

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. V – luglio-settembre 2017

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

FOCUS EUROATLANTICO

luglio 2017-settembre 2017

a cura dell'Istituto affari internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, Funzionari del Ministero degli affari esteri e la cooperazione internazionale e rete diplomatico consolare (settembre 2017)

Sommario

Il terzo Focus Euro-Atlantico del 2017 si apre come di consueto con un'**analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici in appendice). Il Focus dedica ampio spazio alla decisione del presidente Trump di togliere il suo appoggio all'*accordo nucleare con l'Iran*, che Usa ed Europa, nonché Russia e Cina, avevano concluso nel 2015 al termine di un processo durato tredici anni. Pur non equivalendo a un formale ritiro degli Stati Uniti, la decisione di Trump mette in questione la tenuta dell'accordo. Gli europei hanno reagito con costernazione e condanna, dal momento che gli ispettori Onu hanno regolarmente confermato che l'Iran è ottemperante ai suoi obblighi. Se gli Usa nonostante tutto dovessero reimporre le sanzioni sospese in base all'accordo, si aprirebbe una grave frattura transatlantica. Uno dei motivi per cui gli europei sono sconcertati dalla mossa di Trump sull'Iran è che gli Usa stanno riaprendo una crisi di proliferazione nucleare quando ne hanno per le mani un'altra potenzialmente anche più grave, quella con la *Corea del Nord*. Un altro motivo di malcontento europeo è la decisione del Congresso Usa di adottare sanzioni che potenzialmente minacciano le aziende Ue che fanno affari nel settore energetico della *Russia*.

Segue l'introduzione un breve approfondimento sul recente **accordo franco-tedesco sulla difesa**, ad opera di Alessandro Ungaro. L'intesa si articola su più livelli: politico-istituzionale, tecnologico-industriale ed operativo. Francia e Germania puntano a potenziare le capacità di difesa europee promuovendo il lancio della c.d. *Pesco*, un meccanismo previsto dal Trattato di Lisbona che permette ad alcuni paesi europei di integrare maggiormente le rispettive politiche di difesa. Parigi e Berlino vogliono anche rafforzare la *base industriale della difesa europea* e puntare sullo sviluppo delle *capacità operative* che porterebbero l'Ue più vicina alla 'autonomia strategica'. L'iniziativa franco-tedesca presenta tuttavia diversi elementi critici, dalle differenze tra i due paesi alle relazioni con gli altri stati membri dell'Ue alle implicazioni per la Nato.

Il secondo breve approfondimento riguarda le politiche di Usa e Ue per la promozione del **ruolo delle donne nella mediazione dei conflitti**. Irene Fellin spiega come l'attenzione crescente sulle donne nei conflitti non discende esclusivamente dalla necessità di offrire maggiore protezione alla metà della società, quella femminile, che soffre sproporzionatamente degli effetti delle guerre. Dipende invece dalla realizzazione crescente che le donne possono giocare un ruolo fondamentale nella gestione dei conflitti e in particolar modo *nella mediazione e interazione tra comunità locali e attori internazionali*. Onu, Ue e Usa si sono tutti distinti nel recente passato per l'avvio di iniziative volte a promuovere il ruolo delle donne nella mediazione, sebbene i risultati non siano all'altezza delle aspettative. Un'eccezione in questo senso è la promozione del ruolo delle donne da parte degli Usa nel processo di pace in *Colombia*.

Nel terzo approfondimento infine Daniele Fattibene illustra le politiche Ue e Usa di sostegno alla **sicurezza alimentare**. L'autore ricorda come il tema della sicurezza alimentare stia venendo integrato in un *approccio olistico* che mette insieme aiuti allo sviluppo, assistenza umanitaria, politiche agricole, accordi commerciali, regolamentazioni sanitarie e fitosanitarie. Fino al recente passato gli Usa sono stati particolarmente attivi nel promuovere la sicurezza alimentare, che però non sembra rientrare fra le priorità di Trump. L'Ue dal canto suo ha avviato una serie di iniziative che scontano però scarsa coerenza di obiettivi e l'assenza di un'istituzione o agenzia preposta al tema in questione.

Executive summary

*The third issue of the Euro-Atlantic Focus 2017 begins, as usual, with an informed analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in appendix). The introductory section focuses extensively on the decision by President Trump not to certify Iran's compliance with the nuclear deal negotiated in 2015 by the US and the Europeans, along with Russia and China. While Trump's move does not amount to a formal withdrawal by the US from the deal, it makes the prospect of the latter's continued endurance much more uncertain. The Europeans have reacted with dismay, given that successive UN reports have recorded no violations on the part of Iran. If Trump carries out his promise to pull out the US, a serious transatlantic breach would ensue. The Europeans' discomfort also stems from the fact that the possible collapse of the Iran deal would have nefarious consequences on another grave proliferation crisis, the one revolving around North Korea's nuclear activities. A further reason of discontent in Europe is the US Congress' decision to adopt sanctions that potentially harm EU companies doing business in Russia's energy sector.*

*A short essay by Alessandro Ungaro on the **Franco-German agreement on defence** follows the Introduction. The agreement breaks down into three levels: political-institutional, technological-industrial, and operational. France and Germany aim to sharpen Europe's defence capacity by promoting the so-called *Pesco*, a legal instrument included in the Lisbon Treaty that would allow a number of EU member states to move forward towards a greater degree of defence policy integration. Berlin and Paris also want to strengthen Europe's defence industrial base, as well as develop operational capabilities that would bring the EU closer to its stated objective of achieving 'strategic autonomy'. The Franco-German initiative poses a number of challenges though, ranging from divergences between the two countries, to relations with other EU member states and the implications for NATO.*

*The second essay delves into the EU and US policies to promote **the role of women in conflict mediation**. Irene Fellin explains how the growing focus on women in conflict does not descend exclusively from the imperative to guarantee better protection of women, who suffer disproportionately from wars. It also depends on the increasing awareness that women have a special and fundamental role to play in crisis management and conflict mediation, particularly because they facilitate interaction between local communities and external players. The UN, the EU and the US have all been quite active on this front lately, though results have not met expectations. One exception is the promotion of women's role in Colombia's peace process by the US.*

*In the last essay, Daniele Fattibene deals with the EU and US efforts at promoting **food security**. Fattibene recalls how food security policies are increasingly integrated into a broader, holistic approach combining development aid, humanitarian assistance, agriculture policies, trade deals, as well as sanitary and phytosanitary regulations. Until recently, the US was particularly active in promoting food security, but the Trump administration does not seem to consider it a priority. The EU, for its part, has launched a series of initiatives, which however suffer from a degree of policy goals inconsistency and the lack of a single agency responsible for overseeing all food security-related actions.*

Istituto Affari Internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

luglio 2017 – settembre 2017

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	1
Grafici	7
Una difesa europea a trazione franco-tedesca e implicazioni sul piano transatlantico	12
Donne e mediazione dei conflitti: ruolo dell’Onu e politiche Ue e Usa.....	18
La sicurezza alimentare: politiche Ue e Usa a confronto	25
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	34

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Non c'è alcun dubbio che lo sviluppo recente di maggior conseguenza per la relazione transatlantica sia la decisione del presidente Usa Donald Trump di togliere il sostegno della Casa Bianca all'**accordo nucleare con l'Iran** (il tema è stato affrontato da Riccardo Alcaro nel primo Focus Euro-Atlantico del 2017). L'accordo siglato nel 2015 dall'Iran e un gruppo di sei paesi – Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – più l'Ue è infatti non solo uno dei pochi successi della diplomazia internazionale dell'ultimo quindicennio, ma anche il risultato di una lunga, difficile ma infine efficace cooperazione tra America ed Europa. Se gli Usa verranno meno ai loro impegni, si profilerà una grave frattura transatlantica.

Le chance che l'America rispetti l'accordo non sono molte, nonostante la mossa di Trump di per sé non equivalga al ritiro degli Usa dall'accordo. In base ad una legge del Congresso del 2015, ogni novanta giorni il presidente deve assicurare il Congresso di essere in grado di 'certificare' che

*Le chance che gli Usa
restino nell'accordo nucleare
con l'Iran sono scarse*

l'Iran sia adempiente ai suoi impegni. Dopo aver per due volte fornito tale certificazione, Trump si è ora rifiutato di farlo, sostenendo che l'Iran ne stia violando lo spirito e che l'accordo non è nell'interesse nazionale americano. In un attacco frontale che ha pochi precedenti – e scarsa evidenza empirica –, Trump ha interamente sposato la tesi secondo la quale l'Iran sarebbe l'origine di ogni instabilità e conflitto in Medio Oriente, e che il regime di Teheran non aspetti altro che l'estinzione dell'accordo per costruirsi un arsenale nucleare. Il presidente non ha raccomandato la re-imposizione delle sanzioni Usa sospese in base all'accordo, il che sarebbe una palese violazione dello stesso. Tuttavia, Trump ha incoraggiato il Congresso a presentargli una legge che aumenti la pressione sull'Iran. In concreto, Trump ha indicato la necessità di estendere la durata dei limiti imposti al programma nucleare iraniano (che verranno meno tra il 2025 e il 2030) e di un meccanismo di innesco automatico delle sanzioni Usa, in particolare se l'intelligence Usa dovesse ritenere che l'Iran si avvicini troppo ad avere il materiale fissile sufficiente per un bomba, o dotarsi di capacità balistiche intercontinentali. Se queste condizioni non verranno rispettate, ha detto Trump, gli Usa porranno fine all'accordo nucleare. Il Congresso ha ora sessanta giorni per agire.

La valutazione di Trump che l'accordo non stia funzionando non ha riscontri. Dai rapporti sullo stato del programma nucleare iraniano che l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) fornisce periodicamente – sulla base di ispezioni in sito – non sono emerse che due violazioni minori, subito corrette dall'Iran. Quest'ultimo è pertanto ottemperante ai suoi obblighi. Questa è la posizione non solo dell'Iran stesso, ma anche della Cina e della Russia e soprattutto di Francia, Germania e Gran Bretagna, nonché dell'Ue. Ad eccezione del presidente, nella stessa amministrazione Trump c'è generale consenso che gli Usa debbano continuare a rispettare l'accordo. Il segretario alla difesa, Jim Mattis, ha esplicitamente detto in un'audizione parlamentare che l'accordo è nell'interesse nazionale americano. Così la pensano anche il segretario di stato, Rex Tillerson e il capo di stato maggiore, Joseph Dunford, che ha ammesso che l'accordo sta funzionando secondo le attese. La stessa opinione pubblica americana è in

* L'autore è coordinatore della ricerca e direttore del Programma Attori Globali dello Iai.

maggioranza (60%) a favore della continua partecipazione degli Usa all'accordo (cfr. grafico 1.7). Non a caso nel Congresso, tradizionalmente attestato su una linea intransigente verso l'Iran, c'è scarso appetito per la re-imposizione delle sanzioni.

*Di fatto, Trump vuole
rinegoziare unilateralmente
l'accordo*

Cosa dobbiamo aspettarci allora? Senz'altro in Congresso si tenterà di trovare un modo per soddisfare le condizioni di Trump senza mandare a monte l'accordo. La strategia dell'amministrazione sembra quella di lavorare con il Congresso per premere su alleati e Iran perché si decidano a riaprire il negoziato. Dal momento che non intendono offrire nulla in cambio, di fatto gli Usa vogliono modificare unilateralmente i termini dell'accordo, contando sul fatto che l'Iran capitolerà. Se ciò non dovesse accadere – e il presidente iraniano, Hassan Rouhani, ha già detto che non intende riaprire il negoziato senza vedersi offrire nulla in cambio – è ragionevole aspettarsi che Trump ritiri gli Usa dall'accordo incolpando l'Iran o, forse, gli stessi europei se questi ultimi non appoggeranno il suo tentativo di modifica unilaterale.

Per gli europei però l'accordo è una storia di successo. In cambio della revoca o sospensione delle sanzioni, l'Iran ha smantellato o sospeso parti del suo programma nucleare (per quanto transitoriamente), accettato un intrusivo sistema di verifica, ed è e resterà nei prossimi anni molto più lontano dall'oltrepassare la soglia nucleare di quanto fosse fino al 2015. L'Iran resterà in ogni caso sotto ispezioni Aiea a tempo indefinito (e in modo eccezionalmente intrusivo fino al 2040) e su di esso continuerà a gravare l'obbligo di non dotarsi di armi nucleari in quanto la Repubblica islamica è parte del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) come stato non-nucleare. Come ha detto Federica Mogherini, che in qualità di alto rappresentante per la politica estera dell'Ue ha presieduto alla fase finale del negoziato, gli europei ritengono del tutto ingiustificato (ri)aprire un secondo 'fronte nucleare' accanto a quello già critico della Corea del Nord.

Gli europei non sono stati, e non saranno, spettatori passivi di tutta questa vicenda. La decisione di Trump non li ha colti impreparati, dal momento che il presidente non ha mai nascosto la sua ostilità nei confronti dell'accordo con l'Iran. Al contrario, sia il trio anglo-franco-tedesco (Ue3) sia l'Ue nel suo

*L'Europa ha un ruolo
fondamentale nel
salvaguardare l'accordo*

insieme hanno svolto un'intensa opera di lobbying sull'amministrazione e sul Congresso. Anche se la pressione degli europei può aver contribuito a che Trump non si ritirasse immediatamente dall'accordo, le speranze che il presidente lasciasse interamente la palla al Congresso e si disinteressasse della vicenda sono andate deluse. L'idea che Trump volesse semplicemente mettere distanza tra sé e un accordo che lui odia – un'idea circolata ampiamente fino a poco prima del discorso del presidente – si è rivelata una chimera. Lungi dal voler meramente salvarsi la faccia, Trump punta a modificare unilateralmente l'accordo minacciando di ritirare gli Usa. Questo pone agli europei una serie di problemi critici: come rispondere al discorso di Trump? Come difendere l'accordo? Come provare a salvare l'accordo se gli Usa dovessero davvero re-imporre le sanzioni?

La risposta degli europei al discorso di Trump non si è fatta attendere. In un comunicato congiunto, i tre leader di Germania, Francia e Gran Bretagna – Angela Merkel, Emmanuel Macron e Theresa May – hanno subito espresso preoccupazioni circa la mossa di Trump, ribadito che l'Iran è in ottemperanza ai suoi obblighi, e riaffermato il loro pieno sostegno

all'accordo. Gli Ue3 hanno anche ricordato che l'accordo non è un patto bilaterale bensì un'intesa multilaterale formalmente approvata da una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu (risoluzione 2231 del 2015). L'alto rappresentante Mogherini ha fatto loro eco, negando che il presidente Usa abbia l'autorità di abrogare un accordo multilaterale sancito dall'Onu a suo piacimento.

Gli europei, sia in formato Ue3 sia Ue, si concentreranno ora sul Congresso perché si astenga dal re-imporre le sanzioni o adottare una legge in contrasto con i termini dell'accordo. Il presidente francese Macron si è detto disponibile ad aprire un tavolo con l'Iran sul periodo successivo al termine dei limiti imposti al suo programma nucleare, che come detto cominceranno a decadere progressivamente dal 2025. Non è escluso nemmeno che gli europei, nel tentativo di tenere gli Usa dentro l'accordo, si decidano ad aumentare la pressione sull'Iran perché limiti il suo programma balistico. In entrambi i casi, tuttavia, la condizione posta dagli europei è che nessuna delle misure decise possa essere interpretata come una violazione dell'accordo nucleare. Come ciò sia possibile senza ignorare le condizioni di Trump, tuttavia, non è dato sapere.

*L'Ue deve proteggere le sue
aziende dalle sanzioni Usa*

Se il Congresso si dovesse infine decidere a re-imporre le sanzioni o varare una legge in contrasto con l'accordo, per gli europei si porrebbe il problema di come tenerlo in piedi.

L'unico modo di farlo è persuadere l'Iran a continuare ad applicarlo, e l'unico modo per ottenere ciò è dimostrare all'Iran che il rispetto dell'accordo, anche in assenza degli Usa, porta comunque più vantaggi che svantaggi. Di tutti i vantaggi il più importante è la *relazione commerciale ed economica con l'Ue*, che dal 2015 è cresciuta considerevolmente. Perché gli scambi commerciali e gli investimenti in Iran continuino, tuttavia, gli europei dovranno per forza di cose difendere le proprie aziende dalle sanzioni americane. In assenza di una tutela legale e politica da parte delle istituzioni Ue, le aziende europee impegnate in Iran che hanno anche attività negli Usa rischierebbero infatti multe salate da parte del governo di Washington. Ragionevolmente, gli europei dovranno rispolverare un vecchio regolamento del 1996 che impediva alle aziende Ue di rispettare misure extraterritoriali di un altro paese, fornire rassicurazioni sul credito alle esportazioni alle aziende in affari con l'Iran, creare un qualche meccanismo di assicurazione per i privati colpiti dalle multe americane, e approntare misure di rappresaglia contro gli Usa, sia unilateralmente sia in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

Come ricordato sopra, uno dei timori degli europei è che Trump possa riaprire un nuovo fronte in ambito di non-proliferazione nucleare accanto a quello con la **Corea del Nord**. L'Europa è a dire la verità esclusa dai giochi diplomatici del Nordest asiatico, dove America, Corea del Sud e Giappone stanno rafforzando le misure di difesa e deterrenza in risposta all'incremento sostanziale delle attività balistiche e nucleari del Nord. Quest'anno il regime di Kim Jong-un ha già testato missili balistici a raggio intermedio e presumibilmente intercontinentali, nonché condotto con successo il suo più grande test nucleare.

*Il collasso dell'accordo con l'Iran
avrebbe ripercussioni negative
sulla crisi con la Corea del Nord*

L'Europa ha sostenuto l'adozione di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza Onu, che tra luglio e settembre (risoluzioni 2371 e 2375) ha proibito le esportazioni nordcoreane di carbone e tessili, adottato un embargo sulle forniture di gas alla Corea del Nord, messo un tetto alle importazioni petrolifere di quest'ultima, limitato le transazioni commerciali e finanziarie con enti nordcoreani e bloccato la possibilità che cittadini nordcoreani lavorino all'estero. Queste sono tutte misure potenzialmente in grado di infliggere seri danni all'economia del Nord. Export di carbone e tessili e rimesse dall'estero sono tra le poche fonti di ricavi per il governo, che tra l'altro dipende in modo massiccio dalle forniture petrolifere dalla Cina. Se tutto questo sia sufficiente a far cambiar corso a Kim, tuttavia, è dubbio.

*Trump resta ambivalente
circa gli impegni
internazionali americani*

Trump ha allarmato le cancellerie europee – e non solo – con toni bellicosi nei confronti della Corea del Nord, più volte facendo intendere di essere disposto ad usare la forza pur di arrestare i progressi nucleari e balistici del regime di Pyongyang. Se si tratti di minacce reali o una tattica negoziale per forzare la Cina a esercitare maggiore pressione sulla Corea del Nord resta da vedere. Dal canto loro, gli europei caldeggiavano una gestione diplomatica della crisi, e la cancelliera tedesca Merkel si è detta disponibile a coinvolgere la Germania in un negoziato multilaterale in stile Iran. Per il momento, tuttavia, le prospettive diplomatiche non vanno al di là di qualche limitato accordo che Usa e alleati, possibilmente con la mediazione della Cina, potrebbero raggiungere con Pyongyang in chiave distensiva. Se poi Trump dovesse effettivamente ritirare gli Usa dall'accordo con l'Iran nonostante quest'ultimo sia adempiente ai suoi obblighi, la Corea del Nord avrebbe ragionevolmente pochi incentivi a intavolare una trattativa con un partner negoziale che ha dimostrato di non tenere fede alla parola data. In questo quadro, non è facile individuare quale possa essere il valore aggiunto di un ruolo tedesco, o europeo, nella crisi al di là del fronte sanzioni.

Iran e Corea del Nord sono stati al centro del discorso di Trump all'Assemblea generale dell'Onu. Si è trattato del primo intervento del presidente in un'organizzazione alla quale ha spesso riservato critiche al vetriolo. Pur usando toni meno polemici che in passato, Trump ha comunque ribadito che gli Stati Uniti non sono soddisfatti del modo in cui funziona la massima organizzazione mondiale. In generale, l'atteggiamento del presidente Usa verso le **istituzioni multilaterali** continua ad essere fortemente ambivalente. Da una parte, c'è grande retrosia ad abbandonare del tutto impegni pregressi presi dagli Stati Uniti, ma dall'altra l'America sta riducendo il suo coinvolgimento globale. Due casi sono la promozione della *sicurezza alimentare* e del *ruolo delle donne nella mediazione dei conflitti*, temi su cui Ue e Usa sono stati particolarmente attivi, sia in sede Onu che a livello nazionale, negli ultimi anni. Tuttavia, come spiegato da Fabrizio Fattibene e Irene Fellin negli approfondimenti di questo Focus, l'amministrazione Trump non sembra particolarmente interessata a mantenere il livello di impegno offerto dalle amministrazioni precedenti, in particolare quella di Barack Obama.

Un altro fronte è quello del *clima*. Il segretario di stato Tillerson ha sostenuto che gli Usa non intendono rinunciare completamente agli obiettivi di riduzione dei gas serra fissati dall'accordo di Parigi del 2015, da cui pure Trump ha ritirato gli Usa. Sul *fronte commerciale*, l'amministrazione Trump sta negoziando la ridefinizione dei termini del *North America Free Trade Agreement* (Nafta), il grande accordo di libero scambio tra Usa, Canada e Messico. La minaccia che gli Usa possano lasciare l'accordo, una volta ritenuta remota, comincia a farsi più concreta. Per quanto riguarda la *Nato*, Trump si è deciso a ribadire di nuovo l'importanza della clausola di mutua difesa

contenuta nell'articolo 5 del trattato, ma continua a insistere che gli europei devono spendere di più in difesa. Su questo fronte, a dire il vero, gli europei non sono stati inermi. A luglio Francia e Germania hanno ufficializzato un'*intesa bilaterale* su una serie di iniziative di cooperazione in materia di difesa che riguardano, tra le altre cose, anche la possibilità di integrare maggiormente l'industria e le politiche della difesa a livello Ue (il tema è affrontato diffusamente da Alessandro Ungaro in questo Focus).

Che Trump consideri Iran e Corea del Nord i principali nemici degli americani non è una sorpresa.

Meno scontato invece è il riferimento alla **Russia** come attore destabilizzante che il presidente ha fatto

in un discorso a Varsavia alla vigilia del G20 di Amburgo. Le relazioni con la Russia continuano quindi a essere uno dei capitoli di politica estera più intricati della presidenza Trump. Nonostante la sua ostentata ammirazione per il presidente russo Vladimir Putin, e la dichiarata intenzione di cercare un *rapprochement* russo-americano, Trump ha visto le relazioni bilaterali peggiorare. La ragione di ciò sta principalmente nelle implicazioni del *Russiagate*, e cioè l'esatta natura dei rapporti che personalità molto vicine a Trump hanno avuto con il governo russo o individui in qualche modo riconducibili al Cremlino durante la campagna elettorale e nel periodo immediatamente successivo alle elezioni.

Lo scandalo Russia continua ad aleggiare sulla Casa Bianca

Come sottolineato nei due Focus precedenti, il potenziale distruttivo per l'amministrazione Trump di questa vicenda non va sottovalutato. Sia la Cia sia l'Fbi sostengono da mesi che la Russia ha avviato una campagna di disinformazione durante le presidenziali Usa del 2016 con lo scopo di fomentare le divisioni interne alla società americana, aumentare la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni liberal-democratiche, e danneggiare lo sfidante di Trump, la candidata Hillary Clinton. Al momento non esistono prove che l'entourage di Trump sia stato messo a parte di questo piano. Né è certo che il presidente sia colpevole di aver ostruito la giustizia tentando di salvaguardare un suo protetto, l'ex consigliere alla sicurezza nazionale Michael Flynn, che è sotto inchiesta per contatti impropri con i russi (cfr. Focus aprile-giugno 2017 per maggiori dettagli). Tuttavia lo scandalo è tanto grave da aver costretto il dipartimento di giustizia ad affidare a un procuratore speciale indipendente la responsabilità dell'indagine sulla Russia. L'indagine è in corso e con ogni probabilità le sue implicazioni si faranno sentire per tutta la durata del mandato di Trump.

Le sanzioni Usa contro la Russia minacciano le aziende Ue

Nel frattempo, proprio nel tentativo di limitare il raggio d'azione di Trump nelle relazioni con la Russia, il Congresso ha adottato nuove sanzioni che potrebbero avere implicazioni dirette per le aziende europee. La nuova legge dà infatti al presidente il potere di sanzionare compagnie straniere coinvolte in progetti di sviluppo di infrastrutture per l'esportazione di idrocarburi russi. Una serie di aziende Ue, sia compagnie energetiche sia banche, si trovano di conseguenza esposte al rischio di misure punitive da parte delle autorità d'oltreoceano. Tra queste rientrano quelle coinvolte in *Nord Stream II*, il raddoppio del gasdotto sotto il Mar Baltico che collega la Russia alla Germania, ma anche l'italiana Eni per la sua partecipazione in *Blue Stream*, il gasdotto che unisce Russia a Turchia passando sotto il Mar Nero.

Le sanzioni Usa hanno sollevato grandi malumori in Europa. La Germania in particolare ha accusato gli Stati Uniti di voler ridurre le forniture di gas all'Europa dalla Russia per far spazio

a quelle americane di gas naturale liquefatto. Altri paesi europei hanno mantenuto un atteggiamento più ambivalente perché avversi a Nord Stream II. Quest'ultimo è notoriamente controverso sia perché aggira i paesi di transito come l'Ucraina, rendendoli pertanto più vulnerabili alle pressioni dal Cremlino, sia perché renderebbe la Germania il principale *hub* europeo del gas, con danno a paesi come l'Italia. Resta il fatto che, in generale, nessuno dei paesi Ue è contento di vedere gli Usa esercitare giurisdizione extraterritoriale sulle loro aziende. Le istituzioni Ue sono persuase di aver ottenuto rassicurazioni in tal senso, dal momento che la legge prevede esplicitamente che il presidente possa imporre le sanzioni solo "in coordinamento con gli alleati degli Stati Uniti". Lo stesso Trump ha promesso che non avrebbe adottato misure contro le aziende Ue (il presidente si è anzi espresso contro la legge in generale). Per il momento quindi l'eventualità di uno scontro transatlantico è scongiurata. Anzi gli europei potrebbero essersi guadagnati il 'diritto' ad essere consultati, il che costituisce un incentivo al coordinamento sulle politiche da adottare verso la Russia.

Un banco di prova si è presentato già a settembre, quando il presidente Putin ha proposto una forza Onu di *peace-keeping* nel Donbas, la regione sud-orientale dell'**Ucraina** dov'è in corso una guerra tra il governo di Kiev e due sedicenti province separatiste appoggiate da

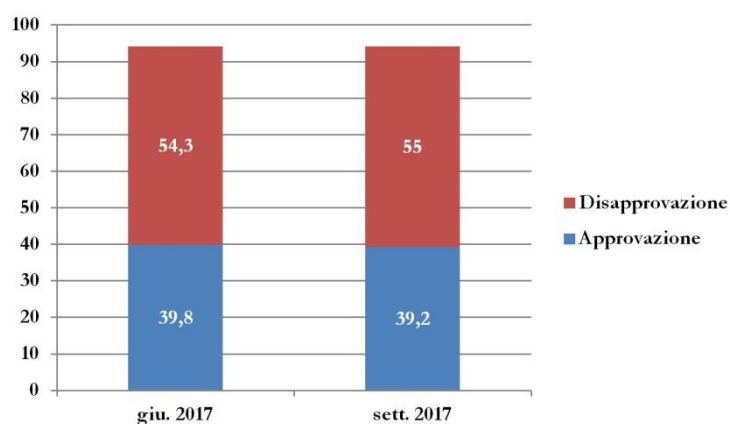
Mosca. Dal momento che la Russia, nonostante le smentite ufficiali, è direttamente coinvolta nel conflitto, a molti la proposta di Putin è sembrata insincera. Putin ha in sostanza raccomandato che la forza Onu sia schierata a protezione della missione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), che dal 2014 monitora la situazione sul terreno, soltanto lungo la linea di contatto tra forze ucraine e quelle separatiste. Il timore è che questo congelerebbe il conflitto lungo il confine preferito dai russi. Gli ucraini, gli americani e gli europei vorrebbero invece che la missione sia schierata in tutto il Donbas e presidi anche la frontiera con la Russia. Dal momento che questo esporrebbe all'attenzione dell'Onu il passaggio di uomini e mezzi dalla Russia nel Donbas, le chance che il Cremlino accetti quest'ipotesi sono scarse se non nulle. Tuttavia, è significativo che la Russia, che sembrava dopotutto soddisfatta del precario status quo raggiunto nel Donbas, abbia lanciato la proposta. Gli ucraini, d'accordo con gli americani e gli europei, si sono detti disposti ad esplorare ulteriormente l'opzione. La risoluzione del conflitto è ben lontana, ma non è da escludersi del tutto che si trovi un accordo su qualche forma più efficace di garantire una riduzione delle violenze.

Usa, Ue e Ucraina disposte a discutere la proposta russa di una missione Onu nel Donbas

Grafici

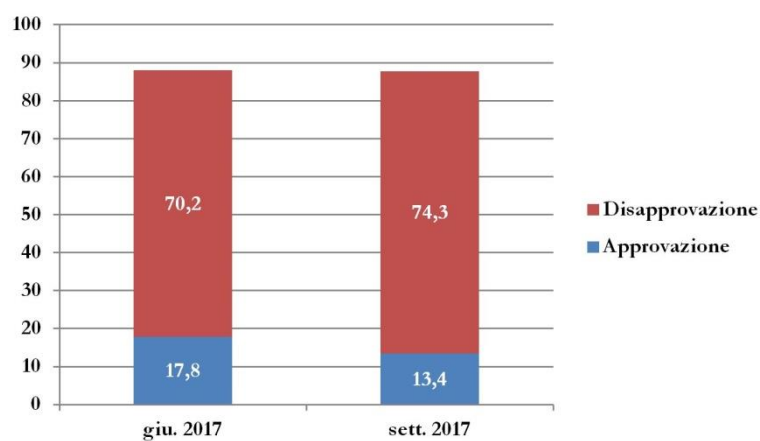
1. Dati relativi all'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



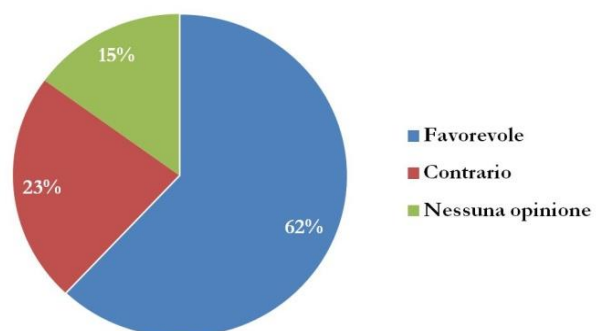
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 3 ottobre 2017.
http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



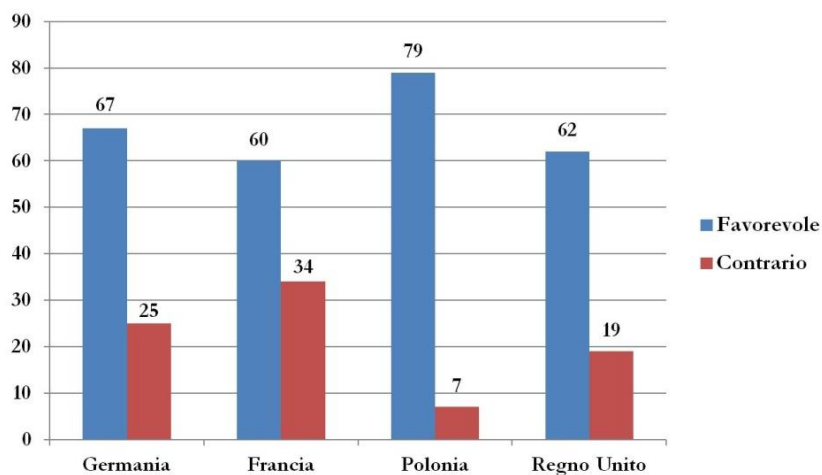
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 3 ottobre 2017
http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

1.3 Indice di gradimento della Nato per i cittadini Usa



Fonte: Pew Research Institute, maggio 2017.
<http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/>

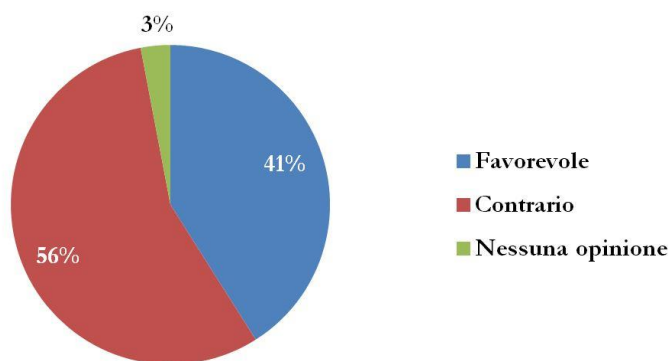
1.4 Indice di gradimento della Nato per cittadini europei, in %



Fonte: Pew Research Institute, maggio 2017.

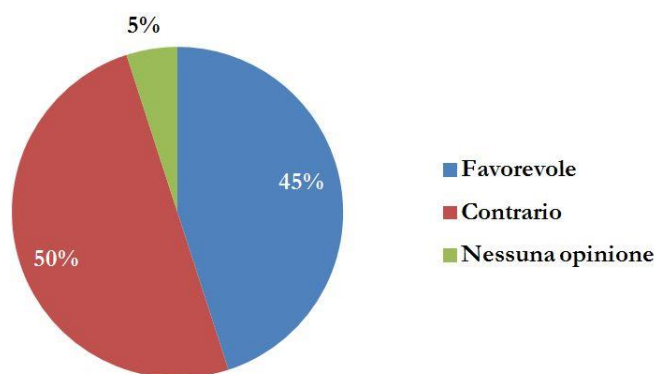
<http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/>

1.5 Indice di approvazione dei cittadini Usa della posizione di Trump in politica estera



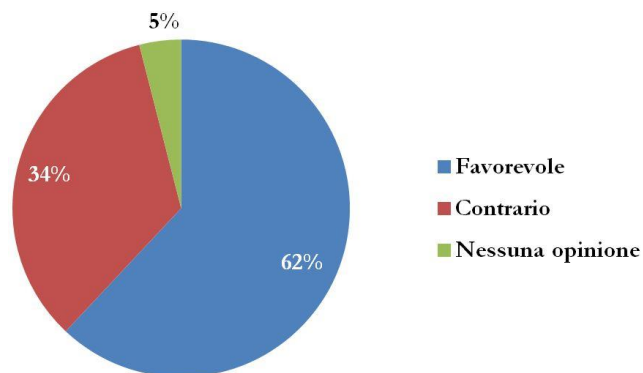
Fonte: Gallup, settembre 2017. <http://news.gallup.com/poll/1726/presidential-ratings-issues-approval.aspx>

1.6 Indice di approvazione dei cittadini Usa della posizione di Trump sulla Corea del Nord



Fonte: Gallup, settembre 2017. <http://news.gallup.com/poll/1726/presidential-ratings-issues-approval.aspx>

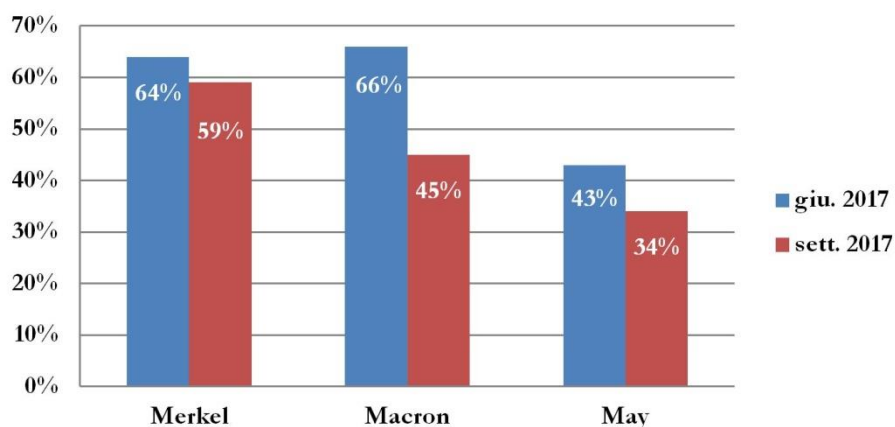
1.7 La posizione dell'opinione pubblica Usa se restare o meno nell'accordo nucleare con l'Iran



Fonte: The Chicago Council on Global Affairs, ottobre 2017.

https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_ccs2017-iran-deal_171004.pdf

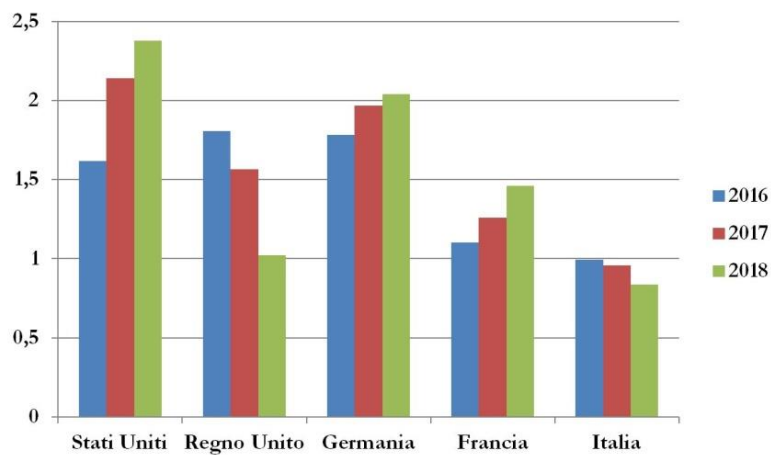
1.8 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della popolazione - in %



Fonte: Bloomberg, 2017: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-10/it-s-merkel-s-election-to-lose-as-she-returns-to-campaign-trail>; Ifop, 2017 <http://www.lejdd.fr/politique/popularite-macron-inverse-la-courbe-et-gagne-cinq-points-3444005>; The Independent, 2017 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/conservative-government-ipsos-mori-approval-ranking-trend-survey-popularity-a7850921.html>

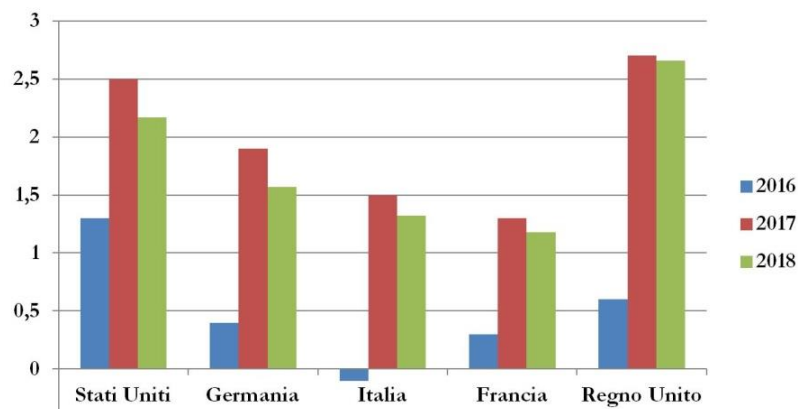
2. Dati Economici

2.1 Previsioni crescita del Pil in %



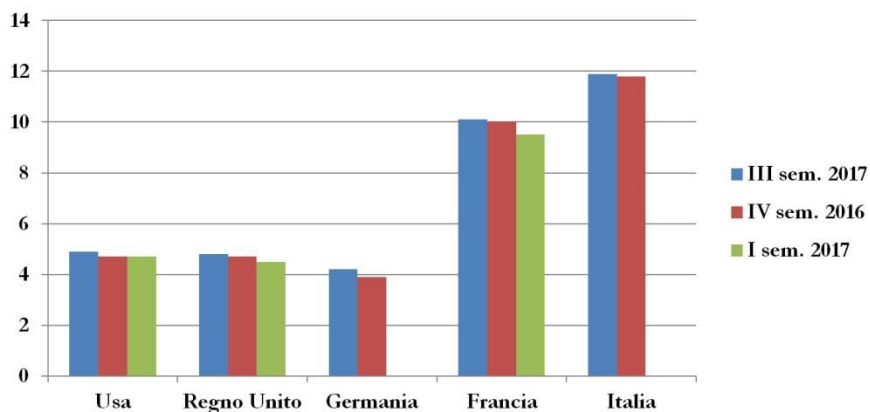
Fonte: Dati Ocse 2017, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

2.2 Previsioni variazione del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse 2017, <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

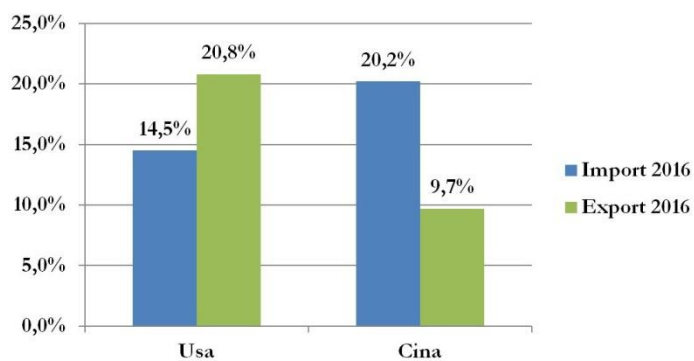
2.3 Variazione del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Dati Ocse 2017, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

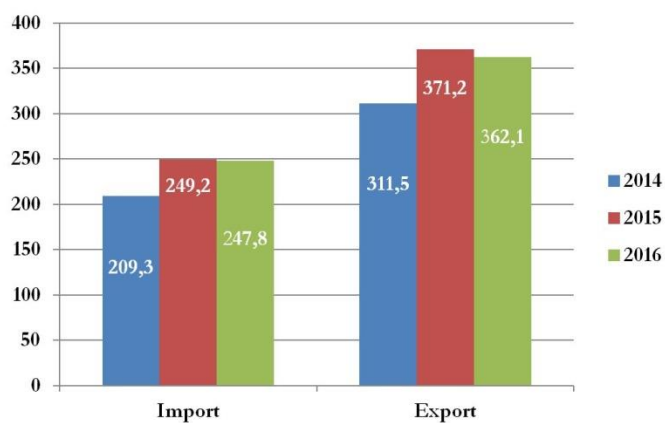
2.4 I partner commerciali dell'Unione Europea

Le quote nel commercio di beni con l'Ue di import/export 2016 rispetto al totale



Fonte: Commissione europea 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Variazioni del commercio di beni con gli Usa (2015-16). In mld €



Fonte: Commissione europea 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Una difesa europea a trazione franco-tedesca e implicazioni sul piano transatlantico

di Alessandro Riccardo Ungaro*

1. I contenuti dell'accordo franco-tedesco

Nell'ambito dell'incontro bilaterale tra Francia e Germania dello scorso luglio, il presidente francese Emmanuel Macron e la cancelliera tedesca Angela Merkel hanno siglato un accordo a tutto campo nel settore della difesa. Vasto e particolarmente ambizioso, l'accordo mira a rafforzare e coordinare le rispettive azioni politiche nei confronti delle iniziative e delle istituzioni europee su tre livelli: quello politico-istituzionale, quello tecnologico-industriale e, infine, quello operativo ovvero migliorare la collaborazione tra le rispettive forze armate. Il livello di dettaglio in cui si articola l'intesa suggerisce che francesi e tedeschi stessero lavorando all'intesa già da tempo; il tutto senza che ne fosse trapelata la portata.¹

Sul piano *politico-istituzionale*, Francia e Germania indicano come priorità il rafforzamento della difesa europea attraverso la realizzazione della cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO). Quest'ultima è uno strumento previsto dal Trattato di Lisbona che consente a un gruppo ristretto di paesi membri di progredire in maniera più spedita verso una maggiore cooperazione in ambito militare.² Al riguardo, le conclusioni dell'incontro sembrano essere un compromesso. Se l'orientamento di Parigi era rivolto verso una PESCO ambiziosa e dal carattere più operativo – ovvero più indirizzata alla gestione delle crisi – quello di Berlino metteva l'accento più sulla natura inclusiva dell'iniziativa, col timore che criteri eccessivamente stringenti potessero creare una spaccatura a livello politico tra gli stati membri. Alla fine, si è deciso di adottare la formula di una PESCO “inclusiva e ambiziosa”, il che farebbe presagire una cooperazione strutturata certamente più avanzata dello stato attuale ma pur sempre accessibile a tutti gli stati membri.³

L'accordo franco-tedesco tocca tre dimensioni: istituzioni, industria, operazioni

In termini di collaborazione *tecnologica e industriale*, Francia e Germania puntano a sviluppare un ventaglio di nuovi equipaggiamenti militari volti a sostenere il raggiungimento della cosiddetta “autonomia strategica” dell'Unione e rendere più efficiente e competitiva la base industriale e tecnologica della difesa europea (*European Defence Technological and Industrial Base*, Edtib). Ma non è tutto. Francia e

Germania si spingono oltre, prefigurando un coordinamento della politica di esportazione in campo militare, un obiettivo molto ambizioso. In questo quadro, i due paesi intendono utilizzare gli strumenti europei a disposizione – in primis i finanziamenti derivanti dall'istituzione del Fondo europeo per la difesa e la revisione coordinata annuale (*Coordinated Annual Review on Defence*, Card) – per guidare il processo di integrazione anche da una prospettiva industriale e tecnologica.

*L'autore è ricercatore presso il Programma Sicurezza, Difesa & Spazio dell'Istituto Affari Internazionali

¹ Michele Nones, “Difesa: nella squadra europea entrano solo i giocatori più forti”, in *Affari Internazionali*, 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/07/difesa-squadra-europea-giocatori-forti/>

² Sulla tematica si veda, ad esempio, Alessandro Marrone Nicoletta Pirozzi, Paola Sartori, *PESCO: An Ace in the Hand for European Defence*, marzo 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/pesco-ace-hand-european-defence>

³ Elysee, Dossier de presse, *Conseil des ministres franco-allemand*, 13 luglio 2017, <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Conseil-des-ministres-franco-allemand2.pdf>

Per quanto riguarda il Fondo europeo per la difesa è necessaria una precisazione: esso prende forma dal Piano d'azione in materia di difesa (*European Defence Action Plan*, Edap) lanciato dalla Commissione a dicembre 2016, ed è composto da due “finestre” complementari ma distinte: una dedicata alla ricerca e l'altra indirizzata allo sviluppo e acquisizione di capacità militari. In sostanza, si tratta di risorse specifiche – 600 milioni di euro fino al 2020 e 1,5 miliardi all'anno dal 2021 – volte ad agevolare la collaborazione tra gli stati membri nel settore della difesa. La Card è una procedura volta a fornire, sotto la guida degli stati membri, una migliore panoramica a livello comunitario delle spese per la difesa, degli investimenti nazionali e degli sforzi nel campo della ricerca tecnologica. L'assunto dietro l'istituzione della Card sta nel voler evitare duplicazioni e/o scollamenti tra le iniziative intraprese a livello nazionale e livello Ue, nonché promuovere maggiore cooperazione tra i paesi membri. La revisione coordinata annuale infatti spinge gli stati membri a condividere maggiori informazioni circa le pianificazioni delle spese, in teoria garantendo maggiore coerenza nello sviluppo delle capacità e un'allocazione più efficiente delle risorse.

Entrando nel merito circa lo sviluppo congiunto di capacità militari, i programmi comuni identificati nell'accordo riguardano: una nuova generazione di sistemi terrestri (a partire da un nuovo carrarmato da battaglia), un sistema europeo di combattimento aereo per sostituire l'attuale flotta di velivoli, il pattugliamento marittimo, il velivolo a pilotaggio remoto *Euromale* (in fase di studio insieme a Italia e Spagna), una nuova versione dell'elicottero da combattimento franco-tedesco Tiger con un nuovo missile tattico aria-superficie e, infine, le attività nell'osservazione satellitare e nel settore cyber con particolare riferimento alle comunicazioni. Parigi e Berlino si sono inoltre impegnati a definire una strategia comune in materia di innovazione e ricerca tecnologica applicata alla difesa.

Infine, a *livello operativo* si è deciso di migliorare la collaborazione tra le rispettive forze armate, sia a livello bilaterale sia a livello Nato. Ne è un esempio l'impegno dei due paesi a creare entro il 2021 un'unità da trasporto aereo franco-tedesca attorno al velivolo C-130J e aprire contestualmente un centro di formazione congiunto nella città di Évreux, non lontano da Parigi. Anche sul piano della collaborazione transatlantica, Parigi incrementerà la propria presenza sul fronte est della Nato – più precisamente in Lituania – andando a rafforzare il dispositivo militare attualmente guidato dalla Germania.

2. Considerazioni a livello bilaterale ed europeo

L'iniziativa franco-tedesca è, da un lato, una buona notizia per chi aspira a creare un'Europa della difesa capace di stare in piedi da sola (senza cioè l'indispensabile supporto americano). D'altro lato, non mancano i timori di un'eccessiva influenza dei

due maggiori paesi europei nel concepire una difesa europea a immagine e somiglianza di Parigi e Berlino. Rimangono poi alcuni nodi da sciogliere: in primis, il cosiddetto “livello di ambizione” europeo – ovvero definire concretamente a cosa servirebbe una potenziale difesa europea, a quali scopi e obiettivi. A fronte di una Francia tendenzialmente più intraprendente in termini di impegno militare all'estero in operazioni di gestione delle crisi e supporto governativo alla propria base industriale della difesa, l'opinione pubblica tedesca è ancora riluttante a un maggior coinvolgimento del proprio paese in operazioni militari all'estero.

*L'intesa franco-tedesca
determinerà il passo e i contorni
dell'Europa della difesa*

Dalla definizione del livello di ambizione discendono poi le varie azioni sul piano della Pesco, della cooperazione tecnologica e industriale e della collaborazione a livello operativo. A settembre i ministri della difesa Ue hanno raggiunto un ampio accordo per lanciare ufficialmente la Pesco entro la fine dell'anno. Ci si è accordati a definire degli impegni comuni vincolanti circa il livello degli investimenti, il rafforzamento della preparazione operativa e lo sviluppo di capacità militari. È presumibile pensare che, Francia e Germania premeranno perché parte se non tutti i punti della loro intesa bilaterale plasmino la Pesco. Ad oggi sono state presentate trenta proposte di progetti che potrebbero essere sviluppati all'interno di una futura cooperazione strutturata permanente. Una di queste, secondo fonti Ue e Nato, punterebbe alla creazione di una "Schengen militare" per facilitare il movimento di truppe e prodotti per la difesa all'interno dell'Ue.⁴ Si tratta però di un progetto particolarmente complesso perché richiederebbe lo sviluppo di infrastrutture adeguate ma soprattutto di un forte impegno politico per adattare alcune legislazioni – o addirittura costituzioni – nazionali.⁵

Un'ulteriore potenziale criticità riguarda i progetti di collaborazione. I settori di interesse tecnologico e industriale sono ormai consolidati e corrispondono a quelle aree in cui l'Europa presenta dei deficit operativi, tra cui il rifornimento in volo, i velivoli a pilotaggio remoto, le comunicazioni satellitari e il segmento cyber. C'è però ampio spazio affinché nuovi programmi possano essere avviati, presumibilmente all'interno di una futura Pesco, riprendendo quelli individuati dall'accordo franco-tedesco; a questo punto però entrerebbero in gioco gli interessi industriali non solo di Francia e Germania ma altresì di Italia, Polonia, Spagna, ecc. Non sarà facile allineare le diverse esigenze nazionali con la necessità di garantire interoperabilità e standardizzazione degli equipaggiamenti anche a livello Nato, visto che ben ventidue stati Ue sono anche membri dell'Alleanza atlantica.

Francia e Germania puntano all'autonomia strategica Ue Molto si è parlato del nuovo velivolo da combattimento.⁶ Difficile però prevedere come tale programma possa evolvere così come quali partner coinvolgere affinché possa considerarsi effettivamente un programma europeo. Certamente i due paesi saranno presto chiamati a sostituire i loro cacciabombardieri – i Mirage 2000 la Francia e i Tornado la Germania (Italia e Regno Unito, gli altri due partner nel programma Tornado, stanno già acquisendo come sostituto l'F-35). In ogni caso è interessante notare come Parigi e Berlino riconoscano il carattere strategico dell'industria aeronautica militare sia in termini di volumi che di innovazione tecnologica. Il duo franco-tedesco quindi si pone in prima linea per alimentare un settore dell'industria europea della difesa essenziale al raggiungimento dell'autonomia strategica.

3. Difesa europea e collaborazione Nato-Ue

La scarsa considerazione verso l'Europa come teatro strategico mostrata dal Presidente Usa Donald Trump, nonché l'uscita dall'Ue della Gran Bretagna – tradizionalmente scettica rispetto all'ambizione di autonomia strategica Ue – presentano non solo problemi ma anche opportunità

⁴ Brooks Tigner, EU, "NATO officials propose 'military Schengen'", in *IHS Jane's Defence Weekly*, 27 settembre 2017, <http://www.janes.com/article/74429/eu-nato-officials-propose-military-schengen>

⁵ Ibid.

⁶ Alessandro R. Ungaro, "Gli assi (fuori) dalla manica di Francia e Germania", in *AffarInternazionali*, 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/07/difesa-assi-manica-francia-germania/>

per l'Ue. Ciò però non deve tradursi in uno scollamento tra Ue e Nato quanto invece in un riequilibrio, in linea con quanto richiesto dagli Stati Uniti da anni.

Nel “Documento di riflessione sul futuro della difesa europea”⁷ – che trae origine dal Libro bianco sul futuro dell'Europa presentato dalla Commissione ai primi di marzo – si propongono tre scenari che esprimono livelli di ambizione differenti per quanto riguarda la collaborazione in materia di sicurezza e di difesa europea. Per ciascuno di questi scenari, la partnership Ue-Nato prenderebbe forme diverse seguendo una logica di progressiva integrazione. Nel primo scenario - “cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa” – le due organizzazioni intensificano la collaborazione secondo una chiara divisione del lavoro: la Nato si impegna in attività militari, l'Ue mette sul campo strumenti civili di gestione delle crisi. Nel secondo, Ue e Nato si coordinano nel mobilitare i rispettivi strumenti e risorse, ma l'Unione interviene per affrontare le minacce che restano al di sotto della soglia prevista dall'art. 5 del trattato di Washington, ovvero della clausola di difesa collettiva. Infine, nell'ipotesi di “difesa e sicurezza comuni”, la protezione del Vecchio Continente diventa una responsabilità sinergica e condivisa di entrambe le organizzazioni, con la differenza che l'Unione effettua operazioni di rilievo per proteggere meglio l'Europa, comprese quelle contro gruppi terroristici, operazioni navali in ambiente ostile o cyber-defence.

A partire dalla dichiarazione congiunta del vertice Nato di Varsavia del luglio 2016, la cooperazione tra l'Alleanza Atlantica e l'Unione ha ripreso slancio, identificando sette aree di interesse prioritario, ovvero: contrasto delle minacce ibride⁸; cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione irregolare; *cybersecurity* e difesa; capacità di difesa; industria della difesa e ricerca; esercitazioni; sostegno agli sforzi di *capacity building* dei partner nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e meridionale.⁹

Sulla base di queste sette aree, le due organizzazioni hanno poi concordato oltre quaranta proposte/azioni sui cui concentrare gli sforzi. Di queste, ben dieci vanno ad affrontare il nodo delle minacce ibride, contribuendo più attivamente alle attività del Centro d'eccellenza europeo per il contrasto alle minacce ibride di Helsinki e migliorando lo sviluppo di una *situational awareness* condivisa attraverso la cooperazione tra le unità d'analisi delle minacce ibride dell'Ue e della Nato. Nel settore navale, la cooperazione si traduce in una maggiore condivisione delle informazioni e supporto logistico tra l'Operazione Sophia di pattugliamento del Mediterraneo in chiave anti-traffici umani a guida Ue e *Sea Guardian* della Nato la quale compie una vasta gamma di compiti tra cui la sorveglianza degli spazi marittimi di interesse, il contrasto alla minaccia terroristica e formazione delle forze di sicurezza dei paesi rivieraschi. In ambito cyber,

⁷ Commissione europea, “Documento di riflessione sul futuro della difesa europea”, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_it.pdf

⁸ La Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento, pubblicata nell'aprile 2016, definisce minaccia ibrida come “la combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata.” Commissione europea, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride. La risposta dell'Unione europea*, aprile 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

⁹ NATO, *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 8 luglio 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

la collaborazione trova attuazione sulle modalità attraverso le quali integrare gli aspetti di cyber-defence nel processo di pianificazione e condotta delle missioni e delle operazioni.¹⁰

*I rapporti Ue-Nato sono
essenziali per lo sviluppo
coerente della difesa Ue*

L'iniziativa franco-tedesca e le misure adottate dalla Commissione europea vanno certamente nella direzione di un rafforzamento dell'Unione nel campo della difesa. Non è un percorso facile e per evitare passi falsi è necessaria una stretta sincronizzazione tra il livello nazionale, quello Ue e quello Nato, non solo a livello strategico ma altresì a livello più operativo. Non a caso la prima relazione sullo stato dei lavori di attuazione della dichiarazione congiunta prende atto e incoraggia ulteriormente gli sforzi volti ad assicurare coerenza tra il *Defence Planning Process* della Nato e il *Capability Development Plan* (Cdp) dell'Unione, ovvero i due strumenti a carattere intergovernativo atti a fornire un percorso condiviso per lo sviluppo delle capacità militari. Vale la pena sottolineare che una tale esigenza di coordinamento tra le due organizzazioni è stata in passato invocata più volte, ma mai l'impegno era stato assunto in modo così deciso, né mai erano state prefigurate iniziative concrete così incisive e rilevanti.

Una criticità da sollevare riguarda però il tema delle spese militari, ovvero il graduale raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento entro il 2024, come concordato durante il vertice Nato in Galles nel 2014. È un tema che riguarda la maggior parte dei membri europei dell'Alleanza. La Francia tuttavia già impegna oltre l'1,8 del Pil in spese militari, ma la Germania, che va poco oltre l'1,2, dovrebbe quasi raddoppiare le risorse destinate alla difesa.¹¹ Inoltre, il livello degli investimenti nella difesa ha ormai acquisito un carattere più propriamente politico nei confronti dell'alleato americano. Ecco perché le recenti iniziative della Commissione - tra cui il già menzionato Fondo per la difesa europea - potrebbero alleviare il carico politico e bypassare parte dei timori incentivando i paesi membri dell'Unione ad investire nei programmi di collaborazione europea e ricerca tecnologica applicata alla difesa. In altre parole, usufruire degli strumenti comunitari potrebbe "europeizzare" la narrativa politica, sempre complessa da far passare attraverso l'opinione pubblica, che investire nella difesa è una priorità nazionale ma soprattutto europea.

C'è però un ulteriore elemento di analisi, e riguarda il peso politico e militare della Gran Bretagna post-Brexit, impegnata ora a riconfigurare il suo ruolo all'interno dei futuri assetti della difesa europea così come della Nato. La recente nomina in extremis -

*Post-Brexit, si potrebbe
configurare un Occidente a due
pilastri: europeo e angloamericano*

avvenuta con il sostegno americano - del britannico Stuart Peach a Presidente del Comitato militare della Nato sembrerebbe riflettere ancora una volta lo stretto legame tra Regno Unito e Stati Uniti. Peach è stato preferito al candidato italiano - l'attuale Capo di stato maggiore della difesa Claudio Graziano.¹² Tale decisione potrebbe avvalorare ulteriormente la tesi secondo cui l'Alleanza stia sperimentando una sorta di "ristrutturazione informale" per cui l'uscita di Londra dall'Unione accelererebbe, da una parte, l'integrazione della difesa europea e, dall'altra, la

¹⁰ Council of the European Union, *Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 19 giugno 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-eu-nato-cooperation/>

¹¹ NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, 29 giugno 2017, http://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

¹² Stefano Vespa, "Comitato militare della Nato, chi sono i candidati e cosa sta succedendo", in *Formiche*, <http://formiche.net/2017/06/28/comitato-militare-nato-candidati/>

costituzione di due pilastri politico-strategici in sede Nato, uno europeo ed uno “nordatlantico-anglosassone”. Il Regno Unito post-Brexit, dati i suoi legami con Washington e la comune visione strategica, si collocherebbe all'interno del secondo pilastro.¹³

Ciò nonostante, il governo britannico ha recentemente presentato la sua posizione negoziale sulla politica estera e difesa, in cui auspica di continuare la collaborazione con l'Unione (nella speranza, forse, di maggiori concessioni sul terreno delle relazioni commerciali e circa l'accesso al mercato interno).¹⁴ L'Alleanza rimane certamente la pietra angolare per la difesa del paese, ma l'Ue risulterebbe fondamentale anche dal punto di vista tecnologico-industriale, tanto da spingere il Regno Unito a contribuire finanziariamente al Fondo europeo della difesa così come al Programma europeo di sviluppo industriale della difesa. Il timore di Londra è che l'asse franco-tedesco possa consolidarsi al tal punto da escludere completamente la Gran Bretagna dal mercato della difesa europeo.

Potrebbe sembrare un cliché affermare che Ue e Nato debbano collaborare e stringere ulteriormente i propri rapporti ma le circostanze sono tali che perdere questa occasione significherebbe sottovalutare il peso e la gravità del momento geopolitico attuale. Se è plausibile ipotizzare che le opportunità, soprattutto a livello franco-tedesco, potrebbero concretizzarsi a breve, non è ancora chiaro però come questi sviluppi andranno a beneficio di Unione Europea e Nato. È ancora presto per dirlo e, come di consueto, il risultato dipenderà in larga parte dall'orientamento che gli stati decideranno di adottare e perseguire. Detto ciò, sembra ormai chiaro che un rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza atlantica possa e debba giovare sia all'Alleanza stessa nel suo complesso sia alla sicurezza e difesa europea.

¹³ Alessandro R. Ungaro, Daniele Fattibene, “L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze”, *Osservatorio di politica internazionale*, Studi per il Parlamento, novembre 2016, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/limpatto-della-brexit-la-difesa-europea-e-transatlantica>

¹⁴ Government of United Kingdom, Department for Exiting the European Union, *Foreign policy, defence and development: a future partnership paper*, settembre 2017, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf

Donne e mediazione dei conflitti: ruolo dell'Onu e politiche Ue e Usa

di Irene Fellin*

1. Il ruolo dell'Onu

Prevenzione e mediazione sono diventati temi chiave di dibattiti politici e negoziazioni diplomatiche, e mai come oggi viene riconosciuto – almeno a parole – il ruolo fondamentale che le donne possono ricoprire nella gestione dei conflitti e nei processi di stabilizzazione. Dal 2000, quando l'adozione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1325 portò all'attenzione di tutti l'importanza del ruolo e delle responsabilità che le donne rivestono in situazioni di instabilità e conflitto, si è fatta sicuramente molta strada. I risultati, tuttavia, tardano ad arrivare.

Se la risoluzione 1325, dalla quale negli anni si è venuta a delineare l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza"¹⁵, è passata alla storia per avere portato al centro dell'agenda di sicurezza internazionale tematiche fino a quel momento riconosciute come

L'Onu ha da tempo riconosciuto il ruolo fondamentale delle donne nei processi di mediazione nei conflitti

"rosa", non si può certo dire altrettanto dell'impegno che ne è seguito. L'anniversario, che ricorre il 31 ottobre, è un appuntamento per fare il bilancio dei progressi fatti nell'attuazione di una risoluzione che, pur con i suoi limiti, resta senza precedenti nella storia dei diritti delle donne. Nel riconoscere che guerre e conflitti hanno un effetto sproporzionato su donne e bambine, a causa del ruolo che rivestono all'interno delle società, l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" mette l'accento sulla necessità di adottare misure di protezione differenziate per uomini e donne. Allo stesso tempo, sottolinea però il ruolo attivo che le donne sono chiamate ad avere nell'ambito della prevenzione delle crisi nazionali o internazionali, e nella gestione dei conflitti. Questi concetti sono stati ribaditi e ampliati nei tre rapporti commissionati nel 2015 su pace e sicurezza¹⁶.

All'interno di questo contesto, le Nazioni Unite stanno portando avanti da alcuni anni una politica di riesame della mediazione dei conflitti¹⁷, includendovi, in tempi più recenti, un particolare focus sulla mediazione in chiave di genere. Il nuovo segretario generale Antonio Guterres ha fatto della parità di genere uno degli obiettivi principali del suo mandato (forse motivato ulteriormente dai malumori che la nomina di un altro uomo alla guida del Palazzo di vetro aveva creato).

* L'autore è ricercatrice associata dell'Istituto Affari Internazionali

¹⁵ L'adozione della risoluzione 1325 (2000) è stata seguita dall'adozione di altre sette risoluzioni che nel loro insieme vengono a formare l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza: S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013), S/RES/2122 (2013) and S/RES/2242 (2015) http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GenderFactsheet-US-Format_April%202016.pdf

¹⁶ Nel 2015 sono stati condotti tre studi in ambito Pace e Sicurezza per conto delle Nazioni Unite: *The UN peace operations review*, *The review of the UN Peacebuilding Architecture*, and *The review of the implementation of Security Council Resolution 1325, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. UN Women, 2015 <http://wps.unwomen.org/>

¹⁷ Nel 2010 si è costituito il *Group of Friends of Mediation*, co-presieduto da Finlandia e da Turchia e che a oggi consta di 47 Membri. L'obiettivo è quello di promuovere l'uso della mediazione per la soluzione pacifica delle controversie, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché per generare sostegno allo sviluppo della mediazione. <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation>

L'azione di Guterres non parte, ovviamente, da zero. Nel 2011, il Dipartimento per gli affari politici (Dpa) e Unwomen, l'agenzia Onu preposta alla parità di genere, hanno lanciato una strategia congiunta finalizzata a sostenere una piena partecipazione delle donne nei processi di pace, in linea con i principi espressi nella risoluzione 1325 (2000)¹⁸. La strategia è volta ad aumentare la disponibilità e la qualità delle competenze di genere nei processi di mediazione, sostenendo una maggiore e più efficace partecipazione delle donne a tutti i livelli di risoluzione dei conflitti e dei processi di pace.

A Unwomen è lasciato il compito di rafforzare le capacità delle donne leader a livello nazionale, regionale e nelle coalizioni di pace, e di facilitare il loro accesso sia ai tavoli dei negoziati ufficiali, sia ai colloqui con mediatori e negoziatori a livello più informale.

L'Onu si è concentrata sulla formazione, training e inclusione delle donne nella mediazione dei conflitti

Il Dpa invece, concentra le proprie attività su tre diversi settori:

1) Creazione di expertise in genere e mediazione.

L'obiettivo è quello di avere a disposizione un sufficiente numero di esperti di genere e mediazione di medio livello che facciano parte del *DPA Standby Team of Senior Mediation Advisers*¹⁹ e allo stesso tempo di mantenere un "roster" di esperti di politiche di genere e di mediatrici di alto livello che possano essere dispiegate nell'ambito dei processi di pace sostenuti dalle Nazioni Unite.²⁰ Attualmente il *Mediation Roster* del Dpa è costituito al 41 per cento da esperte, e l'11 per cento dei suoi esperti si occupano di questioni di genere, mentre il *DPA's Standby Team of Mediation Experts* possiede da marzo 2011 un'esperta a tempo pieno che si occupa di progettazione e inclusione in chiave di genere.²¹

2) Organizzazione di training e seminari sull'agenda "Donne, Pace e Sicurezza", che includono la mediazione in chiave di genere e la violenza sessuale usata come strategia di guerra, e che sono destinati ai team di esperti in mediazione.

Nel corso degli ultimi anni, più di duecento funzionari hanno partecipato ai corsi di formazione su "Gender/Women, Peace and Security". In aggiunta a questi corsi, organizzati con cadenza biennale, a partire dal 2016 il Dpa ha investito anche nell'organizzazione di una serie di incontri seminariali di alta formazione, realizzati in collaborazione con la Norvegia e la Finlandia, su *Gender and Inclusive Mediation Processes*, e destinato a inviati speciali e mediatori esperti.

¹⁸ http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GenderFactsheet-US-Format_April%202016.pdf

¹⁹ *Dpa Standby Team of Senior Mediation Advisers* è un servizio del Dpa amministrato dalla *Mediation Support Unit* (Msu) all'interno della *Policy and Mediation Division* (Pmd), ed è specializzato in risorse che possono essere dispiegate sul campo in tempi brevi. Il principale ruolo operativo del *Dpa Standby Team* è quello di fornire consulenza ai funzionari di alto livello Nazioni Unite e ai loro partner operativi impegnati in azioni di diplomazia preventiva e mediazione. Dietro esplicita richiesta, si può beneficiare dell'invio di esperti sul campo o effettuare consulenze a distanza.

<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Factsheet%202017%20Standby%20Team.pdf>

²⁰ Mary Robinson, di origine irlandese, fu la prima donna a essere nominata inviata speciale Onu per la regione dei Grandi Laghi in marzo 2013, seguita da Hiroute Guebre Sellassie, originaria dell'Etiopia, nominata a sua volta inviata speciale Onu per il Sahel (OSES) in maggio 2014.

²¹ Elisabeth Scheper, originaria dei Paesi Bassi

3) Sviluppo di linee guida su genere e mediazione

Il terzo filone sul quale si concentra il lavoro del Dpa è lo sviluppo di linee guida sulla mediazione in chiave di genere, che tocchi le diverse tematiche discusse durante le negoziazioni. In marzo 2012 è stata realizzata una prima pubblicazione intitolata “*Guidance on Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements*”, incentrata sul fenomeno della violenza sessuale come strategia bellica, impiegata durante i “cessate il fuoco” e nel corso dei negoziati sugli accordi di pace.²² Sempre nello stesso anno è stata pubblicata la “*Guidance on effective mediation*”, che include fra le tematiche chiave da affrontare nel contesto degli sforzi di mediazione la prospettiva di genere e l’agenda “Donne, Pace e Sicurezza”. A questo studio ha fatto seguito, agli inizi di quest’anno, la pubblicazione di una guida dedicata interamente alle strategie da mettere in pratica per un’efficace inclusione delle donne e della prospettiva di genere nei processi di mediazione.²³ Le indicazioni fornite riguardano le fasi di preparazione della mediazione e il processo di progettazione, nonché l’analisi delle varie questioni di sostanza, incluse le disposizioni sulla sicurezza, la partecipazione, le costituzioni, l’uso della lingua e l’attuazione di accordi di pace, attraverso una lente di genere.

Tutte queste iniziative mostrano come le Nazioni Unite stiano investendo molto sulla mediazione e sul ruolo delle donne mediatrici. Come sempre, il rischio è che le politiche e gli impegni presi nel Palazzo di vetro non si trasformino in risultati che abbiano un impatto concreto sulla vita delle persone e soprattutto su quella delle donne che vivono i conflitti sulla propria pelle. Il ruolo e l’impegno dei singoli paesi membri sono fondamentali per fare la differenza.

1.1. Il Network di donne mediatrici nel Mediterraneo

L’azione in favore dell’eguaglianza di genere è sempre stata una priorità dell’Italia alle Nazioni Unite.²⁴ L’attuazione dell’agenda “Donne, Pace e Sicurezza”, riveste poi una particolare attenzione nell’ambito del Consiglio di sicurezza, come si riflette anche nel programma del nostro paese per il suo mandato di membro non permanente per il 2017. Il governo italiano si è battuto per il riconoscimento del ruolo positivo che le donne rivestono all’interno dell’intero ciclo dello sviluppo e della pace, con un particolare riferimento alla prevenzione dei conflitti e al ruolo di mediazione che esse possono svolgere nelle aree più instabili o già colpite da conflitti.²⁵ Proprio nell’ambito del suo attuale mandato in Consiglio di sicurezza, l’Italia ha voluto trasformare questi principi in un impegno concreto, investendo in un progetto importante e ambizioso, costituito dalla realizzazione di un “Network di Mediatrici nel Mediterraneo”. Il progetto, che rientra nell’ambito delle azioni previste dal “Terzo Piano d’Azione Nazionale dell’Italia, in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000), 2016 – 2019,²⁶ è un’iniziativa del ministero degli affari esteri e della

²² “*Guidance on Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements*” at http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceAddressingConflictRelatedSexualViolence_UNDPA%28english%29_1.pdf

²³ <http://peacemaker.un.org/node/2940>

²⁴ http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/it/l_italia_e_l_onu/diritti-umani

²⁵ Programma dell’Italia nel Consiglio di Sicurezza:

http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/resource/doc/2017/01/dgap.pdf

²⁶ Terzo Piano d’Azione Nazionale dell’Italia, in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000), 2016 – 2019 http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/12/49120_f_Piano132520162019.pdf

cooperazione internazionale, realizzata in collaborazione con l'Istituto affari internazionali e l'antenna italiana di Wiis – Women in International Security, un network che si occupa di promuovere la partecipazione delle donne nell'ambito della sicurezza a livello nazionale e internazionale.

L'iniziativa risponde all'esigenza sempre più sentita di promuovere il ruolo attivo delle donne nella prevenzione dei conflitti e nei percorsi di stabilizzazione, con uno sguardo particolare rivolto al bacino del Mediterraneo, di interesse strategico per l'Italia e di importanza fondamentale per la stabilità dell'intera zona limitrofa. Questa iniziativa si allinea perfettamente con le ormai consolidate posizioni, già precedentemente menzionate, dall'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza, che prevedono il rilancio degli strumenti di soluzione pacifica dei conflitti e di rafforzamento del ruolo delle donne all'interno dei processi di pace.

Il network di mediatrici del Mediterraneo si viene ad inserire nel contesto più ampio delle attività che l'Italia porta avanti da anni a sostegno della mediazione quale strumento da privilegiare per la risoluzione delle controversie. Il network verrà costituito da donne di alto profilo pubblico, con una già consolidata esperienza in ambito di mediazione, e da esperte in mediazione; saranno rappresentanti dei governi dei paesi coinvolti o membri della società civile. La collaborazione fra le istituzioni e la società civile, soprattutto femminile, è molto importante, essendo le donne spesso fonti privilegiate di informazioni e risorse uniche per entrare in contatto con altre donne che, in alcune società,²⁷ non hanno accesso al dialogo con gli uomini e le istituzioni.

L'Italia promuove il ruolo delle donne nei conflitti nell'area mediterranea

Questa nuova iniziativa italiana si è sviluppata sull'esempio di iniziative simili nate negli ultimi anni (quali il *Nordic Women Mediators Network*²⁸ e il *Network of African Women Mediators for Peace*), tutte finalizzate a rinforzare la partecipazione delle donne nel campo della mediazione, con il preciso intento di riempire il

vuoto relativo all'area del Mediterraneo. Il network ha fra i suoi obiettivi principali quello di sottolineare il valore della mediazione come strumento per la risoluzione pacifica dei conflitti, nonché quello di promuovere una maggiore visibilità delle donne mediatrici, sostenendo possibili candidature in posizioni di alto livello in ambito internazionale insieme all'inclusione di più donne durante le negoziazioni.

Il lancio del Network è stato preceduto da una serie di eventi in ambito onusiano che hanno visto l'Italia protagonista. A partire da ottobre 2016, con l'organizzazione di un evento in occasione sessione annuale dell'Assemblea generale, intitolato “*A new agenda for Women, Peace and Security and Mediation*”,²⁹ seguito da un dibattito in Consiglio di sicurezza in formato Arria (una formula di incontro informale, che prevede anche il coinvolgimento di interlocutori esterni al Consiglio di sicurezza, come i rappresentanti della società civile),³⁰ dove la presentazione dell'iniziativa italiana ha riscontrato ampio consenso fra i presenti, fino ad un nuovo evento

²⁷ In molte società patriarcali, e soprattutto nelle zone rurali, le donne sono ancora private della possibilità di far sentire la propria voce e interagire in maniera diretta con le istituzioni, gestite prevalentemente da uomini. La dicotomia fra vita pubblica e privata è presente in maniera molto forte in alcuni contesti sociali soprattutto a prevalenza islamica. Le rappresentanti delle organizzazioni femminili diventano così interlocutrici privilegiate per tutte quelle donne che a fatica lasciano le proprie abitazioni: ascoltano i loro disagi e diventano portavoce delle loro richieste presso le istituzioni.

²⁸ <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1725>

²⁹ “*A new agenda for Women, Peace and Security and Mediation*” <http://www.un.org/webcast/pdfs/160922am-italy-women.pdf>

³⁰ Il Consiglio di sicurezza in formato Arria è una modalità di lavoro informale e che consente la partecipazione di membri esterni al Consiglio stesso, inclusi i rappresentanti della società civile <http://www.un.org/en/sc/about/methods/bgarriformula.shtml>

organizzato durante la 72ma sessione dell'Assemblea generale intitolato *"Towards the Launch of the Mediterranean Women Mediators Network (MWMN). Women Mediators Networks: From Paper to Practice. How to strengthen synergies and complementarities for greater efficiency and impact"*. L'obiettivo è facilitare una migliore comprensione delle opportunità, delle prospettive e delle potenziali sfide che le reti di mediatrici incontrano lungo il percorso che vuole più donne protagoniste di iniziative a sostegno della costruzione della pace.

2. Le politiche Ue in ambito di mediazione di conflitti

L'Unione Europea e i suoi stati membri non potevano che accogliere in maniera favorevole la linea sposata dal segretario generale Guterres di fare della prevenzione dei conflitti il fulcro del proprio mandato.³¹ Essa infatti si allinea perfettamente con gli obiettivi chiave della Strategia globale dell'Unione Europea, che a sua volta si propone di affrontare i conflitti nella loro fase iniziale promuovendo allo stesso tempo la resilienza delle società che ci circondano ai fini di costruire pace e stabilità. L'Unione promuove l'utilizzo della mediazione come strumento principale della propria politica di prevenzione o gestione delle crisi, e al fine di rapportare le proprie capacità in questo settore, il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) si è dotato fin dall'inizio di un'unità interna di supporto alla mediazione che ha il compito di aiutare le istituzioni europee e i suoi partner operativi attraverso consulenze, invio di esperti tecnici e di supporto a distanza in ogni fase della gestione di un conflitto.³²

Non poteva mancare, in ambito europeo, un'attenzione alla tematica in chiave di genere. La promozione di un ruolo attivo per le donne in qualità di mediatrici, negoziatrici, ed esperte di mediazione rientra infatti fra gli obiettivi

Il ruolo delle donne nella mediazione dei conflitti è al centro del II Piano d'azione di genere dell'Ue

specifici del II Piano d'azione di genere europeo.³³ L'attenzione dell'Ue, come quella delle altre organizzazioni internazionali, è quella di puntare i riflettori sull'importanza che un maggior coinvolgimento delle donne in mediazione non si trasformi unicamente in un aumento del numero di donne coinvolte, ma sul reale impatto che la loro presenza deve portare all'interno dei processi di negoziazione. Il rischio infatti è che l'inclusione di *expertise* di genere si trasformi in un esercizio formale con poco impatto sul processo negoziale e sui contenuti degli accordi di pace. In modo particolare, è estremamente importante che le azioni finalizzate all'aumento di mediatrici siano focalizzate ad aumentare il numero di mediatrici di alto livello in ambito governativo (la cosiddetta Track 1 della mediazione), che risulta particolarmente lacunosa a livello internazionale, senza tuttavia omettere le donne rappresentati della società civile (Track 2) e quelle impegnate a livello di *grassroot*, delle comunità (Track 3).³⁴

Fra gli ultimi progetti europei finalizzati alla promozione delle politiche di mediazione in chiave di genere, si possono annoverare il sostegno politico, tecnico e finanziario al *Syrian Women's Advisory Board* dell'inviato speciale delle Nazioni Unite Staffan de Mistura e un training sulle tecniche di mediazione di pace per le donne poliziotto dell'*Afghan High Peace Council*. L'Ue ha

³¹ Primo discorso del nuovo segretario generale Antonio Guterres al Consiglio di Sicurezza, 10 gennaio 2017. Remarks to the Security Council Open Debate on "Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace", <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and>

³² [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/426/Conflict%20Prevention,%20Peace%20building%20and%20Mediation)

[homepage_en/426/Conflict%20Prevention,%20Peace%20building%20and%20Mediation](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/426/Conflict%20Prevention,%20Peace%20building%20and%20Mediation)

³³ Gender Action Plan 2016-2010, Council Conclusions (26 October 2015) 13201/15

³⁴ <http://peacemediation.ch/about/background>

finanziato anche la formazione di attiviste pacifiste libiche su tecniche di negoziazione e mediazione, affinché possano agire in maniera più efficace nell'ambito del processo di pace guidato dalle Nazioni Unite.

L'Ue è inoltre coinvolta in maniera attiva nelle varie iniziative a livello nazionale e regionale, come la rete di mediatrici nordiche e il Network di mediatrici del Mediterraneo: ne riconosce il ruolo fondamentale nel promuovere la mediazione in chiave di genere a livello politico-diplomatico, e sostiene il lavoro che essi possono portare avanti in sinergia con le associazioni di donne a livello locale, il cui prezioso impegno per la costruzione della pace non viene sempre riconosciuto a tutti i livelli.

3. Le politiche Usa

L'attenzione al ruolo della mediazione nella gestione dei conflitti rientra anche nelle politiche transatlantiche. Anche gli Usa hanno inserito fra gli obiettivi del proprio Piano d'azione nazionale per l'attuazione dell'Agenda “*Donne, Pace e Sicurezza*” (2016), la promozione della partecipazione delle donne nei processi di risoluzione dei conflitti e nei processi di mediazione.³⁵

Gli Usa hanno favorito l'inclusione delle donne nel processo di pace in Colombia

Degno di particolare nota è l'impegno che il governo degli Stati Uniti ha portato avanti nell'ambito dei *negoziati di pace colombiani*, dove l'inclusione di genere è stato un tema fondamentale degli sforzi fatti dagli americani per accompagnare la Colombia verso un accordo di pace. Il

governo degli Stati Uniti si è infatti impegnato nella formazione di donne colombiane come mediatrici di conflitti, costruttrici di pace, e agenti di cambiamento all'interno di una società che vive una fase di profonda transizione. Attraverso un programma sviluppato e coordinato dallo United States Institute for Peace (Usip)³⁶, l'agenzia per l'aiuto allo sviluppo americana (Usaid) ha fornito un sostegno concreto per aiutare le emergenti leader colombiane nella mediazione dei conflitti delle rispettive regioni. Decine di donne, tra cui ex combattenti, vittime, e appartenenti alle diverse minoranze etniche, sono state introdotte alle tecniche di mediazione attraverso una serie di workshop organizzati in tutto il paese, per fare in modo che la diversità delle loro voci venisse adeguatamente ascoltata e integrata negli accordi di pace. Il successo di questo accordo è dovuto anche alla grande attenzione consacrata alle tematiche di genere che vi sono state incluse in maniera trasversale. Questo accordo dimostra l'importanza di progetti di questo genere e di come l'inclusione o meno delle donne nei processi di mediazione e nei negoziati di pace possa fare la differenza.

4. Conclusioni

Prevale ormai nella comunità internazionale, e nelle valutazioni delle principali organizzazioni multilaterali, l'opinione per cui alle crisi internazionali – che spesso si manifestano all'interno di territori di stati fragili e resi vulnerabili da fattori tanto di natura interna quanto esterna – non si può che rispondere con un ventaglio il più possibile ampio e complessivo di strumenti. Di questo ventaglio, la capacità di condurre azioni di mediazione tra gli attori interessati, a livello nazionale e sub-nazionale, deve essere necessariamente parte. E a sua volta, la capacità di

³⁵ National Action Plan on Women, Peace, and Security (updated 2016), <https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/national-action-plan-women-peace-security>

³⁶ <https://www.usip.org/programs/mediation-colombia>

includere e far partecipare più attivamente le donne in questi processi è componente essenziale di una mediazione efficace e orientata al risultato. Lo sforzo dell'Italia in questa direzione si inserisce dunque in una dinamica che si sta consolidando progressivamente, ed è destinata a prendere sempre più piede nelle relazioni internazionali. Tra gli effetti positivi che ne possono derivare vi è anche l'attesa che l'iniziativa italiana faccia da catalizzatore per un posizionamento ancora più attivo del nostro paese in questi processi, irrobustendo le capacità e le strutture nazionali.

La sicurezza alimentare: politiche Ue e Usa a confronto

di Daniele Fattibene*

Il cibo è un elemento essenziale del delicato equilibrio del nostro pianeta e negli ultimi decenni è diventato una causa frequente di disuguaglianza, al punto che la popolazione mondiale si può oggi dividere idealmente in due classi: da un lato ci sono quelli che non hanno accesso a cibo sano e nutriente e dall'altro lato coloro che non solo lo consumano in quantità eccessive ma soprattutto possono permettersi il lusso di sprecarlo (1,3 miliardi di tonnellate ogni anno secondo la Fao).³⁷

Il concetto di *sicurezza alimentare* ha subito quindi una importante evoluzione rispetto alla definizione data durante il *World Food Summit* del 1996,³⁸ mostrando nessi con molteplici aspetti della nostra vita quotidiana: dalla transizione energetica, alla gestione sostenibile delle limitate risorse della Terra, dall'instabilità politica fino ai flussi migratori. In altre parole il cosiddetto "nesso" tra acqua, energia, cibo e clima (*Water Energy Food and Climate nexus*) si è progressivamente imposto a livello non solo accademico ma anche politico. In questo contesto, gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno mostrato una maggiore sensibilità verso la sicurezza alimentare, lanciando negli ultimi anni una serie di politiche volte a combattere la scarsità di cibo, in linea con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.³⁹

1. La politica Usa di sicurezza alimentare

La politica americana di sicurezza alimentare è nata sotto il forte impulso dell'ex Presidente Barack Obama, il quale, a seguito della crisi alimentare del 2008 dovuta all'innalzamento dei prezzi delle derrate, nel vertice G8 de L'Aquila chiamò i leader a rafforzare gli sforzi per ridurre la povertà, la fame e la malnutrizione. Ciò ha portato a catalizzare più di venti miliardi di dollari nel lancio dell'iniziativa *Feed the Future* (FtF) – letteralmente, 'nutrire il futuro'.

FtF è un programma che oggi coinvolge dodici paesi nel mondo⁴⁰ e che si basa sulle risorse e le capacità di undici agenzie e dipartimenti federali Usa,⁴¹ con un bilancio annuale di circa un miliardo di dollari. Gli sforzi di FtF hanno portato nel 2016 all'approvazione di una storica legge, il *Global Food Security Act*, che ha fornito le basi per la redazione di una nuova *Global Food Security Strategy*. La strategia è fondamentale perché di fatto apre una nuova fase della lotta globale contro

*L'autore è Junior Fellow nel Programma Sicurezza Difesa e Spazio dell'Istituto affari internazionali (Iai). Per lo Iai ha pubblicato sul tema uno [studio](#) sulla dimensione esterna della politica europea di sicurezza alimentare e un' [analisi](#) delle azioni dell'Ue contro sprechi e perdite alimentari. L'autore desidera ringraziare per il supporto Daniela Corona (Luiss), Kimberly Flowers (Csis), Fabrizio Moscatelli (Usaid) e Marco Valletta (Commissione Europea).

³⁷ Fao, Save Food: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, Key Facts: www.fao.org/save-food/resources/keyfindings/en/

³⁸ "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".

³⁹ Nazioni Unite, *Obiettivi di sviluppo sostenibile*: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> e anche *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁴⁰ I paesi coinvolti sono Bangladesh, Etiopia, Ghana, Guatemala, Honduras, Kenya, Mali, Nepal, Niger, Nigeria, Senegal, e Uganda. Per maggiori informazioni si veda "Administrator Green Announces Next Phase of Feed the Future on First International Trip", *Feed the Future*, 31 agosto 2017: <https://www.feedthefuture.gov/article/administrator-green-announces-next-phase-feed-future-first-international-trip>

⁴¹ *Feed the Future Progress Snapshot*, <https://www.feedthefuture.gov/resource/2017-feed-future-progress-snapshot>

la fame e la malnutrizione e soprattutto guarda alla sicurezza alimentare in modo integrato e non solo da una semplice prospettiva di sviluppo sostenibile e/o assistenza umanitaria, con un forte contributo del settore privato, accademico e della società civile.

La strategia pone tre grandi obiettivi per i prossimi cinque anni:

- Garantire una crescita economica sostenibile ed inclusiva del settore agricolo;⁴²
- Rafforzare la resilienza di persone e sistemi economici da shock esterni economici o climatici;
- Assicurare adeguati livelli di nutrizione a donne e bambini per evitare che la malnutrizione nei primi anni di età conduca a livelli più bassi di istruzione, produttività e crescita economica.

La strategia introduce nove risultati intermedi e sei risultati intermedi multidisciplinari, i quali sono funzionali a tutte le aree di sicurezza alimentare e contribuiscono a raggiungere gli obiettivi fissati. Ognuno di questi risultati varia poi a seconda del contesto (si veda la figura 1).

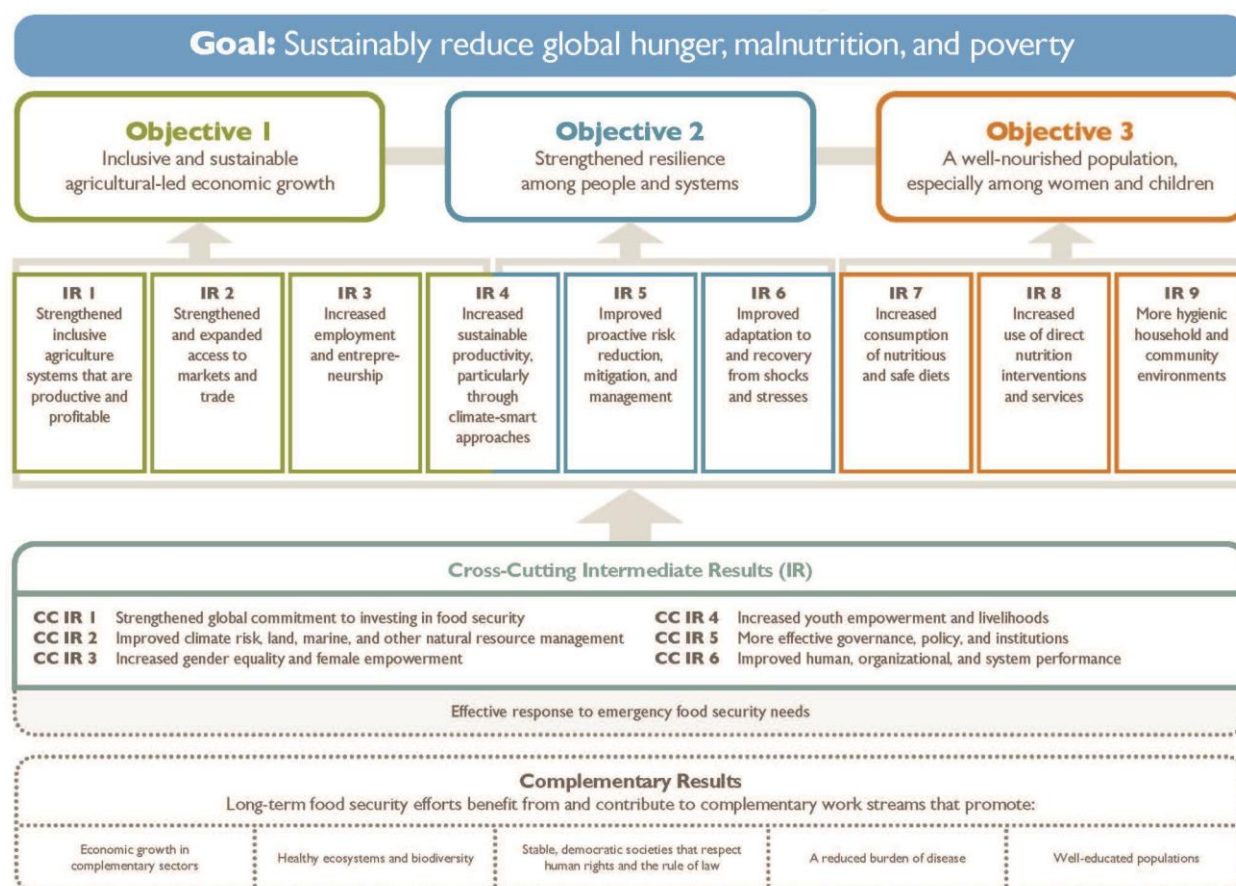


Figura 1: Gli obiettivi della US Global Food Security Strategy

⁴² Bresciani, F. & Valdés, A. (a cura di.), *Beyond food production: The role of agriculture in poverty reduction*. Northampton, MA: Edward Elgar and Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2007.

Uno degli elementi più interessanti della strategia consiste nel riaffermare in maniera organica ed integrata le molteplici sfide legate alla sicurezza alimentare regionale e globale. La prima riguarda il legame tra insicurezza alimentare, instabilità politica e conflitti. Sebbene non esista una correlazione diretta fra insicurezza alimentare e queste variabili, le “primavere Arabe” hanno mostrato come elevati livelli di povertà e fame, uniti a marginalizzazione economica e sociale, dipendenza economica (ad esempio quella dai prezzi delle derrate alimentari sui mercati globali), disastri climatici contribuiscano ad acuire il malcontento sociale e quindi il rischio di conflitti.⁴³ Ciò è emerso in modo molto evidente in Siria, dove le prime forme di protesta contro il regime del presidente Bashar al-Assad sono emerse in alcuni distretti rurali che stavano vivendo una forte crisi alimentare.⁴⁴ L’insicurezza alimentare è a sua volta alimentata da conflitti e instabilità e non è un caso che l’insicurezza alimentare sia più alta in quei paesi che devono far fronte a forte instabilità politica con una percentuale di persone denutrite che è circa tre volte superiore rispetto ad altri paesi in via di sviluppo.⁴⁵ La Fao ha recentemente affermato che i paesi appena usciti da situazioni di conflitto e con forti livelli di insicurezza alimentare presentano il quaranta per cento di probabilità in più di cadere in un circolo vizioso di insicurezza alimentare e conflitti.⁴⁶

La strategia Usa si concentra sul nesso tra cibo, instabilità politica e conflitti

Al cibo sono legate altre sfide: clima, demografia, abitudini alimentari, disuguaglianza di genere, digitalizzazione

La seconda sfida è legata al cambiamento climatico e alla gestione delle risorse⁴⁷, che richiedono sistemi di produzione che riducano la pressione sugli ecosistemi, l’ambiente marino, la terra e l’acqua, dove ci sono già

complicate controversie interstatali in atto. Una terza sfida riguarda la demografia, in particolare quella urbana. Le previsioni dicono che nel 2050 due terzi della popolazione mondiale potrebbero concentrarsi negli agglomerati urbani,⁴⁸ in particolare in Africa dove il tasso di urbanizzazione cresce a ritmo doppio rispetto ad altre parti del pianeta.⁴⁹ La quarta sfida riguarda la necessità di ridurre le disuguaglianze di genere, dal momento che le donne rappresentano il 43 per cento della forza lavoro agricola pur avendo accesso alle risorse molto inferiore rispetto agli uomini in termini di terra, finanziamenti erogati, tecnologie e accesso ai mercati.⁵⁰ La quinta sfida è relativa al cambiamento dei nostri stili di vita e delle abitudini alimentari.⁵¹ È ormai chiaro

⁴³ Office of the Director of National Intelligence, *Intelligence Community Assessment - Global Food Security*, 2015: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-and-publications/207-reports-publications-2015/1265-global-food-security-intelligence-community-assessment>

⁴⁴ Zurayk R. and Gough A., “Bread and olive oil: the agrarian roots of the Arab Uprising”, in Gerges F. *The New Middle East: Protest and Revolution in the Arab World*, Cambridge University Press, pp.107-134.

⁴⁵ von Grebmer K. et al., 2014 *Global Hunger Index. The Challenge of Hidden Hunger*, Bonn/ Washington/Dublin, Welthungerhilfe, IFPRI and Concern Worldwide, ottobre 2014: <https://www.ifpri.org/node/850>.

⁴⁶ Fao, *Peace and Food Security. Investing in Resilience to Sustain Rural Livelihoods amid Conflict*, aprile 2016, p. 2: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/4da7fb18-403a-4775-a6061d89e5d6c9da>.

⁴⁷ Brown M. E. et al., *Climate change, global food security, and the U.S. food system*, settembre 2015: https://www.usda.gov/oce/climate_change/food_security/GFSUSFoodSystemPublicComment.pdf

⁴⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World urbanization prospects: The 2014 revision*, 2015: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>

⁴⁹ Sy A. (ed.), *Foresight Africa Top Priorities for the Continent in 2017*, Brookings 2017: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global_20170109_foresight_africa.pdf

⁵⁰ Fao, *The state of food insecurity in the world – women in agriculture: Closing the gender gap for development*, 2011: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf>

⁵¹ Si veda ad esempio questa iniziativa recentemente lanciata da Slow Food, *Slow food Menu for Change: Let's put a better future on the table*: <https://www.slowfood.com/menu-change-lets-put-better-future-table/>

che essi debbano evolvere in un modo che sia sostenibile per l'ecosistema con sistemi agricoli resilienti che permettano la transizione alimentare, creando posti di lavoro e rafforzando la crescita dell'economia urbana e rurale. L'ultima grande sfida è quella relativa alla digitalizzazione, che sta già consentendo a tanti di avere strumenti e conoscenze prima sconosciute per investire nelle infrastrutture finanziarie necessarie ad avere più risorse per ridurre l'impatto di shock esterni e aumentare la produttività.⁵²



Figura 2: Le sfide per la sicurezza alimentare globale

2. L'impatto della Presidenza Trump

FtF ha raggiunto risultati positivi in questi anni consentendo a nove milioni di persone di uscire dalla soglia di povertà, ma anche un aumento della produttività agricola dal 23 al 64 per cento rispetto alle medie nazionali e una riduzione del 26 per cento del numero dei bambini affetti da arresto della crescita.⁵³

Tuttavia, non mancano alcuni elementi critici. Molti sottolineano come sia necessario rafforzare il livello di impegno dei paesi beneficiari di modo che i programmi abbiano successo, così come è fondamentale aumentare il livello di comunicazione fra le varie agenzie e gli attori che operano sul terreno. In secondo luogo, occorre che l'attuazione della strategia Usa ponga sullo stesso piano la produttività del settore agricolo con la necessità di offrire adeguati livelli di nutrizione alle fasce più vulnerabili della popolazione, a cui deve essere garantita la possibilità di accedere facilmente alle risorse finanziarie. Occorre poi una maggiore

La strategia Usa non riconosce il cibo come diritto

⁵² The World Bank Group, *The Global Findex Database 2014: Measuring financial inclusion around the world*, 2015: <http://documents.worldbank.org/curated/en/187761468179367706/pdf/WPS7255.pdf#page=3>

⁵³ *Feed the future snapshot, progress through 2017*, settembre 2017:

<https://www.feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/2017%20Feed%20the%20Future%20Progress%20Snapshot.pdf>

trasparenza sulle risorse allocate per programmi con implicazioni per la sicurezza alimentare regionale e globale.

Infine, manca nella strategia un chiaro riferimento al “diritto al cibo”, un tema che sembra ancora troppo assente dal dibattito politico americano, dove la sicurezza alimentare viene presentata tendenzialmente in termini di sicurezza nazionale, prosperità economica o assistenza umanitaria. Ciò è stato recentemente ribadito dal Consiglio sui diritti umani sul diritto al cibo,⁵⁴ il che cozza con il fatto che nel corso dei decenni tale diritto si è imposto a livello giuridico non solo sul piano nazionale (ad esempio in Italia)⁵⁵ ma anche internazionale.⁵⁶ Oggi ci sono circa un centinaio di costituzioni nel mondo che riconoscono il diritto al cibo in maniera diretta o indiretta.⁵⁷ Inoltre grandi passi in avanti sono stati fatti dalle singole città o regioni⁵⁸ che stanno rendendo possibile trasformare il diritto al cibo in vera e propria normativa nazionale. Sebbene tale riconoscimento non comporti un obbligo per gli stati di sfamare i propri cittadini, includere tale diritto in concetti giuridici più ampi (come ad esempio il rispetto della dignità umana) contribuisce a rafforzare la legittimità delle politiche di sicurezza alimentare.

Ciò che però suscita maggiori perplessità è la scarsa sensibilità mostrata finora dal Presidente Donald Trump nei confronti di questa tematica. La strategia Usa è nata prima di tutto dallo sforzo congiunto della Presidenza Obama e di tutto il Congresso. Tutto ciò appare ora in discussione. Le premesse non sono buone, non solo visto quanto accaduto con gli accordi di Parigi sul clima, ma anche alla luce dell’annuncio di tagli per circa 25 miliardi di dollari nel bilancio del dipartimento di stato che potrebbe intaccare alcuni programmi di sicurezza alimentare.⁵⁹ In questo senso, la decisione di ridurre il numero di paesi target da diciannove a dodici non è un buon segnale, soprattutto per quei paesi che non sono più inclusi in questa lista ma che hanno di fronte a sé importanti sfide di sicurezza alimentare. È comunque importante ricordare che il Congresso avrà un ruolo decisivo, e sembra difficile che possa accettare di minare una legge che ha goduto di un forte sostegno bipartisan.

Con Trump, la tenuta della politica Usa di sicurezza alimentare è in dubbio

3. La politica europea di sicurezza alimentare

I due pilastri della politica Ue di sicurezza alimentare riguardano la Politica agricola comune (Pac), che nel corso dei decenni è stata radicalmente trasformata e che opera principalmente sul

⁵⁴ US Mission in Geneva, *Explanation of Vote by the United States of America A/HRC/34/L.21 Human Rights Council*, 34^a sessione Ginevra, 23 marzo 2017: <https://geneva.usmission.gov/2017/03/24/u-s-explanation-of-vote-on-the-right-to-food/>

⁵⁵ Bottiglieri M., *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution*, 23 novembre 2015: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/bottiglieri.pdf

⁵⁶ Si veda l'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani e l'articolo 11 dell'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), così come interpretato dal commento generale num. 12: The Right to Adequate Food (12 May 1999 - E/C.12/1999/5).

⁵⁷ Trascrizione del messaggio di Hilal Elver, Special Rapporteur on Right to Food, *The right to Adequate Food Event*, 24 gennaio 2017: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/Event24Jan2017.pdf>

⁵⁸ Ad esempio la Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34 della regione Lombardia sul “riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”.

⁵⁹ Arshad M., "Trump plans 28 percent cut in budget for diplomacy, foreign aid", *Reuters*, 16 marzo 2017: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-budget-state/trump-plans-28-percent-cut-in-budget-for-diplomacy-foreign-aid-idUSKBN16N0DQ>

piano interno,⁶⁰ e la politica di sviluppo sostenibile e assistenza umanitaria. La politica Ue di sicurezza alimentare ha raggiunto un grande livello di maturità sul piano interno, in particolare per quanto concerne la Pac, ma le manca ancora una visione globale come nel caso americano.

La base della politica Ue di sicurezza alimentare è il *Food Security Framework*, pubblicato dalla Commissione nel 2010, e un *Food Facility Investment* di un miliardo di euro in quasi cinquanta paesi. Nel 2010 la Commissione ha individuato quattro priorità:

- Migliorare la resilienza dei piccoli produttori e della popolazione rurale;
- Promuovere una governance efficace, ad esempio rafforzando il rapporto tra l'Ue e la Fao, il Programma alimentare dell'Onu (*World Food Programme*, Wfp) e il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (*International Fund for Agricultural Development*, Ifad)
- Sostenere l'agricoltura regionale;
- Rafforzare i meccanismi di assistenza per i gruppi di popolazione più vulnerabili e marginalizzati (ad esempio le donne e i bambini).

Successivamente sono state aggiunte altre due priorità:

- la resilienza;⁶¹
- la nutrizione.⁶²

Nel 2010 la Commissione metteva al centro della sua strategia il “diritto al cibo”, con una forte impronta ecologica e con lo scopo di individuare le cause ultime che generano la fame e la povertà. Inoltre affidava un ruolo centrale all'accesso alla terra per tutti, anche grazie al supporto pubblico a programmi di ricerca e sviluppo volti a migliorare il benessere dei contadini e proteggere la biodiversità. Il *Framework* sosteneva allo stesso tempo le cosiddette partnership pubblico-private (Ppp) ma solo alle giuste condizioni e con un forte ruolo delle istituzioni pubbliche locali e regionali.

La politica Ue di sicurezza alimentare comprende agricoltura, sviluppo sostenibile e aiuti umanitari

Nel corso degli anni, l'insieme delle politiche Ue è stato influenzato dalla sempre maggiore consapevolezza dei nessi tra il cibo e altre variabili come lo sviluppo sostenibile, l'assistenza umanitaria, la transizione energetica, l'ecologia, le migrazioni, etc. In questo contesto, i decisori politici hanno iniziato a tenere in considerazione le potenziali externalità negative per la sicurezza alimentare regionale e mondiale legate all'attuazione di alcune politiche interne. Questo è emerso ad esempio con la politica Ue sui biocarburanti, dove un grande dibattito è emerso sul potenziale impatto di questi ultimi sui prezzi alimentari,⁶³ il

⁶⁰ Per un'evoluzione della Cap negli ultimi decenni si veda European Commission, *The history of the common agricultural policy*: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/history_en

⁶¹ European Commission, *The EU approach to resilience: learning from food security crises*, 3 ottobre 2012: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf

⁶² European Commission, *Enhancing maternal and child nutrition in external assistance: an EU policy framework*, 12 marzo 2013: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/enhancing_maternal-child_nutrition_in_external_assistance_en.pdf

⁶³ Sull'impatto dei biocarburanti sui prezzi delle derrate alimentari ci sono pareri discordanti in letteratura. Per un parere più negativo si veda tra gli altri Hang To and Grafton R. Q., “Oil Prices, Biofuels Production and Food Security: Past Trends and Future Challenges”, in *Food Security*, Vol. 7, No. 2 (aprile 2015), p. 323-336; Hamelinck C., *Biofuels and Food Security. Risks and Opportunities*, Utrecht, ECOFYS, agosto 2013: <http://www.ecofys.com/en/publication/272>. Per un approccio più cauto si veda tra gli altri Tyner W. E., “Biofuels and Food Prices: Separating Wheat from Chaff”, in *Global Food Security*, Vol. 2, No. 2 (luglio 2013), p. 126-130.

cambiamento indiretto alla destinazione dei terreni (*Indirect Land Use Change – Iluc*),⁶⁴ lo sfruttamento dell'acqua⁶⁵ e le emissioni di gas serra.⁶⁶

La politica Ue di sicurezza alimentare sul piano della dimensione esterna si articola secondo tre livelli:

- Il livello comunitario, basato sul ruolo della Commissione e delle sue direzioni generali (Dg);
- Il livello intergovernativo, svolto in cooperazione con gli stati membri;
- Il livello internazionale insieme ad altri attori regionali o internazionali.



Figura 3: La dimensione esterna della politica Ue di sicurezza alimentare

Tra le varie direzioni generali impegnate sul fronte della sicurezza alimentare sul piano della dimensione esterna, le più importanti sono la Dg Sviluppo e cooperazione (Devco)⁶⁷ e la Dg Aiuti umanitari (Echo). Queste due Dg operano con fini e orizzonti temporali differenti. Devco punta allo sviluppo sostenibile nel lungo termine, mentre Echo⁶⁸ si focalizza sulle attività più immediate legate alle emergenze e alle crisi umanitarie. Per questo motivo è possibile parlare di due “anime” della politica Ue di sicurezza alimentare, quella dello sviluppo sostenibile e quella dell’assistenza umanitaria. A queste due Dg bisogna poi aggiungere Dg Trade (commercio estero) e Dg Sante (salute e alimenti). La prima ha un impatto sulle politiche di sicurezza

⁶⁴ Fritsche U. R. and Wiegmann K., *Indirect Land Use Change and Biofuels*, Brussels, European Parliament, febbraio 2011: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120301ATT39667/20120301ATT39667EN.pdf>.

⁶⁵ Secondo uno studio di King and Webber i biocarburanti presentano livelli di consumo maggiore di acqua rispetto ai carburanti tradizionali. Si veda Carey W. King and Michael Webber, “Water Intensity of Transportation”, in *Environmental Science & Technology*, Vol. 42, No. 21 (2008), p. 7869: <http://pubs.acs.org/doi/10.1021/es800367m>.

⁶⁶ Bourguignon D., “EU Biofuels Policy: Dealing with Indirect Land Use Change”, in *EPRS Briefings*, gennaio 2015, p. 6: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548993/EPRS_BRI\(2015\)548993_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548993/EPRS_BRI(2015)548993_REV1_EN.pdf).

⁶⁷ I quali sono realizzati principalmente attraverso il programma tematico *Global Public Goods and Challenges* (Gpgc) e in modo bilaterale con più di sessanta paesi per circa 8-9 miliardi di euro allocate per programmi sulla sicurezza alimentare tra il 2014 e il 2020. Si veda European Commission, *Commission Implementing Decision adopting a Multiannual Indicative Programme for the Thematic Programme 'Global Public Goods and Challenges' for the period 2014-2020*. C(2014)5072, 23 luglio 2014: https://ec.europa.eu/europeaid/commission-implementing-decision-adopting-multiannual-indicative-programme-thematic-programme-global_en.

⁶⁸ Che nel 2017 ha mobilitato risorse per circa 750 milioni di euro. Si veda European Commission, DG ECHO, *Humanitarian Food Assistance ECHO Factsheet*, luglio 2017: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/food_assistance_en.pdf.

alimentare dell'Ue in maniera diretta o indiretta dal momento che segue tutti i dossier che riguardano i rapporti commerciali dell'Unione. La seconda interviene nella misura in cui si inserisce nella dimensione commerciale per tutti i prodotti di origine animale e vegetale, che devono rispettare precisi requisiti (ad es. sull'uso di pesticidi o di ormoni) per poter essere commercializzati all'interno dell'Ue. L'Ue lavora poi in maniera sinergica con gli stati membri, con i quali sono stati stilati due importanti rapporti nel 2014⁶⁹ e nel 2016⁷⁰ sull'attuazione nazionale delle politiche di sicurezza alimentare decise a livello Ue, con l'obiettivo di aumentarne coerenza, complementarità e coordinamento (le cosiddette "3 c"). Infine l'Ue collabora con tutte le Agenzie dell'Onu con sede a Roma (Fao, Wfp, Ifad),⁷¹ ma anche il *Committee on World Food Security*.⁷²

Le critiche più dure alla politica di sicurezza alimentare Ue sono emerse in un recente rapporto della *Confederation for Relief and Development* (Concord). Concord ha criticato il venir meno della dimensione ecologica degli sforzi europei, nonché il maggiore focus sulle partnership pubblico-private a discapito del ruolo pubblico sia sul piano economico che della ricerca. Il rischio è che si perda lo spirito originale del 2010, dove c'era una forte attenzione verso i piccoli produttori agricoli, le donne e l'ambiente, con un ruolo importante affidato agli investimenti pubblici in termini di infrastrutture, conoscenze e servizi di informazione. Il rapporto non ha risparmiato critiche anche al processo di valutazione biennale, in particolare sulla metodologia. I tasti dolenti sono l'uso sproporzionato di criteri quantitativi a dispetto di quelli qualitativi, la mancanza di un'analisi dei fallimenti che impediscono di ricavare delle *lessons learned* efficaci, l'assenza di dati uniformi anche tra stati membri,⁷³ e la mancanza di un ruolo per la società civile nella fase di redazione del rapporto.

Perdita della dimensione ecologica, affidamento su privati, e metodo di valutazione inefficace sono gli elementi critici della politica Ue di sicurezza alimentare

Ha suscitato dubbi anche la scomparsa della prospettiva di diritto al cibo dal testo del secondo rapporto biennale, che pure era presente nelle prime formulazioni in materia di sicurezza alimentare dell'Ue, nonché nelle conclusioni del Consiglio del 2014 sull'adozione di un approccio basato sui diritti di tutte le attività di cooperazione allo sviluppo.⁷⁴ La protezione legale di tale diritto non è un fattore secondario, ma è un passo necessario per una maggiore sicurezza alimentare. Come sottolineato in un recente studio della Fao, mentre la sicurezza alimentare può

⁶⁹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council implementing EU food and nutrition security policy commitments: first biennial report*, 2 dicembre 2014: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-implementing-eu-food-nutrition-security-policy-commitments-first-biennial-report-2014-343-20141202_en.pdf

⁷⁰ Circa quattro miliardi di euro sono stati spesi dai donatori europei nel 2014 per più di tremila programmi in più di cento paesi e più di un miliardo di euro dato in programmi di assistenza umanitaria in ottanta paesi. Si veda European Commission, *Implementing EU food and nutrition security policy commitments: second biennial report*, giugno 2016: https://ec.europa.eu/europeaid/implementing-eu-food-and-nutrition-security-policy-commitments-second-biennial-report_en

⁷¹ Per una breve analisi di alcuni programmi congiunti dell'Ue con le Agenzie dell'Onu con sede a Roma si può vedere Fattibene D., "Strengthening the EU's External Action: The Need for an EU Food Diplomacy?", in *LAI Working Papers*, No. 16/17: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1617.pdf>

⁷² Un organo intergovernativo che funge da forum per l'Onu per rivedere e discutere delle politiche che hanno un impatto sulla sicurezza alimentare globale, inclusa la produzione e l'accesso fisico ed economico al cibo.

⁷³ Nella lista non ci sono tutti ma solo Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito e Spagna.

⁷⁴ Consiglio dell'Ue, *Council conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights*, Foreign Affairs (Development) Council meeting, 19 maggio 2014: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf

essere garantita a livello teorico senza necessariamente adottare delle misure legali, la presenza di diritti legalmente applicabili rende il futuro della sicurezza alimentare più sicuro.⁷⁵

4. Una diplomazia alimentare europea?

La politica Ue di sicurezza alimentare ha senza dubbio raggiunto un certo livello di maturità. Tuttavia, l'approccio è ancora troppo rigido. Ciò che manca è un quadro di riferimento strategico in cui il cibo sia legato chiaramente ad altre dinamiche di sicurezza e che metta coerentemente insieme tutti i programmi di sviluppo sostenibile e di assistenza umanitaria che hanno ricadute sulla sicurezza alimentare dei paesi coinvolti.

Ciò dovrebbe condurre ad un duplice cambiamento istituzionale che coinvolga sia il Servizio europeo di azione esterna (Seae), sia la Commissione. Da un lato, sarebbe opportuno che l'Ue adottasse una vera e propria “diplomazia alimentare”, sotto l'egida del Seae e tramite le

*La sicurezza alimentare
deve essere integrata a tutte
le politiche esterne dell'Ue*

delegazioni Ue sul terreno, in modo da avere un approccio olistico al cibo, programmare una più efficace gestione delle risorse, basata su una forte conoscenza dei reali bisogni dei paesi target, ma anche di mettere gli obiettivi dell'Unione in linea con gli importanti impegni presi a livello mondiale in tema di energia, cambiamento climatico e sviluppo sostenibile. Nel lungo periodo, la “diplomazia alimentare” dell'Ue potrebbe persino permettere di includere la sicurezza alimentare nelle strategie di prevenzioni dei conflitti, investendo ancora di più nella “resilienza” di quei paesi che rischiano di cadere in un circolo vizioso di povertà e instabilità politica.

Dall'altro lato, un obiettivo molto ambizioso sarebbe quello di creare una vera e propria Dg Cibo e Sicurezza alimentare. Questo cambiamento permetterebbe di includere in un'unica cornice tutte quelle politiche che hanno un impatto sulla sicurezza alimentare regionale e globale ed elaborare una vera e propria strategia globale di sicurezza alimentare. Inoltre tale Dg consentirebbe di scongiurare le inevitabili duplicazioni attuali tra programmi, aumentando la coerenza e dunque l'efficacia di tutte le attività svolte sul terreno tramite le delegazioni. La Dg Cibo avrebbe il compito di coordinare anche tutte quelle attività di ricerca e sviluppo volte ad aumentare le sinergie tra gli attori industriali e tecnologici europei e le comunità locali, con l'obiettivo di trasferire capacità tecnologiche e rafforzare i legami tra le piccole e medie aziende dei paesi europei e di quelli in via di sviluppo. Una Dg Cibo fortemente in relazione con il Seae consentirebbe di programmare le attività specifiche per ogni paese, flessibili e adattabili a seconda delle specificità nazionali e con risultati raggiungibili e in grado di portare ad una reale trasformazione della realtà esistente.

In conclusione, il combinato disposto di questi cambiamenti potrebbe consentire all'Ue di mettersi alla guida di uno sforzo globale per produrre un ripensamento degli attuali sistemi agro-alimentari e consentire di produrre cibo sano e sostenibile da un punto di vista ambientale.

⁷⁵ Knuth L. e Vidar M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Fao 2011: <http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Ottobre

2-5	Strasburgo	Sessione plenaria del Parlamento europeo
9	Lussemburgo	Riunione dell'Eurogruppo
10	Lussemburgo	Consiglio affari economici e finanziari (Ecofin) dell'Ue
12-13	Lussemburgo	Consiglio giustizia e affari interni dell'Ue
12-13	Washington	G20 Riunione dei Ministri delle Finanze
12-20	Bergamo	Incontro G7 Agricoltura
16	Lussemburgo	Consiglio affari esteri dell'Ue
17	Lussemburgo	Consiglio affari generali dell'Ue
18-20	Bruxelles	Consiglio europeo
19-20	Ischia	Incontro G7 Interni

Novembre

16	Lussemburgo	Consiglio affari esteri dell'Ue
5-6	Milano	Incontro G7 Salute
6	Bruxelles	Riunione dell'Eurogruppo
7	Bruxelles	Consiglio affari economici e finanziari (Ecofin)
9	Bruxelles	Consiglio giustizia e affari interni dell'Ue
10	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue sul commercio
13-17	Roma	WFP Riunione Comitato Esecutivo
13-14	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue
14-15	Bruxelles	Consiglio affari generali dell'Ue
15-16	Bruxelles	Incontro G7 Pari Opportunità
17	Bruxelles	Consiglio economia e finanza dell'Ue (Ecofin) sul bilancio
22-24	Ginevra	IAEA Riunione del Consiglio Direttivo
27	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue sullo sviluppo

Dicembre

4	Bruxelles	Riunione dell'Eurogruppo
4-8	Roma	Fao Consiglio Direttivo
5	Bruxelles	Consiglio economia e finanza dell'Ue (Ecofin)
7-8	Bruxelles	Consiglio giustizia e affari interni dell'Ue
10	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue
10-13	Buenos Aires	Undicesima conferenza ministeriale dell'Omcù
13-14	Roma	IFAD Riunione del Comitato Esecutivo
11	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue
12	Bruxelles	Consiglio affari generali dell'Ue
14-15	Bruxelles	Consiglio europeo

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo allargato

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>