita a scacchi. L'ipotesi di dimissioni annunciate da Al-Sarraj e poi posposte³², sono da leggersi come un tentativo di apertura verso un dialogo meno influenzato da attori esterni. L'idea è di formare un nuovo esecutivo, basato sulle volontà di Tripolitania e Cirenaica, senza però figure troppo ingombranti come quella di Haftar o di Sarraj. Per l'Unione, avere un dialogo con la Libia significa discutere di rotta dei migranti, interessi energetici e controterrorismo. Temi che invece vengono affrontati l'Egitto di Al-Sisi e la Tunisia di Mechichi. Il problema principale dalla caduta di Gheddafi è stato per l'appunto trovare un interlocutore che potesse portare una voce unica dal ricco contesto tribale libico, in grado così di generare partenariati con i vari Stati membri. L'ipotesi di elezioni, annunciate per il dicembre 2021, non è da considerarsi come una certezza ma più un obiettivo ideale da raggiungere per il quale la delegata delle Nazioni Unite, Stephanie Williams, sta lavorando da qualche mese attraverso ripetuti incontri con Al-Sarraj³³. Questi incontri, facilitati dalla mediazione italiana, hanno come tentativo quello di inserire clausole e premesse favorevoli affinché il processo di mediazione abbia un carattere inclusivo. Entrambi i fronti, **Egitto** compreso, riconoscono il valore dell'interlocuzione italiana, in grado di assicurare una maggiore imparzialità rispetto altri attori più centrali come Turchia o Emirati.

³² Sicurezza Internazionale, *Libia: al-Sarraj esortato a rinviare le sue dimissioni* <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/10/30/libia-al-sarraj-esortato-rinviare-le-sue-dimissioni/> 30 ottobre 2020

³³ F. Michelin, *Libia, retroscena dell'incontro romano tra Williams e Serraj* <https://formiche.net/2021/01/libia-retroscena-dellincontro-romano-tra-williams-e-serraj-anticipato-da-formiche-net/> 10 gennaio 2021

Il ruolo di **Irini** nel monitorare l'embargo sarà fondamentale per limitare la proliferazione di armamenti nel Mediterraneo. Nonostante le criticità e perplessità sollevate in precedenza, l'augurio è che a pieno regime di assetti e personale, la missione riesca ad intercettare i traffici illeciti verso il Paese e di conseguenza disincentivandoli. In questo scenario più che in altri, il supporto atlantico sarà un tassello decisivo, Sea Guardian ha costituito un partner sinergico con Sophia sotto gli aspetti di scambio delle informazioni e coordinazione tra i mandati. Attualmente tale sinergia non è stata replicata con Irini ma ci si aspetta che con la nuova presidenza americana, alcuni meccanismi all'interno della NATO tornino a favorire una maggiore cooperazione con le operazioni internazionali europee.

Sicurezza marittima in
Africa occidentale

L'EEAS ha lanciato lo scorso 25 gennaio il primo progetto pilota della *Coordinated Maritime Presence* (CMP) per l'azione esterna europea nel Golfo di Guinea. L'Unione come operatore nella *maritime security* è già stata messa all'opera nel Mediterraneo con Op. Sophia prima, ed Irini poi, e a largo dell'Oceano Indiano occidentale con Op. Atalanta ma le problematiche legate alla pirateria ed i traffici illeciti nel Golfo di Guinea³⁴ hanno richiamato ulteriormente l'attenzione dell'azione esterna europea. I dati relativi alla pirateria in quest'area sono aumentati in concomitanza con l'accentuarsi della crisi economica, con navi cargo ed equipaggi presi di mira da bande criminali. Stando ai dati dell'ISS si è passati da sessantaquattro abbordaggi riusciti nel 2019 agli ottantaquattro del 2020, ovvero il 90% dei totali avvenuti nel mondo nell'ultimo anno. Il fenomeno non è nuovo per l'area

³⁴ I. Okafor-Yearwood, D.Reva, T. Walter, *Focusing on piracy is counter-productive if strategies neglect other maritime security problems in coastal communities*, ISS, 10 febbraio Africa 2021
<https://issafrica.org/iss-today/gulf-of-guinea-piracy-a-symptom-not-a-cause-of-insecurity>

ma l'intensità con la quale sembra presentarsi ha allarmato sia la sfera militare che civile legata al commercio.

Il CMP consentirebbe agli Stati membri, attraverso assetti aerei e navali già in dispiegamento, di poterli usare a favore delle iniziative dell'Unione senza la necessità di creare nuove missioni, snellendo di molto quindi l'iter burocratico e di policy making che riguarda queste missioni. Dato il precedente successo di Atalanta in operazione di anti-pirateria, l'Unione avrebbe anche una base da cui poter prendere ispirazione. Al tempo fu cruciale la coordinazione degli interventi tra Unione e NATO con Ocean Shield, in grado di creare una sorta di muro capace di dissuadere ed intercettare gli attacchi pirati somali. Una macro differenza che ci sarebbe col caso somalo è piuttosto legata all'inserimento nel progetto di operazioni di addestramento ed *institutional building* in grado di formare e dare i mezzi alla Guardia costiera somala per poter un giorno fronteggiare autonomamente il problema della pirateria e dei traffici illegali ad essa collegati. Per il caso guineano, missioni a terra di supporto non sembrano per ora previste ma sono sicuramente altamente auspicabili.

2. Relazioni diplomatiche ed economiche nel mondo multipolare

In questa seconda parte del report verranno trattate aree ed attori che non necessariamente si interfaceranno con l'Unione in uno scontro frontale ma che inevitabilmente saranno oggetto di dispute sul piano diplomatico ed economico. Per questo, con l'aiuto di altri collaboratori del Centro studi, si è scelto di utilizzare l'ultima parte del report come appendice per dare una visione d'insieme dell'azione esterna dell'unione Europea.

La Geopolitica dell'Artico

a cura di *Nicolas Drago*

Nei primi anni 2000, l'Artico è tornato a occupare una posizione rilevante nel sistema internazionale, in seguito all'insorgenza degli effetti del riscaldamento globale che potrebbero permettere l'apertura di nuove rotte di navigazione e lo sfruttamento degli idrocarburi e dei minerali, celati altrimenti sotto una coltre di ghiaccio spessa millenni. L'apertura delle porte del Circolo Polare Artico ha coinciso con il timore dei principali consumatori globali di materie prime, quali gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, e l'India, che le loro riserve energetiche presto si sarebbero esaurite, generando bramosia per le attività di esplorazione ed estrazione nella regione ormai accessibile durante i mesi più caldi dell'anno. Infatti, uno studio pubblicato nel 2008 dallo *United States Geological Survey* stima che il potenziale energetico dell'Artico potrebbe conglobare il 13% del petrolio, il 30% di gas naturale e il 20% di gas liquido³⁵. La maggior parte dei giacimenti in questione è disposta o sulla terraferma o entro le 200 miglia nautiche della zona economica esclusiva degli Stati costieri dell'Oceano Artico, pertanto, a dispetto delle previsioni più pessimistiche, non è mai esistita una “corsa internazionale per l'Artico”. L'interessamento per le **fonti energetiche** e per l'estensione della stagione di navigazione hanno contribuito, di conseguenza, a canalizzare l'attenzione delle comunità autoctone e degli Stati artici in direzione di profitti economici considerevoli; inoltre, tali prospettive lucrose appetiscono persino gli Stati aventi interessi commerciali ragguardevoli o quelli le cui catene di approvvigionamento o il cui interesse economico dipendono dal trasporto delle merci attraverso le rotte marittime. Probabilmente,

³⁵ United States Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, 2008.

la Rotta del Mare del Nord, che si estende dallo Stretto di Kara allo Stretto di Bering, sarà la via più trafficata, dal momento che il celebre Passaggio a Nord Ovest, con il suo dedalo di isole, potrebbe richiedere più tempo prima che diventi una rotta di transito commercialmente praticabile. Pertanto, gli affari internazionali artici sono definiti dalla crescente assertività di Stati come la Cina, la Russia, e gli Stati Uniti e dalle loro relazioni, che non si esauriscono in considerazioni di natura **geo-economica** ma, al contrario, si alimentano dal proprio pensiero strategico globale.

Nonostante le tre grandi potenze summenzionate abbiano sviluppato una propria strategia per l'Artico, la regione è ancora contraddistinta da un clima di cooperazione, in osservanza delle disposizioni - non vincolanti - del **Consiglio Artico**³⁶ e della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare³⁷. Il Consiglio Artico non è presieduto solamente dagli Stati artici, ma anche da partecipanti permanenti e da Stati osservatori, che non hanno il diritto al voto ma possono proporre spunti di discussione all'ordine del giorno. Nonostante lo spirito del *forum* sia notoriamente volto al mantenimento della pace e della stabilità nella regione, l'ammissione di nuovi Stati osservatori potrebbe essere motivo di tensioni: nel 2013, ad esempio, la Russia si è opposta strenuamente all'accettazione nel Consiglio dell'India³⁸. Nuova Delhi ha rivendicato infatti la propria presenza nell'Artico in virtù dei suoi studi scientifici decennali che potrebbero rivelare l'impatto del cambiamento climatico sui monsoni e sull'agricoltura indiana. Numerosi altri Stati, proprio come l'India,

³⁶ <https://arctic-council.org/en/explore/work/cooperation/>

³⁷ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 16 Novembre 1994.

³⁸ Parlamento Europeo, *A Balanced Arctic Policy for the EU*, Luglio 2020.

non vogliono più conformarsi al regime di *governance* imposto da altri.

L'Unione Europea sta cercando di inserirsi timidamente all'interno di questo mosaico geopolitico, nonostante sin dal 1995 la Svezia e la Finlandia, attraverso il loro ingresso nella Comunità, le abbiano attribuito transitivamente prerogative artiche. A partire da quel momento, l'Unione Europea ha occupato una posizione geografica e istituzionale peculiare rispetto all'Artico, il quale include territori degli Stati membri - Finlandia, Svezia, e Danimarca -, degli Stati membri dello Spazio Economico Europeo - Norvegia e Islanda -, e Stati terzi a statuto speciale - isole Svalbard -. Negli ultimi anni, un numero di Stati non artici sempre più grande ha prodotto la propria strategia nazionale per l'Artico, come la Francia (2016 e 2019), la Germania (2013 e 2019), l'Olanda (2014), l'Italia (2015), la Spagna (2016), e il Regno Unito (2013 e 2018); questo implica che qualora l'Unione Europea intenda assumere la veste di mediatore tra gli interessi degli Stati artici e degli Stati non artici dovrebbe dotarsi anzitutto di una strategia propria che sia capace di bilanciare primariamente le strategie individuali degli Stati membri. Dal 2008, le istituzioni dell'Unione hanno prodotto diverse dichiarazioni con l'obiettivo di plasmare una politica artica comunitaria coerente e integrata: le più recenti sono la Comunicazione Congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante del 2016³⁹ e una risoluzione del Parlamento del 2017⁴⁰. Tali dichiarazioni hanno mirato a rafforzare il profilo dell'Unione Europea nella regione artica in

³⁹ Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza & Consiglio Europeo. *Joint Communication to the European Parliament and Council: an Integrated European Union Policy for the Arctic*, 27 Aprile 2016.

⁴⁰ Parlamento Europeo, *An Integrated EU Policy for the Arctic*, 16 Marzo 2017.

riferimento al cambiamento climatico e alla salvaguardia dell'ambiente artico, allo sviluppo sostenibile artico ed extra-artico, e alla cooperazione internazionale sulle questioni artiche. La contromisura principale alla questione del cambiamento climatico avanzata dalla comunicazione congiunta del 2016 ha riguardato la ricerca: il Programma Europeo per l'Innovazione e la Ricerca, noto come Horizon 2020, e i Fondi Strutturali e di Investimento Europei hanno allocato alla ricerca artica circa 300 milioni di euro, finanziando più di 45 progetti. Questi stessi finanziamenti hanno promosso altresì la cooperazione internazionale attraverso l'accesso alle infrastrutture di ricerca europee agli Stati artici non appartenenti all'Unione Europea, quali la Russia, gli Stati Uniti, e il Canada con lo scopo di studiare, ad esempio, le variazioni strutturali del permafrost e del ghiaccio marino.

Con il programma Copernicus, invece, l'Unione spera di poter concepire tecniche di navigazione più sicure a beneficio dell'espletamento delle attività marittime, terrestri, e spaziali. Oltre alle iniziative funzionali alla scienza e ricerca, l'Unione Europea ha stipulato accordi multilaterali giuridicamente vincolanti, come la Convenzione di Parigi del 2015. Quanto allo sviluppo sostenibile, l'Unione Europea riconosce che la scarsità della popolazione, la limitatezza delle reti logistiche, e la fragilità delle condizioni ambientali possano costituire un ostacolo alla protezione e alla prosperità dell'Artico nel medio e nel lungo termine; per questo, le più alte cariche istituzionali europee ritengono necessario implementare **l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite** per il progresso delle dimensioni economica, sociale, e ambientale nell'Artico. Infine, per quanto concerne la

cooperazione internazionale, l'Unione Europea partecipa ai gruppi di lavoro del Consiglio Artico.

Negli ultimi mesi del 2020, la Commissione Europea ha annunciato che tra le priorità del nuovo anno ci sarà anche la produzione di una nuova strategia per l'Artico, attraverso la quale l'Unione Europea per la prima volta potrà avanzare i propri interessi e assumere una posizione più influente nel mondo, pur continuando a espletare le sue funzioni di capofila nella lotta al cambiamento climatico e nella promozione dello sviluppo sempre più sostenibile.

L'eredità dei rapporti transatlantici nell'equazione della presidenza Biden

a cura di *Emanuele Appolloni*

I rapporti tra gli Stati Uniti e gli Stati del continente europeo sono da circa 70 anni uno dei punti fermi dell'agenda degli attori in questione per quanto concerne la politica estera che, in misura minore o maggiore, hanno dovuto tener conto dei vincoli che li legano e dell'influenza reciproca. I quattro anni della presidenza Trump hanno segnato uno dei punti di minimo storico nelle relazioni tra le due sponde dell'Oceano Atlantico, tanto per quanto riguarda gli Stati Uniti con l'Unione Europea, quanto per i rapporti interni alla NATO. Il processo che ha caratterizzato questo quadriennio può quindi definirsi di frattura tra le parti, che hanno progressivamente assunto posizioni diverse e contrastanti. Uno dei principali fattori che ha portato a questa crisi nelle relazioni transatlantiche è stato l'approccio dell'uscente Amministrazione di Washington. Già prima dell'inizio del suo mandato il presidente **Trump** aveva messo in chiaro come gli Stati Uniti avrebbero perseguito obiettivi più strettamente legati al loro interesse e posto in secondo piano la retorica che vedeva il Paese

come una guida internazionale. Gli attori in questione, per poter avviare un processo di riavvicinamento, necessitano non solo di un livello di cooperazione maggiore e più inclusivo ma anche, e forse soprattutto, di un nuovo approccio relativo al *soft power* attraverso l'utilizzo di una retorica molto diversa da quella che ha caratterizzato gli ultimi anni. Tali questioni avevano già trovato spazio alla fine del 2018⁴¹ e avevano visto proprio nell'operato del presidente un elemento fortemente problematico e di destabilizzazione del contesto internazionale tanto con i competitor (su tutti l'uscita dall'accordo sul nucleare con l'Iran) quanto con gli alleati europei. Le principali questioni che hanno fatto mettere in discussione la salubrità dei rapporti tra il continente europeo e gli Stati Uniti erano legate al budget per la NATO e a un maggiore protezionismo commerciale statunitense, cui si andava sommando il sostegno al Regno Unito per la Brexit.

Sul fronte **NATO** il criticismo è stato ancora più forte. Già in campagna elettorale il futuro presidente aveva definito come "obsoleta" l'alleanza, in quanto non era stata in grado di fronteggiare adeguatamente il problema del terrorismo internazionale. Se le critiche di obsolescenza e di scarsa "*responsiveness*" non erano nuove, più radicale era la volontà di porre delle condizioni più restrittive per un eventuale impegno degli U.S.A. secondo l'Art.5 del Trattato per la difesa collettiva. Il nodo centrale della questione era il mancato raggiungimento da parte di molti alleati europei della quota del 2% del PIL nazionale destinato alla difesa⁴² arrivando a minacciare un ritiro delle forze statunitensi presenti sul continente nel caso in cui gli europei non avessero rispettato gli impegni economici. Queste posizioni sono

⁴¹ Foreign Affairs, *Has the Transatlantic Alliance Been Irreparably Damaged?*, 16 ottobre 2018

⁴² D. E. Sanger, M. Haberman, *Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack*, The New York Times, 20 giugno 2016

state ripetutamente capovolte dal presidente e dal suo staff, come nel caso della conferenza di Monaco⁴³, nel summit di Bruxelles del 2017⁴⁴ e di nuovo nell'estate dello stesso anno sempre in merito all'Art. 5 del Trattato.⁴⁵ Anche rispetto alla lotta al terrorismo è stata fatta un'inversione di marcia sull'obsolescenza dell'Alleanza. Ciò che è rimasto un punto fermo nelle critiche mosse alla NATO è stato quindi il mancato raggiungimento della soglia del 2% da parte degli alleati, posizione che nella conferenza di Bruxelles del 2018 è stata ulteriormente irrigidita auspicando il raggiungimento del 4% destinato alla spesa militare e attaccando frontalmente la Germania definendola *"a captive of Russia"*⁴⁶ segnando quindi un ulteriore cambio di atteggiamento (e di retorica) nei rapporti transatlantici.

Dal punto di vista europeo gli ultimi quattro anni possono essere letti come un segnale importante riguardo un cambiamento di rotta non solo sulle **politiche di difesa** congiunta, ma soprattutto come un'occasione per avviare un cambio di visione nel settore della sicurezza. Per l'Europa si potrebbe presentare un *"turning point"* in cui avviare una fase di sganciamento dalla dipendenza militare statunitense e coltivare una difesa comune continentale, come in parte dimostrato dall'approvazione di 8 miliardi di euro destinati al Fondo europeo della Difesa.⁴⁷ L'industria europea della difesa ha le capacità per poter sostenere uno sforzo simile, ciò che realmente manca è una visione strategica e geopolitica coerente

⁴³ S. Erlanger, A. Smale, *In Munich, Pence says U.S. commitment to NATO is "unwavering"*, The New York Times, 18 febbraio 2017

⁴⁴ J. Pramuk, *Trump gave a speech to NATO leaders, but it's what he left out that got their attention*, CNBC, 25 maggio 2017

⁴⁵ J. Pramuk, *Trump endorses NATO's mutual defense pact in Poland, after failing to do so on first Europe trip*, CNBC, 6 luglio 2017

⁴⁶ J. Diamond, *Trump opens NATO summit with blistering criticism of Germany, labels allies "delinquent"*, CNN, 11 luglio 2018.

⁴⁷ Consiglio dell'UE, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Maggio 2020, p.12

come affermato dal presidente francese **Macron**.⁴⁸ Il tutto mantenendo una particolare attenzione verso una più stretta collaborazione tra NATO e UE evitando al contempo ridondanze non necessarie.

Il fatto che la presidenza Trump lasci molte scorie nei rapporti transatlantici è un dato di fatto, ciò che tuttavia gli europei devono essere in grado di comprendere è se e quanto il nocciolo della linea politica estera e strategica degli Stati Uniti possa cambiare con il nuovo corso. A livello comunicativo è indubbio come la figura di **Biden** si sia posta quasi all'antitesi della retorica aggressiva del suo predecessore, la nuova amministrazione ha il compito di riaprire finestre di dialogo con i principali alleati (non solo europei) e competitor che si erano chiuse o notevolmente ristrette negli anni precedenti. Se una retorica più conciliante e adeguata alle sedi internazionali è un notevole passo in avanti rimane da comprendere quali saranno le mosse concrete.

Partner e rivali: cosa aspettarsi dal futuro delle relazioni EU-Cina

a cura di *Lorenzo Bazzanti*

Nell'ultimo decennio siamo stati testimoni della «consacrazione» della Repubblica Popolare Cinese a potenza globale, realtà resa possibile dalla rapidissima crescita dell'economia cinese, che ha saputo produrre numeri impressionanti. Se nel 1980 il PIL della Cina non riusciva ad arrivare a 300 miliardi di dollari, nel 2019 ha superato i 14000 miliardi. Dato un tasso di crescita medio del 6%, la seconda economia mondiale sembra destinata a diventare prima entro il

⁴⁸ <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

prossimo ventennio. Se durante la Grande Recessione il rallentamento dell'economia cinese è stato inferiore rispetto a quello del resto del mondo (una contrazione di un terzo di fronte al dimezzamento della crescita economica globale), questa è anche quella ad aver sofferto di meno la crisi economica causata dalla pandemia. Sebbene il PIL da solo non sia indice di benessere, di sicuro fornisce un'idea di quanto “pesi” Pechino sullo scacchiere internazionale, specie considerando che è proprio su questi numeri che la Repubblica Popolare Cinese ha costruito la strategia con la quale intende raggiungere i propri, ambiziosi, obiettivi globali. Ciò è evidente con la ***Belt and Road Initiative***, l'ambizioso programma di investimenti le cui ramificazioni terrestri e marittime collegano la Cina all'Europa continentale e ai porti del Mediterraneo.

Qui entra in gioco l'Unione Europea che, che per lungo tempo è stata vista dalla Cina una sorta di terreno conteso nel più ampio confronto strategico con gli Stati Uniti, un mercato sul quale estendere la propria influenza economica. Quando la crisi dello scorso decennio ha cominciato a farsi sentire in maniera drammatica anche in Europa, la Cina ha iniziato ad accrescere la propria presenza nel vecchio continente attraverso una serie di accordi bilaterali coi singoli stati e un'importante mole di investimenti. In questo contesto, l'unilateralismo degli Stati Uniti durante l'amministrazione Trump ha costretto gli europei a dover cercare un terreno comune con la Repubblica Popolare Cinese non solo in virtù del peso e economico del gigante asiatico, ma anche perché la Cina era (ed è tuttora) un attore con cui è indispensabile interfacciarsi su questioni che riguardavano la *governance* globale e il multilateralismo. Questa fase è coincisa con la campagna di promozione, da parte di Pechino, di un'immagine

della Cina come stakeholder responsabile e partner commerciale affidabile. Il pattern delle relazioni europee negli ultimi anni è dunque stato quello che ha visto la Cina adoperarsi per accrescere la propria influenza in Europa ed evitare (è questo l'obiettivo fondamentale di Pechino) che l'Unione Europea e gli Stati Uniti formassero un fronte comune in chiave anti-cinese, mentre l'Europa cercava di soddisfare la necessità di relazionarsi con la Cina, soprattutto in termini economici e commerciali, pur rimanendo ben evidenti le differenze di carattere valoriale tra le due parti. C'è molto del quadro appena descritto nel ***Comprehensive Agreement on Investments*** (CAI), l'accordo sugli investimenti raggiunto tra UE e Cina alla fine del 2020, dopo sette anni di negoziati e in fase di revisione in seno al Parlamento Europeo. L'accordo ha lo scopo di regolare il flusso di investimenti tra le due parti, insistendo sull'accesso reciproco ai rispettivi mercati e sulla parità di condizioni tra aziende europee e aziende cinesi. Dal punto di vista di Pechino, la volontà di arrivare a un accordo sugli investimenti con l'Unione Europea nasce dall'obiettivo di stringere i legami con i settori produttivi europei negli anni del *decoupling* con l'economia americana, per questo è rilevante il tempismo del raggiungimento dell'accordo, avvenuto prima dell'insediamento del neo presidente americano Biden, così da non concedere spazio all'Occidente per coordinarsi sulla questione, e creare anche qualche frizione tra le parti in causa. Per le autorità europee invece la necessità di raggiungere un accordo è stata dettata dall'obiettivo di trarre il massimo vantaggio dai legami economici che uniscono questi due importanti mercati, prendendo atto del fatto che l'economia cinese sarà quella che uscirà con meno difficoltà dalla crisi pandemica.

Forti preoccupazioni però sono sorte in merito al tema del lavoro forzato, toccato in maniera estremamente superficiale dall'accordo, che si limita ad accogliere l'impegno della Cina a ratificare alcune convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ma non fissa alcuna data di scadenza affinché ciò avvenga, elemento questo che ha suscitato inevitabilmente un certo scetticismo circa la reale volontà di Pechino di impegnarsi in tal senso. Scetticismo decisamente fondato, data l'inconsistenza di Pechino registrata quando negli ultimi anni si è trattato di tradurre nella pratica le concessioni fatte a livello diplomatico.

La verità è che ultimamente le ombre intorno alla Cina si sono moltiplicate: Xinjiang, Taiwan, **Hong Kong**, oltre ad una serie di dure esternazioni da parte di diplomatici cinesi (ultima e rilevante la minaccia del ministro degli esteri cinese Wang Yi rivolta al presidente del senato ceco Milos Vystrcil per aver "sfidato" il governo di Pechino visitando Taiwan) sono aspetti di fronte ai quali è sempre più difficile per l'Europa nascondersi rifacendosi al pragmatismo, considerato poi l'attaccamento ai valori europei, sempre enfatizzato dall'Unione nelle proprie relazioni col resto del globo. Dall'inizio della crisi pandemica, per di più, si è registrata una crescente sensibilità da parte degli stati membri dell'Unione Europea nei confronti delle sfide poste dalla Cina. La cosiddetta "diplomazia delle mascherine" non è riuscita distogliere l'attenzione da quella che è l'assertività cinese sullo scacchiere interazionale, oltre che dalle questioni sopracitate.

Proprio da questo crescente scetticismo potrebbe nascere quella che è drammaticamente mancata all'Unione Europea fino ad ora: una visione europea coerente e unitaria in merito alle relazioni tra Bruxelles e Pechino, che non si limiti alla sempre più difficile divisione in compartimenti stagni dei rapporti con la Cina

attraverso la definizione di quest'ultima come «partner negoziale, competitor economico e rivale sistemico» a seconda del dossier preso in esame. La direzione che i rapporti sino-europei prenderanno nel prossimo futuro passeranno necessariamente da tre questioni fondamentali: il lungo processo di revisione del CAI da parte del Parlamento Europeo, i cui toni nei confronti della Cina si sono induriti nel recente passato, specie in merito alla questione degli uiguri e dello Xinjiang, tanto da portare alla sospensione del primo round di riunioni per discutere della ratifica dell'accordo; il futuro del **5G** nel vecchio continente, e in particolare quali misure di sicurezza saranno prese dalle autorità europee nei confronti dei giganti tecnologici cinesi come Huawei; le future relazioni tra l'Unione Europea e la nuova amministrazione americana, che ha già espresso la volontà di un maggior coordinamento in merito alle sfide poste da Pechino.

Conclusioni

Da questo lungo excursus sullo stato dell'arte della difesa dell'Unione emerge come i mezzi a disposizione siano ancora insufficienti a coprire adeguatamente ogni fronte. Le più recenti sfide nei domini cibernetico e spaziale pongono il continente europeo nell'ottica di dover accelerare sui processi industriali e politici per rimanere al passo di partner e competitor. La realtà sembra di fatto muoversi più velocemente dell'Unione, divisa da regionalismi e politiche nazionali che ne minano il consolidamento.

Gli scenari critici dipinti dall'elaborato voglio dare la panoramica di questo mondo ancor meno eurocentrico rispetto agli ultimi anni. Per gli Stati membri sarà ancora più importante limitare gli effetti a cascata delle instabilità regionali africane o medio orientali, in

una situazione di evidente difficoltà dovuta alla pandemia, sommare crisi e problemi è la cosa meno auspicabile. Le energie programmatiche e monetarie vanno concentrate sui progetti del medio termine che possono ridare slancio al continente, renderlo sicuro e proiettarlo come ideale terzo polo dell'attuale dicotomia tra Stati Uniti e Cina.

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