

Concept Paper

**Audizione 3^a Commissione Affari Esteri e Difesa del Senato della Repubblica
27 Settembre 2023**

**“La centralità del Mediterraneo nelle priorità politiche, economiche, sociali e di sicurezza
dell'Italia nel quadro dell'appartenenza all'Unione europea e alla NATO”**

IL QUADRO E LE SFIDE DI STABILITÀ E SICUREZZA

Fattori di Instabilità ed Insicurezza

Gli eventi occorsi nel corso del 2023 sembrano suggerire che i Paesi del Mediterraneo Allargato (o forse sarebbe meglio dire “allungato” date le sue propaggini interdipendenti tra Sahel, Corno d’Africa e Golfo di Aden) sono sempre più interessati da fenomeni di instabilità diffusa causati da vari fattori di natura endogena ed esogena. Tra questi i maggiori elementi sono riconducibili ad una mai sopita tensione domestica interna ai Paesi e semplificabile in una ripresa della violenza politica, crisi socioeconomiche, deficit democratici e regressioni autoritarie.

Tuttavia, anche l’ibridizzazione delle variabili esogene condiziona le dinamiche domestiche come nei casi di insufficienze alimentari, nelle pressioni migratorie, nelle mutazioni dei fenomeni terroristici e, infine, nella diversificazione dei partenariati internazionali. In altre parole, se il sistema mediorientale è faticosamente in cerca di ridefinizione e di solidi equilibri di sicurezza dopo gli Accordi di Abramo e la *de-escalation* tra Potenze del Golfo ed Iran, quello mediterraneo, con la molteplicità di elementi critici presenti, rischia il collasso (soprattutto perché esemplificati dalle migrazioni illegali come anello terminale di una catena di fattori di instabilità).

Proprio in questa fase di profonda instabilità, la regione abbraccia un arco di fratture molteplice, che si estende dal Marocco (in particolare dal Sahara Occidentale) al Golfo Persico (dove permangono i rischi marittimi nello Stretto di Hormuz e una mancanza di progressi nei colloqui di pace in Yemen), così come dal Caucaso (si veda il recente attacco azero nel Nagorno-Karabakh) al Sahel (soprattutto nella cintura maliano-nigerina) e al Mar Rosso (con la guerra in Sudan). Tuttavia, è di particolare importanza quanto avvenuto con il colpo di Stato in Niger. Pur determinato da cause prevalentemente interne, esso ha portato fin da subito al deterioramento dei rapporti con la Francia e con gli altri *partner* occidentali, aprendo nuovi interrogativi sulla gestione della minaccia *jihadista* nella regione

del Sahel e del Nord Africa, nonché in una riemersione dei flussi migratori incontrollati verso l'intera sponda nord mediterranea.

Preoccupazioni di natura economica rimangono al centro delle dinamiche di politica interna in molti Paesi della regione. È questo il caso, ad esempio, della Turchia, dove il nuovo mandato del Presidente Recep Tayyip Erdoğan è cominciato nel segno della discontinuità. Il nuovo esecutivo ha infatti abbandonato le discusse politiche assertive nel Mediterraneo e in Libia. Il cambiamento ha investito anche la politica monetaria portata avanti negli scorsi anni, optando invece per l'aumento dei tassi di interesse e altre misure atte a contrastare l'inflazione galoppante. Proprio quest'ultimo elemento congiuntamente all'insicurezza alimentare sono due tra le priorità assolute nelle agende politiche di Egitto e Tunisia, Paesi che per altro faticano a portare avanti le riforme richieste dal Fondo Monetario Internazionale. Questi Stati rischiano infatti, nel caso di un loro collasso, di andare ad ingrandire gli interrogativi sulla sicurezza dell'intera regione mediterraneo-mediorientale, fornendo in prima analisi un'ulteriore forte spinta alle migrazioni illegali. Anche il Marocco negli ultimi mesi si è trovato costretto ad affrontare un'incerta situazione economica, caratterizzata in questo caso da una contrazione del PIL e dall'aumento della disoccupazione. A questi problemi si sommano poi le devastanti conseguenze del terremoto che ha colpito il Paese a inizio settembre e le sfide che il Regno dovrà affrontare nella fase di ricostruzione. Diversamente, in Algeria, si conferma il *trend* di crescita economica e forte attivismo diplomatico che ha caratterizzato il Paese sin dal marzo 2022.

Molti Paesi della regione continuano inoltre ad essere attraversati da un'ondata di instabilità interna che appare aver colpito anche qui realtà che sembravano aver raggiunto un precario equilibrio. È questo il caso della Libia e in particolare della città di Derna, in Cirenaica, colpita da piogge torrenziali che hanno provocato 20.000 vittime. Gli scontri armati scoppiati recentemente a Tripoli e altrove nel Paese hanno messo in luce la precarietà che continua a caratterizzare il contesto di sicurezza e l'impossibilità di andare oltre questo stallo politico permanente. In Siria, il regime si è trovato costretto ad affrontare una nuova ondata di proteste popolari, diretta conseguenza della profonda crisi economico-umanitaria che caratterizza il regime e lo Stato nella sua interezza e a cui il processo di normalizzazione tra Damasco e gli Stati arabi della regione non ha ancora dato risposte concrete. Gli ultimi mesi hanno visto anche un peggioramento delle condizioni di sicurezza in Libano, che oltre alla crisi economica affronta oggi profonde tensioni legate alla rivalità tra Hezbollah e i suoi avversari locali. In parziale controtendenza, infine, si mostra l'Iraq dopo aver approvato la legge di bilancio per i prossimi tre anni. Tuttavia, le divisioni domestiche tra le maggiori etnie, le tensioni crescenti tra governo centrale e autorità del Kurdistan iracheno, nonché le interferenze degli attori esterni (soprattutto da parte di Turchia ed Iran) nel contesto Paese, rendono Baghdad sempre in bilico e alla ricerca di un costante equilibrio.

La sicurezza nel Mediterraneo Allargato è in aggiunta influenzata dai fattori di instabilità che sono strettamente collegati alle dinamiche politiche interne ai Paesi del Sahel e del Corno d'Africa. Negli ultimi tre anni, infatti, nel Sahel si è assistito ad un susseguirsi di colpi di Stato, prima in Mali poi in

Burkina Faso, in Sudan e in ultimo, circa due mesi fa, in Niger, i quali hanno portato al potere giunte militari, ed al graduale allontanamento di questi Paesi dall'Occidente e dall'Europa.

Nuovi attori hanno dunque assunto un ruolo rilevante nella regione, tra cui la Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese, fattore che rischia di compromettere, almeno parzialmente, gli sforzi europei degli ultimi decenni in materia di crescita democratica e di sostegno alla costruzione di sistemi di sviluppo inclusivi. Inoltre, a livello regionale, Mali, Burkina Faso e Niger hanno di recente firmato un accordo, la Carta *Liptako-Gourma*, istituyente l'Alleanza degli Stati del Sahel (AES), un'alleanza difensiva in contrasto all'ECOWAS, rischiando di creare ulteriore instabilità nell'area.

I fattori di insicurezza nella regione del Sahel riguardano in primo luogo la presenza di gruppi terroristici come il Gruppo per la Salvezza dell'Islam e dei Musulmani (GSIM), parte del *network* di *al-Qaeda*, e lo Stato islamico nel Grande Sahara (ISGS), wilayat di *Daesh*, che rappresentano una grave minaccia per la stabilità e la sicurezza regionale e internazionale per via della loro capacità di estremizzare i conflitti tribali e di colpire obiettivi sensibili occidentali. A causa della violenza e dell'instabilità dell'area, si verificano spostamenti di popolazioni, con conseguenti migrazioni forzate impattanti i Paesi del Mediterraneo, compresa l'Europa. Allo stesso tempo, in questi Stati si vivono tensioni di lunga data sull'accesso alla terra ed alle risorse naturali, divisioni e conflitti interetnici, relazioni distanti con i Governi centrali e rimostranze contro le autorità locali percepite come corrotte, tutti fattori che non solo possono sfociare in violenza ed instabilità, aumentando il rischio di spostamenti di persone verso il Mediterraneo, ma che permettono ai movimenti *jihadisti* di espandere la loro influenza. Questo può avere conseguenze per l'Italia sia in termini di sicurezza che di interessi strategici.

Parallelamente, il Corno d'Africa è stato afflitto negli ultimi anni da conflitti regionali, tra cui la guerra in Yemen e le tensioni tra Etiopia ed Eritrea, con potenziali impatti diretti sulla sicurezza marittima nel Mar Rosso e nell'Oceano Indiano. Il Corno d'Africa inoltre è una regione etnicamente diversificata con numerosi gruppi tribali ed etnici ed i conflitti tra questi gruppi sono fonte di generale instabilità. In Etiopia, ad esempio, dopo la fine della guerra del Tigray si rischia una nuova crisi, date le forti tensioni per i confini regionali tra le popolazioni Tigrine e Amhara. In Somalia, inoltre, si registra la continua espansione di Al-Shabaab, gruppo *jihadista* affiliato ad *al-Qaeda*, che controlla ampie fasce di territorio rurale della Somalia meridionale. Un altro aspetto rilevante riguarda le variazioni climatiche, tra cui le prolungate siccità e la desertificazione, che rendono difficile lo sviluppo agricolo, portando non solo all'insicurezza alimentare, ma anche a conflitti tra comunità per l'accesso all'acqua. La regione affronta dunque sfide umanitarie significative, come carestie e dislocamenti di massa, che possono aumentare la pressione sulla sicurezza e la stabilità del Mediterraneo.

La situazione di instabilità nel Sahel e nel Corno d'Africa comporta diversi rischi per la sicurezza italiana e per la stabilità regionale. L'instabilità in queste regioni può alimentare flussi migratori verso l'Europa, compresa l'Italia. Le migrazioni irregolari, di conseguenza, creano sfide per la sicurezza e

la gestione dei confini, nonché impattano sulla stabilità sociale e politica interna, influenzando l'equilibrio nel Mediterraneo. Allo stesso tempo, l'espansione dei gruppi terroristici operanti nel Sahel e nel Corno d'Africa rappresenta una minaccia per la sicurezza internazionale.

Minacce Militari

Il Mediterraneo Allargato presenta un numero significativo di crescenti minacce di origine militare derivanti sia dal corrente conflitto tra Federazione Russa e Ucraina, sia dall'incrementale assertività di attori regionali ed extra-regionali intenti ad espandere le proprie aree di influenza.

L'aggressione russa al territorio ucraino ha infatti impattato notevolmente sul bacino del Mar Nero, degradando in modo consistente la sicurezza delle rotte marittime e dello spazio aereo. Il diffuso impiego di mine navali da parte di entrambi gli schieramenti ha ingenerato rilevanti situazioni di rischio, con non rari fenomeni di disancoraggio delle stesse e di loro successiva deriva. A riprova della concretezza del pericolo, nell'ultimo anno e mezzo sono stati rinvenuti in prossimità delle coste di Paesi litoranei oltre 70 ordigni. Le forze navali russe hanno inoltre attivamente supportato l'invasione, impegnando lo spazio aereo per il lancio di missili e di fatto ampliando l'area affetta dalle operazioni militari. Il prosieguo del conflitto ha in aggiunta fatto registrare un aumento degli episodi di condotte aggressive da parte di assetti aeronavali del Cremlino rispetto a velivoli e natanti, civili e militari, in prossimità del teatro ucraino, con casi che hanno coinvolto assetti aerei dell'Alleanza Atlantica. Un simile, ma più contenuto, cambiamento di postura da parte delle forze russe si osserva anche in altri settori di loro dispiegamento, incluso nel Mar Mediterraneo, sede della base navale di Tartus. Nel Sahel e nel Corno d'Africa, il Cremlino mantiene poi la propria presenza attraverso una pluralità di Compagnie Militari Private (PMC – *Private Military Companies*), ingaggiate in una serie di attività private, para-private e pubbliche a sostegno degli interessi politici ed economici russi. Le modalità operative di queste entità e la difficile riconducibilità delle relative azioni (*plausible deniability*) tendono a rappresentare un maggiore fattore di insicurezza per alcuni Paesi dell'area.

Parallelamente alla minaccia posta dalle azioni di Mosca, anche altri Paesi hanno rafforzato la propria presenza nel Mediterraneo Allargato. In particolare, la Repubblica di Turchia, la Repubblica Araba d'Egitto e la Repubblica Democratica Popolare di Algeria hanno aggiornato le proprie capacità aeronavali, attraverso un costante investimento nel settore della difesa e si sono dimostrate crescentemente propense ad ampliare il proprio spazio d'azione. Questo è motivato non solo da interessi politici, ma soprattutto dall'obiettivo di controllare le ingenti risorse naturali disponibili, in particolare nei fondali marini. In quest'ottica, Ankara promuove assertivamente una dottrina di "Patria Marittima" (*Mavi Vatan*), rivendicando circa 135 mila miglia quadrate tra Creta e Cipro, dove frequentemente navi militari turche hanno ostacolato le attività di imbarcazioni civili. Oltre a mantenere una significativa presenza militare a Cipro del Nord, la Turchia è inoltre intervenuta nella guerra civile libica, dispiegando assetti navali e consiglieri militari a sostegno del Governo di Accordo Nazionale di Tripoli. Il Cairo ed Algeri, al netto di bilanci statali profondamente diversi, proseguono

invece in un ampliamento delle proprie capacità nel settore difesa, anche attraverso accordi con la Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese, implicanti sia l'approvvigionamento di mezzi e materiali, sia, occasionalmente, la condotta di esercitazioni congiunte. L'attenzione alla componente sottomarina, in particolare da parte di Algeri, riflessa sia in un ampliamento della flotta dedicata, sia in un incremento del raggio d'azione delle attività di sorveglianza, è sintomatico delle ambizioni strategiche dei due Paesi nel bacino.

Proprio la Repubblica Popolare Cinese ha infine potenziato le proprie capacità di proiezione verso il Mediterraneo Allargato. Se gli accordi esistenti con la Federazione Russa, la Repubblica Araba d'Egitto e la Repubblica Democratica Popolare di Algeria hanno permesso, in passato, a naviglio militare di Pechino di operare nel Mar Mediterraneo e navi da ricerca idrografica della marina dell'Esercito Popolare di Liberazione conducono occasionalmente attività nel bacino, l'espansione della base cinese di Gibuti farà plausibilmente registrare un incremento della presenza e dell'intraprendenza di Pechino nell'area. Gli interessi economici legati alla *Belt & Road Initiative* (BRI) sono infatti vettore di un'accresciuta attenzione agli aspetti securitari da parte della Repubblica Popolare, con la disponibilità a fornire equipaggiamento ed addestramento, anche mediante Compagnie di Sicurezza Private (PSC – *Private Security Companies*) ai Paesi della regione.

Penetrazione della Repubblica Popolare Cinese

Nel corso degli ultimi due decenni, il Mediterraneo Allargato ha assunto una crescente centralità nella strategia globale della Repubblica Popolare Cinese. Diretta conseguenza di ciò è stato l'ampliamento della presenza economica e politica di Pechino nell'area, con effetti diretti anche sulle dinamiche di sicurezza che riguardano da vicino l'Italia. L'interesse per la regione, sviluppatosi in parallelo alla crescita economica cinese, è principalmente legato alle necessità di approvvigionamento energetico ed alla volontà di ampliamento delle rotte commerciali. Nel 2022, infatti, l'area del Golfo, con in testa Arabia Saudita, Iraq ed Emirati Arabi Uniti, pesava per oltre il 50% delle importazioni di petrolio complessive della Cina. A tal proposito, si segnala anche che l'*export* di petrolio iraniano in direzione della Cina è tornato, ad Agosto del 2023, ai livelli precedenti all'imposizione delle sanzioni da parte degli Stati Uniti. A riprova della sua rilevanza per Pechino, si stima che la regione mediterranea abbia assorbito circa un terzo degli investimenti complessivi relativi alla *Belt and Road Initiative* (BRI), nel 2021, mentre gli investimenti diretti esteri cinesi in Medio Oriente e Nord Africa (MENA) sono passati da 1,4 miliardi di dollari, nel periodo 2008-2013, a 34,9 miliardi di dollari tra il 2014 e 2019. In generale, i principali settori verso i quali la Cina ha indirizzato l'investimento sono quelli dell'energia e delle infrastrutture legate al trasporto merci.

Al fine di strutturare al meglio la sua presenza regionale, Pechino ha puntato in maniera crescente sullo strumento del partenariato strategico, in tutte le sue declinazioni. A tal proposito, si segnala la recente chiusura di intese ampie e articolate (*Comprehensive Strategic Partnership*) con Algeria, Egitto, Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, mentre tra le *partnership* strategiche rilevanti su

cui possono contare i cinesi si menzionano quelle con Iraq, Giordania, Kuwait, Marocco, Oman, Qatar e Turchia. Tra le aree di cooperazione più rilevanti tra Cina e Paesi del Mediterraneo Allargato, oltre ai tradizionali temi della sicurezza energetica e del sostegno allo sviluppo, si segnalano anche la sicurezza alimentare, la salute pubblica, l'innovazione legata alla transizione energetica, la sicurezza e la stabilità. Nel complesso, all'inizio del 2022, erano ben 18 i Paesi arabi che avevano firmato accordi di cooperazione con la Cina nel quadro della BRI, mentre Algeria, Marocco e Arabia Saudita hanno espressamente collegato le rispettive strategie nazionali ai programmi di sviluppo economici cinesi nell'area.

In termini di interscambio commerciale, la Cina ha sorpassato nel 2020 l'Unione Europea come principale *partner* commerciale del Consiglio di Cooperazione del Golfo, mentre in Nord Africa, le relazioni commerciali sono in fase di espansione con Egitto, seguito per volume di scambi complessivi da Algeria, Marocco, Libia e Tunisia. Sempre sul fronte economico, mentre buona parte del debito dell'area MENA è detenuto da istituzioni finanziarie internazionali o da attori occidentali, si segnala un indebitamento crescente nei confronti della Cina da parte di Egitto e Giordania. Per quanto concerne l'impegno politico e diplomatico, la Cina si è spesa per l'inserimento di Egitto, Iran e Arabia Saudita nel forum BRICS, mentre nel dicembre 2022, il Presidente Xi Jinping ha preso parte a summit importanti con i Paesi arabi e con i Paesi del Golfo. Dal punto di vista strategico, l'azione esterna cinese nell'area è caratterizzata da una straordinaria capacità di riempire i "vuoti" politici ed economici lasciati da altri attori esterni, Europa compresa. Parallelamente, l'approccio cinese improntato ad una sostanziale assenza di condizionalità ed alla non interferenza nelle dinamiche politiche di Stati terzi rende l'azione nella regione più agile, ma anche meno affidabile in termini di risultati ottenuti. L'equidistanza e la neutralità con cui la Cina è percepita nella regione ne favoriscono il ruolo di mediazione, come avvenuto nella disputa tra Iran e Arabia Saudita a inizio 2023. Nel complesso, la Cina trae vantaggio dal declino dell'immagine occidentale ed europea nei vari contesti nazionali del Mediterraneo Allargato e punta a gestire questo malcontento per proporre una visione alternativa delle dinamiche e degli equilibri internazionali. In questo quadro, il rallentamento dell'economia regionale e la crescente disuguaglianza economica sono temi sfruttabili da Pechino per ampliare la sua influenza complessiva.