



Servizio studi del Senato
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 75

L'OPERAZIONE EUNAVFOR MED IRINI: IL RINNOVO DEL MANDATO, IL BILANCIO DELLE ATTIVITA' E LE PROSPETTIVE FUTURE

Il 26 marzo il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di rinnovare, questa volta per due anni (fino al 31 marzo 2023), il mandato dell'operazione Irini, istituita lo scorso anno con il compito principale di attuare l'embargo delle armi verso la Libia. Il Consiglio ha anche apportato alcune piccole modifiche al mandato dell'operazione, in particolare per quanto riguarda la gestione del dirottamento delle navi e dello smaltimento delle armi sequestrate. Cambiano anche alcuni aspetti della gestione finanziaria dell'operazione, in conseguenza dell'entrata in vigore dello Strumento europeo per la pace (EPF), il nuovo meccanismo di finanziamento che opererà per tutte le missioni Ue. I compiti dell'operazione restano invece invariati, in attesa di eventuali decisioni dell'Onu che, considerata l'evoluzione dello scenario libico, possano richiedere alla comunità internazionale l'assunzione di impegni operativi nel processo di pacificazione nazionale, a partire dal controllo del cessate il fuoco tra le parti. Nel frattempo restano irrisolte alcune questioni ritenute necessarie per migliorare le capacità operative di Irini (ma che non rientrano nelle competenze del Consiglio Ue): il rafforzamento degli assetti navali e aerei a disposizione (che dipendono dagli Stati membri); l'individuazione di altri porti per il dirottamento delle navi sospette (anche questo di competenza degli Stati); la definizione di un accordo di cooperazione con la Nato sullo scambio di informazioni (nell'auspicio che la nuova amministrazione Usa possa aiutare a superare il voto, in seno all'Alleanza atlantica, della Turchia), e l'avvio delle attività di formazione di guardia costiera e marina libiche (finora impedito dallo stallo politico con il e il precedente Governo di unità nazionale libico).

IL RINNOVO DEL MANDATO

L'operazione militare EUNAVFOR MED IRINI ("pace" in greco), istituita dal Consiglio dell'Ue nel marzo dello scorso anno, è stata rinnovata per due anni, fino al 31 marzo del 2023. L'allungamento del periodo di rinnovo è una decisione significativa, che indica l'intenzione dell'Unione di garantire un orizzonte temporale di medio periodo alla sua presenza militare nel Mediterraneo.

Il compito principale dell'operazione - come noto - è contribuire all'**attuazione dell'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia**. Per svolgere tale attività, Irini impiega mezzi aerei navali (forniti dagli Stati) e può svolgere (con il consenso dello Stato di

bandiera) ispezioni sulle imbarcazioni sospettate di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia. Nel caso in cui a bordo vengano trovati materiali illeciti, le imbarcazioni possono essere sequestrate e dirottate verso un porto Ue, per svolgere le successive attività giudiziarie e di polizia, oltre che per procedere allo smaltimento delle armi. Su questi aspetti la decisione del Consiglio opera delle opportune precisazioni, anche per adeguare la condotta dell'operazione a un'importante novità intervenuta nel frattempo nel settore della Politica di difesa e sicurezza comune (PSDC): l'entrata in vigore, lo scorso 22 marzo, di un ***nuovo strumento di finanziamento delle missioni Ue, lo Strumento europeo per la Pace (EPF)***.

L'EPF, che trova una prima applicazione con Irini, ma opererà per tutte le missioni militari Ue, è dotato di 5 miliardi di euro per il periodo dal 2021 al 2027 (anche se è esterno al bilancio dell'Unione). Il fondo finanzia le "spese comuni" delle missioni, in passato coperte col meccanismo c.d. "Athena", ma potrà anche anticipare le spese a carico degli Stati membri, consentendo quindi un passaggio più rapido dalla decisione politica di istituire una missione alla sua fase operativa. Lo strumento introduce inoltre la possibilità che l'Ue fornisca equipaggiamento militare alle forze armate dei Paesi dove operano le missioni di assistenza e addestramento dell'Unione. Questa previsione (la cui introduzione è stata molto controversa)¹ potrà tornare utile anche per Irini, quando dovesse riprendere l'attività di formazione di guardia costiera e marina libiche. Per adesso, il nuovo strumento finanziario EPF semplifica la ***gestione delle armi e degli altri materiali che sono sequestrati in mare*** durante le attività dell'operazione, coprendo le spese di deposito e di smaltimento del materiale, compresi i costi necessari ai servizi portuali e i costi di eventuali responsabilità finanziarie derivanti dalla deviazione delle imbarcazioni o dalle successive azioni. Il Comitato di EPF, su proposta del Comandante dell'operazione, decide sulla destinazione finale dei materiali sequestrati, compresa la loro distruzione o il loro trasferimento. Nel nuovo mandato viene anche introdotta la ***possibilità che i materiali sequestrati vengano trasferiti in Paesi terzi, anche per procedere al loro smaltimento***. La decisione spetta al Comitato Politico di Sicurezza (composto da rappresentanti nazionali), a meno che uno Stato membro chieda che la questione sia discussa in sede di Consiglio. ***Il trasferimento fuori dall'Unione non è comunque consentito per "materiali o piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza".*** Per facilitare tutte queste operazioni, il Comandante di Irini può concludere accordi amministrativi con le autorità degli Stati membri che prestano assistenza nella deviazione delle imbarcazioni o nello smaltimento delle armi e del materiale connesso sequestrati.

Per i prossimi due anni di mandato, ***il bilancio dell'operazione viene fissato in 16 milioni e 900 mila euro***, per le spese comuni (che non comprendono le spese sostenute dai singoli Stati che vi partecipano).

¹ La possibilità che gli equipaggiamenti forniti dall'Ue comprendano anche "armi letali" ha suscitato un acceso dibattito, sia tra governi che in seno al Parlamento europeo e alla società civile, che ha per lungo tempo ritardato l'approvazione dello strumento. Il regolamento prevede comunque forme di astensione per gli Stati che fossero contrari a forniture di questo tipo, con meccanismi di compensazione degli impegni finanziari.

Per quanto riguarda i compiti dell'operazione, non si registrano invece novità di rilievo. Oltre all'attuazione dell'embargo sulle armi, *Irini mantiene i suoi compiti secondari*, cioè (in quest'ordine): *il contrasto al contrabbando di petrolio; la formazione della guardia costiera e della marina libiche* (che però - come detto - non è stata ancora avviata); e infine *la lotta ai trafficanti di esseri umani* (ma solo con la sorveglianza aerea).

Rimane anche la previsione che sottopone l'operazione a conferma, ogni quattro mesi, da parte del Comitato politico e di sicurezza, che deve assicurarsi che essa non produca un effetto di attrazione dei flussi migratori (il cosiddetto "*pull factor*"). Resta ovviamente fermo il principio che gli assetti navali di Irini, in virtù delle norme internazionali del mare, hanno comunque l'obbligo di condurre le operazioni di salvataggio che si rendessero necessarie (evenienza che però non si è ancora mai verificata).

II BILANCIO DEL PRIMO ANNO DI ATTIVITA'

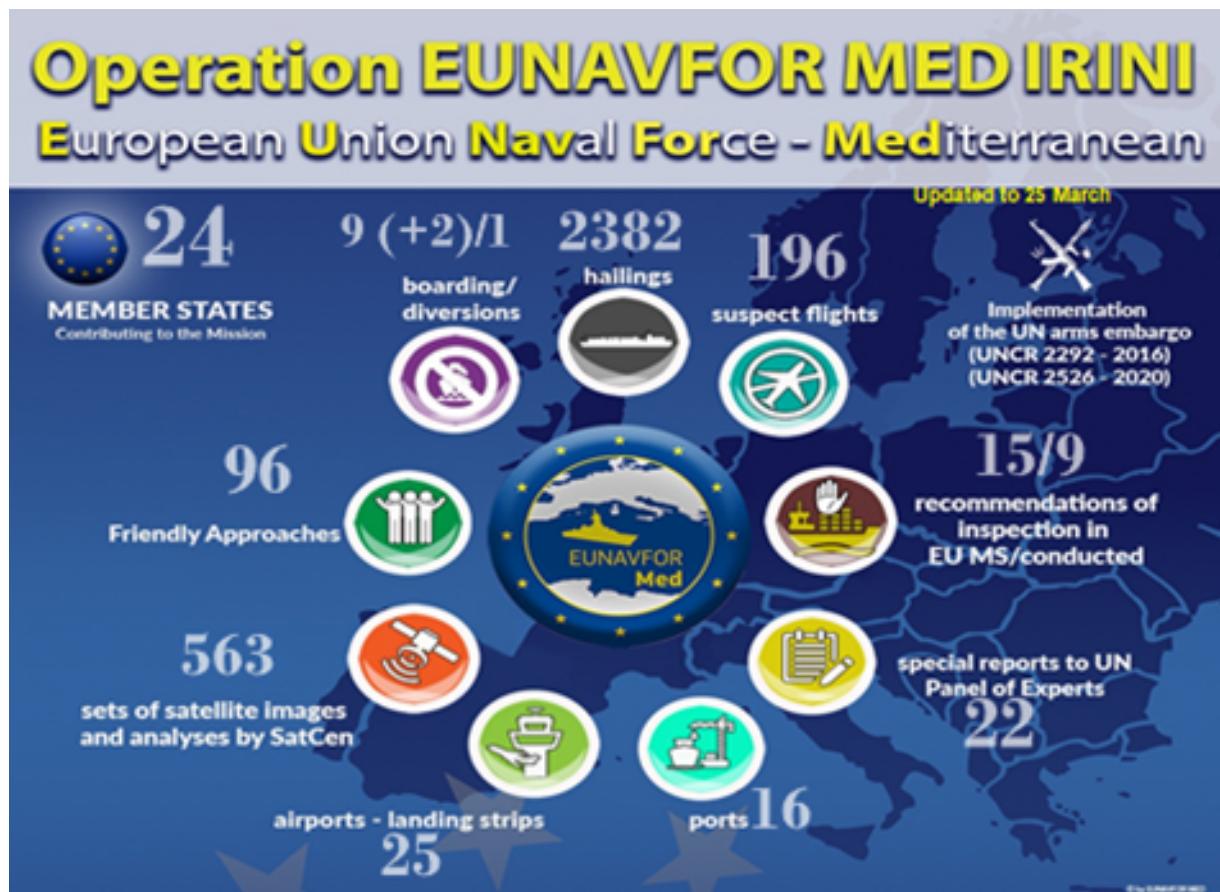
L'*avvio dell'operazione*, istituita il 31 marzo 2020, è stato segnato da una serie di difficoltà, anche per la coincidenza con la fase iniziale dell'emergenza Covid-19. Come capita spesso per le missioni Ue, il primo scoglio ha riguardato il processo di "generazione della forza", che richiede l'impegno degli Stati partecipanti a fornire gli assetti (mezzi e personale) necessari allo svolgimento del mandato. Per Irini ci sono volute diverse conferenze tra i rappresentanti nazionali prima che l'operazione, complici anche le difficoltà sanitarie nel dispiegamento del personale, potesse effettivamente partire. *L'operazione ha avviato le sue attività il 4 maggio 2020, anche se la sua piena operatività è stata dichiarata solo il 10 settembre.*

Non sono poi mancate *difficoltà legate al contesto geopolitico*. L'avvio dell'operazione non è stato ad esempio accolto con favore dall'allora Governo di Unità Nazionale (GNA), che ha per lungo tempo sostenuto, più o meno strumentalmente, che il mandato dell'operazione favorisse la parte avversa, che risultava avvantaggiata, per posizione geografica, nell'approvvigionamento delle armi. Questa posizione è stata peraltro sostenuta anche da Malta, che, pur non opponendosi all'istituzione dell'operazione, ha rinunciato a parteciparvi, minacciando anche per un certo periodo di impedirne il concreto avvio. Lo stallo con le autorità di Tripoli ha finora impedito l'avvio dell'attività di formazione di guardia costiera e marina libiche (compito che è stato nel frattempo assunto da Paesi terzi, a partire dalla Turchia).

Oltre alla *cronica insufficienza di assetti* aerei e navali, nelle sue fasi iniziali l'operazione ha incontrato anche la difficoltà di non avere a disposizione *porti di approdo* predefiniti verso cui dirottare le navi intercettate in mare in violazione dell'embargo. Soltanto nel mese di novembre, infatti, è stata offerta dalla Francia la disponibilità del porto di Marsiglia, che però non si trova in una posizione particolarmente strategica rispetto alle zone di operazione.

Nonostante tutte queste difficoltà, i dati forniti dal comando dell'operazione indicano comunque il *bilancio di un'attività piuttosto intensa* (*di cui all'infografica qui sotto*). Nel primo anno di attività Irini ha svolto *attività di controllo* su 2382 mercantili (tramite contatti radio per acquisizione di informazione); ha condotto 96 "*approcci amichevoli*" (visite consensuali a bordo delle imbarcazioni), 9 *ispezioni* con abbordaggio e verifica puntuale dell'imbarcazione e del carico (altre 2 sono state rifiutate). Irini ha anche formulato 15

richieste di ispezioni, tramite EUROPOL, a paesi Ue dove un mercantile sospetto farà sosta. Sono state monitorate le attività di 16 *siti libici*, tra porti e strutture di carattere petrolifero, ed effettuati controlli su 25 *aeroporti e piste d'atterraggio* e su 196 *voli sospetti* da e per la Libia. Per le sue attività Irini ha potuto anche impiegare le *immagini satellitari* fornite da EUSATCEN (l'agenzia europea di settore).



(fonte: Comando Operazione Irini, aggiornata al 26 marzo 2021)

Nel primo anno di attività di Irini non sono mancati *episodi delicati*, alcuni dei quali non privi tensione, e talvolta con strascichi di carattere diplomatico. Tra questi quanto accaduto il 10 giugno, quando gli assetti di Irini hanno cercato di avviare controlli nei confronti di un cargo sospetto (bandiera della Tanzania), scortato da navi militari turche, che ne hanno impedito l’ispezione dichiarando che la nave godeva dell’immunità sovrana della Turchia². A settembre c’è stato il primo (e finora unico) *dirottamento*, che ha coinvolto una petroliera diretta a Bengasi (bandiera delle Isole Marshall, noleggiata da una società degli Emirati Arabi

²Su cui vedi:

https://www.repubblica.it/esteri/2020/06/10/news/libia_incidente_sfiorato_tra_missioni_ue_e_navi_turche-258895448/
Pochi giorni dopo lo stesso cargo è stato al centro di un episodio di tensione ancora maggiore, con significative ricadute diplomatiche, che ha coinvolto una nave militare francese, operativa nell’ambito dell’operazione Nato Sea Guardian (<https://www.bruxelles2.eu/2020/06/le-cirkin-nen-etait-pas-a-son-coup-dessai-la-france-a-essuye-deux-refus-et-un-radar/>.)

Uniti) con un carico di carburante per fini militari (vietato dalle risoluzioni Onu). L'imbarcazione è poi approdata, dopo un giro di consultazioni tra le capitali Ue, al porto greco del Pireo per indagini più approfondite (che sono in parte ancora in corso, dopo che il carico è stato sequestrato e la nave, dopo una permanenza di circa un mese, rilasciata)³. A fine novembre un altro episodio molto controverso, quando la fregata tedesca *Hamburg* ha avviato un'ispezione a bordo di un nave mercantile turca, contestata dalle *autorità di Ankara* per modi e legittimità (anche se le stesse autorità avevano mancato di opporsi alla richiesta di ispezione, nei tempi previsti dalle procedure internazionali)⁴. A gennaio di quest'anno un altro episodio di rilievo, che ha coinvolto stavolta la *Russia*. Il "controllo amichevole" condotto su un porta container (che pure si era svolto con il consenso del comandante della nave), è poi sfociato in una dura presa di posizione di Mosca, il cui ministro degli esteri ha richiesto "spiegazioni" per quanto accaduto, definendolo un incidente in cui molte cose risultano "incomprensibili"⁵. All'ultima ispezione in ordine di tempo, lo scorso 19 marzo, che ha coinvolto un cargo con bandiera del Camerun, diretto verso Misurata, ha potuto assistere quasi in diretta l'Alto Rappresentante Borrell, che si trovava in visita alle strutture dell'operazione⁶.

Tra i compiti di Irini c'è anche quello di inviare *rapporti al Panel di esperti sulla Libia*, organismo istituito dall'Onu per monitorare la situazione sul terreno e verificare l'attuazione delle sue risoluzioni. Quelli inviati finora (22) individuano violazioni dell'embargo da parte di entrambi le parti in conflitto. Grazie alle informazioni ricevute da Irini, sommate alle altre fonti a disposizione (a cominciare da quelle fornite dalla missione UNSMIL, oltre che da Stati e altre organizzazioni), il Panel produce *report* periodici sulla situazione. Nel suo più recente rapporto (pubblicato lo scorso 8 marzo, che copre il periodo da ottobre 2019 a gennaio 2021), il Panel tratta un quadro che, sull'embargo sulle armi (ma non solo su questo) è piuttosto sconfortante. L'implementazione dell'embargo è infatti definita "totalmente inefficace". Gli Stati terzi che sostengono direttamente le parti del conflitto - prosegue il rapporto - compiono *violazioni "ampie, palese e con totale indifferenza per le misure sanzionatorie"*, anche grazie al fatto che controllano l'intera "catena dell'approvvigionamento delle armi", circostanza che rende più difficile la scoperta e l'interruzione del flusso di materiali. Il rapporto individua una serie di Stati (in particolare Egitto, Giordania, Siria, Turchia ed Emirati Arabi) che violano l'obbligo (imposto dalle risoluzioni Onu) di ispezionare le imbarcazioni e gli aerei sospetti diretti verso la Libia, che partono o transitano per il proprio territorio. I primi destinatari dell'obbligo di far rispettare l'embargo sono infatti – giova ricordarlo – gli Stati membri dell'Onu, senza la cui piena collaborazione le attività di Irini, unica iniziativa internazionale di implementazione, non potranno mai garantire i risultati sperati.

³Su cui vedi: <https://www.analisisdifesa.it/2020/09/al-suo-primo-abbordaggio-loperazione-irini-blocca-una-nave-carica-di-carburante-per-gli-aerei-di-haftar/>.

⁴Vedi sull'episodio: https://www.repubblica.it/esteri/2020/11/24/news/crisi_ankara-europa_per_1_ispezione_militare_alla_nave_turca-275631517/.

⁵Vedi ad esempio: <https://www.bruxelles2.eu/?s=irini+russie>.

⁶ <https://www.bruxelles2.eu/2021/03/le-grace-a-inspecte-par-loperation-irini/>.

LE PROSPETTIVE FUTURE

L'istituzione dell'operazione Irini, nel marzo 2020, si collocava nell'ambito di una certa ripresa dell'attività diplomatica internazionale sulla crisi libica, a seguito della Conferenza di Berlino del 19 gennaio. A fronte del progressivo deterioramento della situazione di sicurezza interna e del coinvolgimento sempre più pesante, anche dal punto di vista militare, di Paesi terzi, la comunità internazionale aveva in quell'occasione assunto una serie di impegni per favorire una de-escalation del conflitto, a partire da una più efficace attuazione dell'embargo sulle armi, imposto dall'Onu fin dal 2011, ma mai effettivamente applicato. L'avvio, seppure molto accidentato, del “processo di Berlino”, aveva fornito all'Ue l'occasione per rimodulare la propria presenza militare nel Mediterraneo. Era stata così interrotta l'esperienza dell'operazione Sophia, avviata nel 2015, ma che già a partire dalla primavera del 2019, a causa dei noti contrasti tra gli Stati su porti di sbarco e criteri di ripartizione delle persone salvate in mare, era stata fortemente depotenziata (e privata dei mezzi navali). Nonostante alcuni elementi di continuità con l'operazione precedente (a cominciare dal comando italiano), l'istituzione di Irini ha segnato un **cambiamento significativo della proiezione esterna dell'Unione**. Un'operazione che, pur operando nell'ambito della PSDC, svolgeva essenzialmente compiti di controllo delle frontiere (Sophia), è stata sostituita da un'operazione finalizzata, sotto mandato Onu, a ridurre tra le parti libiche e le influenze straniere nel conflitto⁷.

Quale che sia il giudizio sull'operato di Irini nel suo primo anno di attività, l'evoluzione dello scenario libico, che rispetto al marzo del 2020 presenta diversi elementi di novità, pone ora le premesse per una possibile ulteriore evoluzione del ruolo e dei compiti dell'operazione. A seguito del fallimento dell'opzione militare avviata dal generale Haftar, a partire dal mese di agosto del 2020, sotto l'egida Onu, sono stati compiuti una serie di passi verso la ripresa di un **percorso di pacificazione nazionale**. Dopo il cessate il fuoco firmato il 23 ottobre dal *Comitato militare congiunto 5+5* (istituito nell'ambito del “processo di Berlino”), a novembre le Nazioni unite hanno convocato a Tunisi un incontro dei delegati del *Libyan political Dialogue Forum (LPDF)*, in rappresentanza delle due principali parti del conflitto, ma anche di minoranze, società civile e delegati civili delle milizie più importanti. In quell'occasione è stata approvata una *roadmap* che prevede lo svolgimento di elezioni politiche e presidenziali entro il 24 dicembre 2021, e istituisce un'autorità esecutiva *ad interim* che guidi il Paese fino a quell'appuntamento. La presenza militare straniera, a cominciare da Turchia e Russia, rimane massiccia e assertiva, nonostante quanto previsto dagli accordi di pacificazione. Nonostante tutto, il **nuovo governo di unità nazionale** è stato effettivamente formato, ha ottenuto il voto di fiducia (lo scorso 10 marzo), ha prestato giuramento (il 15) ed ha iniziato in qualche modo ad operare, ponendosi come il punto di riferimento della comunità internazionale (come dimostra il fitto calendario di visite di delegazioni straniere ai massimi livelli, tra cui quella italiana).

In questo contesto si apre anche il tema di un **possibile ruolo della comunità internazionale, a cominciare proprio dall'operazione Irini, nell'assicurare le condizioni di sicurezza** che

⁷In realtà Irini mantiene i compiti che Sophia aveva man mano assunto, ma in un ordine di priorità invertito. Il contrasto della rete di trafficanti di esseri umani, in particolare, è diventato residuale, e viene effettuato -come detto - con la sola vigilanza aerea.

possano accompagnare al meglio il Paese in un percorso di riconciliazione nazionale. Se ne è discusso a Bruxelles, nell'ambito del processo di revisione strategica dell'operazione, a partire dal dicembre dello scorso anno. Ne ha parlato, con specifico riferimento ad un possibile ruolo nel monitoraggio del cessate il fuoco, il Comandante dell'operazione, l'ammiraglio Agostini, in una **recente audizione parlamentare** presso le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato⁸. Ne ha parlato, sia durante la sua visita al comando di Irini, a Roma, che durante l'incontro, a Tripoli, con il nuovo premier libico, l'Alto Rappresentante Borrell⁹.

Del resto, fin dalla decisione istitutiva del marzo 2020, si prevedeva che il Consiglio Ue "potrebbe decidere in futuro di ampliare l'ambito dell'operazione al fine di consentire l'impiego della sorveglianza aerea all'interno dello spazio aereo libico", in conformità di una risoluzione Onu o con il consenso delle autorità libiche". **Il prossimo passo, dunque, dovrà farlo il Palazzo di vetro.**

Di certo, prima di affrontare nuovi compiti, sarebbe importante irrobustire fin d'ora le capacità operative di Irini: rafforzando gli assetti (aerei e navali) a disposizione; individuando altri porti per il dirottamento delle navi sospette; definendo un accordo di cooperazione con la Nato (anche grazie ad una migliore sintonia con la nuova amministrazione Usa)¹⁰, e avviando le attività di formazione di guardia costiera e marina libiche (cercando di superare, anche grazie al cambio di governo in Libia, lo stallo attuale).

Come ha recentemente dichiarato il **ministro Guerini**, insomma "più Irini sarà efficace, meno le interferenze straniere potranno disturbare il cammino della Libia e il nuovo governo potrà appropriarsi della sua autonomia"¹¹. In questo senso si muovono anche le **risoluzioni recentemente approvate dalle Commissioni esteri e difesa di Camera e Senato**, che chiedono al Governo italiano di operare, nelle sedi opportune, per valorizzare il ruolo della missione nel nuovo contesto libico¹².

29 marzo 2021

A cura di Federico Petrangeli

⁸ Vedi l'audizione informale, svolta lo scorso 28 gennaio, su https://webtv.senato.it/4621?video_evento=155701.

⁹ Vedi sul sito del Servizio europeo di azione esterna <https://eeas.europa.eu>.

¹⁰ Come ha dichiarato il Comandante Agostini nell'audizione parlamentare prima ricordata, l'attivazione di accordi collaborazione informativa con gli Usa e con la Nato, avrebbe un effetto positivo non solo dal punto di vista operativo, ma aiuterebbe a "convincere tutti gli alleati dell'efficacia e dell'imparzialità di Irini".

¹¹ Intervista a la Repubblica dello scorso 19 marzo.

¹² La risoluzione delle Commissioni esteri e difesa del Senato è stata approvata lo scorso 10 marzo (<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/42128.htm>). Alla Camera il testo, praticamente identico, è stato approvato il 23 marzo (https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=03&giorno=23&view=filtered_scheda&commissione=0304#data.20210323.com0304.allegati.all00010). Le risoluzioni chiedono, tra l'altro di "valorizzare le sinergie tra l'operazione militare EUNAVFOR MED Irini e le altre iniziative dell'Unione europea e degli Stati membri, a cominciare dalla missione EUBAM Libia, nel quadro di un maggior coinvolgimento dell'Unione europea nel cosiddetto « processo di Berlino » e nel sostegno al dialogo politico tra le parti; e di "discutere la possibilità di attribuire all'operazione, previo mandato dell'ONU e d'intesa con le autorità libiche, un ruolo significativo nell'ambito del meccanismo di monitoraggio e verifica sotto egida ONU dell'accordo di cessate il fuoco sottoscritto il 23 ottobre 2020".

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.