



L'Unione Europea contro la pirateria marittima nel Golfo di Aden

G. Masetti, F. Orsini

La pirateria marittima ha da sempre rappresentato una minaccia al principio universalmente riconosciuto della libertà dei mari. Negli ultimi anni, la cospicua riduzione degli equipaggi delle unità mercantili in relazione all'evoluzione dell'automazione di bordo ha permesso ai pirati moderni di assaltare navi sempre più grandi. Parallelamente è anche mutata la finalità delle loro azioni: non sono più volte ad impadronirsi dei carichi o delle stesse navi mercantili, ma ad ottenere il pagamento di un riscatto da parte dell'armatore in cambio della loro liberazione.

Le aree maggiormente interessate dal fenomeno sono i passaggi obbligati – *choke-points* – presenti lungo le rotte marittime internazionali in quanto implicano dei rallentamenti nel traffico navale. Non a caso, le aree del mondo

dove si registrano il maggior numero di attacchi di pirateria sono il *Selat Melaka* (Indonesia), il Delta del Niger (Nigeria), il Golfo di Bengala (Bangladesh) e il Mar dei Caraibi. In seguito all'apertura del Canale di Suez nel 1869, alle suddette aree si è aggiunto lo stretto di Bab el Mandeb (Golfo di Aden) che, mettendo in comunicazione l'Oceano Indiano con le acque del Mar Rosso, permette al traffico mercantile di raggiungere il Mediterraneo.

Nel mondo, lo scorso anno gli attacchi contro le navi sono stati 293 di cui ben 111 ad opera dei pirati attivi nel Golfo di Aden. Tale concentrazione trova principale giustificazione nell'instabilità della Somalia che non permette allo Stato rivierasco di svolgere un adeguato controllo delle acque costiere¹. Il fenomeno della pirateria nel Golfo di Aden, rappresentando una cospicua minaccia al commercio marittimo globale, ha spinto la comunità internazionale ad intervenire².

¹ R. MIDDLETON, *Piracy in Somalia*, London, Chatham House, 2008.

² F. PUDDU, "Azione e reazione. Qualcosa sta cambiando nell'atteggiamento delle Marine Occidentali verso la pirateria marittima", in *Rivista Marittima*, febbraio/marzo 2009, pp. 55-66.

Le basi giuridiche di un intervento militare contro la pirateria

La pirateria navale viene ricondotta nel novero dei *delicta iuris gentium*, cioè tra quei delitti particolarmente efferati nei cui confronti ogni Stato può esercitare la propria potestà coercitiva anche in mancanza di un collegamento diretto o indiretto con la propria comunità territoriale. Inoltre le azioni di pirateria vengono collocate tra i *treaty crimes*, cioè tra quelle condotte che, considerate unanimemente reati dalla comunità internazionale, sono oggetto di appositi trattati³.

Per una definizione del termine “pirateria” è possibile rifarsi alla Convenzione di Montego Bay del 1982 che, all’articolo 101, individua come pirateria “ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall’equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati” che sia rivolto, in alto mare, “contro un’altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati” o, in luoghi al di fuori della giurisdizione di qualunque Stato, “contro una nave o un aeromobile, oppure contro persone e beni”⁴.

Sempre nella medesima Convenzione, all’articolo 100, viene sancito l’obbligo da parte degli Stati firmatari “di collaborazione alla repressione della pirateria”. Inoltre, all’articolo 107, si stabilisce che il suddetto sequestro può avvenire solo da parte di navi da guerra o aeromobili militari o “da altri tipi di navi o aeromobili che siano chiaramente contrassegnati e riconoscibili quali mezzi in servizio di Stato”. Dal punto di vista pratico, va ricordato che gli atti di pirateria rientrano nei casi – previsti all’articolo 110 – in cui una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell’alto mare ha il “diritto di visita” e di procedere con gli accertamenti necessari a verificare il diritto della nave a battere la propria bandiera.

La disciplina della pirateria contenuta nella Convenzione di Montego Bay, sebbene inizialmente vincolante solo per gli Stati contraenti, ha oggi acquisito un valore generale in quanto – anche al di fuori dei rapporti tra gli Stati contraenti – si sono consolidate negli anni norme consuetudinarie di contenuto corrispondente.

L’Unione Europea ed il tema della sicurezza dei traffici marittimi

Il problema della pirateria nel Corno d’Africa e, più in generale, della sicurezza del traffico marittimo internazionale – sebbene con diversi livelli di attenzione – è particolar-

mente sentito da parte degli Stati membri dell’Unione Europea⁵. Ne sono testimonianza, tra gli altri, l’adozione dei seguenti documenti: il “Libro Bianco” dei trasporti del 2001, da cui traspare chiaramente la volontà di rafforzare i controlli, la protezione per i trasporti marittimi e la sicurezza dei passeggeri; la “Strategia europea in materia di sicurezza” del 2003, nel quale la pirateria marittima viene definita come uno dei principali problemi e minacce da affrontare; il “Libro Verde” sulla politica marittima dell’Unione Europea del 2006, che, oltre a rimarcare quanto precedentemente affermato, affronta anche il problema della diversa disciplina nazionale in tema di sicurezza marittima.

Posto, quindi, che l’Unione Europea si è da tempo interessata al problema della pirateria, la lotta contro questo crimine non può che avvenire all’interno del quadro giuridico e delle strutture della Politica di Sicurezza e Difesa (P.E.S.D.).

Tra gli scopi della P.E.S.D. – elencati nell’articolo 21.2 del Trattato sull’Unione Europea – sono numerosi quelli che rappresentano i fondamenti normativi che stanno alla base dell’intervento militare nel Golfo di Aden: salvaguardare i valori, gli interessi fondamentali, la sicurezza, l’indipendenza e l’integrità dell’Unione; “consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell’uomo e i principi del diritto internazionale”; contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale “conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite”; promuovere “lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo [...] con l’obiettivo primo di eliminare la povertà” e incoraggiare “l’integrazione di tutti i paesi nell’economia mondiale”.

Le quattro fasi di gestione della crisi

L’azione comune 2008/749/PESC del Consiglio Europeo del 19 settembre 2008 rappresenta l’atto istitutivo di un’azione di coordinamento militare denominata EU NAVCO. Il suddetto atto rappresenta il primo prodotto della procedura di gestione della crisi cui ha fatto seguito l’azione comune 2008/851/PESC che ha portato alla missione “Atalanta”. La gestione della crisi somala ha visto l’implementazione di una procedura oramai standardizzata che può essere suddivisa in quattro fasi.

Nella prima fase, di *routine*, gli organi della P.E.S.D. preposti – come il COPS⁶, il Sit.Cen.⁷ e l’Unità Politica⁸ – hanno condotto attività di monitoraggio, di pianificazione

³ F. GRAZIANI, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; A. ORIOLLO, “Pirateria, terrorismo e sicurezza dei mari nella nuova politica marittima dell’Unione Europea”, in *Rivista Marittima*, Aprile 2009, pp. 17-32.

⁴ A. MARUCCI, “Analisi della situazione nel Corno d’Africa. Lotta alla pirateria e successivi sviluppi d’intervento”, in *Informazioni della Difesa*, nr. 3, 2009, p. 13.

⁵ A. DEL VECCHIO, *La politica marittima comunitaria*, Roma, Aracne, 2009.

⁶ Il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) è una struttura permanente dell’Unione Europea che vigila sulle situazioni internazionali.

⁷ Il Sit.Cen. (dall’inglese *Situation Center*) fornisce all’Unione Europea una capacità di *intelligence*, di analisi e di allerta attingendo a fonti aperte o ad informazioni fornite riservatamente dagli Stati Membri o da altre istituzioni europee.

⁸ L’Unità Politica svolge il ruolo di capacità collettiva per l’analisi delle priorità strategiche dell’Unione Europea e per la formulazione di proposte da attuare nell’ambito della Politica di Sicurezza della stessa.



Personale della UE NAVFOR BREMEN (al centro) ispeziona uno skiff attacco e uno skiff madre (a sinistra) - www.eunavfor.eu

e di *early-warning* sui principali teatri mondiali e, quindi, anche nell'area del Corno d'Africa.

Si è passati alla seconda fase, cioè all'insorgere della crisi, in seguito all'incremento degli episodi di sequestro di unità navali a scopo di riscatto che si è registrato nel 2008. In particolare, sono stati due gli episodi significativi: il rapimento di un rimorchiatore oceanico danese e il sequestro della nave da crociera francese "La Ponant". Quest'ultimo evento, in particolare, potrebbe essere definito come la "scintilla" della crisi anche per la rilevanza politica e mediatica che ha registrato. Sia la pronta risoluzione di tale sequestro, sia le modalità impiegate per farvi fronte rappresentano in modo chiaro la volontà politica della Francia che era condivisa anche dagli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Per tali motivi, maturata una comune determinazione ad intervenire, la crisi è stata portata all'attenzione del Consiglio. Nelle Conclusioni dello stesso, datate 26 maggio 2008, viene espressa preoccupazione per l'intensificarsi degli atti di pirateria al largo delle coste somale.

In data 16 giugno 2008, anche in considerazione della nuova Risoluzione 1816(2008) delle Nazioni Unite, il Consiglio Europeo richiede alla Segreteria Generale e alla Commissione di studiare il problema e di formulare delle possibili opzioni per fronteggiarlo.

Si è così entrati nella terza fase di gestione della crisi che ha visto l'approvazione, da parte del Consiglio, del *Crisis Management Concept* il 5 agosto 2008 ed il successivo

sviluppo delle opzioni strategiche. In merito a queste ultime, il 15 settembre 2008 il Consiglio ha approvato, da un lato, il piano di attuazione per una *EU Coordination Cell* (EU NAVCO) e, dall'altro, un'opzione strategica riguardante un'eventuale operazione navale militare dell'Unione Europea con adesione aperta agli Stati membri che decidano di mettere a disposizione i propri mezzi militari. L'ultima fase, cioè la decisione formale di agire e la stesura dei documenti programmatici, è stata caratterizzata dalla discussione che ha portato alla già citata azione comune 2008/749/PESC il 19 settembre 2008. Nello specifico, nel testo di tale Azione Comune, si stabilisce che la cellula EU NAVCO svolga un ruolo di "sostegno alle attività degli Stati membri che spiegano mezzi militari nel teatro delle operazioni al fine di facilitarne la disponibilità e l'azione operativa".

L'azione comune 2008/851/PESC a favore di una missione navale

La cellula EU NAVCO, istituita il 19 settembre 2008, ha cessato di esistere il 10 novembre 2008 in seguito all'adozione dell'azione comune 2008/851/PESC che ha dato il via alla missione navale "Atalanta" (EU NAVFOR).

L'adozione di questa azione comune è preceduta dalla Risoluzione 1838 (2008) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata il 7 ottobre 2008, con cui viene riconosciuta l'importanza della pianificazione in corso di un'operazione navale militare condotta dall'Unione Europea.

La missione che viene assegnata alla missione "Atalanta" dall'articolo 1 della suddetta azione comune è di proteggere sia le navi che portano gli aiuti umanitari del Programma Alimentare Mondiale (PAM), sia tutte quelle unità che, navigando lungo le coste della Somalia, sono esposte ad atti di pirateria. Nel successivo articolo 2 viene riportato il mandato della missione e, tra i vari compiti, si fa anche riferimento alla possibilità sia di "arrestare, fermare e trasferire le persone che hanno commesso o che si sospetta abbiano commesso atti di pirateria o rapine a mano armata nelle zone in cui essa è presente"; sia di "sequestrare le navi di pirati o di rapinatori o le navi catturate a seguito di un atto di pirateria o di rapina a mano armata e che sono sotto il controllo dei pirati", requisendo i beni che si trovano a bordo delle stesse.

Tra le possibili sedi messe a disposizione da parte degli Stati Membri nell'ambito della PESD, l'articolo 4 ha designato Northwood nel Regno Unito quale sede del Comando Operativo della missione (OHQ). In base agli articoli 6 e 7, al Comitato Politico di Sicurezza (COPS) viene affidato il controllo politico e la direzione strategica

del mandato della missione e, tra i vari compiti, si fa anche riferimento alla possibilità sia di "arrestare, fermare e trasferire le persone che hanno commesso o che si sospetta abbiano commesso atti di pirateria o rapine a mano armata nelle zone in cui essa è presente"; sia di "sequestrare le navi di pirati o di rapinatori o le navi catturate a seguito di un atto di pirateria o di rapina a mano armata e che sono sotto il controllo dei pirati", requisendo i beni che si trovano a bordo delle stesse.



Bandiera della Missione EU NAVFOR Somalia

dell'operazione militare sotto la responsabilità del Consiglio dell'Unione Europea; mentre, al Comitato Militare dell'Unione Europea (EUMC) viene assegnato il compito di sorvegliare la corretta esecuzione dell'operazione condotta sotto la responsabilità del Comandante della missione "Atalanta".

Gli Stati che hanno manifestato disponibilità a partecipare fin dall'inizio sono stati la Francia, il Belgio, la Germania, la Grecia, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Spagna e la Svezia; mentre l'Italia e il Portogallo hanno espresso la riserva di valutare la possibilità di una propria partecipazione. La previsione iniziale di durata della missione – come si deduce dal comma 3 dell'articolo 16 – è di dodici mesi dalla dichiarazione di capacità operativa iniziale dell'operazione, cioè fino al 13 dicembre 2009⁹. Nel giugno 2009, il Consiglio ha stabilito che l'Operazione Atalanta fosse estesa di un ulteriore anno.

Implementazione della missione "Atalanta"

La missione navale "Atalanta" ha avuto ufficialmente inizio – come stabilito dall'azione comune 2008/918/PESC – l'8



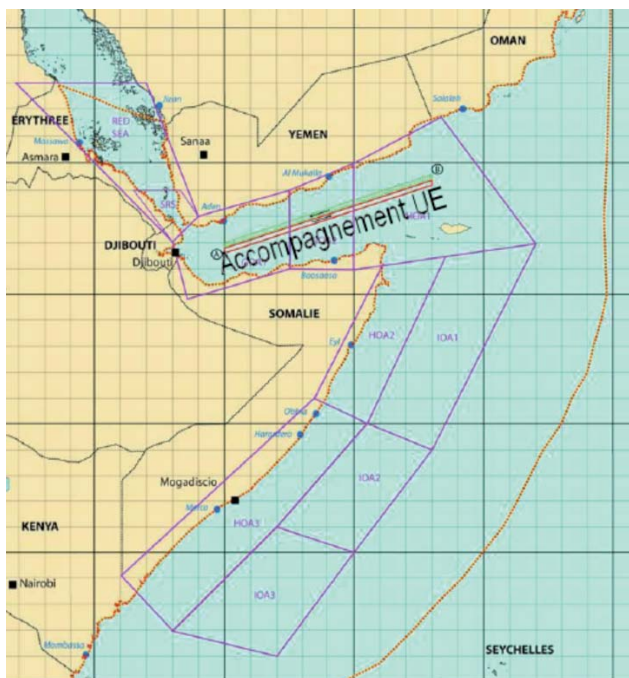
Scorta alla nave Al Muktar del World Food Programme (www.eunavfor.eu)

⁹ L'operazione Atalanta ha raggiunto l'*Initial Operational Capability* il 13 dicembre 2008 e la *Full Operational Capability* nel febbraio 2009.

dicembre 2008. All'articolo 1 del suddetto atto vengono, inoltre, approvati il piano operativo e le regole di ingaggio relativi all'operazione; mentre, all'articolo 2, il Comandante di EU NAVFOR viene autorizzato ad emanare l'ordine di attivazione (ACTORD) al fine di procedere allo schieramento delle forze e dare avvio all'esecuzione della missione.

Nello specifico, il Comandante della missione "Atalanta" ha il compito di pianificare e condurre l'operazione dall'Operational Headquarters (OHQ) di Northwood sulla base delle direttive ricevute dalle autorità dell'Unione Europea; mentre il Comandante della forza navale europea dirige i mezzi messi a disposizione da parte degli Stati membri dal Force Headquarters (FHQ) imbarcato su una delle Unità presenti nel teatro operativo.

Con la decisione Atalanta/2/2009 del 21 aprile 2009, il COPS ha accettato il contributo della Norvegia alla missione "Atalanta". Con la decisione Atalanta/5/2009 del 10 giugno 2009 al contributo norvegese è stato aggiunto anche quello della Croazia.



Area di operazioni della missione "Atalanta" (EU NAVFOR/France, 2008)

Inoltre, in base alla risposta di una interrogazione del Parlamento Europeo, datata 19 giugno 2009, emerge che i mezzi già in uso dalla Missione Atalanta potrebbero essere ulteriormente rafforzati: la Svizzera dovrebbe comunicare nel corso dell'estate la sua decisione circa un'eventuale partecipazione; mentre l'Ucraina ha manifestato interesse e il processo decisionale interno è in corso. Fino ad oggi sono stati oltre 1800 i militari e più di

venti le unità navali ed i velivoli che hanno preso parte all'operazione EU NAVFOR.

Le forze della missione operano in una zona di mare compresa tra il Mar Rosso meridionale, il Golfo di Aden e parte dell'Oceano Indiano incluse le isole Seychelles. Per definire lo status delle forze dell'Unione Europea e del relativo personale che opera nelle zone terrestri e nelle acque territoriali di Stati terzi si è provveduto a negoziare due accordi con la Repubblica di Somalia e con la Repubblica di Gibuti.

Inoltre, le forze della missione "Atalanta" si avvalgono del Centro Satellitare dell'Unione Europea che ha provveduto ad analizzare una serie di località e di porti alla ricerca di aree interessate dall'attività di pirati e di possibili punti di sbarco nelle aree adiacenti¹⁰.

Le forze della missione "Atalanta" operano in costante cooperazione con altre forze navali presenti in zona: la coalizione guidata dagli Stati Uniti denominata Combined Task Force 151, il NATO Maritime Group e alcune Unità appartenenti a Russia, India, Giappone, Malaysia e Cina. Inoltre, per meglio razionalizzare la presenza della missione Atalanta e delle forze di Stati terzi, ogni Unità mercantile intenzionata a transitare nel Golfo di Aden è invitata ad effettuare la registrazione sul sito istituzionale del Maritime Security Center Horn of Africa. Dal 12 dicem-



Mapa degli attacchi dei pirati nel Corno d'Africa da inizio anno alla fine di agosto (IMB Live Piracy Map, 2009)

bre 2008 sono stati confermati oltre 100 attacchi nella zona delle operazioni, cui sono seguiti sette sequestri effettivi tra cui solo uno ai danni di una nave che seguiva le raccomandazioni EU NAVFOR. Mentre, nel periodo dall'8 dicembre 2008 al 13 agosto 2009, le forze della missione "Atalanta" hanno scortato 41 unità del PAM per un totale di oltre 266.000 tonnellate di cibo¹¹.

Purtroppo, nonostante l'ottimo lavoro svolto dalle forze

¹⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, "EU Satellite Center – A bird's eye view in support of ESDP operations", in ESDP Newsletter, nr. 8 (summer 2009), pp. 22-23.

¹¹ UNIONE EUROPEA, EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia - Operation ATALANTA), PRESS - EU Council Secretariat, agosto 2009; vedi anche CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, "EU NAVFOR – Atalanta – Une réponse européenne à la piraterie", in ESDP Newsletter, nr. 8 (summer 2009), pp. 12-14.

della missione "Atalanta", l'attività dei pirati nei primi mesi del 2009 non è diminuita. Ad esempio, come riportato sul *Piracy Report Q1 2009* dell'IMB, sono stati 20 gli attacchi registrati nei primi quattro mesi del 2009 sulle coste orientali della Somalia – di cui 4 hanno portato al sequestro dell'unità da parte dei pirati – rispetto ai 7 episodi nell'analogo periodo del 2008.

La necessità di una stabilizzazione politica

Il Corno d'Africa rappresenta un'area strategicamente nodale in quanto, oltre a rappresentare il crocevia dei due terzi del petrolio che arriva sui mercati occidentali, è adiacente a zone in cui sono in corso dei conflitti: il Congo, l'Uganda, il Darfur e la parte del Ruanda che confina con il Congo. Inoltre, negli anni scorsi, si è ritenuto che il Corno d'Africa fosse una delle zone in cui Al Qaeda stesse incrementando la propria influenza.

A dispetto dell'efficacia dell'azione militare realizzata con la Missione "Atalanta", è evidente che la comunità internazionale deve parallelamente intervenire con politiche di stabilizzazione nella regione del Corno d'Africa che permettano di cessare l'alimentazione del fenomeno della pirateria.

Infatti, realizzando il miglioramento delle condizioni di vita del popolo somalo, la distruzione delle basi logistiche a

terra e la realizzazione dell'isolamento dei pirati dalla comunità di appartenenza, si potrà rendere molto più difficile il riciclaggio del bottino e si arginerà il fenomeno della corruzione delle autorità locali.

L'Unione Europea si è prodigata per supportare il processo di pace iniziato con l'Accordo di Gibuti del 19 agosto 2008 fra il Governo Federale Transitorio (TFG) e l'opposizione moderata dell'Alleanza per la Ri-liberazione della Somalia (ARS-G).

Il 27 luglio 2009 il Consiglio ha deciso di incrementare gli sforzi per promuovere la stabilizzazione del Corno d'Africa. In particolare, l'Unione Europea sta preparando una risposta globale alla pirateria nella regione del Golfo di Aden tramite il programma sulle rotte marittime a rischio che, con un bilancio indicativo compreso tra 14 e 18 milioni di euro per il 2009-2011, è destinato ai paesi costieri lungo le rotte marittime nel Golfo di Aden e lo Stretto di Malacca.

Da quanto appena illustrato, emerge la volontà dell'Unione Europea di prodigarsi con interventi politici e diplomatici per risollevare la regione del Corno d'Africa dal vuoto istituzionale e dall'anarchia in cui è inesorabilmente derivata negli ultimi anni e che è la causa principale dei problemi connessi con la sicurezza dei traffici marittimi nel Golfo di Aden. ■



Una nave belga di NAVFOR scorta un carico speciale (www.eunavforeu)