

Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

I vicini dei vicini: instabilità nel Sahel e sviluppo della PEV in Nord Africa

Prof.ssa Maria Giulia Amadio Viceré

RELATORE

Giulia Tranchina Matr. 093772

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023

*People only accept change when they are faced with necessity,
and only recognize necessity when a crisis is upon them.*

Jean Monnet, 1978

*Alla Professoressa Maria Giulia Amadio Viceré e al Dottor Andrea Capati,
per il continuo supporto e i preziosi consigli.*

*Ai miei genitori, che mi hanno insegnato a lottare per i miei sogni
e mi hanno dato la possibilità di farlo. Ve ne sarò per sempre grata.*

*Alla piccola Dora, tanto sensibile quanto tenace.
Mi ricordi di non dare nulla per scontato.*

*Ai miei amici di sempre,
non so dove ci porterà la vita ma siete e sarete sempre casa.*

*Alle persone che questa Università mi ha regalato,
in cui ho trovato qualcuno con cui condividere le mie ambizioni.
Senza il vostro appoggio questo percorso non sarebbe stato lo stesso.*

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
METODOLOGIA E DATI	7
LETTERATURA E FRAMEWORK TEORICO	8
STRUTTURA DEL LAVORO	11
CAPITOLO 1 – L’INSTABILITÀ NEL SAHEL	13
1.1 INTRODUZIONE	13
1.2 INSTABILITÀ NEL SAHEL: DEBOLEZZA ISTITUZIONALE, PRESENZA DI ATTORI TERZI E FRAGILITÀ ECONOMICA	13
1.2.1 <i>Debolezza istituzionale: i primi conflitti etnici e i confini artificiali.....</i>	<i>14</i>
1.2.2 <i>La debolezza statale aggravata dall’estremismo islamico e la religione</i>	<i>16</i>
1.3 LA PRESENZA DI ATTORI TERZI NELLA REGIONE: ATTORI NON-STATALI E ATTORI INTERNAZIONALI	17
1.3.1 <i>Attori non-statali: Al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM) e Boko Haram</i>	<i>17</i>
1.3.2 <i>Attori internazionali: come la presenza di Francia e Russia contribuisce all’instabilità</i>	<i>21</i>
1.4 LA FRAGILITÀ DEL SISTEMA ECONOMICO: COMMERCIO, AGRICOLTURA E FOOD SECURITY	24
1.4.1 <i>La relativa crescita economica e l’importanza degli scambi commerciali.....</i>	<i>24</i>
1.4.2 <i>L’agricoltura come principale settore economico e il problema della sicurezza alimentare.....</i>	<i>25</i>
1.5 CONCLUSIONE.....	28
CAPITOLO 2 – L’EVOLUZIONE ISTITUZIONALE DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO (PEV) ALLA LUCE DELL’INSTABILITÀ NEL SAHEL	29
2.1 INTRODUZIONE	29
2.2 LE ORIGINI DEI RAPPORTI UE CON IL VICINATO MERIDIONALE: DALLA POLITICA MEDITERRANEA GLOBALE (PMG) AL PARTENARIATO EUROMEDITERRANEO (PEM).....	30
2.2.1 <i>La Politica Mediterranea Globale e la definizione dell’identità europea</i>	<i>30</i>
2.2.2 <i>Il Processo di Barcellona e il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM).....</i>	<i>32</i>
2.3 LA NASCITA DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO (PEV)	35
2.3.1 <i>I principi e le caratteristiche della PEV (2004-2011).....</i>	<i>35</i>
2.3.2 <i>I tumulti nel vicinato meridionale e la reazione dell’UE (2011-2014).....</i>	<i>38</i>
2.4 IL TRATTATO DI LISBONA (2009) E LA RIFORMA DELLA PEV (2015)	40
2.4.1 <i>Integrazione tramite capacity building e regolamentazione: la nascita del SEAE e Articolo 8 TUE</i>	<i>41</i>
2.4.2 <i>La PEV in termini di condizionalità, differenziazione, flessibilità e percezione del vicinato meridionale</i>	<i>43</i>
2.5 LA NUOVA STRATEGIA GLOBALE DELL’UE: PRINCIPLED PRAGMATISM E RESILIENZA	45
2.6 CONCLUSIONE.....	48
CAPITOLO 3 – IL MUTATO APPROCCIO DELL’UNIONE EUROPEA IN LIBIA	50
3.1 INTRODUZIONE	50
3.2 LA RISPOSTA INIZIALE ALLA CRISI IN LIBIA (2011-2014).....	51
3.3 I RISVOLTI DELL’INSTABILITÀ SAHELIANA IN LIBIA: FLUSSI MIGRATORI E MINACCIA TERRORISTICA.....	54
3.3.1 <i>Flussi migratori: la Libia come paese di transito.....</i>	<i>54</i>
3.3.2 <i>Il terrorismo jihadista</i>	<i>57</i>
3.4 L’IMPEGNO UE ALL’INTERNO DEL RINNOVATO QUADRO DELLA PEV (2015).....	60
3.4.1 <i>Le iniziative comunitarie in risposta alla crisi migratoria</i>	<i>60</i>
3.4.2 <i>Le misure antiterroristiche dell’UE e la collective securitization</i>	<i>63</i>
3.5 CONCLUSIONE.....	66
CONCLUSIONE.....	68
BIBLIOGRAFIA.....	72
SITOGRAFIA	80
DOCUMENTI UFFICIALI	81
ABSTRACT.....	85

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1: HDI 2021 DEI PAESI DEL SAHEL PARAGONATI A FRANCIA E ITALIA	24
FIGURA 2: INSICUREZZA ALIMENTARE NEL SAHEL E AFRICA OCCIDENTALE 2021	27
FIGURA 3: RAPPORTO PAGAMENTI-IMPEGNI ENPI MAROCCO 2007-2010 vs. 2011-2014 (MILIONI DI EURO)	39
FIGURA 4: MAROCCO - PROGRAMMA DI SOSTEGNO ALLA STRATEGIA NAZIONALE PER L'ISTRUZIONE. PAGAMENTI ENPI (2009-2013) (MILIONI DI €)	39
FIGURA 5: PERSONE MORTE NELLA ROTTA DEL MEDITERRANEO CENTRALE 2014-2017	57

Introduzione

Il 2004 rappresenta una data cruciale per il processo d'integrazione europea, poiché ha sancito l'ingresso di dieci nuovi membri all'interno dell'Unione Europea¹, conosciuto anche come *big bang enlargement*, determinando una considerevole estensione dei confini comunitari verso Est. La Politica europea di vicinato (PEV) nasce per rispondere alle implicazioni dell'allargamento circa le relazioni esterne dell'Unione: a partire dal 1° maggio 2004 l'Unione europea confina con Bielorussia, Russia e Ucraina. La priorità della PEV è dunque la creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità a sud ed est dei propri confini ed evitare la nascita di nuove linee di divisione in Europa, mediante accordi con tali paesi a livello economico, politico, strategico e culturale, condizionati dal rispetto di determinati requisiti in termini di diritti umani e in seguito alla promozione di riforme economiche e politiche (Alcaro, Comelli, 2005). Da un lato, si pongono le condizioni per la circolazione delle persone e il commercio a livello transfrontaliero. Dall'altro, la Politica di vicinato mira a rafforzare il partenariato politico ed economico, tramite una riforma dei sistemi politici ed economici dei vicini, tali da renderli simili a quelli dei Paesi dell'Unione (Comelli, 2010), ritenendo che contribuire allo sviluppo politico ed economico di questi paesi è ciò che meglio può garantire la pace e la sicurezza a lungo termine (Grandi, 2008). In tal senso, la PEV sembra realizzare gli obiettivi prefissati con la Strategia di Sicurezza Europea del 2003: è nell'interesse dell'Unione che i paesi che la circondano siano ben governati (Consiglio dell'Unione Europea, 2009). Più in generale, la Politica di vicinato può rappresentare un importante elemento per definire nel lungo periodo un ruolo dell'Unione Europea come *global player* (Vaccaro, 2007). Nello *Strategy paper* pubblicato dalla Commissione nel 2004 si sottolinea come la PEV contribuirà a promuovere e sostenere ulteriormente gli obiettivi di politica estera dell'UE (Commissione Europea, 2004 p.8). L'idea fondamentale dietro all'azione della PEV è quella di creare un "anello di amici" (Prodi, 2002), in cui anche i Paesi senza prospettiva di adesione avrebbero potuto migliorare le proprie condizioni socioeconomiche riducendo il divario con gli Stati membri (Talbot, 2019). Difatti, sin dall'avvio di questa politica, l'UE ha sottolineato che essa offre uno strumento per rafforzare le relazioni tra l'UE e i Paesi partner, ma che differisce dalle possibilità di cui dispongono i Paesi europei ai sensi dell'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea (Commissione Europea, 2004 p.3). Si esplica dunque la volontà di condividere "tutto tranne le istituzioni". Come era stato dimostrato dall'allargamento, la diffusione della democrazia e del benessere economico avrebbero creato condizioni di stabilità e sicurezza nel vicinato (Comelli, 2010). Si ritiene che in futuro "la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile non sarà più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi" (Commissione, Europea, 2003).

A dieci anni dalla prima implementazione della PEV, l'Unione europea si è ritrovata ad affrontare numerose crisi tra i membri del vicinato, che hanno messo a dura prova la realizzazione di un'area di pace e stabilità. La situazione si è aggravata ulteriormente nel momento in cui tali crisi hanno assunto caratteri transazionali, comportando instabilità anche nelle regioni limitrofe. In particolare, tali sviluppi si osservano

¹ I nuovi paesi membri sono: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia ed Ungheria

nel vicinato meridionale e il Sahel. Ne consegue che la destabilizzazione di alcuni dei "vicini dei vicini dell'UE" ha un forte impatto sulla stabilità e sulla sicurezza dell'UE e dei suoi vicini (Gstöhl, Lannon, 2014). Durante il processo di revisione della Politica di Vicinato nel 2015, è maturata la consapevolezza che “molte delle sfide a cui devono far fronte congiuntamente l'UE e i suoi vicini non possono essere affrontate adeguatamente senza tener conto dei vicini dei vicini, o in alcuni casi senza cooperare con loro” (Commissione Europea, 2015a p.4).

Questo progetto di tesi cercherà di rispondere alla seguente domanda: data la forte interdipendenza tra gli Stati africani, come ha l'instabilità nel Sahel influenzato lo sviluppo della Politica Europea di Vicinato (PEV) in Nord Africa?

Per rispondere a questa domanda di ricerca, si analizzeranno i fattori chiave che hanno determinato l'instabilità nel Sahel – una delle regioni del mondo in cui si concentrano le maggiori sfide che la comunità internazionale è chiamata ad affrontare. Queste sono legate principalmente a dinamiche di sicurezza, messa a rischio dal dilagare del terrorismo transnazionale, e al deterioramento della governance dei vari Stati saheliani che, a causa di strutture amministrative deboli, non riescono a reagire efficacemente alle minacce. È bene ricordare che tali avvenimenti si inseriscono in contesti socioeconomici già indeboliti dall'estrema povertà. Le sfide che interessano la regione si sovrappongono e si intersecano in modi complessi, spesso superando i confini di un singolo Stato o i limiti della regione nel suo complesso, come nel caso della mobilità umana e del terrorismo transnazionale (Iacoella, 2022). Sono proprio questi ultimi due i principali effetti che influenzano le regioni limitrofe, in particolare gli Stati dell'Africa settentrionale (membri della PEV). Questo elaborato intende analizzare i fattori che possano spiegare un cambiamento nell'approccio dell'Unione europea verso i membri del vicinato. Difatti, le relazioni dell'UE con i Paesi africani situati in Nord Africa e nel Sahel riguardano problematiche strettamente connesse tra di loro. Tale interdipendenza ha portato a una riflessione in seno alle istituzioni comunitarie - già nel 2006 la Commissione Europea aveva introdotto il concetto di “vicini di vicini dell'UE” in una comunicazione in cui si affermava che la cooperazione andasse estesa affinché inglobi, oltre ai paesi limitrofi dell'Unione, anche “i vicini dei nostri vicini” (Commissione Europea, 2006 p.12).

Metodologia e dati

L'analisi mira a spiegare il rapporto tra l'instabilità nel Sahel e lo sviluppo della Politica europea di vicinato (PEV). La porosità dei confini della regione del Sahel fa sì che l'instabilità si ripercuota anche sui paesi vicini. Questo elaborato intende evidenziare i principali fattori che hanno causato tale instabilità, quali la mancanza di statualità, la fragilità del sistema economico e la presenza di attori terzi nella regione. Questa sarà la variabile indipendente, attraverso cui si intenderà spiegare l'evoluzione della PEV nel vicinato meridionale. Si analizzerà così l'evoluzione a livello istituzionale della PEV, variabile dipendente, partendo dalla sua prima elaborazione nel 2004 fino alla revisione del 2015, che è il risultato di un più ampio rinnovamento

dell'impianto comunitario. Per mostrare il cambiamento dell'UE nei confronti del vicinato, si prenderà la Libia come caso studio. Si analizzerà l'impegno dell'UE alla luce delle iniziative portate avanti a partire dalla guerra civile del 2011, passando poi ad analizzare l'azione UE all'interno del rinnovato quadro della PEV in seguito alla riforma del 2015. La scelta della Libia come caso studio permette di analizzare i principali aspetti su cui ricade l'influenza dell'instabilità saheliana: la sicurezza dei confini e la migrazione. La porosità delle frontiere – tipica degli Stati del Sahel – facilita la penetrazione sul territorio libico di estremisti islamici provenienti dal Mali, aggravando l'instabilità del paese. Gli spostamenti transfrontalieri pongono in evidenza un secondo aspetto rilevante – il fenomeno migratorio. Difatti, i flussi migratori verso l'Europa sono aumentati in seguito all'intensificazione degli attacchi terroristici nel Sahel, per i quali molte persone sono state spinte a emigrare, attraversando l'Africa settentrionale.

Questo progetto di tesi farà ricorso a numerosi documenti ufficiali dell'Unione: l'analisi delle comunicazioni della Commissione permette di capire come sia cambiato l'approccio comunitario di fronte alle numerose sfide di carattere transazionale che è chiamata ad affrontare. Ad esempio, nella Comunicazione Congiunta del 2015 si afferma che “molte delle sfide a cui devono far fronte congiuntamente l'UE e i suoi vicini non possono essere affrontate adeguatamente senza tener conto dei vicini dei vicini, o in alcuni casi senza cooperare con loro” (Commissione Europea, 2015a p.4). Anche il Trattato di Lisbona sarà una fonte importante per questo elaborato, poiché già con l'entrata in vigore del Trattato erano state gettate le premesse per una riforma della PEV: per la prima volta si definisce una competenza per l'Unione per sviluppare relazioni privilegiate con i suoi vicini². L'evoluzione della PEV è un tema ampiamente trattato nella letteratura. Diversi studi dibattono sulla necessità di prestare maggiore attenzione alle aree confinanti con i membri della PEV. Lannon (2016) propone di estendere la portata della PEV ai vicini dei vicini, nell'ottica di creare ponti tra le diverse regioni sviluppando ulteriormente le relazioni tra di esse. Inoltre, si critica l'approccio “one-size-fits-all”, per il quale le riforme venivano delineate e imposte dall'esterno, in nome di una “differenziazione rafforzata”, al fine di concludere accordi dal contenuto e da un livello di ambizione diverso a seconda delle aspirazioni, degli interessi dei suoi partners e del loro impegno ad attuare riforme interne (Poli, 2016). Questo progetto di tesi ben si inserisce in tale ambito.

Letteratura e framework teorico

Alla luce della forte instabilità del vicinato meridionale, l'approccio europeo ha subito un'evoluzione in termini di diversificazione negli strumenti per fornire assistenza, enfatizzando ora la stabilizzazione dell'area come obiettivo ultimo. Ciò comporta una presenza diversa dell'Unione nella regione, che non si presenta più come mera forza normativa intenta a esportare e diffondere valori democratici, ma come una entità politica impegnata in dinamiche di sicurezza e governance. In tal senso, per spiegare al meglio tale evoluzione a livello

² ART. 8 TUE (1) L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione.

comunitario, si farà ricorso al framework teorico di Genschel e Jachtenfuchs analizzato nel loro libro *Beyond the Regulatory Polity?: The European Integration of Core State Powers*. Fin dalle prime fasi del processo di integrazione, la letteratura ha concepito l'Unione come una polity multilivello con forti poteri regolatori soprattutto in ambito economico, senza mai teorizzare il coinvolgimento delle istituzioni europee nelle funzioni chiave della sovranità statale (*core state powers*). Ponendosi in contrasto con questa visione, i due autori evidenziano una progressiva integrazione europea dei poteri tradizionalmente nazionali in diversi settori, tra cui la politica estera e di difesa. L'elaborato ben si inserisce in questo schema dal momento che la Politica europea di vicinato è parte della Politica estera e di sicurezza comune. Alla luce delle categorie descrittive di Genschel e Jachtenfuchs, si analizzerà l'evoluzione a livello istituzionale della PEV.

L'integrazione di tali poteri avviene in maniera differente a seconda degli attori che portano avanti questo processo e degli ambiti in cui tali poteri si sviluppano. Le distinzioni principali riguardano gli strumenti di integrazione – regolamentazione di poteri nazionali da parte dell'UE o sviluppo delle capacità dell'UE (*capacity building*) – e le modalità di integrazione – "furtiva" o "pubblica". Nell'ambito di questi tesi si esaminerà l'evoluzione dell'approccio UE sia in termini di regolamentazione sia sviluppo di capacità attraverso una modalità pubblica.

Si parla di regolamentazione nella misura in cui le istituzioni dell'UE tendono ad ampliare gradualmente l'ambito delle loro attività di regolamentazione per includere nuovi settori politici, inizialmente esenti, attraverso la definizione di regole comuni più o meno rigide. Lo sviluppo di capacità dell'UE riguarda la creazione di risorse proprie a livello comunitario per l'esercizio dei *core state powers*. In parte, l'UE sembra avere poca capacità nei poteri statali fondamentali perché attinge a risorse di potere nazionali piuttosto che realmente europee. Così, l'UE assorbe parti delle amministrazioni nazionali degli Stati membri in un quadro europeo integrato e le mette a disposizione delle istituzioni dell'UE. L'integrazione per via pubblica mostra come l'UE sia un'istituzione politica che rappresenta e risponde in ultima istanza agli elettori europei. I decisori politici perseguono la regolamentazione e il *capacity building* dell'UE come progetto politico, facendo apertamente campagna per una maggiore (o minore) integrazione. Difatti, l'integrazione attraverso la pubblicità tende ad aumentare la politicizzazione degli affari dell'UE. In tal senso, si noti come l'UE abbia consolidato la sua posizione militare e di politica estera. Nel corso degli anni 2000, è stata sempre più coinvolta in operazioni militari e nella ricostruzione di Stati post-conflitto.

I due autori mostrano diversi *pattern* per l'integrazione dei *core state powers* a livello europeo. La possibilità che tale processo avvenga mediante la regolamentazione o il *capacity building* richiede la compresenza di una domanda di integrazione, in termini di un problema collettivo da risolvere, e di un'offerta di integrazione, in termini di attori capaci e disposti ad aumentare efficacemente il livello di integrazione. La domanda di integrazione determina lo strumento di integrazione (regolamentazione o *capacity building*), l'offerta di integrazione regola la modalità di integrazione (furtiva o pubblica).

In termini di domanda di integrazione, Genschel e Jachtenfuchs individuano esternalità politiche ed economie di scala come fattori determinanti. Le esternalità politiche si verificano quando l'esercizio interno

dei poteri dello Stato centrale influisce sugli attori di altri Stati membri. Ciò implica un impulso all'integrazione attraverso la regolamentazione, poiché gli effetti esterni creano incentivi per il coordinamento internazionale, inducendo la richiesta di quadri normativi europei che facilitino tale coordinamento. Si può così leggere l'elaborazione della Politica europea di vicinato (PEV) come un risultato di una integrazione tramite regolamentazione. La PEV è nata nel 2004 e mira a raggiungere un livello di cooperazione che vada oltre la tradizionale cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi. L'introduzione della PEV come quadro di riferimento unico per tutti i Paesi partner ha lo scopo di favorire la coerenza nelle relazioni dell'UE con i propri vicini. L'interesse ultimo dell'Unione Europea è circondarsi di paesi prosperi e stabili, per garantire nel lungo periodo la pace e la sicurezza. La PEV rappresenta coerentemente il progressivo aumento delle competenze europee a livello sovranazionale nel campo dell'attività estera. Tuttavia, nei primi dieci anni successivi all'implementazione della politica, l'Unione ha dovuto affrontare lo scoppio delle primavere arabe nell'Africa settentrionale e la guerra civile in Libia. Appare evidente come la PEV non sia riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati di pace, stabilità e prosperità. L'estensione del conflitto agli Stati limitrofi, in particolare la regione del Sahel, implica una pressione sempre maggiore sugli Stati Membri che hanno così deciso di raggiungere un maggior livello di integrazione. Ciò si evince dalla revisione della PEV del 2015, che ha lo scopo di adeguare la politica al mutato scenario politico internazionale.

Le economie di scala innescano la domanda di integrazione attraverso il *capacity building* e dunque la costruzione di risorse europee. Si parla di economie di scala quando risulta più conveniente in termini politici consolidare i *core state powers* a livello europeo piuttosto che esercitarli in modo disgiunto a livello nazionale. Non a caso, gli attori sovranazionali, quale la Commissione, spingono per una maggiore integrazione dei *core state powers* in nome di una maggiore efficienza, efficacia e solidarietà europea. Ed è proprio al fine aumentare l'efficienza e la coerenza delle relazioni esterne dell'UE che è stato creato il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). La formazione del SEAE rientra nel più ampio quadro di riforme grazie al Trattato di Lisbona, che costituisce una tappa fondamentale del processo di integrazione europea date le importanti modifiche all'impianto comunitario. Il SEAE, infatti, nasce a supporto dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che grazie al Trattato è ora investito di un "doppio cappello". Il rischio di incoerenza nell'azione esterna europea è determinato dalla compresenza di azioni tanto a livello europeo quanto degli Stati Membri. Dunque, il ruolo del SEAE è cruciale per dare una voce organica all'UE in ambito internazionale.

In termini di offerta di integrazione, si fa distinzione tra attori non-maggioritari, come la Commissione, e attori maggioritari, cioè i governi nazionali, che agiscono individualmente o collettivamente in seno al Consiglio dell'Unione o al Consiglio europeo, e il Parlamento europeo. Gli attori maggioritari portano avanti l'integrazione per via pubblicitaria in quanto hanno un ampio potere, conferito dai Trattati, per stimolare la richiesta di regolamentazione e *capacity building* dell'UE.

Il peggioramento delle crisi nel vicinato meridionale e aree limitrofe mostra come possa non essere più sufficiente l'intervento dei singoli Stati Membri (come accaduto nel caso della Francia in Libia, Mali e Burkina

Faso). L'UE ha progressivamente assunto un ruolo sempre più presente, comportandosi come un vero e proprio attore politico. Nell'ambito di questo elaborato, si intende dunque mostrare come l'elaborazione della PEV possa essere letta alla luce dell'evoluzione dell'UE verso un'entità politica. Inizialmente, la politica di vicinato è stata concepita nell'ottica di promuovere i valori democratici comunitari. L'UE, difatti, garantiva maggiore sostegno ai vicini che intraprendevano un processo di riforme democratiche. Con la riforma del 2015 si assiste a un cambiamento dell'approccio europeo. Tale elaborato mira a spiegare come questo cambiamento sia connesso al peggioramento della crisi nel Sahel. I conflitti nella regione hanno, infatti, risvolti che superano i confini regionali e si estendono nelle aree limitrofe, in particolare l'Africa settentrionale. In tal senso, la nuova PEV assume come priorità politica la stabilizzazione del vicinato meridionale, fornendo assistenza nella risoluzione dei conflitti e nelle sfere amministrative, insieme allo sviluppo economico e sociale. Dunque, per far fronte alla crisi nell'immediato vicinato, gli Stati Membri hanno raggiunto un maggior livello di integrazione dei *core state powers* nell'ambito di politica estera. Ciò ha permesso all'UE di porsi come attore politico.

Struttura del lavoro

Questo progetto di tesi sarà strutturato in tre capitoli. Il primo verterà sull'analisi dei principali fattori che determinano l'instabilità nel Sahel: la mancanza di statualità, la fragilità del sistema economico e la presenza di attori terzi nella regione. A causa dei crescenti attacchi terroristici, i governi centrali hanno iniziato a perdere il controllo dei territori più remoti, comportando l'erosione della legittimazione dell'autorità e l'incapacità di fornire servizi pubblici di base alla popolazione, la quale riversa in gravi condizioni di povertà. Questi fattori permetteranno di spiegare come l'instabilità saheliana abbia impatto anche sui membri della PEV e in particolare gli Stati dell'Africa settentrionale – i due principali effetti sono legati a problemi in termini di sicurezza e migrazione.

Il secondo capitolo analizzerà l'evoluzione istituzionale della PEV. Dopo aver esaminato la prima elaborazione del 2004, l'analisi verterà sull'evoluzione della PEV al fine di adattarla al mutato scenario internazionale. La PEV, infatti, nasce nell'ottica di creare un "anello di amici" tra i Paesi che confinano con l'Unione così da creare un'area di pace, stabilità e prosperità. Quanto accade nel vicinato meridionale mostra come tali obiettivi si siano rivelati fallimentari. Da qui la decisione nel 2015 di riformare la politica puntando sulla necessità di stabilizzazione delle aree in cui imperversa l'incertezza politica, nella misura in cui le società sviluppino la resilienza necessaria per resistere e riformarsi a partire dalle crisi stesse.

Il terzo capitolo si focalizzerà sull'analisi della Libia, scelto come caso studio di questo elaborato. Questo focus permetterà di vedere il cambiamento dell'approccio comunitario al vicinato meridionale e come l'Unione abbia affrontato la guerra civile scoppiata nel paese dopo la fine del regime di Gheddafi. Si mostrerà come l'evoluzione dell'approccio europeo sia il risultato di una sempre maggiore domanda di integrazione per affrontare in maniera efficiente crisi che pongono ormai sfide che vanno oltre i confini nazionali. Ne è esempio

la missione EUBAM Libia per la gestione e sicurezza delle frontiere, finalizzata a sostenere le autorità libiche nello sviluppo di maggiori capacità per la gestione e la sicurezza delle frontiere.

Infine, nelle Conclusioni saranno ricapitolati i temi trattati nel progetto di tesi e si trarranno le conclusioni su quanto detto nei tre capitoli.

Capitolo 1 – L’instabilità nel Sahel

1.1 Introduzione

Di recente, l’area del Sahel ha assunto sempre più rilevanza nelle discussioni politiche globali, diventando centrale nei dibattiti sulla sicurezza internazionale a partire dalle crisi politiche in Mali del 2011-2012. Da allora, il crescere delle tensioni interne e regionali ha comportato un ulteriore deterioramento delle condizioni di sicurezza e stabilità, che hanno avuto ripercussioni sulle regioni limitrofe, in particolare l’Africa settentrionale.

In questo primo capitolo verranno analizzati i principali fattori all’origine dell’instabilità nel Sahel: la debolezza statale, la presenza di attori terzi nella regione e la fragilità del sistema economico. La fragilità statale è un elemento comune a tutti i Paesi della fascia saheliana, in termini di incapacità nel controllo del territorio, nonché di garanzia per la popolazione all’accesso ai servizi minimi di sussistenza. In tal senso, si avverte una grande distanza tra la società e il centro di potere, la cui inefficienza alimenta un forte sentimento di sfiducia da parte della popolazione e da cui traggono vantaggio le organizzazioni terroristiche stanziati in questi territori (sezione 1.2). Grazie all’appoggio dei locali, da un lato, e alla debolezza dell’apparato statale, dall’altro, il terrorismo è un fenomeno altamente diffuso nella regione e inficia inevitabilmente sulle prestazioni dei governi centrali. La presenza di attori terzi, difatti, è un elemento cruciale per comprendere l’instabilità politica della regione. Il deterioramento della sicurezza regionale ha portato gli Stati della comunità internazionale a intervenire, con l’obiettivo di ristabilire il controllo nelle mani delle autorità governative (sezione 1.3). Tale scenario è ulteriormente indebolito dalle gravi condizioni socioeconomiche in cui versano le popolazioni, al punto che la regione è considerata tra le più povere del mondo. Il commercio è tra i settori più colpiti dalle dinamiche di sicurezza regionali, poiché i numerosi conflitti hanno spesso implicato la chiusura di importanti rotte commerciali. Inoltre, la debolezza istituzionale, non riuscendo a garantire l’accesso ai servizi di prima necessità, acuisce l’insicurezza alimentare (sezione 1.4).

1.2 Instabilità nel Sahel: debolezza istituzionale, presenza di attori terzi e fragilità economica

Dopo le insurrezioni delle primavere arabe, gli Stati fragili del vicinato europeo nell’Africa settentrionale, e ancor più nel Sahel, hanno rappresentato più che mai una minaccia per l’Europa in termini di sicurezza, poiché contribuiscono alla diffusione del terrorismo, ostacolando lo sviluppo economico e favorendo la migrazione irregolare. (Marsai, 2018). Nel rapporto del marzo 2012 su "Garantire la giustizia: programma d'azione per rafforzare lo Stato di diritto a livello nazionale e internazionale", il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha ricordato che "le minacce transnazionali, come la criminalità organizzata, la pirateria e il traffico di esseri umani, sono sia la causa che la conseguenza di un ambiente debole per quanto riguarda lo Stato di diritto e

rappresentano una seria sfida alla legittimità dello Stato e alla pace e alla sicurezza internazionali" (Nazioni Unite, 2012).

I fattori che contribuiscono alla fragilità statale nel Sahel sono complessi e interconnessi. Alcuni dei fattori chiave sono la povertà, la debolezza della governance, la corruzione, i conflitti per le risorse naturali e la presenza di gruppi armati. Negli ultimi anni, la regione è stata anche colpita dai cambiamenti climatici, che hanno portato a un peggioramento della siccità e della scarsità di cibo.

Secondo il Fragile States Index, che misura quanto i Paesi siano vulnerabili al verificarsi di conflitti, diversi Paesi della regione del Sahel sono considerati tra i più fragili al mondo: il Mali è al 19° posto su 179 Paesi nell'indice 2020, mentre il Burkina Faso è al 26° posto e il Niger al 33°. Anche il Ciad e la Mauritania si collocano tra i primi 50 paesi.

1.2.1 Debolezza istituzionale: i primi conflitti etnici e i confini artificiali

Il Sahel è così chiamato poiché costituisce una zona di confine, facendo da ponte tra la regione mediterranea e l'Africa sub-sahariana. La tradizione africana concepisce il confine come una terra di transito e comunicazione piuttosto che come una barriera (Calchi Novati, 2013), caratteristica insita nel Sahel, essendo una regione tradizionalmente abitata da popolazioni nomadi. La particolarità che contraddistingue le nazioni saheliane dell'Africa occidentale, Burkina Faso, Ciad, Mauritania, Mali, Niger, è il fatto che tutte si affacciano su aree geografiche differenti – Sahel dell'Africa occidentale e Sahara dell'Africa settentrionale. Di conseguenza, tutti questi Stati hanno una storia di rivalità etnica, a volte culminata nella violenza (Harmon, 2016). Ad esempio, in Mali questa rivalità si è periodicamente manifestata sotto forma di insurrezioni dei Tuareg, a volte con il sostegno di altri gruppi etnici, contro lo Stato maliano. Difatti, Sebbene la regione saheliana contenga numerosi gruppi etnici, il flusso migratorio di un gruppo in particolare, i Tuareg, è cruciale nel definire le dinamiche regionali (Harmon, 2016). I Tuareg sono un popolo nomade che si sposta principalmente tra Algeria, Mali, Libia, Niger e Burkina Faso.

Spesso le complesse dinamiche del Sahel vengono ricondotte a conflitti di natura "etnica" o "tribale" o semplicemente collegati all'ascesa globale del terrorismo islamico. Queste rivalità nascono in gran parte dalla storica competizione per le scarse risorse economiche, in particolare riguardo la terra coltivabile (Frías Sánchez, 2020). Data la significativa estensione geografica, il Sahel rappresenta una zona climatica di transizione tra il deserto del Sahara, a nord, e la foresta pluviale, a sud. La storia del Sahel è quindi quella di un conflitto permanente tra le tribù nomadi di pastori del Nord e le tribù sedentarie di agricoltori più a Sud: quando il deserto avanza verso sud, le tribù nomadi perdono i loro pascoli tradizionali e portano il loro bestiame più a sud, alla ricerca delle terre coltivate, scontrandosi inevitabilmente con gli agricoltori che vi abitano. A questi conflitti – intrinseci alla diversa natura delle tribù locali e dei loro stili di vita – si sovrappongono dinamiche più recenti. I paesi africani contemporanei nascono in seguito all'occupazione coloniale, che ha lasciato in eredità alle classi dirigenti appena formatesi confini nazionali che non

rispecchiano le realtà sociali e che non si appoggiano ad alcuna ragione di natura etnica (Carbone e Casola, 2016). Ne consegue la commistione di gruppi etnici eterogenei, costringendo popoli che non avevano nulla in comune e a volte rivali, a vivere sotto la stessa amministrazione, come cittadini dello stesso Stato (Frías Sánchez, 2020). La creazione degli Stati moderni nella regione, dopo la decolonizzazione degli anni Sessanta, ha fatto sì che i Tuareg diventassero una minoranza nei vari Stati saheliani. Il gruppo ha così iniziato a lottare per la sua autodeterminazione e il riconoscimento politico e culturale in paesi come il Niger e il Mali (Danjibo, 2013).

Le potenze coloniali hanno tentato di portare avanti un processo di democratizzazione, introducendo un meccanismo di rappresentanza per le popolazioni locali e collaborando con le tribù minoritarie di pastori del Nord che detengono ora il potere. Ma questi cambiamenti sono stati introdotti a ridosso del processo di decolonizzazione, rendendo impossibile alle minoranze di consolidare il potere. Ne consegue l'istituzione di strutture amministrative molto deboli che, insieme alla creazione di confini artificiali, ha notevolmente indebolito il senso di identità nazionale, dal momento che larga parte della popolazione non si identifica come cittadino dello Stato in cui vive. Piuttosto, prevale il legame di appartenenza nei confronti del gruppo etnico.

Tali fattori contribuiscono a indebolire la governance e la *rule of law* degli Stati saheliani, caratterizzati dalla scarsa capacità di garantire i servizi pubblici minimi. La mancanza di infrastrutture che garantiscano la connessione coerente del territorio è evidente in particolare nelle zone settentrionali. Tale mancanza di strutture e servizi statali aggrava la difficoltà della popolazione nell'identificarsi come parte della società civile e mantiene in vita meccanismi e strutture di potere tradizionali. Il tentativo di democratizzazione degli Stati saheliani è un tema molto dibattuto in letteratura, dove spesso viene considerato in un rapporto dicotomico con il tema della etnicità (Berman, 2010; Agbu, 2011). Frías Sánchez (2020), ad esempio, parla di *ethno-democracy* nella misura in cui i partiti politici rappresentano di fatto una tribù o un gruppo etnico, la cui estensione a livello demografico determina la distribuzione del potere, il quale dovrebbe così essere conquistato dalle tribù più numerose. Questo è quanto accadrebbe in un regime che funzioni secondo logiche democratiche. Ma le tribù tradizionalmente dominanti (i pastori del Nord) sono in realtà solo una minoranza e l'adozione di un sistema democratico le priva della loro posizione di privilegio. Di conseguenza, si opporranno a qualsiasi intento di imporre un sistema politico democratico.

Tale fragilità spesso mette in luce l'incapacità delle autorità pubbliche di proteggere le comunità da eventi avversi, come gli shock climatici, la perdita dei mezzi di sussistenza o le crisi alimentari. La debolezza della governance spesso porta anche a esempi di corruzione, che danneggia la prestazione dei mezzi di sussistenza. Ad esempio, la corruzione nel settore idrico comporta il dirottamento di fondi dai bilanci pubblici alterando così la già diseguale allocazione delle risorse idriche per lo Stato (Iacoella, Okyaky e Bianchi, 2022). Il Global Corruption Report del 2008 mostra come la corruzione in questo campo rappresenti il 20-30% dei fondi annualmente sottratti ai bilanci pubblici. Gli Stati difficilmente riescono a far fronte a tali problematiche a causa di un inadeguato sistema amministrativo-giuridico. Inoltre, la corruzione mina la fiducia nella

legittimità di un determinato regime e infonde scetticismo nei confronti della capacità dello Stato di fornire strutture occupazionali legittime (Simón, Mattelaer e Hadfield, 2012).

1.2.2 La debolezza statale aggravata dall'estremismo islamico e la religione

Al contempo, gli Stati della fascia saheliana vengono classificati come *failed-States* non essendo in grado di garantire la sicurezza dei propri cittadini, di offrire infrastrutture sociali e fisiche adeguate e di far rispettare le regole e le leggi sul proprio territorio (George, 2018). In tal senso, la crescente attenzione della comunità internazionale verso il fallimento di questi Stati è legata alla diffusione capillare sul territorio di importanti minacce, quali il terrorismo. Difatti, i gruppi terroristici internazionali possono sfruttare a loro vantaggio le varie condizioni geografiche, politiche e socioeconomiche in cui versano i *failed-States*. La quasi totale assenza di governance in questi Paesi consente ai terroristi di organizzare le proprie attività con relativa facilità. Piazza (2008) afferma che i *failed-States* sono suscettibili di produrre più terrorismo transnazionale. Il Sahel rappresenta, dunque, un teatro di scontri e un terreno fertile per il terrorismo, come dimostrato dal Global Terrorism Index 2022, il quale mostra come in Africa subsahariana si concentri il 48% del totale dei decessi globali dovuti al terrorismo. Le ridotte misure contro tali minacce, dovute alla fragilità degli Stati, aggravano ulteriormente la possibilità che tali attacchi terroristici avvengano. Difatti, gli attacchi più complessi vengono realizzati proprio nei Paesi più deboli, in cui è possibile ridurre i costi di pianificazione e il rischio del fallimento di tali attacchi (Enders e Sandler 2004). Le scarse misure di antiterrorismo nei *failed-States* possono essere dovute a incapacità o a mancanza di volontà. L'incapacità deriva dall'assenza di risorse e dall'urgenza di far fronte a numerose questioni che necessitano un intervento. Ad esempio, Al-Qaeda nel Magreb Islamico (AQIM) occupa le zone desertiche settentrionali del Mali. Nonostante i tentativi del governo centrale di impegnarsi in termini di antiterrorismo, il Mali non è in grado di contrastare il gruppo (Patrick, 2011). Dall'altro lato, si verificano anche casi in cui gli Stati stessi si mostrano tolleranti nei confronti delle organizzazioni terroristiche, volendo invece beneficiare del loro sostegno politico locale (Frías Sánchez, 2020). Inoltre, la natura porosa dei confini ha permesso a tali organizzazioni di spostarsi con facilità attraverso le frontiere, eludendo le forze dell'ordine. La questione della porosità delle frontiere è un tema di prim'ordine nelle dinamiche di sicurezza ed è ulteriormente aggravata dalla mancanza degli Stati di capacità e risorse idonee a sorvegliare efficacemente i propri confini e applicare le misure di controllo delle frontiere (Walther e Miles, 2017).

Un elemento che ha contribuito a incrementare l'instabilità nel Sahel è la religione, inasprando le divisioni tra le tribù del Nord e del Sud. Data la prossimità geografica, le tribù stanziate nelle zone settentrionali sono sempre state a contatto con il mondo arabo, finendo così per convertirsi alla religione islamica. Di contro, nelle tribù del Sud coesiste una pluralità di tradizioni e credenze, prevalentemente di matrice cristiana, diffusasi durante il periodo coloniale. L'emergere dell'"islam politico" ha comportato la radicalizzazione della religione islamica soprattutto nell'Africa settentrionale, influenzando inevitabilmente anche i gruppi stanziati nel Sahel

(Frías Sánchez, 2020) e aprendo nuovi spazi per il terrorismo transnazionale. È bene sottolineare come la mobilitazione non si sviluppi soltanto in contrapposizione ad altre religioni, né è possibile affermare che la religione sia l'unico motivo che spinga i gruppi a combattersi l'un l'altro, bensì interagisce con altri fattori nel far emergere dissidi di natura etnica, sociale ed economica. Ad esempio, le rivendicazioni di natura religiosa, sostenute da gruppi armati vicini ad AQIM, si intrecciano a istanze socioeconomiche, legate alla marginalizzazione delle regioni settentrionali del Mali, ed etniche, in relazione alle ribellioni delle comunità Tuareg. Parimenti, in Nigeria e nella zona del lago Ciad, l'insurrezione di Boko Haram muove da motivazioni sociali e politiche ed è ulteriormente alimentata da una mobilitazione ideologica basata sul fondamentalismo islamico (Carbone e Casola, 2016).

1.3 La presenza di attori terzi nella regione: attori non-statali e attori internazionali

Nella precedente sezione è stata evidenziata la debolezza degli apparati statali saheliani, in parte dovuta alle modalità con cui gli Stati stessi sono stati creati in seguito ai processi di decolonizzazione. Tuttavia, tale fragilità intrinseca è aggravata dalla presenza di attori terzi nella regione, il cui ruolo può indebolire i tentativi di salvaguardare la regione in termini di sicurezza.

È bene distinguere tra attori non-statali, come i gruppi armati, e attori internazionali, in quanto Stati della comunità internazionale che agiscono a fianco dei governi locali. Le differenze tra fazioni danno origine alle numerose crisi che colpiscono il Sahel, le quali possono scaturire da istanze culturali, socioeconomiche o religiose. È proprio il perdurare di queste crisi che ha portato gli Stati terzi a intervenire nella regione, poiché percepiscono l'aumento dei conflitti come una minaccia per la sicurezza internazionale. Tuttavia, non sempre l'aiuto fornito si è rivelato adeguato al contenimento delle crisi.

1.3.1 Attori non-statali: Al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM) e Boko Haram

Storicamente, la regione del Sahel è stata attraversata da numerosi conflitti politici, i quali però scaturivano da motivazioni differenti. Alcuni di questi hanno radici identitarie, che sono poi sfociati in movimenti separatisti. Ne è esempio la storia dei Tuareg, che si sono periodicamente ribellati per la costruzione di uno Stato indipendente. Generalmente, le ribellioni Tuareg hanno sempre avuto una durata e un'estensione limitata e si sono spesso concluse con la firma di accordi di pace, che hanno permesso l'inserimento dei ribelli nei servizi di sicurezza e l'inclusione del gruppo nei governi del Mali. Tuttavia, la situazione ha conosciuto un'evoluzione significativa con la ribellione del 2012, quando alcuni ribelli si sono uniti a gruppi islamisti militanti. Dunque, l'insurrezione per l'autonomia politica e culturale è sfociata ben presto in una mobilitazione intrisa di ideologia islamista militante (Eizenga, 2019). La diffusione su larga scala e il radicamento di movimenti jihadisti e fenomeni di fondamentalismo islamico in Africa subsahariana riflettono una tendenza che caratterizza profondamente gli equilibri securitari del continente (Carbone e Casola, 2016). Difatti, la convergenza di

conflitti storicamente limitati, ma comunque ciclici, con gruppi militanti islamisti in attesa di un'opportunità per sconvolgere il governo centrale maliano, ha prodotto un conflitto devastante in tutta la regione.

È bene notare che un importante elemento acceleratore dell'instabilità maliana è costituita dalla guerra civile in Libia. Avendo combattuto tra le fila delle forze a sostegno del regime di Gheddafi, l'intervento della comunità internazionale in Libia ha causato la dispersione dei Tuareg per sfuggire agli attacchi dei ribelli. La dispersione del gruppo ha però favorito il trasferimento di grandi quantità di materiale bellico attraverso il Sahel e il Sub-Sahara. Una disponibilità tale di armi ha così dato impulso al gruppo per una nuova insurrezione armata contro lo Stato in Mali e in Nigeria, caratterizzati da una grave fragilità di cui hanno tratto vantaggio i gruppi terroristici. Forti della significativa quantità di armi a disposizione e dell'appoggio dei movimenti jihadisti, i Tuareg si sono riuniti fondando il Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azawad (MNLA). Il gruppo ha preso sempre più piede nel Mali settentrionale, fino a controllarne intere aree e città e a proclamare la creazione di un vero e proprio stato islamico, sottoposto all'applicazione della *sharia*.

È su questo substrato che si è sovrapposta l'avanzata di parte di Al-Qaeda nel Maghreb islamico (Torelli e Varvelli, 2013), che rappresenta il nucleo della coalizione di gruppi armati di matrice islamista. Al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM) è in realtà un'organizzazione che nasce in Algeria nel 2007, come evoluzione del Gruppo Salafita per la Preghiera e il Combattimento (GSPC). Il GSPC a sua volta era nato nel 1998 in seguito a dissidi interni al Gruppo Islamico Armato (GIA) di cui faceva parte. Adottano il salafismo come matrice ideologica, il GSPC si prefiggeva obiettivi dottrinali essenzialmente legati al contesto locale, come la lotta armata contro il regime algerino, ritenuto colpevole di rinnegare la *sharia* e di conformarsi a un principio di laicità. Dopo vent'anni di operazioni miliari compiute prevalentemente in Algeria, nel settembre 2006 è stata annunciata l'alleanza tra il GSPC e al-Qaeda di Bin Laden, consacrata poi con la nascita di AQIM nel 2007.

Tale alleanza ha implicato importanti cambiamenti per il gruppo a livello strategico e organizzativo, realizzando attività che non riguardavano più il jihad locale, bensì alimentate più da motivazioni pragmatiche e organizzative che ideologiche. AQIM rappresenta ora una retrovia logistica e finanziaria sfruttando le caratteristiche del territorio in cui si stabiliva (Torelli e Varvelli, 2013). È dunque secondo tale schema che AQIM si è concentrato sempre più nella fascia del Sahel. Si assiste così a un processo di regionalizzazione del gruppo terroristico, anche definito "sahelizzazione" (Harmon, 2010). Tale scelta strategica di AQIM implica la concentrazione delle proprie attività in territori che le amministrazioni locali difficilmente riescono a controllare. Inoltre, la marginalizzazione socioeconomica di ampie fasce di popolazione nella regione del Sahel getta le premesse per la configurazione di un significativo bacino di reclutamento dell'organizzazione, la quale riesce a inserirsi nei tessuti sociali, facendo leva sul sentimento di disillusione diffusa nelle popolazioni causata dalla debole governance. Allo stesso tempo, AQIM è stato anche costretto a spostare la propria base logistica, in seguito alle misure di antiterrorismo intraprese dal regime algerino. Difatti, l'inasprirsi degli attacchi terroristici ha portato il governo di Algeri a condurre una sistematica campagna antiterroristica che ha portato con successo all'espulsione di AQIM dai confini algerini. Walther e Miles

(2017) osservano come la pressione esercitata da un paese su un gruppo ne determina il trasferimento opportunistico in un paese vicino, dove le capacità militari o la volontà politica sono più deboli – come è di fatto accaduto nel caso di AQIM che ha esteso la propria attività alla regione saheliana. La regionalizzazione di AQIM ha implicato un'altra conseguenza altrettanto cruciale che incide sull'instabilità nel Sahel. Grazie alla porosità dei confini, infatti, Boko Haram, un altro gruppo terroristico che opera principalmente in Nigeria, è entrato in contatto con AQIM fino a determinare un rapporto di affiliazione tra i due gruppi (Carbone e Casola, 2016).

Anche Boko Haram, dunque, costituisce un esempio di regionalizzazione di organizzazioni precedentemente legate a contesti nazionali ben specifici. Inizialmente, il gruppo ha concentrato i suoi attacchi nel nord-est della Nigeria, ma a partire dal 2014, la crescente pressione delle forze governative ha portato Boko Haram a condurre un numero sempre maggiore di attacchi in Ciad, Camerun e Niger. (Walther e Miles, 2017)

Le origini di Boko Haram è un tema altamente dibattuto in letteratura. Una parte degli studiosi fa risalire la nascita del gruppo al 1995, guidato da Abubakar Lawan. Sotto la guida di Lawan, il gruppo ha condotto il suo proselitismo sulla dottrina islamica ortodossa (Ewa e Chidume Chukwudi, 2018), fino al 2002, quando Mohammed Yusuf diventa leader del gruppo, che un'altra parte della letteratura considera come nascita effettiva del movimento. Sebbene Yusuf porti avanti istanze radicali e predichi una versione integralista dell'Islam, tuttavia la setta è nata come movimento religioso pacifico. È bene osservare come tra il 2002 e il 2009 si stimi che Yusuf sia riuscito a conquistare un gran numero di seguaci – in particolare di età compresa tra i 17 e i 30 anni – provenienti da famiglie povere e disoccupate. L'ideologia non è l'unico motivo del radicamento della setta, seppure rifletta gli orientamenti di parte delle popolazioni locali, bensì le principali ragioni possono essere ricondotte alla forte marginalizzazione socioeconomica delle regioni a nord-est della Nigeria, tra le più povere, meno sviluppate e meno alfabetizzate del paese. (Carbone e Casola, 2016).

I primi scontri con le autorità hanno avuto luogo nel 2003, quando alcuni dei membri più radicali hanno compiuto attacchi contro gli avamposti della polizia nello Stato di Yobe. Yusuf stava così ampliando la propria base sociale e geografica, non limitando più la propria azione allo Stato di Borno, di cui lo stesso Yusuf era originario. Ciò che ha dato impulso alla radicalizzazione del gruppo è stato l'inasprimento dei conflitti con le forze dell'ordine, culminati nel 2009, con lo scoppio di un'insurrezione contro il governo centrale nigeriano. La causa della rivolta viene spesso fatta risalire alla sparatoria dell'11 giugno 2009, durante la quale tredici membri della setta sono stati uccisi dalle forze di sicurezza. I membri hanno così attaccato e distrutto la stazione di polizia di Dutsen Tanshi il 26 luglio. L'attacco ha scatenato un'ondata di disordini che ha attraversato gli Stati di Bauchi, Borno, Kano, Katsina e Yobe. Tale rivolta, che ha causato la morte di circa ottocento membri della setta, si è conclusa, ma al contempo ha raggiunto l'apice quando lo stesso Mohammed Yusuf è stato arrestato e giustiziato (Onuoha, 2014).

La brutale repressione nei confronti della setta e soprattutto l'esecuzione extragiudiziaria del leader del movimento hanno elevato la figura di Yusuf alla statura di martire, con cui è stata inaugurata una nuova fase

di lotta violenta nei confronti dello Stato nigeriano (Carbone e Casola, 2016). Il gruppo assume ora la dimensione di movimento terroristico e cambia denominazione, diventando conosciuto sullo scenario internazionale come Boko Haram, la cui ideologia si basa su un insegnamento islamico estremo, che rifiuta la maggior parte delle idee e delle istituzioni occidentali in quanto non islamiche. Difatti, Boko Haram significa letteralmente "l'educazione occidentale è peccato" – *boko* è termine hausa che significa "educazione", *haram* indica, in arabo, il peccato o la proibizione. L'obiettivo principale dell'organizzazione è sostituire lo Stato nigeriano laico con un regime che aderisca alla legge islamica della *sharia*, applicabile in tutto il Paese (Onuoha, 2014).

Il rinnovato assetto e la nuova strategia si rivedono nei numerosi attacchi che, a partire dal 2010, diventano sempre più frequenti e non più rivolti esclusivamente alle istituzioni: il gruppo ha spostato la sua attenzione su obiettivi civili, lanciando attacchi a città, villaggi e scuole in zone vulnerabili e isolate, dove la presenza di forze di sicurezza statali è debole o in alcuni casi inesistente. Si assiste inoltre a un significativo aumento dell'espansione territoriale, che ha portato il gruppo ad assumere il controllo di vaste zone del nord-est. Per ridurre la capacità operativa di Boko Haram, il governo nigeriano ha adottato diverse misure di contro-insurrezione. Tuttavia, i tentativi dei militari di contenere gli attacchi e stroncare le attività violente della setta hanno portato a un'escalation di attacchi all'interno della sua roccaforte nel nord-est e all'espansione della violenza al di fuori della regione d'influenza, come dimostra l'esplosione di bombe nella capitale Abuja (Onuoha, 2014). Le nuove modalità operative mostrano come la trasformazione in organizzazione terroristica abbia comportato l'ingresso di Boko Haram nel panorama jihadista globale. Brinkel e Ait-Hida (2012) hanno evidenziato la correlazione tra Boko Haram e AQIM alla luce dell'attentato ad Abuja, la cui realizzazione è molto simile agli attacchi di AQIM ad Algeri nel 2007.

L'internazionalizzazione di Boko Haram può essere analizzata alla luce di due fattori: le modalità di reclutamento e la realizzazione di attacchi transfrontalieri. L'affiliazione a AQIM permette al gruppo nigeriano di reclutare e addestrare membri provenienti non solo dalle zone settentrionali nigeriane in cui è stanziato, ma anche da altri Stati della regione saheliana. Difatti, sembra che all'indomani della rivolta del luglio 2009, molti membri di Boko Haram siano fuggiti in Nord Africa per addestrarsi con AQIM (Onuoha, 2014). Come accaduto con il processo di regionalizzazione di AQIM, Boko Haram, data la mancanza di una governance efficiente negli Stati dell'Africa occidentale, è riuscito a stabilirsi nei territori al di là dei confini nigeriani. Questo è quanto successo nel bacino del lago Chad. In particolare, l'estensione di Boko Haram è stata favorita dalla porosità dei confini: i miliziani nigeriani si sono rifugiati in territorio camerunense, traendo vantaggio dalla scarsità di capacità tecniche necessarie a monitorare e pattugliare efficacemente le frontiere, riuscendo così a pianificare gli attacchi proprio dalle zone di confine. Il governo di Yaoundé è stato talvolta accusato di non contrastare la presenza di Boko Haram sul proprio territorio, tanto da supporre dell'esistenza di accordi di non belligeranza con i miliziani jihadisti, affinché il Paese non cadesse sotto la mira terroristica in cambio di tolleranza da parte delle autorità locali (Carbone e Casola, 2016).

Nel maggio 2014, alcuni membri di Boko Haram sono stati arrestati in Niger dopo aver attaccato una pattuglia dell'esercito nella regione orientale di Diffa. Questi attacchi transfrontalieri rivelano come la rete di un'insurrezione originariamente basata in Nigeria stia diventando un vettore di insicurezza nei Paesi limitrofi (Onuoha, 2014). Lo spillover regionale della crisi ha certamente allarmato gli Stati della regione saheliana – in particolare Nigeria, Camerun, Ciad e Niger – i quali si sono organizzati nella *Multinational Joint Task Force* (MJTF). Tuttavia, il dispiegamento di tali contingenti non ha sortito l'effetto sperato, piuttosto Boko Haram ha ulteriormente esteso i suoi attacchi nella regione, prendendo di mira il Niger, in particolare la regione di Diffa al confine con la Nigeria, e il Ciad. Inoltre, le possibilità di successo della MJTF sono ridotte a causa delle complicate relazioni tra i Paesi che l'hanno istituita. Sebbene vedano in Boko Haram un nemico comune, i contrasti tra questi Paesi, esistenti da anni, difficilmente spariranno. In particolare, le relazioni tra la Nigeria e, da un lato il Camerun, dall'altro il Ciad, sono sempre state controverse a causa di dispute territoriali nel bacino del Lago Ciad. Vi è dunque un sentimento di diffidenza condiviso tra i vari governi centrali, che mina l'efficacia della *task force* (Comolli, 2015).

1.3.2 Attori internazionali: come la presenza di Francia e Russia contribuisce all'instabilità

Di fronte al deterioramento della sicurezza nel Sahel, la comunità internazionale è intervenuta, con l'obiettivo di ristabilire il controllo nelle mani delle autorità governative. In questa sezione si intende mostrare come l'estensione dei conflitti regionali alla presenza di attori internazionali abbia in realtà inficiato il raggiungimento della stabilità nel lungo termine. Nonostante le numerose campagne organizzate, l'aiuto fornito dai Paesi occidentali agli Stati saheliani non ha sortito l'effetto sperato – la minaccia jihadista non è stata sconfitta. Nell'ambito di questo elaborato, si ritiene di particolare rilievo l'analisi della presenza francese e russa nella regione – due paesi attivi nel continente africano ma con modalità e finalità differenti.

Le relazioni franco-africane sono interessate da dinamiche profondamente radicate nella loro storia comune. Negli ultimi anni, la presenza militare francese era finalizzata a contrastare l'espansione di gruppi armati di matrice jihadista, un obiettivo che rientra nella più generale “*war on terror*” iniziata con l'11 settembre 2001. Difatti, al fianco degli Stati Uniti, la Francia è l'attore più importante nel garantire la sicurezza nell'Africa subsahariana – basti pensare che tra il 2000 e il 2020 sono state condotte nove operazioni militari (Godò, 2021).

Il significativo interesse per la regione si spiega alla luce della necessità di contrastare un fenomeno, quello del terrorismo di matrice jihadista, che sta assumendo una dimensione sempre più globale, presentandosi come minaccia per l'intera comunità internazionale. Tuttavia, è bene non sottovalutare i notevoli vantaggi in termini economici che il continente rappresenta – con un gran numero di mercati in rapida espansione e una platea di consumatori in crescita costante – nonché la ricchezza in termini di risorse naturali di gran parte dei Paesi africani. Dunque, la Francia ha un forte interesse a mantenere intatta la propria influenza politica ed economica sulla regione e a contenere l'espansione del terrorismo, data la prossimità geografica

all'area ed essendo il tradizionale Paese di immigrazione per gli abitanti dell'Africa francofona (Marinone, 2015). I documenti strategici francesi sottolineano come la protezione del territorio nazionale francese e dei cittadini francesi all'estero sia una priorità assoluta, nel caso in cui il Paese o i suoi cittadini siano minacciati. Dunque, le operazioni nel Sahel contro il terrorismo jihadista rimangono cruciali, dal momento che la lotta contro la radicalizzazione islamica interessa direttamente il territorio francese (Godò, 2021).

La crisi interna in Mali è scoppiata nel gennaio del 2012 con la ribellione dei Tuareg nel nord del Paese. Su richiesta del Presidente Touré e in seguito alle minacce che AQIM aveva rivolto a Parigi, la Francia ha dato inizio all'Operazione Serval, con il compito di bloccare l'avanzata dalla regione settentrionale di Kidal dei separatisti Tuareg e dei gruppi jihadisti. Secondo la prospettiva francese, senza un intervento militare esterno il Mali sarebbe caduto nelle mani dei gruppi terroristici (Erforth, 2020). Dato il successo dell'operazione, la Francia ha rafforzato la propria presenza nel Paese implementando l'Operazione Barkhane, che sostituisce e rafforza le precedenti. L'obiettivo della nuova campagna è garantire una maggiore coordinazione tra gli Stati che prendono parte alle operazioni militari, nonché rafforzare le forze armate locali e regionali, offrendo loro un addestramento militare, così che esse potranno un giorno garantire la loro sicurezza attraverso una strategia coordinata e collettiva. Barkhane è stata così progettata per operare su una scala territoriale più ampia. In tal senso, il quadro di cooperazione e gestione delle misure antiterroristiche è stato ulteriormente perfezionato durante il vertice di Pau nel 2020, con cui gli Stati del G5 Sahel (Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger) hanno dato vita alla Coalizione per il Sahel, il cui obiettivo è garantire un'azione coerente a livello regionale, mettendo in comune il lavoro intrapreso dagli Stati del G5 Sahel e dai loro partner internazionali. La Francia si è dimostrata ancora una volta centrale nel raggiungere tale accordo, confermando il ruolo di mediatore e garante della pace in Africa che ricopre agli occhi dell'Europa (Erforth 2020).

Gli obiettivi posti dalla Coalizione sono suddivisi in quattro pilastri, in primo luogo la lotta al terrorismo, in cui rientra l'Operazione Barkhane, seguito dall'obiettivo di rafforzare il *capacity building* delle forze locali come secondo pilastro; il terzo mira a ripristinare le necessarie relazioni statali nei paesi del G5 Sahel. Nel lungo termine, l'ultimo pilastro ha come obiettivo quello di implementare programmi incentrati sullo sviluppo della regione. Emerge dunque come i progressi verso il raggiungimento della stabilità nella regione possano essere fatti soprattutto attraverso la cooperazione multilaterale (Faleg e Palleschi, 2020). Tuttavia, gli sforzi non sembrano essere stati sufficienti. Nonostante un impegno crescente sia in termini militari che economici, le difficoltà organizzative e i numerosi attacchi terroristici hanno indebolito l'Operazione Barkhane, mettendo in discussione l'efficacia della missione. Dal 2016, inoltre, gli attacchi nei confronti di contingenti nazionali ed internazionali sono aumentati considerevolmente, principalmente nella regione del Liptako-Gourma, che è difatti considerata l'epicentro delle organizzazioni terroristiche (Brando, 2022).

Godò (2021) sostiene che la principale causa del fallimento di Barkhane sia stata la natura esclusivamente militare della missione, che di per sé non avrebbe potuto essere in grado di affrontare le cause profonde dell'instabilità saheliana, cioè la necessità di riformare le deboli strutture statali e regionali. Tali

problemi di governance minano non solo le operazioni di Barkhane, ma anche le missioni civili. Come sostiene Campbell, "la presenza militare francese è stata troppo piccola in una regione vasta per essere trasformativa" (2021). L'incapacità dei Paesi del G5 Sahel di predisporre un sistema legislativo e amministrativo opportuno o di garantire la sicurezza avvantaggia i jihadisti nel condizionare segmenti della popolazione. Nonostante gli sforzi, la risposta militare non è sufficiente a sradicare il jihadismo nel Sahel, nella misura in cui le comunità locali non riescono a fare affidamento sui governi locali, le quali, diffidenti e disilluse, scelgono invece l'alternativa violenta offerta dai gruppi jihadisti. Accanto a queste motivazioni, Gozzi (2022) riconduce il dissesto militare francese all'ostilità e diffidenza delle popolazioni locali nei confronti della stessa Francia, le cui operazioni sono ancora percepite in una condizione di subalternità come durante l'epoca coloniale, poiché le varie missioni sono viste come un tentativo di sfruttare la debolezza del paese e di appropriarsi delle sue risorse.

Nel giugno del 2021, a seguito di una serie di attacchi perpetrati dai jihadisti e ad un colpo militare in Mali, il presidente francese Emmanuel Macron ha annunciato la fine dell'Operazione Barkhane, apportando delle modifiche sostanziali nel supporto francese ai Paesi saheliani (Brando, 2022). È in questo forte clima di impopolarità che si inserisce la Russia. Difatti, in seguito alla notizia del ritiro francese, le autorità maliane hanno stipulato un accordo militare con la controparte russa per il dispiegamento del Gruppo Wagner, in supporto alle forze armate locali nella lotta ai jihadisti nel nord del Paese. La strategia di Wagner prevede un approccio su tre fronti. In primo luogo, conduce strategie di disinformazione a favore del governo russo, tra cui sondaggi falsi e tecniche di contro-protesta. In secondo luogo, ottiene il pagamento dei suoi servizi attraverso concessioni nelle industrie minerarie, compresa l'estrazione di metalli preziosi. In terzo luogo, Wagner viene coinvolto nelle forze armate del Paese, sviluppando un rapporto diretto con l'esercito russo, di solito attraverso l'addestramento, la consulenza, la sicurezza personale garantita alle autorità al potere e le operazioni di contro-insurrezione. (Carbone e Casola, 2022).

Il coinvolgimento di Wagner in Mali fa parte di una più ampia strategia russa nell'Africa subsahariana. Il crescente interesse della Russia per il continente si è sviluppato parallelamente alla frustrazione per l'espansione dell'influenza occidentale a livello globale. In tal senso, i funzionari russi portano avanti una significativa campagna di propaganda: agli occhi dei governi africani, la Russia si presenta come una potenza non occidentale, che ha subito l'umiliazione dell'Occidente, collegando così la situazione di politica estera della Russia alle esperienze storiche di sfruttamento economico e ad altre forme di colonialismo occidentale del continente (Elischer, 2022).

L'intervento di Mosca in Africa può essere letto alla luce di due aspetti principali: uno di natura storico-ideologica e l'altro di natura strategica. Per quanto riguarda il primo, la Russia ha sempre vantato un rapporto privilegiato con le nazioni africane, in virtù dell'estraneità russa rispetto al colonialismo europeo, in quanto ha sempre rivolto le proprie mire espansionistiche verso l'Asia centrale e l'Oriente. Il governo russo, intervenendo al fianco del Mali, tenta quindi di ricostruire una narrazione e un'immagine di sé come il difensore dei popoli oppressi dall'imperialismo occidentale. Dal punto di vista strategico, la Russia intende

mettere pressione all’Unione Europea oltre il suo immediato vicinato meridionale, sottraendole il controllo delle rotte migratorie, i traffici illeciti e il contenimento delle pressioni terroristiche, oltre che privarla di rilevanti risorse naturali. (Gozzi, 2022)

1.4 La fragilità del sistema economico: commercio, agricoltura e *food security*

La perdurante instabilità politica della regione va inserita in un preciso contesto socioeconomico, già fortemente indebolito dall’estrema povertà – uno degli aspetti più critici della regione. I paesi del G5 Sahel occupano gli ultimi posti nella classifica dello Human Development Index 2020: su 190 paesi analizzati, il Niger è al 189° posto con un punteggio di 0,4 e il Ciad al 190° con 0,394.

Figura 1: HDI 2021 dei Paesi del Sahel paragonati a Francia e Italia

		Human Development Index (HDI)	Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Mean years of schooling	Gross national income (GNI) per capita	GNI per capita rank minus HDI rank
HDI rank	Country		2021	2021	2021	(2017 PPP \$)	2021
28	France	0,903	82,5	15,8	11,6	45.937	-2
30	Italy	0,895	82,9	16,2	10,7	42.840	0
158	Mauritania	0,556	64,4	9,4	4,9	5.075	-20
184	Burkina Faso	0,449	59,3	9,1	2,1	2.118	-8
186	Mali	0,428	58,9	7,4	2,3	2.133	-11
189	Niger	0,400	61,6	7,0	2,1	1.240	-3
190	Chad	0,394	52,5	8,0	2,6	1.364	-7

Fonte: Rielaborazione di HDI dataset 2021

1.4.1 La relativa crescita economica e l’importanza degli scambi commerciali

Nel 2012, il Prodotto Interno Lordo (PIL) combinato di Marocco, Algeria e Tunisia ha superato di 11 volte il PIL di Mauritania, Mali, Niger e Ciad, ovvero 350 miliardi di dollari contro 32 miliardi di dollari. Nel 1970, le cifre erano rispettivamente di 10,3 miliardi di dollari e 1,6 miliardi di dollari, cioè sei volte tanto. Persino il PIL della Tunisia, l’economia più piccola dei Paesi del Maghreb, è superiore del 40% al PIL combinato dei Paesi saheliani (OECD/SWAC, 2014).

In realtà, il Sahel ha conosciuto una relativa crescita economica negli ultimi anni. Tuttavia, tali cambiamenti non sono avvenuti a un ritmo tale da potersi misurare con i Paesi limitrofi. Per tale motivo, gli Stati saheliani continuano a occupare le ultime posizioni nelle classifiche. Dunque, sebbene il livello generale di sviluppo della regione sia incrementato negli ultimi anni, tali Paesi rischiano di rimanere indietro rispetto ai loro vicini (Eizenga, 2019). L’incongruenza maggiore consiste nel fatto che questi paesi risultano essere tra i più poveri, nonostante l’enorme ricchezza in termini di giacimenti minerari come oro, uranio e cobalto. Ma è proprio questa mancanza di specializzazione e diversificazione economica che mina il sistema.

Nonostante l’accesso preferenziale ai mercati di diverse zone economiche – come gli Accordi di Partenariato Economico (APE) con l’Unione Europea – il livello di produzione dei beni di consumo da parte

degli Stati africani è minore rispetto alle loro effettive potenzialità. La quota del continente africano nel commercio internazionale è piccola, soprattutto in relazione al suo peso demografico. L’Africa rappresenta solo il 3,5% del commercio globale, dieci volte meno dell’Unione Europea. Tuttavia, il commercio estero – misurato in termini di importazioni ed esportazioni di beni e servizi – rappresenta più del 50% del PIL. Questo paradosso evidenzia l’asimmetria africana negli scambi commerciali. Due terzi delle importazioni dell’Africa saheliana sono prodotti finiti. Allo stesso tempo, le esportazioni della regione verso il resto del mondo sono dominate dalle risorse naturali. Quasi due terzi provengono da petrolio, minerali e metalli, a cui si aggiunge il 15% di prodotti agricoli. Invece, la quota di prodotti manifatturieri nelle esportazioni africane è ben inferiore, stimata al 16% (Mayaki, 2019). Dunque, le economie del G5 Sahel rimangono fortemente dipendenti dalla variabilità del mercato mondiale, con una conseguente crescita economica molto volatile. Tale dipendenza rende imprevedibili le prospettive economiche della regione. Ciò a sua volta aumenta la pressione sui governi regionali, inibendo la loro capacità di elaborare piani economici a lungo termine (Eizenga, 2019).

Tali effetti si ritrovano anche nelle forti oscillazioni del tasso di cambio. Bahmani-Oskooee e Gelan (2018) evidenziano come le variazioni dei tassi di cambio siano cruciali per la crescita economica. L’incertezza che ne genera, difatti, influenza gli scambi commerciali, che tendono a diminuire e con essi il livello di sviluppo economico. Altra conseguenza di tali dinamiche riguarda la competitività delle economie saheliane a livello internazionale: ad esempio, l’Africa occidentale-saheliana ha un potenziale energetico considerevole, in termini di disponibilità di fonti di energia petrolifera e idroelettrica. Tuttavia, i costi dell’energia rimangono molto elevati e ostacolano la competitività delle imprese della regione (ECOWAS, 2008).

1.4.2 L’agricoltura come principale settore economico e il problema della sicurezza alimentare

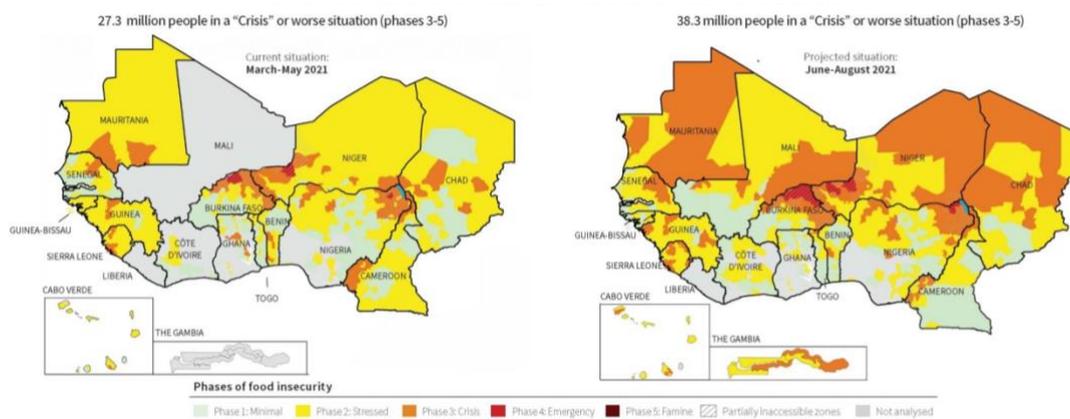
Il degrado del territorio è uno dei principali problemi ambientali del Sahel, le cui dinamiche sono fortemente intrecciate con la produzione agricola. L’agricoltura rappresenta il più grande settore economico della regione in termini di occupazione: le varie attività coinvolte nella produzione alimentare rappresentano il 66% dell’occupazione totale, pari a 82 milioni di posti di lavoro (Allen, Heinrigs e Heo, 2018). Il degrado del territorio ha un impatto negativo sulla produttività agricola, sull’ambiente e sulla sicurezza alimentare, poiché implica la perdita della capacità produttiva del suolo, a causa di vari fattori, tra cui le variazioni climatiche e le attività umane. Le principali cause di natura umana sono la pressione della crescita demografica e, di conseguenza, l’intensificazione dell’agricoltura. Nel 2018 la popolazione dell’Africa occidentale contava oltre 397 milioni di abitanti, pari al 38% della popolazione subsahariana e al 5% della popolazione globale (Nazioni Unite, 2019). Da un lato, la crescita demografica ha comportato l’intensificazione dell’agricoltura sui terreni agricoli esistenti e l’aumento della coltivazione dei terreni marginali. Dall’altro, ha implicato anche l’aumento della domanda di cibo che, causando una diminuzione dei periodi di riposo dei campi, riduce la fertilità del suolo e di conseguenza un calo della produttività. Si stima che il degrado del territorio nella regione comporti un costo annuale di circa 20 miliardi di dollari che corrispondono a una grande perdita in termini di benefici provenienti dal suolo (Mirzabaev, 2021).

Il calo della produzione agricola e la ristrutturazione delle rotte commerciali a causa delle violente insurrezioni hanno influito negativamente sulle condizioni di sicurezza alimentare di milioni di famiglie. La forte instabilità politica, a causa, da un lato, della presenza di organizzazioni terroristiche e, dall'altro, dell'incapacità del governo centrale di fornire i servizi necessari, implica conseguenze molto gravi per la popolazione. Secondo le stime del World Food Programme, 12,3 milioni di persone si sono ritrovate in condizioni di emergenza nel 2019. Il problema della sicurezza alimentare (*food security*), difatti, ben rappresenta la criticità dell'apparato statale di questi Paesi. Le situazioni di conflitto nei territori rurali, lontani dai centri di potere, hanno un impatto diretto sugli scambi commerciali che assicurano la disponibilità di cibo nella regione e garantiscono i beni di sussistenza delle comunità di confine, altamente dipendenti dal commercio transfrontaliero, che spesso non possiedono altri mezzi per assicurarsi tali necessità (Casola, 2020).

Cantens (2021) pone l'attenzione sugli effetti che tale instabilità politica può arrecare a livello economico. I controlli statali al confine comportano costi aggiuntivi per i commercianti che ottemperano alle procedure di verifica, invece di trafficare illegalmente. Il prolungamento dei viaggi, dovuto a blocchi stradali o lunghi tempi di attesa al confine, cause un aumento dei costi. Difatti, alcune rotte commerciali sono state chiuse, come nel caso di due importanti rotte tra Maiduguri (Nigeria) e N'Djamena (Ciad) durante il picco della crisi di Boko Haram, che ha comportato la deviazione del traffico attraverso il Niger per i commercianti ciadiani – ma ciò ha implicato doppia tassazione in Niger e Ciad e costi aggiuntivi per il trasporto.

L'instabilità politica è dunque il principale motore dell'insicurezza alimentare, che il World Food Programme definisce come la mancanza di un accesso sicuro a quantità sufficienti di cibo ideali per garantire condizioni di vita ottimali (World Food Programme, 2020). L'intensificarsi degli attacchi armati alle comunità, alle scuole e, in generale, alle varie infrastrutture pubbliche ha danneggiato la disponibilità dei mezzi di sussistenza e l'accesso ai servizi sociali, tra cui l'istruzione e l'assistenza sanitaria. Inoltre, tale insicurezza aggrava le vulnerabilità croniche, tra cui gli alti livelli di malnutrizione, le malattie infantili e lo scarso accesso all'acqua potabile (FSNWG, 2022) Quanto detto sulla volatilità del tasso di cambio e la dipendenza dai mercati internazionali mostra i suoi effetti anche sulla sicurezza alimentare, implicando una forte inflazione nei generi alimentari. Molti Paesi della regione già affrontano uno spazio fiscale limitato e un alto debito pubblico, al punto da non disporre di risorse finanziarie sufficienti per assorbire lo shock. Nel 2008, l'aumento dei prezzi delle principali materie prime alimentari ha portato a rivolte per la fame in diversi Paesi della regione – il rischio che tali disordini sociali si manifestino nuovamente è elevato.

Figura 2: Insicurezza alimentare nel Sahel e Africa occidentale 2021



Fonte: Cadre harmonisé analysis, regional concertation meeting, Saly, Senegal, March 2022 (www.food-security.net)

Negli ultimi anni, l'insicurezza alimentare è aumentata in modo significativo nelle zone di confine. I livelli di povertà e diinsicurezza alimentare sono più alti nelle aree di confine del Sahel centrale e del bacino del Lago Ciad rispetto ad altre zone di questi Paesi. Le popolazioni locali, in gran parte impegnate nell'agricoltura e nella pastorizia e, nel caso del bacino del Lago Ciad, nella pesca, sono quindi fortemente dipendenti dalle risorse naturali in diminuzione: l'aumento dell'intensità e della frequenza degli shock climatici, come le ricorrenti siccità, provocano un ulteriore impoverimento delle risorse naturali – in particolare terreni coltivati, risorse idriche, pascoli – e generano una maggiore competizione su tali risorse, aumentando così il rischio di violenza intercomunitaria, ad esempio tra gruppi di pastori e agricoltori. (World Food Programme, 2020). Anche in questo settore, la scarsa presenza di sistemi statali implica importanti conseguenze, tra cui un accesso limitato ai servizi di base, l'assenza di forze di sicurezza e autorità amministrative e un limitato controllo delle frontiere.

Queste limitazioni si applicano in particolare alle comunità pastorali, che sono sottorappresentate nelle istituzioni pubbliche locali. La combinazione di questi fattori rende le comunità pastorali particolarmente vulnerabili. Da un lato, ciò è dovuto alla natura mobile dei loro mezzi di sussistenza, che limita l'accesso ai servizi di base, dall'altro, il degrado delle risorse naturali non solo interrompe le loro normali rotte di transumanza, ma impoverisce anche i loro mezzi di sussistenza.

Vi è poi una forte correlazione tra i flussi migratori e l'insicurezza alimentare. La migrazione, dovuta a diversi fattori come l'instabilità politica, spesso implica la perdita dei mezzi di sussistenza e dei beni produttivi, nonché la riduzione del reddito e delle opportunità economiche. Oltre a essere una possibile conseguenza della migrazione, l'insicurezza alimentare può innescarla, spesso esacerbata e intrecciata alle dinamiche di conflitto, formando un circolo vizioso. L'accesso limitato o deteriorato a beni produttivi come la terra, l'acqua, il bestiame, i fattori di produzione agricoli, così come la bassa produttività agricola e l'aumento dei prezzi riducono la sicurezza alimentare delle famiglie.

La migrazione e la mobilità sono caratteristiche fondamentali dello stile di vita nel Sahel. Le popolazioni impegnate nelle reti commerciali trans-sahariane sono presenti in questa regione da millenni e la pastorizia è stata storicamente un mezzo di sostentamento economico centrale. Allo stesso modo, la migrazione stagionale

dei lavoratori agricoli gioca un ruolo fondamentale nel sostentamento economico di molte persone del Sahel che migrano verso il Ghana e la Costa d'Avorio. In epoca contemporanea, i flussi migratori dall'Africa subsahariana attraverso il Sahel e il Nordafrica sono aumentati a causa dei conflitti nella regione, provocando una crescita del numero di rifugiati in Europa (Eizenga, 2019).

1.5 Conclusione

In questo capitolo sono state analizzate le dinamiche che determinano l'instabilità nel Sahel: la debolezza statale, la presenza di attori terzi nella regione e la fragilità del sistema economico.

La regione è caratterizzata da una serie di conflittualità che non sempre hanno avuto origine in tempi moderni. Si potrebbe dire che il conflitto è un elemento intrinseco ai vari gruppi etnici che abitano la regione, date le differenze tra i loro stili di vita – nomadi (i pastori) e sedentari (gli agricoltori). In seguito, anche la presenza delle potenze coloniali nel continente e il successivo processo di decolonizzazione hanno particolarmente influenzato le dinamiche regionali, a causa delle quali sono stati creati Stati dai confini artificiali, che non necessariamente rispettavano le differenze etniche e culturali delle popolazioni. L'insieme di questi fattori incide sulla debolezza della governance e sul senso di identità nazionale, al punto che prevale il legame di appartenenza al gruppo etnico.

Di questa disillusione nei confronti del governo centrale traggono vantaggio le organizzazioni terroristiche – altro elemento cruciale per spiegare l'instabilità della regione. La porosità dei confini, inoltre, ha permesso a tali gruppi di stanziarsi nelle zone lontane dai centri di potere e meno controllate, da dove pianificano le loro attività. Nonostante gli aiuti della comunità internazionale, la minaccia jihadista non è stata sconfitta. Operazioni di natura esclusivamente militare non sono riuscite ad affrontare le cause più profonde della fragilità saheliana.

Le dinamiche regionali possono essere ricondotte a una molteplicità di fattori interconnessi tra di loro. Ciò si evince dal fatto che le questioni politiche sono fortemente intrecciate ad aspetti socioeconomici. Difatti, l'incapacità dei governi locali di fornire i servizi necessari ha impedito che la popolazione vivesse in condizioni di vita ottimali – gli Stati saheliani sono considerati tra i più poveri al mondo. Le criticità degli apparati statali sono poi confermate dal problema della sicurezza alimentare, a causa del quale milioni di persone riversano in condizioni di emergenza.

Nel successivo capitolo verrà analizzata l'evoluzione istituzionale della Politica Europea di Vicinato (PEV), a partire dalle prime forme di collaborazione con la regione mediterranea negli anni Settanta, fino alla riforma della PEV nel 2015, con cui l'Unione intende adattare la Politica al mutato scenario internazionale.

Capitolo 2 – L'evoluzione istituzionale della Politica Europea Di Vicinato (PEV) alla luce dell'instabilità nel Sahel

2.1 Introduzione

La letteratura ha tradizionalmente concepito l'UE come una polity normativa che si occupa principalmente della regolamentazione del mercato. Progressivamente, le istituzioni dell'UE hanno ampliato la portata delle loro attività ben oltre la sfera socioeconomica. Il coinvolgimento dell'UE nelle decisioni politiche degli Stati Membri verso il vicinato meridionale è stato in costante aumento. In questo capitolo si analizzeranno le origini di queste relazioni a partire dagli anni Settanta, con la nascita della Politica Mediterranea Globale (PMG), a differenza di quanto accadeva nelle prime fasi dell'integrazione europea, in cui l'allora CEE aveva capacità di intervento molto limitate. La PMG segna per la prima volta la configurazione di un quadro di riferimento entro cui si sarebbero svolte da lì in avanti le relazioni con i Paesi del Mediterraneo. Tuttavia, allora riguardavano soltanto accordi per raggiungere la stabilità socioeconomica e rafforzare i legami bilaterali tra gli Stati Membri e i Paesi partner. Una tappa significativa nella gestione dell'area è costituita dal Partenariato Euromediterraneo, caratterizzato da un livello di cooperazione globale, condiviso e multidisciplinare, che non riguarda più solo questioni economiche, ma anche politiche e socioculturali (sezione 2.2).

Le relazioni con il vicinato assumono una maggiore strutturazione con l'elaborazione della Politica Europea di Vicinato (PEV), comprendendo i paesi limitrofi a est e a sud dell'Unione. Nell'ambito di questa tesi si metteranno in luce le relazioni con i partner meridionali – i paesi dell'Africa settentrionale – e come l'evoluzione di questi rapporti sia strettamente collegata agli accadimenti che interessano l'area degli Stati subsahariani, definiti dall'Unione Europea come “vicini dei vicini”. (sezione 2.3).

Difatti, al fine di adattarla al mutato scenario internazionale, l'Unione ha intrapreso nel 2015 una riforma della Politica e con essa si assiste a un mutamento dell'approccio europeo. La nuova PEV adesso ha come obiettivo primario la stabilizzazione del vicinato meridionale. La revisione della Politica di vicinato può essere letta alla luce dell'evoluzione dell'UE in una entità politica. In tal senso, le novità introdotte con la riforma del 2015 saranno analizzate a partire dalle categorie utilizzate da Genschel e Jachtenfuchs. Si parla di integrazione dei *core state powers* in termini di *capacity building* – con la nascita del SEAE – e di regolamentazione – con il Trattato di Lisbona e Articolo 8 TUE (sezione 2.4).

Queste modifiche saranno l'impulso per una modifica più generale della strategia europea, in termini di sicurezza e azione esterna. Ciò porterà alla approvazione della Strategia Globale (sezione 2.5), su iniziativa dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini. Lo scoppio delle primavere arabe pone in allarme le istituzioni comunitarie, che, prendendo consapevolezza dei mutamenti nello scenario internazionale, optano per un cambiamento della strategia europea verso un approccio più globale e concreto.

2.2 Le origini dei rapporti UE con il vicinato meridionale: dalla Politica Mediterranea Globale (PMG) al Partenariato Euromediterraneo (PEM)

L'interesse europeo a disciplinare le relazioni con gli Stati del continente africano può essere ricondotto intorno agli anni Settanta. Fin dalla stipula del Trattato di Roma del 1957, la Francia aveva posto come condizione necessaria per la propria adesione alla Comunità Economica Europea (CEE) un'associazione con gli Stati africani, all'epoca colonie francesi. Il capitolo IV del Trattato istituisce il Fondo Europeo di Sviluppo (FES) con lo scopo di fornire aiuti tecnici e finanziari ai paesi africani (Cavallaro e Giordano, 2018). Tuttavia, queste prime forme di relazioni ricalcano ancora i rapporti coloniali, fortemente sbilanciati a favore delle potenze europee. In generale, si tende a preservare le relazioni contrattuali tramite una serie di accordi bilaterali. Tale schema, da un lato, sembrava prefigurare l'emergere della comunità europea come potenza regionale nel Mediterraneo, dall'altro, le diverse relazioni bilaterali non rispondevano a una logica o a una politica comune (Guasconi, 2013). Gli accordi, inizialmente limitati agli scambi commerciali, garantivano il libero accesso ai prodotti industriali e concessioni specifiche per alcuni prodotti agricoli. Successivamente sono stati estesi alla cooperazione economica e finanziaria volta a sostenere lo sviluppo economico e a stringere legami di cooperazione con la regione mediterranea (Parlamento Europeo, 2019).

2.2.1 La Politica Mediterranea Globale e la definizione dell'identità europea

Da un punto di vista economico, diversi motivi hanno portato la CEE ad avere un forte interesse nel riformare gli accordi esistenti con i Paesi del Mediterraneo, tra questi, la volontà di Irlanda, Danimarca e soprattutto Regno Unito, di entrare nella CEE. Quest'ultimo, in particolare, aveva già stipulato degli accordi con l'area MENA, in alcuni casi più vantaggiosi di quelli stretti dalla CEE (Fichera, 2011). Una mancata revisione degli accordi avrebbe implicato una disomogeneità e squilibrio interno alla Comunità europea. Inoltre, a livello commerciale, i Paesi Terzi Mediterranei (PTM) rappresentano il terzo più importante sbocco esterno e il più grande surplus commerciale per la CEE (Commissione delle Comunità Europee, 1985). A queste valutazioni interne si aggiungono timori circa le tensioni politiche nel Mediterraneo e Medio Oriente, che da lì a pochi anni sono sfociate nelle guerre arabo-israeliane. Inoltre, l'interesse economico è rafforzato dall'importanza dei paesi arabi per l'approvvigionamento petrolifero, anch'esso soggetto a tensioni internazionali in seguito allo scoppio della crisi petrolifera degli anni Settanta. Dunque, emerge sempre più la necessità per la CEE, da un punto di vista strategico, di disciplinare i rapporti con la regione mediterranea. Ciò avrebbe comportato per l'Europa una posizione di primo piano in un'area di elevata importanza strategica e per i PTM l'accesso al mercato economico europeo (Poddi, 2015).

In tal senso, durante il vertice di Parigi dell'ottobre 1972 i capi di Stato e di governo dei Paesi membri della CEE decidono di imprimere un approccio globale alle relazioni con i Paesi del Mediterraneo, nell'idea per cui "la Comunità in quanto unità multinazionale è in grado, più di chiunque, di apportare un contributo

essenziale all'instaurazione di una zona di coesistenza pacifica, di libertà e di progresso intorno al Mediterraneo” (Parlamento Europeo, 1973). Nasce così la Politica Mediterranea Globale (PMG). Si tratta di un progetto comunitario volto a instaurare un quadro di riferimento comune che inglobi i precedenti accordi bilaterali. La nascita di una zona euromediterranea può così essere un'area di prosperità e sicurezza per tutti i popoli, nonché una zona di libero scambio che possa garantire lo sviluppo e l'arricchimento di tutta la regione. L'obiettivo principale era quello di favorire un processo di specializzazione produttiva tra le due sponde del Mediterraneo: i PTM avrebbero esportato verso il mercato UE materie prime, prodotti agricoli e manufatti a tecnologia matura e la CEE avrebbe esportato prodotti agricoli di base, manufatti a tecnologia avanzata e beni di investimento in generale (Fichera, 2011).

Tale interesse va inserito in un contesto ben preciso, cioè l'imminente allargamento della Comunità a nuovi Stati Membri “...a seguito del quale, se non si cambiasse nulla, i canali commerciali esistenti, in particolare per alcuni paesi specifici, verrebbero radicalmente modificati” (Commissione delle Comunità Europee, 1972). Dunque, il fattore economico è il motivo principale per cui la CEE pone attenzione alla regione mediterranea. Ne consegue l'elaborazione di una politica che, sebbene cerchi di omogeneizzare gli interessi comuni della regione e assumere caratteri “globali”, tuttavia riflette le differenze insite ai diversi Paesi del bacino, dal momento che all'epoca la politica ricomprendeva non solo l'area del Maghreb ma anche Paesi come Spagna, Portogallo e Grecia, i quali non erano ancora Membri della CEE e dunque rientravano nel più ampio gruppo di Paesi mediterranei. Basti osservare il profilo socioeconomico dei vari Stati: il PIL dei Paesi della sponda sud era pari al 23% di quello prevalente nella UE e circa il 22% della popolazione viveva al di sotto della linea internazionale di povertà (Carli, Ferragina, 2005). La PMG ha il merito di introdurre alcune delle linee guida che caratterizzeranno successivamente il Partenariato Euro-Mediterraneo. Difatti, i rapporti tra la CEE ed i PTM non sono solo basati sulle concessioni fatte dalla Comunità, ma sulla cooperazione, in un rapporto fondato sulla comune volontà di agire in sinergia (Poddi, 2015).

L'analisi di questi primi decenni è rilevante nel mostrare non solo gli schemi mutevoli dell'approccio europeo sul Mediterraneo attraverso linee geografiche, politiche, di sicurezza ed economiche, ma anche nel comprendere come l'identità europea sia stata inizialmente costruita e si sia di conseguenza evoluta nei confronti dell'altro Mediterraneo (Isaac e Kares, 2017). Le modalità con cui la CEE ha costruito le proprie relazioni esterne con il Mediterraneo ha favorito la diffusione dell'interpretazione dell'azione esterna europea in qualità di “potere civile” (*civil power*), dovuta alla natura non-militare degli accordi stipulati. Il termine “potere civile” era ampiamente utilizzato all'epoca in contrapposizione al tradizionale potere politico-militare, che aveva dominato la discussione sulla politica internazionale durante la maggior parte degli anni della Guerra Fredda. Ciò si rifletteva innanzitutto nella dimensione della cooperazione, che si concentrava sullo sviluppo economico, e negli strumenti civili utilizzati per costruire questa cooperazione, che si concentravano su accordi commerciali, aiuti economici, dialogo politico e altri strumenti non militari (Larsen 2002). In particolare, la Comunità europea punta sulla diffusione di valori e norme comuni, al punto che la letteratura l'ha da sempre definita una forza normativa (*normative power*) (Duchêne, 1972; Diez, 2005). Ciò ha rappresentato un

tentativo coerente da parte della CEE di costruirsi come attore unitario nel perseguire le relazioni esterne con gli altri – qui il Mediterraneo.

Questa identificazione e diffusione di determinati valori europei si riflette nel processo di allargamento degli anni Ottanta, che ha visto l'ingresso nella Comunità europea di Spagna e Portogallo e che segna una nuova fase nelle relazioni con la sponda meridionale del Mediterraneo (Isaac e Kares, 2017). Ne consegue, difatti, una maggiore delineazione dei Paesi del bacino del Mediterraneo con cui la CEE adesso si relaziona, non presentando più la precedente disparità dovuta all'eterogeneità socioeconomica del gruppo. Si distingue così il Maghreb (Nord Africa) e il Medio Oriente, congiuntamente al riconoscimento delle caratteristiche proprie di ciascuna area, nonché del ruolo cruciale del Mediterraneo in quanto ponte tra Europa e Africa (Commissione delle Comunità Europee, 1982). L'insieme di questi fattori ha portato a un ulteriore rinnovamento del quadro di cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo, al punto che, su iniziativa francese, si è giunti alla nascita nel 1990 del Western Mediterranean Forum, altrimenti noto come Dialogo 5+5³, che funge da forum sub-regionale per rafforzare la cooperazione politica ed economica in aree di interesse comune tra i Paesi europei e arabi del Mediterraneo occidentale, ad esempio la migrazione (Romeo Núñez, 2012).

2.2.2 Il Processo di Barcellona e il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM)

Il livello di cooperazione tra la Comunità europea e i Paesi del Mediterraneo vede un incremento significativo agli inizi degli anni Novanta, quando i quindici Stati Membri dell'UE e dodici Paesi del sud e dell'est del Mediterraneo si sono riuniti nella Conferenza di Barcellona del 1995⁴. Durante la Conferenza intergovernativa sono stati elaborati due documenti fondamentali: la Dichiarazione dei Principi, che traccia le linee guida per le nuove relazioni economico-politiche con il Mediterraneo, e il Programma di Lavoro, che delinea concretamente le linee operative per la realizzazione dei nuovi accordi. L'approccio del nuovo Partenariato è fortemente innovativo. Si intende condividere la gestione politica degli affari euromediterranei con gli altri paesi della regione, piuttosto che realizzare una rinnovata politica comune verso il Mediterraneo, come era accaduto con la Politica Mediterranea Globale (Gomel e Roccas, 2000). A partire dagli anni Novanta, le considerazioni politiche e di sicurezza iniziano a ricoprire un ruolo importante, alla luce degli accadimenti sullo scenario internazionale. Nel Mediterraneo si sono manifestati nuovi rischi, come la Guerra del Golfo, che hanno portato la Comunità europea a porre maggiore attenzione sull'area, ritenuta adesso fonte di instabilità. Inoltre, con la fine della Guerra Fredda e del bipolarismo, l'Europa ha ora la possibilità di ritagliarsi un proprio ruolo sotto il profilo della politica estera (Isaac e Kares, 2017).

³ Cinque Paesi del nord del Mediterraneo (Spagna, Francia, Italia, Malta e Portogallo) e cinque della sponda meridionale (Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia).

⁴ I dodici Paesi del Mediterraneo sono: Algeria, Turchia, Israele, Egitto, Territori Autonomi Palestinesi, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Malta e Cipro

La scelta stessa della definizione della nuova iniziativa come “partenariato” denota un chiaro cambiamento di pensiero e di rotta nelle relazioni esterne della Unione europea. Essa è intrinsecamente legata ai concetti di condivisione e associazione. Da un lato, si sottolinea come il nuovo approccio apra la strada a una rinnovata fase di cooperazione globale e condivisa; dall’altro, si riconosce che le singole specificità di ogni partner vadano tutelate attraverso il mantenimento delle relazioni bilaterali con gli accordi di associazione (Fichera, 2011).

Il partenariato euromediterraneo (PEM) si basa su tre dimensioni: politico, economico e sociale. Il PEM si pone come obiettivo la creazione di uno spazio euromediterraneo fondato su intenti comuni, che possa essere un’area di prosperità e sicurezza per tutti i popoli, ma anche una zona di libero scambio che possa garantire lo sviluppo e l’arricchimento di tutta la regione. Nella Dichiarazione si legge che “i partecipanti [sono] consapevoli che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei vari punti del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono una impostazione globale, [...] convinti che l’obiettivo generale - consistente nel fare del Bacino del Mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità - esige il rafforzamento della democrazia, uno sviluppo economico e sociale sostenibile, misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture” (Conferenza Euromediterranea, 1995). Inoltre, il partenariato implica una maggiore strutturazione dei rapporti tra i vari partner rispetto alle iniziative precedenti. La Dichiarazione, infatti, prevede lo svolgimento di conferenze annuali dei ministri degli Esteri, nonché di ministri tecnici – quali energia, trasporti, cultura e salute – affiancati da gruppi di lavoro per la realizzazione degli obiettivi indicati in programmi di lavoro annuali, con il contributo di finanziamenti che sarebbero stati erogati attraverso il programma MEDA e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) (Poddi, 2015).

Morillas e Soler i Lecha (2017) analizzano come le istituzioni comunitarie e i membri dei governi nazionali abbiano favorito il consolidamento di diverse narrazioni circa le relazioni con il Mediterraneo. In particolare, l’area è definita come “minaccia” ma anche “opportunità” e “responsabilità” della Comunità europea. Come detto precedentemente, si erano diffuse a livello comunitario preoccupazioni circa lo scoppio di nuove instabilità nella regione, ad esempio in Algeria, per cui si intendeva elaborare una risposta europea. Ma il contenimento della minaccia ha un ulteriore scopo più ampio. La Commissione ritiene che “tutti gli Stati Membri possano beneficiare di una maggiore stabilità e prosperità nella regione. Ciò moltiplica le opportunità di commercio e di investimento e rafforzerebbe la base per la cooperazione in campo politico ed economico”. Al contempo, data la prossimità geografica e i trascorsi storici, l’Europa sente quasi la responsabilità di cooperare alla stabilità dell’area. Anche su questo punto la Commissione si esprime affermando che “in un periodo di globalizzazione e di rafforzato regionalismo, la Comunità non può rinunciare ai vantaggi che l’integrazione dei vicini meridionali in un sistema di regole comunemente accettate può comportare” (Commissione delle Comunità Europee, 1994).

Data le tre diverse dimensioni in cui è strutturato, il PEM è caratterizzato da una logica multidimensionale che si basa su *spillover* positivi tra questi diversi ambiti. I tre pilastri sono stati concepiti

per essere negoziati parallelamente, ma ciò comporta inevitabilmente che il mancato accordo su una serie di misure in uno dei panieri significherebbe il fallimento dell'intero processo (Morillas e Soler i Lecha, 2017). La scelta di una tale logica, da un lato, fornisce una preziosa flessibilità, poiché consente ai partecipanti di dare maggiore importanza al commercio, allo sviluppo o alla politica estera a seconda delle circostanze. Dall'altro, è necessario avere un'adeguata visione d'insieme delle diverse logiche di intervento tra i vari Paesi (Philippart, 2003). L'eterogeneità dei PTM comporta che ciascun Paese porti avanti riforme economiche a ritmi diversi, favoriti o meno dalla situazione politica interna a ciascuno di essi. Tali differenze possono portare alla nascita di uno spazio economico euro-mediterraneo a velocità variabile. Inoltre, la non partecipazione della Libia al PEM indebolisce la cooperazione nel settore energetico – uno dei più importanti del partenariato – dal momento che la Libia detiene circa il 40% delle riserve petrolifere del Mediterraneo (U.S Energy Information Administration, 2022).

L'effettiva implementazione del Partenariato ha visto la Comunità europea porre maggiore attenzione sulla dimensione economica. È stata premessa una definizione pluridimensionale della sicurezza a livello comunitario, di cui un sano sviluppo economico e la pacificazione delle fonti di instabilità del Mediterraneo sono considerati condizioni indispensabili. Per la Commissione (2000), "il commercio è il mezzo più efficiente per generare le risorse necessarie a uno sviluppo autosufficiente. La crescita economica nelle aree emergenti è derivata più dall'aumento delle esportazioni e dei flussi di investimenti privati che dagli aiuti allo sviluppo" (Philippart, 2003).

In termini di sicurezza, i partner mediterranei sono stati considerati una fonte di insicurezza, data l'instabilità della regione, il flusso di immigrati, il terrorismo, la proliferazione delle armi e il fondamentalismo islamico. Questi temi rientrano nella prima sezione della Dichiarazione relativa al partenariato politico e di sicurezza, dove i Paesi del Nord e del Sud sono fortemente divisi. Le divisioni si riscontrano anche tra gli stessi partner meridionali: i Paesi arabi sostenevano il diritto alla resistenza della Palestina; di contro, Israele non voleva includere alcun riferimento alla de-nuclearizzazione della regione e la migrazione non era considerata una questione primaria nell'agenda, per cui poteva essere affrontata separatamente e in una fase successiva (Morillas e Soler i Lecha, 2017). Difatti, le spiegazioni sullo stato deplorabile della sicurezza regionale mediterranea tendono generalmente a concentrarsi sul destino della pacificazione arabo-israeliana. Del Sarto (2006) evidenzia l'impatto negativo delle identità statali instabili come ulteriore causa di fermenti nella regione mediterranea. I conflitti interni sulle identità statali mettono a dura prova la capacità degli Stati di impegnarsi coerentemente nella costruzione della regione euromediterranea e di sviluppare una strategia per la sicurezza regionale. Come detto precedentemente, il PEM nasce per promuovere un'ampia cooperazione regionale in diversi settori. Ne consegue che la creazione di un'effettiva area di pace e prosperità dipende dalla volontà e dalla capacità degli Stati partecipanti di diventare veramente parte della regione in costruzione. Tuttavia, la maggior parte degli Stati del Mediterraneo meridionale affrontava problemi interni legati alla propria identità politica e ai valori fondamentali che caratterizzano lo Stato. Tali fattori hanno inficiato la realizzazione di una "identità mediterranea", piuttosto ha aumentato le divisioni tra i partner nella

cooperazione sud-sud tra i Paesi meridionali. Ciò si evince dal fallimento del progetto della Carta euromediterranea per la pace e la stabilità, in cui il disaccordo sulla definizione di terrorismo mascherava conflitti politici e culturali irriducibili (Calandri, 2006).

Dunque, nonostante l'interesse iniziale delle parti coinvolte, la maggior parte dei partecipanti al PEM non aveva una strategia coerente per la sicurezza regionale euromediterranea. Peraltro, gli stessi Stati membri della Comunità europea hanno continuato a perseguire i propri interessi strategici a livello bilaterale. Così facendo, hanno costantemente messo in discussione la credibilità, e quindi la pertinenza, di un approccio comune nei confronti della regione (Leigh, 2011). Con il lancio della Politica europea di vicinato da parte dell'UE nel 2004, le relazioni euromediterranee sono entrate in una nuova fase. Sebbene il Processo di Barcellona sia formalmente ancora in vigore, la Politica di Vicinato si discosta dall'approccio originario del PEM per la costruzione della regione, proponendo una politica differenziata e bilateralmente orientata (Del Sarto, 2006).

2.3 La nascita della Politica Europea di Vicinato (PEV)

Dopo l'11 settembre 2001, dato il moltiplicarsi di ostacoli e criticità, l'approccio globale e multilaterale ha costituito un ostacolo più che un incentivo, diffondendo grandi preoccupazioni relative alla sicurezza interna europea. Si è adesso diffusa la concezione per cui i risultati economici sembrano ormai del tutto insufficienti a condurre alla stabilità politica, mentre la promozione dei diritti umani e della democrazia, lo sviluppo della società civile e delle istanze non governative, l'applicazione seria della condizionalità politica sembrano indispensabili per dare credibilità e durevolezza al progresso anche economico (Calandri, 2006). La Politica Europea di Vicinato (PEV) è, dunque, il nuovo quadro di cooperazione finalizzato a contenere le nuove minacce di instabilità, attraverso un sistema di accordi e relazioni privilegiate con i paesi limitrofi a est e a sud.

2.3.1 I principi e le caratteristiche della PEV (2004-2011)

La PEV viene elaborata in seguito al più considerevole allargamento dell'UE nel 2004, che ha portato all'ingresso di dieci nuovi paesi membri, determinando una significativa estensione della frontiera comunitaria. La PEV mira così alla creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità a sud e a est dei confini dell'Unione e a evitare la nascita di nuove linee di divisione in Europa, mediante accordi con tali paesi a livello economico, politico, strategico e culturale, condizionati dal rispetto di determinati requisiti in termini di diritti umani e in seguito alla promozione di riforme economiche e politiche (Alcaro, Comelli, 2005). Si applica il principio del "*more for more*", ossia l'UE garantisce un suo maggiore impegno nel sostenere quei Paesi che avviano e portano avanti delle riforme democratiche. L'obiettivo fondamentale che informa la PEV è creare un "anello di amici" (Prodi, 2002) (Prodi, 2002), in cui anche i Paesi senza prospettiva di adesione avrebbero

potuto ridurre il divario socioeconomico con gli Stati membri. La PEV non offre infatti lo status di Stato Membro, bensì un maggiore accesso al mercato comune attraverso un processo di avvicinamento all'UE modulato sulla base della volontà e della capacità di adeguamento dei singoli Paesi agli standard europei (Talbot, 2019), nell'ottica di "condividere tutto tranne le istituzioni" (Prodi, 2004).

Si può osservare come già negli anni 90 siano state poste le basi per una distinzione tra la politica di vicinato e la politica di allargamento, quando, con il crollo dell'URSS, i cosiddetti *Newly Independent States* (ex Stati satelliti) hanno mostrato forte interesse a un più stretto accordo con la comunità europea. L'UE ha differenziato tra paesi che, non avendo un legame stretto con la Russia, erano elegibili per una eventuale adesione (ad esempio Polonia e Bulgaria) e paesi che erano rimasti fortemente legati a Mosca, con i quali si sarebbero potuti instaurare solo accordi commerciali. Parallelamente, anche il partenariato con i vicini meridionali trova origine in una precedente forma di cooperazione, che risale alla Dichiarazione di Barcellona del 1995 con cui si istituiva il partenariato euro-mediterraneo.

La PEV mira a raggiungere un livello di cooperazione che va oltre la tradizionale cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi. L'interesse ultimo dell'Unione Europea è circondarsi di paesi prosperi e stabili, al punto che contribuire allo sviluppo politico ed economico di questi paesi è ciò che meglio può garantire la pace e la sicurezza a lungo termine – non è un caso che la PEV rientri nel quadro più ampio della politica europea di sicurezza (Grandi, 2008). Viene quindi messo in atto quanto affermato dall'Alto Rappresentante Javier Solana nel 2003 nel documento sulla Strategia di Sicurezza Europea, affinché l'Unione possa mantenere un ruolo di *security provider* a livello regionale (Irrera, 2008). È stato persino suggerito che la PEV sia una regionalizzazione della Strategia europea di sicurezza (Hillion, 2008). La PEV intende rafforzare il partenariato politico ed economico con i paesi limitrofi tramite una riforma dei loro sistemi politici ed economici, così da renderli simili ai sistemi comunitari. Essa rappresenta coerentemente il progressivo aumento delle competenze europee a livello sovranazionale nel campo dell'attività estera. Come era stato dimostrato dall'allargamento, la diffusione della democrazia e del benessere economico avrebbero creato condizioni di stabilità e sicurezza nel vicinato (Comelli, 2010). Si ritiene che in futuro "la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile non sarà più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi" (Commissione Europea, 2003) (Commissione Europea, 2004) – viene così riconosciuta una forte interdipendenza tra l'Unione e i paesi vicini.

L'UE punta a realizzare gli obiettivi preposti attraverso una serie di strumenti: i *Country Reports*, i Piani di Azione e i *Progress Reports*. I *Country reports* sono elaborati dalla Commissione e contengono informazioni dettagliate sia sullo stato delle relazioni bilaterali con il Paese partner sia un'analisi delle condizioni socioeconomiche del Paese. Vengono poi presentati al Consiglio ed è sulla base di queste analisi che vengono adottati i Piani di Azione con i Paesi partner. Questi ultimi sono documenti programmatici stipulati congiuntamente dalla Commissione e le autorità dei Paesi parte al fine di definire in maniera chiara gli obiettivi e gli indicatori attraverso cui valutare nel tempo i risultati. Gli obiettivi cioè vanno delineati e raggiunti sulla base della responsabilità condivisa (*joint ownership*) (De Nicolais, 2008). I primi Piani di

Azione sono stati concordati nel 2005 e comprendono Armenia, Azerbaigian, Georgia, Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Tunisia, Palestina e Ucraina. L'anno successivo, è stata la volta di Egitto e Libano e ha fatto sì che 12 dei 16 Stati partecipanti alla PEV avessero il loro rispettivo Piano di Azione. Algeria, Bielorussia, Libia e Siria sono casi particolarmente difficili e i rispettivi Piani d'azione sono stati recentemente o devono ancora essere redatti.

I Piani d'Azione conferiscono alla PEV una dimensione bilaterale, più adatta a promuovere le riforme interne. Si noti come la clausola di condizionalità del rispetto di valori comuni, nonché la partecipazione delle autorità locali nella stesura dei documenti programmatici, rappresenti una caratteristica importante dell'approccio europeo, per il quale il principio di sussidiarietà verticale viene applicato anche nell'azione estera. Essendo il frutto di un'intesa reciproca, ne consegue che i Piani di Azione riflettano le esigenze dei Paesi partner nel delineare obiettivi che siano compatibili con le loro situazioni politiche e livelli di sviluppo socioeconomico (Comelli, 2005). L'attuazione di questi piani si accompagna ad un'assistenza finanziaria e tecnica da parte dell'UE dosata in base ai progressi compiuti dal paese partner (*more for more*). Fino al 2006, gli aiuti erano forniti da programmi differenti, il TACIS per i vicini a est e il programma MEDA per i vicini a sud. Dal 2007, questi due programmi sono stati sostituiti dallo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI). Esso si caratterizza, rispetto ai precedenti, per la semplificazione delle procedure di finanziamento e gestione delle iniziative di cooperazione (Cugusi, 2007).

Ma la novità principale è la promozione della cooperazione interregionale tra vicini e la cooperazione transfrontaliera, cioè la realizzazione di programmi congiunti con la partecipazione di Paesi membri e Paesi partner che condividono una frontiera comune. Peraltro, il principio della responsabilità condivisa permette il trasferimento della gestione finanziaria dalla Commissione alle autorità locali, mentre rimane in capo alla Commissione il coordinamento generale garantendo l'efficienza dell'erogazione degli aiuti finanziari. Grazie ai *Progress Reports*, rendiconti annuali elaborati dalla Commissione, è possibile monitorare lo stato di avanzamento nei processi di riforme dei vicini. Qualora un Paese non rispetti gli obiettivi prefissati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure in merito o giungere anche alla sospensione dell'assistenza da parte dell'Unione (De Nicolais, 2008).

Altro importante elemento che informa la PEV è il quadro di cooperazione unico, che disciplina tutti gli aspetti delle relazioni con i Paesi partner. In precedenza, infatti, l'UE ha elaborato quadri di cooperazione diversificati per le diverse aree regionali tramite il ricorso alla Strategia comune – uno strumento che però richiedeva processi di negoziazioni molto lunghi, essendo questi intrapresi dalle varie presidenze dell'Unione, le quali però si succedono a cadenza semestrale. La Strategia mancava così di un approccio coerente, dal momento che ogni presidenza portava avanti una propria agenda di politica estera. L'introduzione della PEV come quadro di riferimento unico per tutti i Paesi partner ha lo scopo di favorire la coerenza nelle relazioni dell'UE con i propri vicini (Alcaro e Aliboni, 2005).

Nel promuovere i principali obiettivi della PEV – pace, stabilità e prosperità – l'Unione fin da subito si dimostra consapevole della forte interdipendenza tra i vicini immediati dell'UE e i paesi a essi limitrofi,

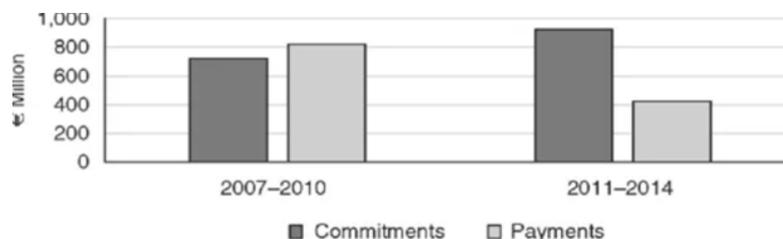
considerando di primaria importanza la realizzazione della cooperazione interregionale tra questi. Questo è infatti quanto riportato nella Comunicazione della Commissione nel 2006 “Sullo sviluppo della Politica Europea di Vicinato” in cui si afferma per la prima volta che “*la nostra cooperazione va inoltre estesa affinché inglobi, oltre ai paesi limitrofi dell’Unione, anche i vicini dei nostri vicini*”; rientrano in questa definizione il Sahel, il Corno d’Africa, gli Stati del Golfo e l’Asia centrale (Commissione Europea, 2006). Ad esempio, nel quadro più ampio della strategia UE-Africa, strumenti come l’ENPI avrebbero potuto finanziare programmi più vasti di cooperazione interregionale che associno diversi paesi (di diverse regioni) in importanti settori quali la migrazione, le infrastrutture, l’energia, la pace – come dimostrato dalla creazione di un mercato energetico euro-mediterraneo integrato realizzato tra l’UE e i paesi dell’Africa settentrionale (De Nicolais, 2008). Di fatto, l’esigenza di guardare oltre l’immediato vicinato si concretizza nei primi dieci anni successivi all’implementazione della PEV, durante i quali il continente africano ha vissuto importanti eventi geopolitici, quali le primavere arabe e lo scoppio della guerra civile in Libia, che mostrano l’instabilità e la vulnerabilità del vicinato meridionale, al punto che molti hanno descritto questi eventi come un passaggio da un “anello di amici” a un “anello di fuoco” (The Economist, 2014).

2.3.2 I tumulti nel vicinato meridionale e la reazione dell’UE (2011-2014)

Se a est la Russia figura come principale attore esterno e “vicino dei vicini”, non lo stesso si può dire a sud, dove il vicinato è interessato e influenzato primariamente da dinamiche regionali nel loro insieme, per le quali la letteratura si focalizza principalmente sull’importanza geopolitica della regione del Sahel (Kostanian, 2017). Ne consegue che la presenza dell’UE nella regione può avere un impatto sul vicinato meridionale: è un’area caratterizzata da forti interdipendenze, in cui gli spostamenti geopolitici incidono sugli equilibri, al punto che la fragilità interna a uno Stato influisce e minaccia la stabilità dell’intera regione (Gstöhl, 2015). Le primavere arabe, scoppiate in Paesi membri della PEV, hanno portato l’UE a perfezionare la PEV di modo che coniugasse la promozione di una democrazia consolidata con il bisogno di rafforzare la sicurezza delle frontiere esterne.

Lo scoppio dei tumulti e il mutato scenario politico che ne è scaturito hanno inficiato profondamente sull’implementazione dei progetti in seno alla PEV. Ne è esempio il caso del Marocco, il quale, considerato tra i Paesi più cooperativi della regione, è diventato il principale beneficiario dei fondi UE nel quadro della PEV. Pur essendo tra i paesi che aveva ottenuti i risultati migliori tra il 2007 e il 2010 in termini di riforme e dunque elargizione di aiuti finanziari, nei successivi quattro anni tra il 2011 e il 2013 ha vissuto un declino nel processo riformativo e di conseguenza nella capacità di assorbire i fondi.

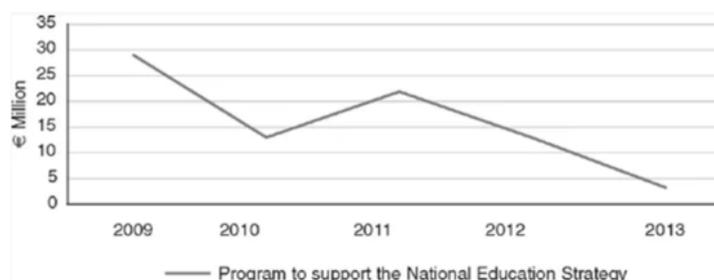
Figura 3: Rapporto pagamenti-impegni ENPI Marocco 2007-2010 vs. 2011-2014 (milioni di euro)



Fonte: Fontana, I. (2007) *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb*

A distanza di dieci anni, il Marocco è indubbiamente uno dei Paesi che è stato meno turbato dalle rivoluzioni, essendo il re Mohammed IV tra i più liberali e che prontamente ha accolto almeno in parte le istanze dei movimenti. Tuttavia, quel declino tra il 2011 e il 2013 si spiega alla luce del principio della responsabilità condivisa. Le autorità politiche del Paese partner ricoprono un ruolo chiave nell'implementazione della PEV, poiché il successo del processo di riforme dipende dalla loro agenda politica e dalla volontà stessa di intraprendere tale processo (Fontana, 2017). Ne consegue che, qualora questi attori vedano indebolita la propria legittimità, come accaduto in seguito alle primavere arabe, l'efficacia dei programmi della PEV non può che risentirne. Questo è quanto accaduto nel caso della *National Education Strategy* che ha visto una riduzione nell'attribuzioni di fondi da parte dell'UE, in seguito alla difficoltà emerse nel dialogo politico tra istituzioni locali ed europee (Fontana, 2017).

Figura 4: Marocco - Programma di sostegno alla strategia nazionale per l'istruzione. Pagamenti ENPI (2009-2013) (milioni di €)



Fonte: Fontana, I. (2007) *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb*

La riduzione dei fondi da parte dell'UE rientra nella più generale reazione che l'Unione ha avuto allo scoppio dei tumulti nei vari Paesi arabi, che hanno portato a una prima revisione della PEV nel 2011. A partire dalla Comunicazione Congiunta "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento" del 2011, si assiste a un rafforzamento della clausola di condizionalità, dove la logica del "more for more" è integrata con il "less for less" (condizionalità negativa), cioè la possibilità di riduzione degli aiuti economici in caso di riforme inefficienti. Si cerca così di incentrare maggiormente la PEV sulla promozione di una "democrazia consolidata". L'UE ha visto la primavera araba come una finestra di opportunità per la promozione della democrazia e il cambiamento politico. Un accordo di libero scambio globale e approfondito (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA*) è l'incentivo a lungo termine offerto dall'UE. Tale accordo costituisce un aggiornamento rispetto alle aree di libero scambio che erano l'obiettivo finale degli Accordi di Associazione avviati con il partenariato euromediterraneo. I DCFTA saranno offerti solo a quei Paesi che si stanno muovendo verso una democrazia consolidata, mentre gli accordi di associazione rimarranno in vigore per quei Paesi che non sono disposti a riformarsi (Balfour, 2012). Nel dicembre del 2011, l'UE ha avviato i negoziati per un DCFTA con la Tunisia, l'Egitto, il Marocco e la Giordania. È indubbio che tali eventi sulla scena internazionale ostacolano il raggiungimento degli scopi che l'UE si prefiggeva. Ha inizio così una riflessione che porterà poi a una più significativa revisione della PEV nel 2015, aprendo per la prima volta una consultazione pubblica sul cambiamento da introdurre.

2.4. Il Trattato di Lisbona (2009) e la riforma della PEV (2015)

Le trasformazioni radicali scaturite dalle primavere arabe costituiscono i fattori esterni che hanno portato a una evoluzione della PEV. In questa sezione verranno analizzati i fattori interni, cioè ciò che ha dato l'impulso alla revisione in seno alle istituzioni comunitarie. Successivamente, verranno analizzati gli aspetti della PEV che costituiscono i principali obiettivi della revisione, in termini di condizionalità, differenziazione, flessibilità e percezione del vicinato meridionale circa le sue relazioni con l'Unione.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 è certamente un elemento che ha influenzato l'evoluzione della PEV. Più in generale, il Trattato di Lisbona è un'importante tappa nel processo di integrazione europea. Il Trattato ha introdotto una serie di modifiche al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato che istituisce la Comunità economica europea, poi rinominato in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'obiettivo principale del Trattato di Lisbona è quello di fondere il sistema europeo in un'unica struttura normativa e promuovere la coerenza nell'azione politica dell'Unione Europea. Ciò è possibile attraverso l'abolizione della struttura nei tre pilastri - quello comunitario (CE), quello della politica estera e di sicurezza (PESC) e quello della cooperazione giudiziaria (CGAI). Ne consegue un più puntuale riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati Membri, congiuntamente a un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, primo tra tutti il Parlamento europeo. Al ruolo più rilevante del Parlamento viene contrapposto il riconoscimento a livello istituzionale degli Stati e dei loro governi rappresentati dal Consiglio

Europeo, che il Trattato di Lisbona annovera per la prima volta tra le istituzioni comunitarie (Articolo 15 TUE).

Tuttavia, il Trattato di Lisbona con le sue modifiche, sebbene la soppressione formale della struttura a pilastri, di fatto riconosce l'esistenza di due costituzioni materiali (Fabbrini, 2015). Il Trattato sviluppa ulteriormente quanto si era cercato di stabilire con il Trattato di Maastricht nel 1992, cioè, da un lato, una sempre maggiore unione politica degli Stati Membri e, dall'altro, l'uropeizzazione di politiche tradizionalmente nazionali e ciò si evince nelle due costituzioni sovranazionale e intergovernativa. La costituzione intergovernativa è di maggior interesse nell'ambito di questo elaborato, poiché è in essa che si colloca la Politica estera e di sicurezza (PESC) nonché la PEV. La costituzione intergovernativa si basa sul presupposto per cui l'integrazione debba avvenire attraverso un coordinamento politico volontario o consensuale tra i governi degli Stati membri (Fabbrini, 2015). Inoltre, l'integrazione non dovrebbe procedere attraverso atti legislativi direttamente vincolanti per tutti i soggetti coinvolti. Queste politiche si basano sulla *soft law*, non sulla *hard law*. Questo è quanto accaduto con la PEV prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: essa era il risultato di una serie di interazioni, per lo più informali, tra la Commissione europea e il Consiglio insieme al Consiglio europeo (Comelli, 2014).

Tali cambiamenti istituzionali e la rilevanza del Mediterraneo dopo la Primavera araba hanno dato nuovo impulso allo sviluppo di principi chiave della PEV. Era difatti evidente che la PEV nella sua prima elaborazione non avesse raggiunto i suoi obiettivi nell'assicurare pace, stabilità e prosperità e che dunque si dovesse adeguare la politica allo scenario internazionale. Carp e Schumacher (2015) evidenziano come la revisione della PEV sia stata possibile anche grazie alla presidenza Juncker, eletto nel 2014 Presidente della Commissione Europea, il quale aveva precedentemente dichiarato che uno dei principali obiettivi della sua presidenza sarebbe stata proprio una riforma della PEV. Così, la Commissione e il SEAE hanno condotto un importante processo di consultazione, a cui hanno partecipato sia gli Stati Membri sia gli attori della società civile provenienti dal vicinato meridionale e orientale. L'UE ha raccolto le considerazioni degli Stati partner anche in altre due occasioni, rispettivamente il Vertice del Partenariato orientale a Riga e la Riunione Informale dei Ministri a Barcellona, con lo scopo di consultare tutte le parti interessate all'interno dell'UE e nella regione per avere una visione chiara dei problemi esistenti dopo la revisione del 2011 e misurare il livello di ambizione che la revisione del 2015 dovrebbe sostenere (Cools, 2017). Anche il Commissario Hahn (2015) (2015) ribadisce la volontà dell'UE di garantire stabilità nel vicinato, che potrà essere raggiunta in maniera più efficiente grazie alla revisione della politica.

2.4.1. Integrazione tramite *capacity building* e regolamentazione: la nascita del SEAE e Articolo 8 TUE

Una delle novità più rilevanti che informa il Trattato di Lisbona è la riconfigurazione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (HR). La figura dell'HR era stata introdotta con il Trattato di Amsterdam del 1997, al fine di dare maggiore supporto tecnico al Consiglio Affari esteri. Con il

Trattato di Lisbona, l'HR diventa Chair permanente del Consiglio Affari esteri e contemporaneamente Vicepresidente della Commissione. L'HR ha così un "doppio cappello", poiché è al contempo membro di un'istituzione sovranazionale (in qualità di Vicepresidente della Commissione) e di un'istituzione intergovernativa (in quanto presiede permanentemente il Consiglio Affari esteri). Questo doppio incarico istituzionale ha lo scopo di incoraggiare l'interazione coerente delle politiche di relazioni esterne e dei risultati politici della PESC. A supporto dell'HR, il Trattato di Lisbona prevede inoltre la formazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)⁵, in quanto organizzazione a disposizione dell'HR che possa garantire l'implementazione della politica estera dell'Unione e aumentare l'efficienza e la coerenza delle relazioni esterne dell'UE, come affermato anche dall'Articolo 21(3) TUE "L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche". Difatti, il rischio di incoerenza negli affari esteri europei è determinato proprio dalla molteplicità delle azioni degli Stati membri e dell'UE (Gatti, 2014). Il conferimento di competenze limitate all'UE implica che la sua azione esterna coesiste con le politiche estere degli Stati membri. Una stretta interazione tra il SEAE e gli Stati membri rimane quindi essenziale. Con l'istituzione del SEAE, l'UE intende superare le difficoltà che si verificano data la complessa rete di responsabilità che caratterizza le relazioni esterne dell'UE, volendo "dare all'UE una voce più forte nel mondo e un maggiore impatto sul terreno" (Ashton, 2010) (Ashton, 2010). Ciò implica che un organo sovranazionale come il SEAE sia in grado di operare anche in settori in cui il processo decisionale è intergovernativo, come la PESC. Secondo l'Articolo 22 TUE, è il Consiglio europeo a individuare gli interessi e gli obiettivi dell'Unione. Tuttavia, tali obiettivi sono sparsi in molti documenti politici e partenariati strategici. In tal senso, il SEAE si rivela cruciale nel supportare l'HR e il Presidente del Consiglio europeo con un approccio analitico ben ponderato a medio e lungo termine per la politica estera e di sicurezza dell'Unione (Blockmans, Laatsit, 2012).

Oltre agli importanti cambiamenti a livello istituzionale, il Trattato di Lisbona è significativo per l'evoluzione della PEV anche per un altro aspetto. Il Trattato di Lisbona ha stabilito una competenza per l'UE per sviluppare una relazione speciale con i suoi vicini, autorizzandola anche a concludere accordi specifici con loro (Comelli, 2014). L'Articolo 8 TUE stabilisce che "L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione", conferendo così una base giuridica alla PEV, che, come detto prima, fino a quel momento si era sviluppata attraverso strumenti di *soft law*.

Prima di Lisbona, dunque, nessuna disposizione nei Trattati disciplinava o menzionava la PEV. Essa è stata adottata da conclusioni del Consiglio e del Consiglio europeo che hanno adottato le relative comunicazioni della Commissione. Pertanto, l'adozione della PEV non è stata giustificata dalla necessità di raggiungere un obiettivo stabilito nei Trattati, ma dall'esigenza di una revisione strategica globale delle

⁵ Articolo 27(3) TUE "Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione".

relazioni dell'UE con i suoi vicini (Comelli, 2014). Ovviamente, ciò non implica che la PEV sia un'iniziativa incapace di creare effetti giuridici per quanto riguarda le relazioni tra l'Unione europea e i suoi vicini. Inoltre, nella valutazione dell'impatto del nuovo Articolo 8 sulla PEV, è significativo la posizione nel testo normativo in cui l'articolo è stato collocato. Esso si trova separatamente dal Titolo V sulle Disposizioni generali sull'azione esterna dell'unione e sulla politica estera e di sicurezza comune, bensì è incluso nel Titolo I sulle Disposizioni comuni. Questa separazione potrebbe suggerire un significato particolare che l'UE attribuisce al suo vicinato, in virtù del quale le relazioni con i vicini non possono più essere trascurate. Inoltre, stabilire l'obbligo di cooperazione con i vicini in una disposizione separata, senza alcun riferimento ai criteri di Copenaghen come nell'articolo 49 del TUE, invia il segnale che la PEV è una politica distinta e alternativa all'allargamento (Ghazaryan, 2012).

La trasformazione dell'Unione europea da forza normativa a entità politica può essere letta da un'ulteriore prospettiva, che in letteratura è definita come dilemma tra interessi e valori. Dopo la riforma del 2015, la PEV sembra dare priorità ai primi. Generalmente, si distinguono due tipi di obiettivi di politica estera perseguiti da uno Stato nazionale, che possono essere applicati anche all'UE: obiettivi di possesso (*possession goals*) e obiettivi di contesto (*milieu goals*). Questi ultimi riguardano la trasformazione dell'ambiente esterno di un attore cercando di combinare altruismo e interesse personale. A tal proposito, la PEV persegue una serie di *milieu goals*, che includono la promozione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, il rispetto del diritto internazionale, la risoluzione dei conflitti, la protezione dell'ambiente e le relazioni di buon vicinato. In tal senso, sembra che l'identità normativa dell'UE sia stata estesa agli obiettivi della PEV. Al contrario, i *possession goals*, che possono essere definiti anche come obiettivi strategici, riguardano gli interessi più ristretti dell'UE in materia di economia e commercio, migrazione, gestione dei confini, sicurezza energetica e risoluzione dei conflitti. Dashwood (2011) evidenzia come gli obiettivi comunitari siano formulati in modo ampio per riflettere gli interessi dell'UE in materia di sicurezza internazionale, sviluppo economico, cooperazione multilaterale e altre aree. Ciò crea a sua volta uno spazio giuridico per l'UE, che può perseguire sia *possession goals* che *milieu goals* e, dunque, essere un attore razionale e normativo, a seconda delle circostanze. Dare priorità agli obiettivi legati alla PESC (che ha una natura intergovernativa) può portare alla securitizzazione della maggior parte delle aree di azione esterna e consentire agli Stati membri di perseguire i propri interessi, svincolati dall'agenda normativa dell'UE (Ghazaryan, 2014).

2.4.2 La PEV in termini di condizionalità, differenziazione, flessibilità e percezione del vicinato meridionale

Diversi sono gli aspetti della PEV che sono stati revisionati. In primo luogo, è bene notare come la clausola di condizionalità permanga anche nella PEV revisionata, ponendosi come elemento di continuità. L'UE continua a utilizzare il principio del “*more for more*” come metodo per la realizzazione degli obiettivi della PEV, poiché lo si ritiene il principale stimolo a intraprendere un percorso riformativo per l'affermazione della *good governance* e di un'evoluzione democratica. Tuttavia, l'enfasi sulla promozione della democrazia tramite tale

clausola è stata fortemente ridimensionata. Alla luce della forte instabilità nel vicinato meridionale, l'obiettivo prioritario è ora la stabilizzazione dell'area, con la consapevolezza che non sia possibile raggiungere la prosperità in questi Stati in assenza della stabilità politica (Poli, 2016). Appare così evidente il mutato approccio da parte dell'UE rispetto alla concezione elaborata nel 2011, quando con una prima ma parziale revisione della PEV era stato introdotto il principio del “*less for less*”, mostrando uno spiccato interesse per il consolidamento del processo di transizione democratica. L'enfasi posta sul raggiungimento della stabilizzazione implica che l'UE intende aiutare i Paesi membri della PEV fornendo assistenza nella risoluzione dei conflitti e nelle sfere amministrative, insieme allo sviluppo economico e sociale in base alle esigenze articolate dei destinatari. L'idea è che, lavorando con gli Stati vicini, l'Unione dovrebbe mirare in primo luogo a raggiungere la stabilità politica ed economica di base necessaria per garantire la democrazia e i diritti umani, riconoscendo che la disuguaglianza sociale ed economica è una fonte primaria di instabilità nel vicinato. “L'Unione europea riconosce che il suo apporto ha dei limiti, ma la nuova PEV contribuirà a creare le condizioni per uno sviluppo positivo” (Commissione Europea, 2015a). Si può così affermare che ora l'Unione effettui una valutazione più realistica dei cambiamenti politici che essa può indirizzare nei Paesi vicini, con il conseguente abbandono dell'approccio “one-size-fits-all”, per il quale le riforme venivano delineate e imposte dall'esterno (Gstöhl e Lannon, 2014).

In tal senso, la novità più grande che informa la revisione del 2015 è la maggiore centralità conferita alla differenziazione negli accordi con i Paesi vicini. Si parla di “differenziazione rafforzata” (Poli, 2016) nell'ottica di instaurare accordi diversi in termini di contenuto e livello di ambizione preposto, a seconda delle aspirazioni e interessi dei vicini nonché del loro impegno ad attuare le riforme interne. L'Unione è ora consapevole del fatto che non tutti i vicini aspirano a conformarsi alle regole e agli standard dell'UE, così come l'avvicinamento all'*acquis* comunitario non necessariamente genera interesse tra i vicini. Il sondaggio Euromed *Extending the geographical scope of the ENP?: the neighbours of the EU's neighbours* del 2015 conferma questa visione: la maggior parte dei partecipanti concorda nel ritenere che gli accordi con il vicinato debbano basarsi sul rispetto reciproco e gli interessi comuni. Ogni vicino ha interesse a concludere accordi sulla base di proprie specificità (Poli, 2016). È bene ricordare che, già nella sua prima elaborazione nel 2004, la PEV si proponeva di differenziare i rapporti con i propri vicini, alla luce della responsabilità condivisa tramite la stesura congiunta dei Piani d'Azione. Con la riforma, questo concetto è ulteriormente sviluppato, poiché l'UE intende relazionarsi anche con quei Paesi vicini che, sebbene non intendano dirigersi verso il modello politico ed economico dell'UE, sono comunque interessati alla cooperazione, soprattutto in ambito commerciale.

Diretta conseguenza di un tale approccio più inclusivo è l'introduzione di maggiore flessibilità e una cooperazione a “geometria variabile”. L'UE propone di riformulare le relazioni con i suoi vicini per “affrontare le priorità politiche considerate da entrambe le parti la base di un partenariato più personalizzato, al fine di aumentare il loro senso di titolarità” (Commissione Europea, 2015b). In particolare, si rende più flessibile la programmazione e l'uso degli strumenti di assistenza finanziaria, tramite l'eliminazione dei rendiconti annuali

(*progress reports*) sui progressi compiuti da ciascun Paese. Essi vengono ora programmati più specificamente in funzione della natura e delle scadenze di lavoro di ciascuna relazione. Le nuove modalità di stanziamento delle risorse finanziarie permetteranno poi all'UE di reagire più prontamente alle nuove sfide nel suo vicinato. In tal senso, l'UE ha istituito il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (*European Neighbourhood Instrument*) che sostituisce il precedente ENPI ed è inteso a “progredire ulteriormente verso uno spazio di prosperità condivisa e buon vicinato tra l'Unione e i Paesi partner”⁶.

Inoltre, Keukeleire (2015) mostra come, al fine di ottenere una reale comprensione delle relazioni e delle politiche dell'UE nei confronti del suo vicinato, è essenziale integrare una prospettiva “eurocentrica” con una prospettiva esterna (*outside-in*), nella misura in cui non si prenda la politica dell'UE nei confronti di un paese terzo o di una regione come unico punto di riferimento, ma si cerchi anche di considerare questa politica dell'UE dal punto di vista dei paesi terzi o delle regioni interessate. A tale riguardo, la valutazione del divario tra le capacità dell'UE e le aspettative dei vicini aiuta a comprendere la visibilità e la percezione della PEV nei Paesi partner. Dunque, il nuovo approccio revisionato della PEV, che mira a una maggiore titolarità dei Paesi vicini, permette di cogliere il ruolo che l'UE ha in un determinato contesto e fino a che punto essa può spingersi nel plasmare le relazioni con i paesi partner della PEV. Ciò è dimostrato dal fatto che i migliori risultati del processo riformatorio hanno luogo nei Paesi partner in cui la società e le autorità hanno una percezione positiva della PEV, quali la Tunisia e il Marocco. Essi cioè si sono dimostrati capaci di utilizzare un medesimo “linguaggio”, garantendo così la riuscita delle relazioni.

La grande attenzione posta sulla dimensione della sicurezza riprende un tema ampiamente discusso dalla letteratura, in merito alla possibilità di garantire la stabilizzazione attraverso l'estensione della portata della PEV. Ciò è possibile tramite il superamento della dimensione bilaterale e rafforzando invece la dimensione regionale della PEV. L'accento posto sui quadri regionali è rilevante per l'impatto della dimensione della sicurezza, poiché questioni come l'antiterrorismo richiedono una maggiore enfasi sulla cooperazione transregionale, che permette di affrontare i fattori esterni che influenzano l'efficacia della PEV. Nella Comunicazione Congiunta del 2015 si afferma che “molte delle sfide a cui devono far fronte congiuntamente l'UE e i suoi vicini non possono essere affrontate adeguatamente senza tener conto dei vicini dei vicini, o in alcuni casi senza cooperare con loro” (Commissione Europea, 2015a p.4). Per quanto riguarda il vicinato meridionale, “occorre che l'UE rafforzi i suoi contatti con i partner nell'Africa sub-sahariana e nella regione del Sahel, e in questo contesto garantisca una coerenza con i lavori in corso sull'agenda post-Cotonou” (Ibid., p. 20).

2.5 La nuova Strategia Globale dell'UE: *principled pragmatism* e resilienza

Gli eventi nello scenario internazionale hanno comportato grandi cambiamenti nell'azione estera dell'Unione Europea. Le crescenti tensioni non possono essere sottovalutate ed è con questa consapevolezza che il

⁶ Art.1 Regolamento (UE) n. 232/2014 che istituisce l'ENI

Consiglio ha incaricato l'Alto Rappresentante di fornire un'analisi delle mutazioni dello scenario globale. L'allora Alto Rappresentante e Vicepresidente della Commissione Europea Federica Mogherini presenta nel 2015 il rapporto "The EU in a changing global environment: a more connected, contested and complex world". Sarà proprio l'urgenza di far fronte a questo mondo "connesso, contestato e complesso" che spinge l'HR Mogherini alla stesura di un piano europeo che delineasse una strategia rivista alla luce delle nuove sfide in materia di sicurezza e difesa, come evidenziate nella precedente sezione. Dopo due anni di lavori di consultazione, l'Alto Rappresentante presenta la nuova Strategia Globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza (EUGS) nel giugno del 2016. È bene notare come la durata dei lavori sia un elemento importante, la strategia è infatti caratterizzata da un'aspirazione "globale", nell'ottica di superare la mera definizione geografica e inglobare in essa, da un lato, tutte le politiche e gli strumenti che compongono l'oggetto della politica estera, dall'altro, il contributo delle diverse istituzioni comunitarie, i leader dei Paesi membri e la società civile europea (Tocci, 2016) – nelle parole di Federica Mogherini dal *Forward* della Strategia "Global' is not just intended in a geographical sense: it also refers to the wide array of policies and instruments the Strategy promotes" (SEAE, 2016 p.4).

L'AR Mogherini presenta la Strategia Globale affermando: "Viviamo in tempi di crisi esistenziali, all'interno e all'esterno dell'Unione europea. La nostra Unione è in pericolo. Il nostro progetto europeo, che ha portato pace, prosperità e democrazia senza precedenti, viene messo in dubbio" (Ibid., p.7) – parole totalmente in contrasto con il discorso fortemente ottimista di Javier Solana nel 2003 ("*Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera*"). Peraltro, la ESS è stata il primo documento dell'UE a delineare il concetto e gli obiettivi della sicurezza europea. In precedenza, i Trattati di Maastricht e Amsterdam avevano definito gli obiettivi della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il Trattato di Nizza quelli della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), ma nessuno di questi Trattati aveva mai definito un concetto organico di sicurezza condiviso da tutti gli Stati membri (Comelli, 2014). Quando Solana ha presentato la Strategia Europea di Sicurezza (ESS), l'ordine liberale internazionale era rimasto pressoché intatto e l'Unione Europea stava attraversando un periodo assai favorevole, in seguito alla fase di allargamento ad est e l'elaborazione della PEV. Il mondo come appare nel 2015 è totalmente diverso, è diventato più interconnesso, ma una maggiore interconnessione porta con sé anche nuove sfide. È dunque necessario sviluppare un approccio diverso, non è sufficiente presentare una nuova visione che mostri l'Unione pronta ad affrontare le nuove sfide, bensì deve essere una strategia attuabile e concreta (Tocci, 2016). In tal senso, Barbé e Morillas (2019) osservano come la Strategia Globale ridimensioni le ambizioni trasformative tipiche della politica estera dell'UE che da sempre fa leva sulla sua forza normativa capace di esportare valori liberali e democratici. Riconoscendo l'esistenza di un ampio spettro di minacce associate alla fragilità e all'instabilità degli Stati e delle società, con la nuova Strategia, l'Ue ora intende ricoprire una posizione meno ideologica e un approccio esterno più pragmatico (Wagner, Anholt, 2016), avendo come fine ultimo quello di promuovere la resilienza invece della democrazia tramite l'"europeizzazione" degli Stati.

La nuova strategia interpreta il mutato contesto internazionale adottando un approccio che è stato definito “*principled pragmatism*”, implicando che l'UE si impegna nel contesto internazionale per ciò che può realisticamente realizzare piuttosto che per ciò che è auspicabile (Colombo, 2021). Ne è esempio il continuo rimando al concetto di resilienza, che Wagner e Anholt (2016) definiscono come il leitmotiv della Strategia Globale. Il raggiungimento della resilienza rientra anche tra le cinque priorità delineate dalla strategia (SEAE, 2016 p.10).

L'UE parla di resilienza come della capacità degli Stati e delle società di riformarsi, resistendo e riprendendosi dalle crisi interne ed esterne (Ibid., p.23). L'UE prende così atto della possibilità che le crisi continueranno a presentarsi e riconosce come non sia possibile promettere di poter proteggere efficacemente le comunità dal ripetersi delle crisi né di compensare pienamente la devastazione che esse provocano. In uno spirito più pragmatico, la Strategia Globale dà priorità alla costruzione di capacità di adattamento per minimizzare i danni causati da future crisi (Wagner, Anholt, 2016), piuttosto che facendo ricorso alla fornitura di aiuti o risorse dall'esterno.

Per certi versi, la Strategia Globale fa eco ad alcuni concetti della Strategia di Sicurezza Europea del 2003, nella quale si sosteneva che solo in un mondo di Stati democratici ben governati sia possibile garantire la sicurezza. Similmente, la Strategia Globale afferma che al centro di uno Stato resiliente si trova una società resiliente, caratterizzata da democrazia, fiducia nelle istituzioni e sviluppo sostenibile (SEAE, 2016 p.24). Emergono, tuttavia, anche differenze con la precedente strategia, rispettivamente nella concezione di sviluppo e prosperità e nelle modalità di garantire la stabilità nelle società. Nel primo caso, la ESS riteneva la sicurezza come preconditione dello sviluppo, la Strategia Globale sembra invece capovolgere tale rapporto di causa-effetto e considera lo sviluppo tra le cause principali della resilienza, evidenziando come gli stati sono resilienti qualora le società percepiscano un effettivo miglioramento delle proprie condizioni socioeconomiche e questo rafforza le loro prospettive future. Peraltro, si afferma come il raggiungimento della resilienza degli Stati e delle società sia “la priorità strategica nel vicinato” (Ibid., p.25). In tal senso, con l'adozione di un approccio più concreto, la Strategia si pone in continuità con le modalità e gli obiettivi posti dalla PEV e intende dunque rafforzare i risultati finora ottenuti. Si fa per esempio riferimento alla Tunisia, “il cui successo come democrazia prospera, pacifiche e stabili si potrebbe riflettere nelle rispettive regioni” (Ibid., p.25), tramite un ulteriore rafforzamento di politiche elaborate “su misura” prendendo atto delle diverse caratteristiche dei singoli Paesi. Nella ESS, invece, non figura la scelta di diversificare gli strumenti per raggiungere gli obiettivi preposti, piuttosto la ESS finisce per adottare un approccio “one-size-fits-all”, proprio anche della PEV nella prima versione elaborata nel 2004. Il concetto di resilienza, infatti, presuppone di porre maggiore attenzione alle capacità dei singoli Stati di far fronte alle crisi. Si rinuncia così all'adozione di piani strategici elaborati in sede europea e poi applicati indistintamente laddove necessario, cercando di instaurare invece un dialogo con i vari Paesi e adattando i piani alle situazioni socioeconomiche e politiche peculiari di ciascuno Stato. Inoltre, il concetto di resilienza è significativo anche per la flessibilità con cui bene si presta a forme di cooperazione tra diversi attori: nel *Piano d'azione per la resilienza nei paesi soggetti a crisi* l'UE afferma che

il raggiungimento della resilienza richiede che tutti gli attori UE (umanitari, di sviluppo, politici) lavorino insieme in modo diverso e più efficace. La flessibilità è un aspetto rilevante anche perché dimostra come il concetto di resilienza si sia potuto applicare anche nell'ambito della politica estera e di sicurezza. Non è difatti la prima volta che si nomina tale concetto in un documento dell'Unione o in generale dalla comunità internazionale, essendo stato adottato per la prima volta nel campo umanitario e della cooperazione allo sviluppo, quale la *Global Alliance for Resilience Initiative* (AGIR) nel Sahel, nata per contribuire a costruire la resilienza alle ricorrenti crisi alimentari e nutrizionali che colpiscono i paesi della regione.

L'emergere del concetto di resilienza nella dimensione più propriamente politica è parallelo alla svolta pragmatica in seno ai centri di potere e alle istituzioni, in seguito alle battute di arresto che l'approccio occidentale-centrico ha sofferto negli anni Duemila, cioè quegli stessi eventi che hanno portato alla stesura della Strategia Globale. Juncos (2017) sostiene che, poiché è sempre più difficile cogliere la complessità a livello macro, le istituzioni si dovrebbero rivolgere al micro-livello per adattarsi meglio ai cambiamenti. Ne consegue che l'intervento esterno dovrebbe facilitare le pratiche *bottom-up*, piuttosto che utilizzare un modello universale.

La EUGS, riprendendo quanto elaborato con la PEV, eleva ed estende il livello di ambizione dell'UE nella politica estera, di sicurezza e di difesa, segnando un vero e proprio cambio di prospettiva rispetto al passato.

2.6 Conclusione

In questo capitolo è stato analizzato il quadro generale entro cui sono state instaurate nel corso del tempo le relazioni tra l'Unione europea e il vicinato meridionale.

Dopo una fase iniziale in cui gli Stati Membri hanno stipulato con i vari Paesi accordi bilaterali, vantaggiosi dal punto di vista commerciale, le prime relazioni istituzionalizzate risalgono agli anni Settanta con la Politica Mediterranea Globale. Le motivazioni che hanno spinto gli Stati Membri a ridefinire i rapporti sono tanto di natura interna quanto esterna: da un lato, l'ingresso del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda nella CEE richiede una nuova definizione dei precedenti accordi commerciali e di cooperazione, al fine di evitare le disparità di trattamento che avevano caratterizzato gli accordi precedenti; dall'altro, i timori connessi alle forniture di petrolio spingono la Comunità a nuove aperture verso i Paesi arabi. La PMG aveva come obiettivo principale la realizzazione di un'area di libero scambio tra i Paesi partner. La CEE ha dunque privilegiato la dimensione economica degli accordi, i quali, collocandosi in una ottica postcoloniale, riflettono ancora l'interesse a mantenere in vita relazioni privilegiate con le ex colonie sia sul piano commerciale che su quello della cooperazione. Progressivamente, la politica mediterranea è passata a un assetto più globale, come testimoniato dal Partenariato Euromediterraneo, dove per la prima volta le questioni politiche e di sicurezza divengono rilevanti, soprattutto in seguito agli accadimenti a livello internazionale (come la Guerra del Golfo e la fine della Guerra Fredda), per cui ora il Mediterraneo è ritenuto adesso fonte di instabilità.

In seguito, è stata analizzata la PEV a partire dalla sua prima elaborazione nel 2004 fino alla revisione del 2015. La nascita della PEV risponde alla esigenza di creare un'area di pace, stabilità e prosperità con i paesi limitrofi a est e a sud, in seguito all'ingresso di dieci nuovi Stati membri, che ha comportato così una significativa estensione della frontiera comunitaria. La PEV mira a evitare la nascita di nuove linee di divisione in Europa. La politica è stata poi revisionata per adattarla al nuovo scenario internazionale, soprattutto in seguito alle primavere arabe. In una prima revisione del 2011, l'Unione ha posto l'accento sulla promozione della democrazia consolidata. Con la revisione del 2015, la PEV ha assunto come priorità politica la stabilizzazione e la consapevolezza di dover differenziare gli accordi con i vari Paesi, adattandoli alle varie situazioni nazionali. Il Trattato di Lisbona ha conferito per la prima volta una base giuridica alla politica, disciplinando una specifica competenza dell'UE per sviluppare una relazione speciale con i suoi vicini (Articolo 8 TUE). Inoltre, si è cercato di garantire maggiore coerenza all'azione esterna europea con l'istituzione del SEAE.

L'UE comprende che non è possibile trascurare quanto accade nell'immediato vicinato ed è proprio su questa rinnovata consapevolezza che l'Alto Rappresentante nel 2015 ha elaborato la Strategia Globale, che delinea gli obiettivi strategici dell'Unione. Il mondo è sempre più connesso, contestato e complesso e con esso sorgono nuove sfide. L'UE è ora consapevole del fatto che le crisi potrebbero ripresentarsi e che non sempre è possibile proteggere le comunità. In uno spirito più pragmatico, la Strategia Globale mira a rafforzare la capacità di adattamento delle società stesse per minimizzare i danni causati dalle crisi.

Il successivo capitolo sarà incentrato sull'analisi della Libia, scelta come caso studio di questo elaborato. Si analizzerà quanto evidenziato finora in merito alle trasformazioni che ha subito la Politica di vicinato in relazione all'instabilità nel Sahel. Difatti, i conflitti che hanno origine nella regione saheliana hanno conseguenze che superano i confini regionali, estendendosi nelle aree limitrofe, in particolare l'Africa settentrionale.

Capitolo 3 – Il mutato approccio dell’Unione Europea in Libia

3.1 Introduzione

Dalla caduta di Gheddafi nel 2011, la Libia non è riuscita a compiere la transizione verso una pace e una stabilità durature. La situazione si è ulteriormente aggravata nel 2014 con lo scoppio della seconda guerra civile, in cui la contrapposizione tra le due parti belligeranti ha portato alla divisione del territorio, ora amministrato *de facto* da due governi differenti, uno a Tripoli, l’altro a Tobruk. Il Paese si trova così a fronteggiare due principali sfide di sicurezza: contrastare il terrorismo di matrice islamista e gestire l’afflusso di migranti e richiedenti asilo che cercano di raggiungere l’Europa. La Libia è diventata un paese di transito per migliaia di migranti irregolari e richiedenti asilo, provenienti dall’Africa, dal Medio Oriente e dall’Asia centrale che aspirano a raggiungere il continente europeo. Per l’Europa, la Libia rappresenta un’area geografica di grande interesse. Data la sua vicinanza geografica e i suoi legami politici, economici, militari o di sicurezza con l’Unione, gli sviluppi in Libia hanno un impatto a livello europeo. L’analisi delle misure attuate per fronteggiare la crisi in Libia evidenzia il cambiamento dell’approccio europeo nei confronti del vicinato, in seguito alla revisione della PEV nel 2015, segnando l’evoluzione del ruolo dell’UE da una polity multilivello regolativa a un’entità più propriamente politica.

In tal senso, l’Unione Europea ha prontamente reagito ai primi segnali della crisi nel 2011: ha agito in sinergia con l’ONU, fornendo aiuti sul piano umanitario, e con la NATO, tramite la partecipazione degli Stati Membri agli interventi militari nel Paese. Successivamente, di fronte al perdurare della crisi, l’UE ha dato vita anche a missioni a guida europea, come l’EUFOR Libia e EUBAM Libia. La prima, creata nel 2011, mira a garantire assistenza umanitaria e ciò rispecchia la natura normativa che ha da sempre caratterizzato l’Unione. La seconda missione, avviata nel 2013, intende rafforzare il *capacity building* delle autorità libiche locali al fine di instaurare una strategia di gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management, IBM) (sezione 3.2).

I due principali problemi legati alla sicurezza – migrazione e terrorismo – risentono di dinamiche regionali che vanno oltre i confini libici. Da un lato, sono stati registrati elevati numeri di migranti che partono dalle coste libiche per raggiungere l’Europa. Tuttavia, di questi solo una minima parte è costituita da libici, la maggior parte dei richiedenti asilo proviene dall’Africa subsahariana, dove le difficili condizioni socioeconomiche insieme all’instabilità politica spingono le persone a emigrare. Dall’altro lato, anche il fenomeno del terrorismo jihadista si è diffuso in maniera capillare, diventando un fenomeno regionale, dal momento che molti combattenti dell’Africa occidentale sono reclutati dai gruppi terroristici maghrebini (sezione 3.3).

Si tratta, dunque, di due dinamiche che, assumendo dimensioni transregionali, hanno inevitabilmente ripercussioni anche per l’Unione Europea. Difatti, in particolare dopo la revisione della PEV del 2015, si assiste a un cambiamento dell’approccio comunitario verso il vicinato meridionale, attraverso il quale l’Unione non è più una mera forza normativa, bensì si costituisce come un attore responsabile della sicurezza collettiva

a livello regionale (*security actor*). Tanto nella risposta alla crisi migratoria quanto alla minaccia terroristica, emerge la necessità di una risposta collettiva a livello comunitario, che garantisca coerenza e efficacia, a differenza di singole politiche nazionali non coordinate (sezione 3.4).

3.2 La risposta iniziale alla crisi in Libia (2011-2014)

L'Unione Europea è uno dei maggiori donatori in termini di assistenza. I progetti dell'UE mirano a rafforzare la società civile, i diritti umani e la libertà dei media, la governance democratica, i servizi sanitari e la parità di genere. Un'area importante del sostegno dell'UE alla Libia rimane la gestione della migrazione, il sostegno alle comunità libiche che ospitano un numero particolarmente elevato di migranti, ai rifugiati e ai migranti stessi e la protezione dei gruppi vulnerabili. Secondo quanto riportato dalla Delegazione UE in Libia (2021), complessivamente, negli ultimi anni l'assistenza dell'UE alla Libia ha raggiunto circa 700 milioni di euro. Dal 2011, l'UE ha inoltre stanziato 75,3 milioni di euro in aiuti umanitari per rispondere ai bisogni più urgenti del Paese.

Iniziate nella città di Bengasi il 15 febbraio 2011, le proteste popolari contro il governo di Gheddafi sono rapidamente degenerare in violenza, in seguito ai tentativi del regime di sedarle duramente (Brahimi, 2011). Il 26 febbraio, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha reagito all'esplosione di violenza adottando la Risoluzione 1970 che deferiva la situazione alla Corte Penale Internazionale e imponeva un embargo sulle armi e forti sanzioni (Nazioni Unite, 2011a). Di fronte alle continue violenze contro i civili, su iniziativa di Francia e Regno Unito il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 1973 (Nazioni Unite 2011b), con la quale si autorizzava un intervento armato per imporre una *no-fly zone* e proteggere i civili. L'intervento militare in Libia, guidato da Francia e Regno Unito e comandato dalla NATO, è diventato l'applicazione più significativa della dottrina normativa della *Responsability to protect* (R2P) (Biscop, 2012), in virtù della quale uno Stato è tenuto a proteggere i propri cittadini dalle più gravi violazioni dei diritti umani e, qualora tale protezione non sia assicurata dallo Stato interessato, la comunità internazionale può reagire adottando una serie di misure, anche riguardanti l'uso della forza armata (Nazioni Unite, 2005).

In tal senso, l'UE ha risposto alla Primavera araba con un'ampia gamma di strumenti, specialmente in termini di assistenza umanitaria. Difatti, in seguito all'adozione della Risoluzione 1973, il Consiglio dell'Unione Europea (2011a) ha stabilito, con la decisione 2011/210/PESC del 1° aprile 2011, che, su richiesta dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) delle Nazioni Unite, avrebbe condotto l'operazione EUFOR Libia, all'interno della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), per sostenere l'assistenza umanitaria nella regione. Il compito dell'operazione è consentire l'evacuazione dei rifugiati e l'assistenza alle attività delle istituzioni e delle organizzazioni umanitarie. Il mandato dell'EUFOR Libia prevede specificamente che può intervenire solo su richiesta dell'Ufficio OCHA delle Nazioni Unite. Tuttavia, l'operazione non è stata mai attuata in quanto non c'è stata alcuna richiesta da parte delle Nazioni Unite

(Stavridis, 2014). L'EUFOR Libia è rimasta una "operazione fantasma della PSDC" (Hatzigeorgopoulos e Fara-Andrianarijaona, 2013).

In merito alle reazioni delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE alle violenze in Libia nel 2011, la letteratura esistente sostiene che, contrariamente ad altri attori, la risposta comunitaria è stata divisa, incoerente e inefficiente. Ad esempio, Koenig (2011, p.3) afferma che “[...] l'intervento della NATO ha fornito un bilancio piuttosto positivo. Lo stesso non si può dire per l'Unione Europea. La reazione dell'UE è stata criticata per essere stata troppo lenta, troppo debole, troppo divisa e sostanzialmente incoerente”. Fabbrini (2014) sostiene che la Libia è stata il “primo test di sicurezza estera per il Trattato di Lisbona [...]. Il test non è stato soddisfacente. L'UE come attore collettivo è uscita dalla crisi libica divisa e debole”. In linea generale, l'UE non ha mostrato una reazione molto rapida o efficace. Mentre i Paesi europei erano in prima linea, l'UE di per sé è stata assente, lasciando il comando delle operazioni alla NATO e non riuscendo ad avere una posizione comune nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Biscop, 2012). Promuovere la pace e la stabilità nel vicinato è stato un obiettivo fondamentale della Politica europea di vicinato fin dall'inizio. Nel 2006, la Commissione Europea ha sottolineato: “se la PEV non potrà contribuire alla soluzione dei conflitti nella regione, vorrà dire che uno dei suoi principali obiettivi non sarà stato realizzato”. Tuttavia, nonostante le ripetute dichiarazioni di intenti, si evince come l'impatto effettivo della PEV sulla gestione dei conflitti sia stato piuttosto limitato. (Commissione Europea, 2006). Inoltre, a differenza della maggior parte degli altri Paesi della regione, la Libia non ha concluso un Accordo di Associazione con l'UE, il che ha reso ulteriormente frammentato il quadro di cooperazione con l'Unione.

In questi primi anni dallo scoppio della guerra civile in Libia, l'azione europea è principalmente di natura umanitaria, rispecchiando la sua configurazione in quanto forza normativa, atta alla promozione dei valori democratici e diritti umani. Ad esempio, il 31 gennaio 2011, il Consiglio Affari Esteri aveva già mostrato sostegno alle "aspirazioni democratiche" del popolo tunisino ed egiziano (Consiglio dell'Unione Europea, 2011b). In seguito, il Consiglio europeo ha invitato l'HR Catherine Ashton a sviluppare un pacchetto di misure per sostenere i processi di transizione nella regione (Consiglio europeo 2011). La Ashton si è poi recata a Tunisi, dove ha chiarito che l'UE intende “essere il più forte alleato della Tunisia nel suo cammino verso la democrazia” (Ashton, 2011a). In una successiva visita al Cairo, ha dichiarato che “l'UE è pronta ad accompagnare la transizione pacifica e ordinata verso un governo civile e democratico e a sostenere gli sforzi egiziani per migliorare la situazione economica e aumentare la coesione sociale” (Ashton 2011b). Altrettanto significativa è la Comunicazione congiunta del SEAE e della Commissione Europea, in cui si propone “Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale” (Commissione Europea, 2011a). Al centro della comunicazione vi è il principio del “*more for more*”, secondo il quale un maggiore sostegno in termini di assistenza finanziaria e un più ampio accesso al mercato interno dell'UE fossero messi a disposizione di quei Paesi che intraprendono riforme politiche ed economiche. In un discorso al Parlamento europeo, l'HR Ashton ha evidenziato i principi guida della risposta dell'UE alla Primavera araba, sostenendo che “nel complesso, è necessario un approccio basato sugli incentivi, con una maggiore

differenziazione tra i Paesi. [...] Non dettare i risultati, ma sostenere il pluralismo, la responsabilità, la democrazia profonda e la prosperità condivisa" (Ashton, 2011c). Sulla base di queste dichiarazioni e iniziative, è stata realizzata una prima revisione della Politica di vicinato nel 2011 che, rispetto alla precedente versione, si concentra maggiormente sul sostegno alla "democrazia a tutti gli effetti" e alla "crescita economica sostenibile" nei Paesi partner (Commissione Europea, 2011b). Tale enfasi sulla democrazia e i diritti umani e il conseguente rafforzamento del principio del *"more for more"* non ha però sortito gli effetti sperati – un approccio basato sugli incentivi non sembra fornire all'UE gli strumenti adeguati a influenzare i paesi privi di un governo efficace, quale la Libia (Bremberg, 2016).

L'UE, inoltre, ha cercato di aumentare la capacità diplomatica per il coordinamento delle varie iniziative verso la regione: nel luglio 2011 è stato assegnato al diplomatico spagnolo Bernardino León il ruolo di Rappresentante Speciale dell'UE (EUSR) per il Mediterraneo meridionale. Il suo compito era essenzialmente quello di sostenere il dialogo politico con i vicini meridionali e assistere il coordinamento degli sforzi tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le istituzioni finanziarie e il settore privato (Consiglio dell'Unione Europea, 2011c).

Come detto precedentemente, l'EUFOR avrebbe dovuto aiutare le operazioni di assistenza umanitaria in Libia. Hatzigeorgopoulos e Fara-Andrianarijaona (2013) evidenziano come il fallimento di EUFOR Libia ha in parte compromesso l'immagine dell'UE come attore di sicurezza internazionale, ponendo dunque grandi aspettative per la nuova missione civile EUBAM Libia. Difatti, la crisi del 2011 ha sollevato seri interrogativi sulla necessità di proteggere meglio i confini libici. I principali problemi legati all'inefficacia dei controlli alle frontiere riguardano i flussi migratori di massa, il traffico di armi e droga e le attività terroristiche in una regione altamente instabile.

Dall'inizio del 2012, milizie armate hanno assunto il controllo dei posti di dogana, composte da giovani provenienti da tribù storicamente situate in prossimità o a cavallo di questi confini, nonché da reti di contrabbandieri. Le conseguenze della mancata supervisione dei confini libici interessano non solo la Libia, ma tutta la regione del Sahel. Si possono così individuare due questioni principali: l'immigrazione sud-sud e l'accesso a territori non controllati da parte di organizzazioni criminali. Nell'agosto 2012, l'UNHCR ha registrato circa 10.000 rifugiati e richiedenti asilo presenti in Libia e ha stimato che la Libia conterà circa 12.000 rifugiati di varie origini entro dicembre 2013 (UNHCR, 2013). Al contrario, il numero di rimpatriati in fuga dalla Libia verso i Paesi limitrofi, soprattutto a causa del declino dell'attività economica del Paese, ammontava a 209.000 persone nell'agosto 2012 (Princy Marin, 2012). Pertanto, la Libia registra un doppio movimento di immigrazione ed emigrazione, creando una situazione caotica lungo i suoi confini. Ciò ha conseguenze sulla stabilità della regione, del Sahel e della stessa Libia, poiché la mancanza di controlli alle frontiere lascia spazio all'emergere di attività criminali transfrontaliere.

Se la Libia e la regione del Sahel sono le più colpite dalla situazione ai confini libici, l'Unione europea ha tutto l'interesse a contribuire alla gestione dei confini del Paese. La costruzione di una strategia di gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management - IBM) potrebbe impedire che alcune delle sfide

affrontate nel Sahel si ripercuotano sulla Libia e, reciprocamente, dalla Libia al Sahel. Di conseguenza, il sostegno alla ricostruzione della Libia è un passaggio necessario per il successo dell'approccio globale dell'UE nel Sahel.

È in questo contesto che l'UE intende concentrare l'assistenza alle autorità libiche sulla messa in sicurezza delle coste libiche del Mediterraneo e sulla prevenzione dei flussi migratori verso l'Europa. Il 31 gennaio 2013, il Consiglio dell'Unione Europea (2013) approva la creazione di EUBAM Libia per sostenere il rafforzamento delle capacità di gestione delle frontiere in Libia. Tuttavia, dopo la caduta di Gheddafi, l'UE non ha più una controparte sovrana con cui stipulare accordi di esternalizzazione. Per rimediare a questa situazione, la missione è stata inviata a Tripoli (Lemberg-Pedersen, 2017).

3.3 I risvolti dell'instabilità saheliana in Libia: flussi migratori e minaccia terroristica

Dallo scoppio della crisi nel 2011, la situazione in Libia ha creato grandi preoccupazioni per la sicurezza dei Paesi vicini, soprattutto per quanto riguarda i flussi migratori e il terrorismo jihadista. Queste due problematiche sono a loro volta accentuate dall'instabilità saheliana, poiché, assumendo caratteri transnazionali, implicano risvolti negativi anche nelle regioni limitrofe.

Da un lato, la Libia è diventata uno dei principali Paesi di transito per i migranti e i rifugiati in fuga che utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale per raggiungere le coste italiane. In particolare, l'elevato numero di migranti in partenza dal territorio libico, provenienti soprattutto dall'Africa subsahariana, è per larga parte il risultato della grave situazione di insicurezza in cui versano i paesi di origine, conseguentemente all'emergere di conflitti e crisi umanitarie (Colombo, 2015). Dall'altro lato, i gruppi terroristici hanno approfittato del vuoto di potere politico in Libia per insediarsi in diverse aree della costa del Mediterraneo centrale (Koenig, 2017). Inoltre, diversi gruppi terroristici originatesi in quest'area si sono rafforzati, avendo posto le proprie basi logistiche e operative nei territori saheliani scarsamente controllati dai governi locali. Ad esempio, le zone settentrionali del Mali rappresentano un importante rifugio per al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM) (Lacher e Steinberg, 2015). Altrettanto significativa è la partecipazione di jihadisti provenienti da Derna e Bengasi agli scontri in Mali contro i militari francesi (Lacher, 2015).

3.3.1 Flussi migratori: la Libia come paese di transito

A differenza degli altri Paesi dell'Africa settentrionale, la Libia è stata storicamente una destinazione per i migranti piuttosto che un luogo da cui emigrare. Fino allo scoppio della crisi del 2011, quasi la metà della popolazione del Paese era costituita da lavoratori stranieri, la maggior parte dei quali lavorava nell'industria petrolifera in espansione (Migration Policy Centre, 2013). Difatti, data la popolazione relativamente ridotta, stimata in poco più di sei milioni di persone, la Libia ha a lungo tratto vantaggio dal lavoro migrante stagionale e temporaneo, per colmare le lacune del mercato del lavoro interno e del settore petrolifero (Paoletti 2011).

Tuttavia, durante la guerra civile che ne è seguita, oltre 768.000 cittadini stranieri hanno abbandonato il Paese (IOM, 2022). L'instabilità libica ha comportato un drammatico aumento del numero di persone che tentano di attraversare il Mediterraneo per raggiungere l'Europa: secondo le Nazioni Unite (2017), circa il 90% dei migranti e dei rifugiati che attraversano il Mediterraneo si imbarca dalla Libia. In particolare, essi utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale, la principale via di arrivo attraverso la migrazione irregolare verso l'Europa, per raggiungere l'Italia.

È bene notare come la Libia non sia la fonte delle migrazioni di massa, piuttosto è un paese di transito. Difatti, alcuni di questi migranti sono di origine libica e lasciano il Paese a causa della guerra civile. Tuttavia, un numero ancora maggiore è in realtà in fuga dal Sahel e dall'Africa sub-sahariana (Fredriksen e Tziarras, 2020). Difatti, anche i Paesi che confinano con la Libia presentano dinamiche destabilizzanti. Niger, Ciad e Sudan sono lacerati da instabilità politica e insicurezza, al punto da diventare parte integrante dei traffici e delle rotte migratorie. Tutto ciò alimenta le preoccupazioni di governi e istituzioni in Nord Africa e nella regione del Sahel, nonché in Europa (Akamo, Bedin e Cristiani, 2023).

Il capo missione dell'IOM in Libia, Federico Soda, ha sottolineato la necessità di rafforzare i meccanismi di coordinamento e cooperazione sulla gestione dei flussi migratori e sulla mobilità dei lavoratori attraverso i confini dei Paesi. Secondo un rapporto dell'IOM sulla natura delle dinamiche migratorie tra Libia, Ciad e Niger, l'attraversamento del deserto del Sahara è uno dei viaggi migratori più pericolosi al mondo. Peraltro, i migranti viaggiano seguendo le orme di secoli di migrazioni precedenti, spesso senza documenti o status legale (IOM, 2020). Difatti, per secoli, la migrazione attraverso le regioni del Sahel e del Sahara sono state fondamentali per gli scambi commerciali, culturali e sociali. Gli spostamenti transfrontalieri e i radicati modelli di migrazione circolare sono stati anche un mezzo per cercare opportunità economiche o manodopera temporanea per far fronte all'incertezza, agli shock e alle sfide ambientali, come la scarsità di cibo dovuta a eventi climatici estremi, come siccità o inondazioni. Dunque, la migrazione di transito nell'Africa subsahariana non è un fenomeno nuovo. Con l'affermarsi di instabilità politica e crisi economiche, i flussi migratori hanno visto un forte aumento. Per certi aspetti, alcuni studiosi ritengono che l'elemento di novità del concetto di migrazione di transito si manifesti nella sua politicizzazione. (Düvell, 2012; Bredeloup, 2012). Gli obiettivi a breve termine hanno spesso avuto la precedenza sugli obiettivi strategici. I leader dell'UE hanno cercato soluzioni rapide per offrire risposte immediate alle ansie dei loro elettori, che percepiscono i crescenti flussi di migranti dalla Libia come una minaccia esistenziale (Loschi, 2018).

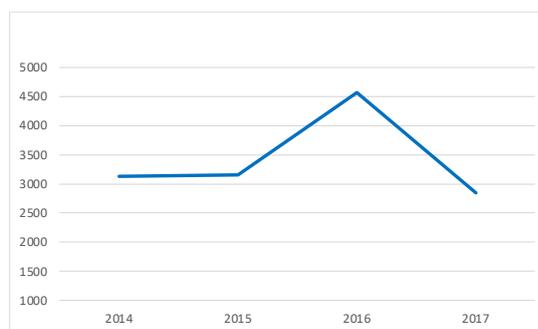
Prima della rivoluzione del 2011 che ha rimosso Gheddafi dal potere, il contrabbando era strettamente controllato. Ora, con la caduta del regime, si è instaurata una rete più ampia di contrabbandieri in tutto il Paese. I membri delle tribù del sud della Libia sono identificati tra i principali beneficiari (Bredeloup e Pliez 2011; Lacher 2014). Adesso, anche altre tribù locali, nel vuoto della sicurezza libica, sono coinvolte nel traffico di persone (Shaw e Mangan, 2014). Allo stesso tempo, molti centri di detenzione sono controllati da *katiba* (milizie) che traggono benefici economici dallo sfruttamento delle persone detenute. In base alla legislazione precedente al 2011, la migrazione irregolare in Libia è considerata un reato. Dato che la maggior parte delle

persone può entrare in Libia in modo irregolare solo via terra, il loro status di irregolarità facilita lo sfruttamento, che può rimanere impunito. In Libia, quindi, il contesto migratorio è guidato dall'irregolarità e dall'illegalità dei migranti stessi e dei diversi gruppi di libici che ne traggono profitto. (Phillips, 2020). La situazione politica incerta, caratterizzata dalla mancanza di un governo in grado di controllare il territorio, ha contribuito al numero significativo di sfollati libici e ha reso la Libia uno degli snodi più importanti per il contrabbando di esseri umani e le rotte dei rifugiati dal 2011 (Cummings et al., 2015). Il contrabbando è diventato molto remunerativo nel Paese, è sempre più concentrato nelle mani di poche reti criminali ben organizzate ed è dominato da gruppi armati che utilizzano questa attività per raccogliere denaro per acquistare armi e consolidare la loro presa sulle aree controllate (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2017; Raineri, 2018).

Toaldo (2015) sostiene che, per i politici europei, la differenza tra il periodo precedente e quello successivo al 2011 è la presenza di un interlocutore chiaro, seppur autoritario, nell'attuazione di politiche volte a contenere l'immigrazione. Con Gheddafi, cioè, c'era una figura che potesse controllare i flussi migratori. Dopo il suo crollo, nessuna istituzione statale efficace ha potuto prendere il sopravvento e la graduale disintegrazione del governo libico ha portato al collasso di questa politica, in particolare dal 2014 in poi. Ciò rappresenta un'altra sfida per gli europei, poiché una politica di esternalizzazione del controllo della migrazione è ora largamente inefficace e praticamente inattuabile per la mancanza di un attore politico a cui affidarne l'attuazione (Di Maio, Sciabolazza, Molini, 2020).

I picchi dei flussi migratori dalla Libia attraverso il Mediterraneo sono il risultato di diversi fattori, come l'impatto limitato delle politiche attuate in Europa. Più significative, tuttavia, sono la forza delle reti criminali che gestiscono il traffico di esseri umani, la situazione della sicurezza libica e l'emergere di conflitti e crisi umanitarie nei Paesi di origine dei migranti e dei richiedenti asilo. L'interazione tra questi fattori si combina con la tradizionale debolezza delle istituzioni dello Stato libico, diventata particolarmente grave dopo lo scoppio di una nuova guerra civile nel 2014, che ha portato al crollo del governo centrale e all'istituzione di due governi distinti a Tobruk e Tripoli, nessuno dei quali riesce a esercitare un controllo efficace dell'infrastruttura governativa (Di Maio, Sciabolazza, Molini, 2020). L'insieme di tali fattori spiega anche l'aumento del numero di migrazioni dal 2014 al 2016. Toaldo (2015) osserva come un tale aumento sia stato attribuito all'attuazione di una missione di Ricerca e Salvataggio (SAR) da parte della marina italiana – l'operazione Mare Nostrum – nonostante la quale sono state registrate migliaia di morti nel 2014.

Figura 5: Persone morte nella rotta del Mediterraneo Centrale 2014-2017



Fonte: Rielaborazione di Missing Migrants Project Data - IOM

Questa narrazione vede nell'Operazione un grande fattore di attrazione per la migrazione, nella misura in cui, sapendo che sarebbero stati salvati dalla marina italiana, più migranti avrebbero attraversato il Mediterraneo. Tuttavia, i numeri erano già alti prima dell'Operazione, motivo per il quale essa è stata creata (Gaiani, 2013). L'aumento dei numeri può essere ricondotto ad altri due fattori di spinta. Da un lato, con il rapido deterioramento della situazione in Libia e il diffondersi dell'insicurezza, i migranti e i richiedenti asilo che un tempo sarebbero rimasti in Libia hanno deciso di partire. Dall'altro, è bene considerare anche le origini dei flussi migratori che interessano la Libia. Le persone che migrano attraverso la Libia provengono principalmente da tre aree: Africa occidentale, Corno d'Africa e Siria. I migranti provenienti dall'Africa occidentale tendono a entrare in Libia attraverso il sud-ovest e l'ovest del Paese, mentre quelli provenienti da Eritrea, Somalia ed Etiopia entrano attraverso il sud-est. I siriani e, in misura minore, i palestinesi compiono un viaggio meno lineare, via terra verso l'Egitto e poi via mare dall'Egitto verso la Libia orientale, oppure attraverso l'Algeria (Toaldo, 2015). Osservando la nazionalità di coloro che arrivano in Italia via mare, è molto probabile che questo terzo gruppo di migranti – quelli in fuga dalla Siria e, in misura minore, dalla Palestina – possa aver contribuito ad aumentare i numeri. Delle 170.000 persone arrivate sulle coste italiane nel 2014, solo 206 erano libiche, a fronte di 42.000 siriani (Ministero dell'Interno, 2014).

3.3.2 Il terrorismo jihadista

Il vuoto di potere politico in Libia, creatosi dopo la caduta di Gheddafi e lo scoppio della guerra civile nel 2014, ha permesso ai gruppi terroristi, in particolare l'ISIS, di insediarsi in diverse aree della costa del Mediterraneo centrale (Koenig, 2017). Difatti, la Libia è diventata un focolaio di terrorismo a causa della mancanza di controlli alle frontiere, dell'instabilità causata dalle lotte intestine tra i due schieramenti in guerra e dell'esistenza di una vasta area disabitata nel sud-ovest del Paese. Si tratta spesso di gruppi jihadisti che operano nei Paesi vicini – come Algeria, Egitto, Ciad e Tunisia – dove la porosità dei confini avvantaggia tali gruppi nell'espandere il proprio raggio di azione. Come per i flussi migratori, la crescita delle reti terroristiche in Nord Africa alimenta i timori dei Paesi europei, che non desiderano assistere al riaccendersi degli attacchi dei jihadisti nel continente. (Bardakçı, 2022)

Si sono verificati diversi casi di terrorismo jihadista sia nelle aree urbane che in quelle rurali. La crescente instabilità ha permesso allo Stato Islamico (IS) di prendere il controllo di punti strategici nella regione meridionale del Fezzan (UNSMIL, 2019). La Libia è la terza roccaforte dello Stato Islamico dopo Siria e Iraq. La scelta del gruppo di espandersi lungo le regioni costiere libiche fa parte della sua strategia di conquistare le regioni in cui sono attive le rotte migratorie illegali, assicurandosi così una fornitura sempre nuova e costante di reclute transfrontaliere. Data la propensione del gruppo a prendere il controllo degli impianti di produzione petrolifera, potrebbe continuare a espandersi lungo la costa per acquisire nuove forniture di petrolio, in quanto fonte di finanziamento primaria (Qsiyer, 2015). Il gruppo è diventato attivo in Libia subito dopo la rivoluzione, proclamando il suo califfato nelle città di Sirte nel 2014 e Derna nel 2015. Dopo lunghe campagne, coordinate con forze speciali straniere, i jihadisti sono state estromessi da entrambe le città. Ciò ha indebolito la presenza del gruppo, i cui membri si sono ritirati nel deserto, ma non li ha sconfitti definitivamente (AFP, 2019). Al contrario, l'IS fa grande ricorso alla propaganda per rafforzare la sua posizione mediatica e rafforzare la propria immagine. Winter (2017) afferma che la produzione e la diffusione di propaganda sono talvolta considerate più importanti dell'attività militare. L'impegno nel condurre attacchi su piccola scala e nel mantenere attive le operazioni mediatiche fa parte dello slogan "Restare ed espandersi" (al-Lami, 2019). Pertanto, anche dopo l'espulsione da Sirte, l'IS ha avuto interesse a mantenere la sua presenza in Libia erigendo posti di blocco, compiendo rapimenti e diffondendo propaganda per sfidare l'immagine della presunta sconfitta.

Il terrorismo jihadista ha avuto importanti implicazioni per la sicurezza di tutti i Paesi vicini alla Libia. Egitto, Algeria, Tunisia e Ciad hanno registrato picchi di violenza jihadista dall'inizio dell'instabilità nel 2011, nonché la circolazione di migliaia di armi derivanti dal conflitto libico (Feuer, Winter, Heistein e Loopo, 2018). Il reclutamento di *foreign fighters* è un altro aspetto significativo da considerare. In tal senso, un fattore significativo è rappresentato dalla gran componente di combattenti africani che si sono uniti ai vari gruppi jihadisti, in particolare provenienti da Paesi come Kenya, Sudan, Senegal, Ghana e Nigeria. La maggior parte di questi combattenti è arrivata nel 2014-2015, rispondendo all'appello dell'IS di rafforzare il suo califfato appena costituito a Sirte e dintorni. Per i Paesi di origine, il fatto che questi combattenti entrino in contatto con il più ampio movimento jihadista in Libia rappresenta un potenziale rafforzamento delle insurrezioni in patria e la creazione di reti estremiste meglio organizzate dove prima non esistevano (Zelin, 2018).

Diversi sono gli elementi che hanno favorito la diffusione capillare del gruppo sul territorio. Le alleanze strette con alcuni elementi delle tribù locali, scontente per la caduta del regime, sono state cruciali per il successo dell'IS. Ne è esempio Sirte, regione natale e ultimo rifugio di Gheddafi. La città, difatti, ha resistito per mesi nonostante le rivolte in altre parti del Paese, poiché la popolazione locale ha mostrato una fedeltà duratura a Gheddafi. In seguito allo smantellamento della struttura politico-economica totalitaria, la traiettoria politica della Libia dopo il 2011 è stata gravata da immensi ostacoli, come la transizione verso un sistema più inclusivo. Una delle regioni che si è sentita più esclusa è stata appunto Sirte (Trauthig, 2019). Dunque, l'IS ha strategicamente fatto leva sui sentimenti di malcontento locali, alimentando i tentativi di espansione del gruppo

in altre parti del Paese. In tal senso, i membri dell'IS si sono allineati con i contrabbandieri locali nel sud della Libia (al-Idrissi e Lacher, 2018).

Nel complesso, la minaccia terroristica dell'IS si intreccia alle dinamiche di sicurezza riguardanti i flussi migratori, poiché sfrutta la posizione della Libia in quanto paese di transito verso l'Europa. Da un lato, il gruppo riesce a infiltrarsi nei percorsi migratori verso l'Europa e sfruttare questo punto di ingresso illegale per consentire a individui radicalizzati di perpetrare attacchi in Europa per suo conto o di partecipare ad altre attività sovversive, come la distribuzione di propaganda o la raccolta di fondi. Dall'altro, l'IS nel sud Libia ha accesso immediato ai migranti diretti in Europa – un potenziale su cui può capitalizzare per reclutare combattenti ma anche eventualmente radicalizzare parti della popolazione (Siegle, 2017). In questo aspetto rientra la prossimità geografica del Paese all'Africa subsahariana e la possibilità di reclutare combattenti locali, come detto precedentemente. L'IS in Libia ha individuato negli africani subsahariani un bacino di reclutamento fondamentale per la sopravvivenza e la forza del gruppo. È probabile che molti di coloro che attualmente combattono per l'IS nel sud della Libia non siano venuti in Libia con questo obiettivo, bensì speravano di raggiungere l'Europa. Tuttavia, una volta reclutati dall'IS in Libia, può accadere che questi individui si radicalizzino e si imbarchino per l'Europa, dopo essere stati indottrinati con l'ideologia dell'IS e aver sperimentato il combattimento a fianco dei combattenti dell'IS in Libia (Mullins, 2019).

Per il contesto di instabilità dilagante e di totale assenza di statualità, con due gruppi nazionali in lotta tra loro per la rivendicazione di legittimità e di maggior potere e influenza, la Libia è diventata un *safe heaven* per il gruppo jihadista. Ciascuna delle fazioni in guerra ha tentato di usare la presenza dell'IS nel Paese a proprio vantaggio, ma ciò ha fatto sì che venisse sottovalutata la capacità del gruppo di espandersi e ottenere il controllo del Paese, sfruttando a proprio vantaggio le inconciliabili ostilità tra le due maggiori fazioni militari e politiche del Paese. (Qsiyer, 2015). Ne consegue che nessuna delle due parti è mai riuscita a implementare efficienti misure antiterroristiche. Sotto questo aspetto, il GNA a Tripoli ha collaborato con gli Stati Uniti. Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha affermato che il GNA partecipa alla Coalizione globale per sconfiggere l'ISIS e ha lavorato con gli USA per contrastare la diffusione dei gruppi terroristici. Gli Stati Uniti si sono coordinati con Tripoli per condurre periodici attacchi aerei di precisione contro le cellule di ISIL-Libia e AQIM (United States Department of State, 2019). Tuttavia, né il governo di Tobrouk né quello di Tripoli hanno sviluppato una strategia antiterrorismo. A causa del conflitto interno, la cooperazione antiterrorismo è stata difficile e limitata, soprattutto perché la maggior parte delle organizzazioni straniere e delle missioni diplomatiche hanno dovuto evacuare quando è scoppiata la guerra civile (Zoubir e Lounnas, 2020).

Colombo (2015) osserva come vi siano diversi fattori che possono spiegare la rapida crescita di gruppi che si ispirano a una retorica jihadista, come lo Stato islamico. Il primo fattore è rappresentato dall'esistenza di legami personali tra la leadership dello Stato islamico e alcuni cittadini libici, che fideisticamente vanno a combattere all'estero. In secondo luogo, l'assenza di autorità statale in particolari zone, come la regione del Fezzan nel sud del Paese, insieme al controllo e sfruttamento di risorse lucrative come il petrolio, forniscono possibilità di sviluppo ai terroristi e alle reti criminali. Infine, come detto precedentemente, la lotta tra i due

governi di Tobruk e Tripoli non ha permesso il nascere di un fronte comune per combattere la minaccia jihadista. Al contrario, la presenza dello Stato islamico tende a essere strumentalizzata da entrambe le fazioni al fine di colpire gli avversari.

Nonostante evidenti fattori che spiegano la diffusione capillare sul territorio, tuttavia esistono dei limiti al raggio d'azione di questi gruppi terroristici. Ad esempio, Lacher (2015a) parla di un "localismo jihadista", in virtù del quale i gruppi presentano difficoltà nell'espandersi oltre le proprie roccaforti. Questo è il caso soprattutto di Ansar al-Sharia, la milizia più numerosa nell'Est del Paese. Ad esempio, nel nord-est della Libia, i vicini di Derna sono stati quasi completamente risparmiati dall'attività jihadista e sono invece diventati roccaforti di forze politiche opposte al campo rivoluzionario e islamista (Lacher, 2015b).

3.4 L'impegno UE all'interno del rinnovato quadro della PEV (2015)

Tra il 2011 e il 2014 le politiche dell'UE nei confronti della Libia si sono concentrate meno sulla risposta alla crisi e più sul ruolo a lungo termine della comunità internazionale nell'accompagnare le legittime autorità libiche nella ripresa post-crisi e nella costruzione delle istituzioni. La divisione del Paese nel 2014 in due campi contrapposti e la diffusione dell'insicurezza in tutto il Paese possono essere visti come fattori che hanno spinto a una maggiore integrazione tra gli Stati Membri, portando l'UE a concentrarsi nuovamente sulla definizione e sulla risposta alla crisi (Loschi, 2018). Tale cambio di paradigma, concernente la gestione e la risoluzione dei conflitti, ha acquisito gradualmente importanza nel quadro della PEV e nelle revisioni della politica, nel 2011 e 2015. Con la revisione della politica del 2011 l'Unione crede che gli strumenti utilizzati per promuovere l'integrazione economica e la cooperazione settoriale nel vicinato possano sostenere anche obiettivi di costruzione della fiducia e di risoluzione di conflitti tra le parti belligeranti (Schumacher e Bouris 2017). L'ultima revisione della PEV, nel novembre 2015, ha sottolineato la necessità di un coordinamento tra la PEV – che si è in gran parte concentrata sugli strumenti legati alle competenze della Commissione – e la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica di sicurezza e di difesa comune (PESC/PSDC), al fine di garantire una risposta coesa e più efficace (Bouris e Dobrescu, 2018).

3.4.1 Le iniziative comunitarie in risposta alla crisi migratoria

La questione migratoria è stata al centro della PEV fin dalla sua istituzione iniziale (Trauner e Cassarino, 2018), soprattutto nel contesto delle relazioni con i partner del vicinato meridionale (Wolff e Pawlak, 2018). La crisi del 2015 ha chiaramente messo in luce diversi punti deboli, mostrando la palese diversità degli Stati Membri non solo nella capacità amministrativa e negli atteggiamenti sociali e culturali nei confronti dell'immigrazione e dell'asilo, ma anche nella retorica e nell'azione politica (Gaibazzi, Bellagamba e Dünwald, 2017). L'elaborazione di politiche nazionali non coordinate avrebbe avuto ripercussioni sul numero di migranti irregolari e richiedenti asilo che raggiungevano altri Stati Membri (Amadio Viceré, 2023). Dunque, per far fronte alla crisi nell'immediato vicinato, gli Stati Membri hanno raggiunto un maggior livello

di integrazione dei *core state powers* nell'ambito di politica estera, permettendo all'Unione di porsi sempre più come attore politico. Difatti, l'accento viene ora posto sulla promozione della stabilità e sul rafforzamento della sicurezza. La nuova PEV assume come priorità politica la stabilizzazione del vicinato meridionale, fornendo assistenza nella risoluzione dei conflitti e nelle sfere amministrative, insieme allo sviluppo economico e sociale (Commissione Europea, 2015a). La gestione della migrazione e le politiche di asilo sono due ambiti politici in cui i governi hanno generalmente cercato di preservare le proprie prerogative sovrane (Adamson e Tsouparas, 2020), mostrandosi riluttanti ad accettare una maggiore integrazione in questi ambiti. Un tale sentimento può essere attribuito alle implicazioni dirette di tali politiche su altri ambiti politici sensibili, come la sicurezza, la cultura e il mercato del lavoro (Weinar, 2017). Tuttavia, nel corso degli anni, il coinvolgimento dell'UE è gradualmente aumentato anche in questi ambiti, che sono ora soggetti a una maggiore regolamentazione (Bendel, 2018) e progressivamente più sovra-nazionalizzati (Reslow, 2018).

Nel marzo 2015, la Commissione europea (2015b) ha lanciato l'Agenda Europea sulla Migrazione, prevedendo riforme e innovazioni e chiedendo ancora una volta un maggiore coordinamento e una "condivisione degli oneri" tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne e dei casi di asilo (Dimitriadi, 2015). L'Agenda delinea le misure immediate da adottare in risposta alla crisi nel Mediterraneo, nonché gli obiettivi a lungo termine per una migliore gestione della politica migratoria dell'UE. In particolare, si prevede che l'implementazione di tali misure avvenga tramite il cosiddetto *hotspot approach*, secondo il quale diverse agenzie europee – Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), Frontex, Europol e Eurojust – collaborano sul campo con le autorità degli Stati membri dell'UE in prima linea, che si trovano ad affrontare pressioni migratorie sproporzionate alle frontiere esterne dell'UE, per aiutarli ad adempiere agli obblighi previsti dal diritto dell'UE e a identificare, registrare e rilevare rapidamente le impronte digitali degli immigrati in entrata (DG HOME, 2015).

Nella riunione del Consiglio Affari Esteri del 16 marzo 2015, gli Stati membri hanno incaricato l'HR di "presentare al più presto proposte su possibili attività della PSDC" a sostegno del settore della sicurezza della Libia (Consiglio dell'Unione Europea, 2015a). Il processo è stato accelerato nell'aprile 2015, quando un'imbarcazione di contrabbandieri affondata davanti alle coste libiche ha causato la morte di centinaia di migranti. Il tragico incidente ha innescato una serie di misure a livello europeo che hanno rafforzato il nesso sicurezza-migrazione dell'UE. Ad esempio, su insistenza dell'HR, Federica Mogherini, nel maggio 2015, il Consiglio ha lanciato l'European Union Naval Force in the South Central Mediterranean (EUNAVFOR MED) - Operation Sophia nel Mediterraneo. L'Operazione opera al fine di interrompere le reti di contrabbando e il traffico di esseri umani, nonché prevenire la perdita di vite umane in mare, attraverso sforzi sistematici per identificare, catturare e disporre di imbarcazioni e mezzi utilizzati o sospettati di essere utilizzati da contrabbandieri o trafficanti (Consiglio dell'Unione Europea, 2015b). Sebbene la revisione della PEV del novembre 2015 non menzioni esplicitamente la Libia, si individua come priorità la gestione delle "sfide trasversali in materia di sicurezza legate alla migrazione", come il traffico di migranti e la protezione delle frontiere (Commissione Europea, 2015c).

Gli obiettivi generali dell'UE sulla Libia sono cambiati nel corso degli anni. Quando la violenza si è intensificata nel 2011, l'UE si è allontanata dagli obiettivi a lungo termine della PEV e si è concentrata sulla risposta alla crisi. Il suo impegno a breve e medio termine si è concentrato sugli sforzi intergovernativi nel quadro della PESC, mentre le attività commerciali e di aiuto allo sviluppo a lungo termine sono state subordinate all'obiettivo della gestione della migrazione. Questo sviluppo può essere visto come il risultato della convergenza delle preferenze degli Stati membri, in cui l'opinione pubblica è sempre più preoccupata per i sintomi dell'instabilità libica. Difatti, il legame tra sfide esterne e interne è diventato evidente per i cittadini europei: i sondaggi di Eurobarometro hanno indicato che, tra la metà del 2015 e la metà del 2016, l'immigrazione e il terrorismo sono stati considerati i due temi più importanti per l'UE (Commissione Europea, 2015e). Dunque, la convergenza delle preferenze potrebbe aumentare la coerenza verticale nella lotta contro le cause profonde dell'instabilità libica (Koenig, 2017).

Dall'elaborazione dell'Agenda sulla Migrazione nel 2015, la Commissione (2017a) ha integrato il suo approccio originale con la definizione di obiettivi concreti e un calendario per realizzare una politica di asilo globale. La Comunicazione illustra le misure proposte nel 2015 e ne esamina lo stato di avanzamento/attuazione e, in misura minore, la loro adeguatezza. Ciò è esempio del rinnovato approccio che l'UE assume di fronte alle sfide internazionali, a partire dall'elaborazione della Strategia Globale nel 2015, la quale interpreta il mutato contesto internazionale alla luce del "*principled pragmatism*". Difatti, la Strategia globale dell'UE intende superare la frammentazione delle politiche esterne rilevanti per la migrazione, sottolineando l'importanza di rendere le varie politiche e strumenti esterni più sensibili alla migrazione e di garantire maggiore coerenza tra le politiche esterne e interne (Amadio Viceré, 2018). In questo contesto, il documento chiedeva "approcci comuni e su misura alla migrazione che includano sviluppo, diplomazia, mobilità, migrazione legale, gestione delle frontiere, riammissione e rimpatrio" (SEAE, 2016).

Inoltre, l'UE ha istituito diversi fondi fiduciari come complemento agli strumenti di politica esterna dell'UE, che mettono insieme una quantità sostanziale di aiuti finanziari provenienti da diverse fonti. Analizzando i rapporti tra l'UE e i vicini meridionali, è significativo l'analisi del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (EUTF). Il Fondo, istituito al Vertice di La Valletta nel novembre 2015 intende fornire una risposta più flessibile alle sfide poste dalla migrazione irregolare. È suddiviso in tre macroaree che coprono i beneficiari della regione del Sahel/Lago Ciad, del Corno d'Africa e del Nord Africa. Insieme a varie fonti di finanziamento dell'UE, il Fondo riceve contributi anche da parte degli Stati membri dell'UE e di altri donatori, in modo da consentire una risposta collettiva alle situazioni di emergenza e post emergenza (Commissione Europea, 2020a). Il Fondo mira a contrastare la disorganizzazione e la frammentazione delle risposte della comunità internazionale, nonché a creare una forma di cooperazione e di assistenza europea che assicuri risposte veloci e risultati concreti sul campo (Consiglio Europeo, 2015). I principali obiettivi dell'EUTF in Libia riguardano il miglioramento della gestione delle migrazioni, al fine di facilitare il rimpatrio e il reinsediamento, mediante misure di protezione e di stabilizzazione delle comunità. Nel giugno 2017, il Consiglio Europeo ha invocato un maggiore impegno volto a frenare la pressione

migratoria sulle frontiere libiche e a garantire ulteriore formazione ed equipaggiamenti per la Guardia costiera libica (Consiglio Europeo, 2017).

I primi programmi EUTF in Libia riguardavano misure di protezione e stabilizzazione della comunità, attività di formazione alle autorità libiche nei settori dei diritti umani e del diritto internazionale, e la fornitura di attrezzature di salvataggio e di recupero. Tuttavia, l'implementazione dell'ultimo programma mostra un approccio più orientato alla sicurezza nella gestione delle migrazioni. Nelle parole dell'HR Mogherini: “La sicurezza e la stabilità in Libia sono essenziali per il popolo libico, per la regione e per l'Europa, traguardi che si raggiungono anche con una migliore gestione delle frontiere e rafforzando la resilienza della popolazione. Continuiamo a adoperarci per trovare una soluzione politica alla crisi politica del paese, che apporti pace e riconciliazione e manteniamo l'impegno a sostenere le comunità e le autorità libiche, anche per quanto riguarda la loro capacità di affrontare i flussi migratori, di provvedere al soccorso dei migranti e al rispetto dei diritti umani nonché di lottare contro le reti dei trafficanti. Il nuovo programma rientra nell'approccio totale dell'UE: la gestione rafforzata delle frontiere andrà di pari passo con il lavoro che stiamo svolgendo sullo sviluppo socioeconomico sostenibile delle comunità locali, e sulla protezione, il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione dei migranti” (Commissione Europea, 2017b).

3.4.2 Le misure antiterroristiche dell'UE e la *collective securitization*

L'UE si è unita alla "*war on terror*", con l'obiettivo di securizzare collettivamente la minaccia terrorista, che si configura ora come una minaccia per la sicurezza europea, piuttosto che nazionale (Kaunert & Léonard, 2019). Fino all'11 settembre 2001, l'antiterrorismo non rientrava tra le prerogative comunitarie, bensì rimaneva quasi esclusivamente appannaggio degli Stati membri. Tuttavia, gli attacchi agli Stati Uniti si sono rivelati un punto di svolta per l'UE, che ha reagito con una rapidità e una risolutezza significativi, tra cui riunioni di emergenza tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE e un piano d'azione che delinea una serie di aree in cui l'UE potrebbe agire per combattere il terrorismo (Bossong, 2013). Pertanto, il terrorismo internazionale si è rivelato di grande importanza nel catalizzare lo sviluppo delle misure antiterroriste a livello sovranazionale, finendo per trasformare la governance dell'UE (Argomaniz, 2009; Bossong, 2013).

Kaunert e Léonard (2021) analizzano il processo di securizzazione collettiva (*collective securitization*) nell'antiterrorismo dell'UE, dove il verificarsi di numerose crisi ha portato ad un aumento della governance sovranazionale. Sperling e Webber (2019) sostengono che il processo di aggregazione e articolazione di una minaccia alla sicurezza è particolarmente rilevante per l'UE. In particolare, l'UE “possiede un'autonomia e una posizione distinta dai suoi membri” e può essere “concepita come un attore securitario con un'agenzia a sé stante”. L'UE, quindi, è in grado di agire come attore securitario perché le è stata conferita l'autorità legale e politica di farlo dagli Stati membri.

Gli Stati membri hanno spesso spinto per affrontare queste nuove minacce alla sicurezza, che tradizionalmente richiedevano soluzioni nazionali. Le istituzioni europee, in particolare la Commissione europea, sono riuscite

a incanalare questo processo verso lo sviluppo di una soluzione europea, piuttosto che nazionale. Di conseguenza, la governance sovranazionale è aumentata nell'*Area of Freedom, Security and Justice* (AFSJ), dove gli Stati Membri hanno delegato sempre più competenze. Ad esempio, secondo le indagini periodiche di Eurobarometro, gran parte dei cittadini europei ritiene sempre più che le azioni a livello comunitario abbiano un valore aggiunto rispetto a quelle intraprese esclusivamente a livello nazionale e due terzi dei cittadini sono favorevoli alle azioni a livello di UE nella lotta contro la criminalità organizzata, la migrazione irregolare e il terrorismo (Commissione Europea, 2011c).

Shepherd (2021) evidenzia come il riconoscimento del terrorismo come minaccia transfrontaliera e le conseguenti risposte antiterroristiche sovranazionali abbiano trasformato la natura dell'UE che adesso assume al ruolo di attore responsabile della sicurezza (*security actor*). Difatti, la riformulazione del terrorismo, in quanto nuova minaccia transnazionale, ha messo in luce l'insieme incompleto e frammentato di politiche e pratiche antiterroristiche dell'UE. Ciò ha portato l'UE a cercare di sviluppare una serie di politiche più coordinate e multidimensionali e globale.

Già nel 2005, l'UE aveva elaborato una prima risposta coordinata con la EU Counter Terrorism Strategy, in cui si afferma che "l'Unione europea è un'area di crescente apertura, in cui gli aspetti interni ed esterni della sicurezza sono intimamente legati. [...] È un ambiente di cui i terroristi abusano per perseguire i loro obiettivi. In questo contesto, un'azione europea concertata e collettiva, in uno spirito di solidarietà, è indispensabile per combattere il terrorismo" (Consiglio dell'Unione Europea, 2005). In seguito agli attacchi terroristici di Parigi del novembre 2015, l'HR Federica Mogherini ha affermato che la percezione del terrorismo da parte dell'UE si è evoluta "da una questione prevalentemente interna a una nuova situazione, in cui la dimensione internazionale del terrore è molto più evidente" (Mogherini, 2015). Ciò significa che l'UE vede un intreccio sempre più fitto di elementi internazionali e nazionali nelle cause, nel reclutamento, nel finanziamento, nella pianificazione, nelle operazioni e nel pubblico dei terroristi. Queste strategie dimostrano chiaramente la riconfigurazione del terrorismo come minaccia transfrontaliera e l'emergere di un nesso di sicurezza interno-esterno (Kaunert e Leonard, 2019). Difatti, gli attentati di Parigi sono stati perpetrati da cittadini dell'UE, residenti in Francia o in Belgio, che avevano viaggiato liberamente dentro, fuori e attraverso l'UE per addestrarsi e combattere in Siria con lo Stato Islamico (IS). Tali mosse di securizzazione, che ridefiniscono il terrorismo come minaccia transfrontaliera, sono state accompagnate dallo sviluppo di politiche e pratiche antiterroristiche dall'UE che hanno assunto anch'esse una dimensione transfrontaliera. Queste si sono concentrate contemporaneamente sull'affrontare il terrorismo dall'interno e dall'esterno. Lavorando dall'interno verso l'esterno, l'UE e i suoi Stati membri hanno utilizzato la PESC e la PSDC, nonché gli aiuti allo sviluppo e la Politica europea di vicinato (PEV), per affrontare le minacce terroristiche nei Paesi terzi e rafforzare la sicurezza interna dell'UE (Shepherd, 2021).

Dunque, le politiche e le pratiche dell'UE in materia di sicurezza sono state riformulate per riflettere meglio le priorità dell'Unione, in quanto attore responsabile della sicurezza. Ciò ha indebolito la caratterizzazione dell'UE come fornitore di sicurezza sul piano normativo, diventando un'entità che articola e

dà priorità in modo più esplicito ai propri interessi materiali e strategici. Anche in questo ambito, all'interno delle strategie di sicurezza dell'UE, tale cambiamento di priorità è ben rappresentato dalla nozione di "*principled pragmatism*" della Strategia globale dell'UE (SEAE, 2016). Pertanto, la particolarità dell'UE in quanto attore di sicurezza non si basa più su principi ideali e sul suo potere normativo. Invece, l'azione europea si realizza maggiormente su un piano pratico e pragmatico, attraverso il perseguimento di un approccio globale, multidimensionale e transfrontaliero all'antiterrorismo e al più ampio nesso sicurezza interna-esterna.

Nell'aprile 2015, è stata adottata l'European Agenda on Security, che si basa sulle azioni intraprese nell'ambito della precedente strategia di sicurezza, garantendo così un'azione coerente e continua, ad esempio attraverso lo scambio di informazioni e l'esternalizzazione di competenze, personale e capacità. Il terrorismo è una delle tre principali minacce dell'Agenda, insieme alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica. L'Agenda ha sostenuto la necessità di massimizzare i dialoghi politici e di sviluppare "piani d'azione congiunti specifici" con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali (Commissione europea, 2015e). Tale continuità è evidente anche nella EU Security Union Strategy del 2020, la quale si è concentrata sulle stesse tre minacce alla sicurezza, sottolineando la "crescente dimensione transfrontaliera/intersectoriale" del terrorismo (Commissione Europea, 2020b) evidenziando la natura transfrontaliera della minaccia. Ciò richiede lo sviluppo di "partenariati sull'antiterrorismo e cooperazione con i Paesi del vicinato e non solo, [...] attingendo alle competenze della rete di esperti dell'UE in materia di antiterrorismo e sicurezza [...] per sostenere la capacità dei Paesi partner di identificare e localizzare i combattenti terroristi stranieri". Alcuni di questi combattenti stranieri tornano poi in Europa e potrebbero rappresentare una potenziale minaccia terroristica interna, illustrando ulteriormente il nesso tra sicurezza interna ed esterna. Anche in questo caso, l'EU Security Union Strategy del 2020 sostiene chiaramente che "la sfida dei combattenti terroristi stranieri è emblematica del legame tra sicurezza interna ed esterna" (Commissione Europea, 2020b). Questo fenomeno evidenzia i problemi legati alla tradizionale divisione tra sicurezza interna ed esterna, poiché il reclutamento, il finanziamento, la consulenza e l'addestramento sono sempre più transfrontalieri, sia online che di persona.

In tal senso, anche l'Europol ha assunto un ruolo più centrale nella dimensione esterna del contrasto al terrorismo (Kaunert, 2010), come mostrato già dalla sua partecipazione ai programmi dell'EUTF in Africa e Libia. Parimenti, nel 2015 l'European Agenda on Security ha previsto l'istituzione dell'European Counter Terrorism Centre (ECTC), al fine di migliorare lo scambio di informazioni e il supporto operativo agli investigatori degli Stati membri (Commissione Europea, 2015e). Dunque, è altamente diffusa, in seno alle istituzioni comunitarie, la consapevolezza di dover affrontare sempre più sfide di natura transnazionale. Ne è esempio una recente iniziativa, portata avanti dall'EUBAM Libia e in cui ha avuto un ruolo cruciale il Rappresentante Speciale dell'UE (EUSR) per il Sahel: la *Regional Conference Cross-border Cooperation between Libya and the Sahel*. La Conferenza mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra la Libia e i Paesi della regione del Sahel per capire come contrastare meglio i traffici di frontiera, il terrorismo e la criminalità organizzata e come affrontare più efficacemente le sfide della gestione delle frontiere (EUBAM

Libia, 2022). Ciò evidenzia come l'insicurezza regionale saheliana concerni dinamiche che vanno oltre i confini della regione stessa.

3.5 Conclusione

In questo capitolo è stata analizzato il ruolo che l'Unione Europea ha ricoperto durante le varie fasi della crisi libica e come l'approccio comunitario si è evoluto in relazione alle revisioni della Politica Europea di Vicinato (PEV).

Poco dopo lo scoppio della crisi 2011, l'UE e i suoi Stati Membri hanno subito preso parte a missioni condotte dall'ONU e dalla NATO, in cui l'Unione si occupa di garantire assistenza umanitaria. La missione EUFOR Libia, ad esempio, ha il compito di evacuare dei rifugiati e assistere le istituzioni e le organizzazioni umanitarie nelle loro attività. Ciò rispecchia la volontà europea di promuovere i valori democratici e il rispetto dei diritti umani. Tale impostazione normativa è anche alla base dell'elaborazione della PEV nel 2004 e ancora di più si nota nella prima revisione del 2011, il cui obiettivo è realizzare una “democrazia a tutti gli effetti”.

L'instabilità libica può essere ricondotta a due dinamiche rilevanti in termini di sicurezza: i flussi migratori e la minaccia jihadista. In questo capitolo si è analizzata la correlazione tra queste dinamiche e l'instabilità nella regione limitrofa del Sahel, volendo evidenziare come le due aree sono fortemente interconnesse, producendo effetti che vanno oltre i tradizionali confini regionali. In tal senso, si osserva come la Libia, che da sempre è stata la meta di numerosi migranti in cerca di lavoro, diventi ora un paese di transito, dalla quale i migranti partono per raggiungere il continente europeo. Essi provengono principalmente da tre aree: Africa occidentale, Corno d'Africa e Siria – tutte regioni attraversate anch'esse da conflitti e instabilità che spingono le persone a emigrare. Sfruttando la posizione della Libia in quanto paese di transito, i gruppi terroristici si intrecciano alle dinamiche di sicurezza riguardanti i flussi migratori. In tal senso, la vicinanza geografica all'Africa subsahariana consente di reclutare con facilità combattenti tra i migranti diretti in Europa e che passano dalla Libia.

Nonostante gli Stati Membri abbiano cercato di mantenere come prerogativa statale la disciplina in materia di migrazione, di fronte alla crisi migratoria sono stati portati a integrarsi a livello sovranazionale. Un tale cambiamento deriva dal riconoscimento che affrontare le sfide migratorie a livello nazionale avrebbe ostacolato la risoluzione del problema, poiché sarebbe stato affrontato tramite singole politiche disgiunte tra loro. Ne consegue un rafforzamento del quadro entro cui l'UE opera, conseguentemente alla realizzazione di misure comunitarie portate avanti dalle agenzie esecutive competenti (come Europol, Frontex e Agenzia dell'Unione europea per l'asilo) e di nuove modalità operative come l'*hotspot approach*. La maggiore integrazione di *core state powers* si realizza anche nella lotta al terrorismo islamico, dove l'UE si pone come attore responsabile della sicurezza collettiva, dovendo contrastare alla trasformazione del terrorismo in una minaccia transnazionale. Anche le indagini di Eurobarometro mostrano che per gran parte dei cittadini europei le azioni a livello comunitario siano più efficaci rispetto alle misure prese a livello nazionale.

In conclusione, questo capitolo ha mostrato il rinnovato approccio dell'Unione Europea nell'ambito di politica estera, dove ora si pone in quanto attore politico. Ciò si evince dal maggiore coordinamento a livello sovranazionale di ambiti che tradizionalmente rientrano tra le competenze degli Stati Membri, come le politiche di migrazione e le misure antiterroristiche, portando l'UE ad assumere il ruolo di attore responsabile della sicurezza (*security actor*) e allo sviluppo di politiche più coordinate e multidimensionali. Le istituzioni comunitarie sono ora coinvolte nelle funzioni chiave della sovranità statale (*core state powers*).

Conclusioni

Come esposto nell'Introduzione, lo scopo di questo elaborato è stato di individuare e analizzare i fattori che hanno contribuito all'evoluzione dell'approccio europeo nel vicinato meridionale. In particolare, l'elaborato ha cercato di rispondere alla seguente domanda: data la forte interdipendenza tra gli Stati africani, come ha l'instabilità nel Sahel influenzato lo sviluppo della Politica Europea di Vicinato (PEV) in Nord Africa? Sono stati così analizzati i fattori cruciali per spiegare l'instabilità nel Sahel, una regione oggi attraversata da molteplici crisi che minano la stabilità politica dei vari Stati della regione. L'elaborato è stato sviluppato nel modo seguente: l'instabilità saheliana è stata utilizzata come variabile indipendente, attraverso cui spiegare il cambiamento dell'azione dell'UE nel vicinato meridionale; è stata poi impiegata la PEV come variabile dipendente, qui analizzata alla luce della sua evoluzione a livello istituzionale. Infine, la Libia è stata scelta come caso studio. Ciò ha permesso di mettere in luce i due principali effetti dell'instabilità saheliana nel vicinato meridionale dell'UE che si ripercuotono sulla sicurezza dell'area: il fenomeno della migrazione e il terrorismo jihadista. L'evoluzione a livello comunitario è stata spiegata facendo ricorso al framework teorico di Genschel e Jachtenfuchs analizzato nel loro libro *Beyond the Regulatory Polity?: The European Integration of Core State Powers*. I due autori evidenziano come l'UE non si pone più come una polity multilivello con forti poteri regolatori, bensì si osserva una progressiva integrazione europea dei poteri tradizionalmente nazionali (*core state powers*) in diversi settori, tra cui la politica estera e di difesa.

L'elaborato ben si inserisce in questo schema, dal momento che la Politica Europea di Vicinato rientra nel quadro più generale della Politica estera e di sicurezza comune. Si assiste a un significativo riconoscimento da parte degli Stati Membri della maggiore efficacia di un intervento a livello sovranazionale. Ciò si evince dalla revisione della PEV nel 2015, che ha portato a una maggiore integrazione in termini di regolamentazione e *capacity building*. Nella gestione delle crisi nel vicinato meridionale, le istituzioni comunitarie hanno agito con una voce unica e coerente. In tal senso, la Commissione ha ricoperto un ruolo cruciale, poiché ha definito lo spazio di azione dell'Unione in politica estera, anche tramite l'operato dell'Alto Rappresentante (come per l'elaborazione della Strategia Globale e l'EUNAVFOR MED nel gestire la crisi in Libia). Ponendosi l'Unione come attore politico sulla scena internazionale, la regolamentazione a livello sovranazionale non è più soltanto tecnocratica e incentrata sul mercato, ma raggiunge il cuore della sovranità nazionale. Si potrebbe dire che, di fronte al verificarsi di crisi, la reazione a livello sovranazionale è dettata dalla volontà di salvaguardare l'Unione Europea in quanto tale, piuttosto che i singoli Stati Membri, alla luce del riconoscimento dell'Unione in quanto entità politica. Nel più generale contesto dell'integrazione europea, si potrebbe assistere a una maggiore delega a livello sovranazionale nel settore di politica estera, in relazione alla necessità di porsi come attore politico coerente sulla scena internazionale.

Nel primo capitolo è stata svolta l'analisi dei principali fattori che hanno determinato l'instabilità nella regione del Sahel: debolezza istituzionale, presenza di attori terzi e fragilità economica. La debolezza della governance si rivela in termini di incapacità nel controllo del territorio, nonché di garanzia per la popolazione

all'accesso ai servizi minimi di sussistenza. Ciò è aggravato dalla mancanza di legittimità e dalla sfiducia da parte della popolazione, facendo prevalere il legame di appartenenza al gruppo etnico. Le organizzazioni terroristiche fanno leva su queste debolezze, sfruttando le varie condizioni geografiche, politiche e socioeconomiche in cui versano gli Stati della fascia saheliana. È stato poi messo in luce il ruolo della comunità internazionale che, di fronte al perdurare e l'inasprirsi delle crisi, è intervenuta al fianco dei governi centrali. Tuttavia, tali aiuti non si sono rivelati efficaci a contrastare le minacce terroristiche. Infine, è stato evidenziato come la debolezza statale abbia minato anche la stabilità del sistema economico, dimostrando come le questioni politiche si intrecciano alle dinamiche socioeconomiche. Data l'incapacità di garantire l'accesso ai servizi di prima necessità, le popolazioni saheliane vivono in condizioni di estrema povertà, aggravata dall'insicurezza alimentare.

Il secondo capitolo è stato dedicato all'analisi dell'evoluzione della PEV a livello istituzionale. In primo luogo, si è accennato ai primi accordi che l'allora CEE ha siglato con i Paesi del Mediterraneo, dando vita alla Politica Mediterranea Globale e successivamente al Partenariato Euromediterraneo. Si è poi passati all'analisi della Politica di vicinato, che è stata elaborata nel 2004 in risposta all'ingresso di dieci nuovi membri nell'UE, comportando così una significativa estensione dei confini comunitari. Lo scopo primario della PEV è dunque la creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità a sud e a est, volendo evitare la creazione di nuove linee di divisione in Europa. Gli accordi sono basati sul rispetto dei diritti umani e l'impegno dei Paesi partner a intraprendere un processo di riforme economiche e politiche. L'interesse dell'UE è di creare un "anello di amici", circondandosi di Paesi stabili e prosperi, assimilandoli all'*acquis* comunitario, nell'idea che il miglior modo per garantire la pace e la sicurezza a lungo termine sia contribuire allo sviluppo economico e politico del vicinato. Un aspetto importante di questa prima elaborazione della politica è il principio cardine del "*more for more*", in virtù del quale l'UE offre maggiore sostegno tecnico-finanziario a quei Paesi che mostrano di aver realizzato riforme democratiche. L'Unione si mostra fin da subito consapevole della forte interdipendenza tra i vicini immediati dell'UE e i Paesi a essi limitrofi, al punto da affermare in una Comunicazione del 2006 che la cooperazione vada estesa affinché inglobi anche i "vicini dei vicini" – rientra in questa definizione il Sahel. L'esigenza di guardare oltre l'immediato vicinato si concretizza nel 2011, quando il vicinato meridionale è stato investito da proteste e rivolte popolari sfociate poi nelle Primavere arabe e nella guerra civile in Libia, dimostrando l'instabilità e vulnerabilità dell'area. Come analizzato nel capitolo, le istituzioni comunitarie hanno risposto alla crisi rivedendo per la prima volta la PEV, cercando di rafforzare la promozione dei valori democratici attraverso l'inserimento di una condizionalità negativa ("*less for less*"), cioè la possibilità di riduzione degli aiuti economici in caso di riforme inefficienti. Il perdurare delle crisi ha dimostrato il fallimento di tale impostazione. L'UE ha dunque nuovamente riformato la Politica nel 2015, assumendo come priorità politica la stabilizzazione del vicinato, con la consapevolezza di dover differenziare gli accordi con i vari Paesi, adattandoli alle varie situazioni nazionali. Il Trattato di Lisbona ha conferito per la prima volta una base giuridica alla politica, disciplinando una specifica competenza dell'UE per sviluppare una relazione speciale con i suoi vicini (Articolo 8 TUE). Inoltre, si è cercato di garantire maggiore coerenza

all'azione esterna europea con l'istituzione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), che affianca l'Alto Rappresentante. L'UE prende consapevolezza dei mutamenti nello scenario internazionale, optando per un cambiamento della strategia europea verso un approccio più globale e concreto, con il quale l'UE si impegna nel contesto internazionale per ciò che può realisticamente realizzare piuttosto che per ciò che è auspicabile (“*principled pragmatism*”).

Nel terzo capitolo, infine, è stato analizzato il ruolo ricoperto dall'Unione Europea durante le varie fasi della crisi in Libia. Allo scoppio della crisi nel 2011, l'UE ha risposto prontamente, affiancando le Nazioni Unite nelle varie missioni e la NATO tramite la partecipazione degli Stati Membri alle operazioni militari. In questa fase, il coinvolgimento dell'UE è stato analizzato alla luce di due principali missioni: EUFOR Libia e EUBAM Libia. Nel primo caso, l'Unione collabora per garantire assistenza umanitaria, difatti l'attuazione della missione dipende dalla richiesta dell'Ufficio OCHA delle Nazioni Unite. La seconda missione, avviata nel 2013, collabora con le autorità locali per una migliore gestione dei confini libici, tramite la costruzione di una strategia di gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management - IBM). In questo capitolo è stata evidenziata la correlazione tra le i problemi di sicurezza che il Paese deve affrontare (migrazione e terrorismo) e le dinamiche all'origine dell'instabilità nel Sahel. La Libia, da sempre meta di numerosi migranti in cerca di lavoro, è diventata ora un paese di transito, dalla quale i migranti partono per raggiungere il continente europeo. Difatti, dei numerosi migranti che lasciano le coste del Paese, solo una minima parte è costituita da libici, bensì la maggior parte di essi proviene dall'Africa subsahariana, dove le difficili condizioni socioeconomiche insieme all'instabilità politica spingono le persone a emigrare. Sfruttando la posizione della Libia in quanto paese di transito, i gruppi terroristici si intrecciano alle dinamiche di sicurezza riguardanti i flussi migratori. In tal senso, la vicinanza geografica all'Africa subsahariana consente di reclutare con facilità combattenti tra i migranti diretti in Europa e che passano dalla Libia. Come analizzato nel capitolo, questi due aspetti mostrano come le due aree sono fortemente interconnesse, producendo effetti che vanno oltre i tradizionali confini regionali. L'estensione di tali dinamiche comporta importanti ripercussioni anche per l'Unione Europea.

L'analisi condotta nel secondo e terzo capitolo ha messo in luce importanti considerazioni per questo elaborato. Si osserva una correlazione tra i risvolti dell'instabilità nel Sahel e le politiche adottate dall'Unione Europea per far fronte alle sfide nel vicinato meridionale. In particolare, attraverso un'analisi dell'azione europea in Libia, si osserva come nel 2011 l'Unione si pone sulla scena internazionale ancora come una forza normativa, le cui istituzioni non sono ancora coinvolte nelle funzioni chiave della sovranità statale (*core state powers*). Di fronte al perdurare della crisi nel vicinato, è evidente come la PEV non sia riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati di pace, stabilità e prosperità. L'estensione del conflitto agli Stati limitrofi, in particolare la regione del Sahel, implica una pressione sempre maggiore sugli Stati Membri che hanno così deciso di raggiungere un maggior livello di integrazione. Ciò si evince dalla revisione della PEV del 2015, che ha lo scopo di adeguare la Politica al mutato scenario politico internazionale. Tale revisione è stata analizzata alla luce dei diversi *patterns* per l'integrazione evidenziati da Genschel e Jachtenfuchs. Si può così parlare di

integrazione in termini di regolamentazione e *capacity building*. Nel primo caso, il Trattato di Lisbona, con le importanti trasformazioni all'impianto comunitario, ha disciplinato per la prima volta una specifica competenza dell'UE per sviluppare una relazione speciale con i suoi vicini. La maggiore integrazione in termini di *capacity building*, invece, ha permesso di garantire maggiore coerenza all'azione estera dell'Unione, grazie alla nascita del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), che opera a supporto dell'Alto Rappresentante. Ne consegue che un organo sovranazionale come il SEAE sia in grado di operare anche in settori in cui il processo decisionale è intergovernativo, come la PESC.

L'analisi dell'azione in Libia dopo il 2015 mette in evidenza tali cambiamenti dell'approccio dell'Unione, che ora si pone come attore politico. In primo luogo, nelle politiche di migrazione e asilo, da sempre prerogative nazionali, si osserva ora un ruolo significativo dell'Unione, la quale nel 2015 ha elaborato l'Agenda Europea sulla Migrazione, delineando il nuovo *hotspot approach*, con cui diverse agenzie europee collaborano sul campo con le autorità degli Stati membri. Inoltre, tramite l'istituzione dell'EUTF, si intende contrastare la disorganizzazione e la frammentazione delle risposte della comunità internazionale, nonché a creare una forma di cooperazione e di assistenza europea per garantire risposte veloci e risultati concreti sul campo. Altrettanto rilevante per questo progetto di tesi è stata l'analisi delle istituzioni europee nel contrasto alla minaccia terroristica. Questa ha assunto caratteri sempre più transnazionali, portando l'UE ad assumere il ruolo di attore responsabile della sicurezza (*security actor*), nonché allo sviluppo di politiche più coordinate e multidimensionali. Anche in questo ambito, gli Stati Membri hanno spinto per elaborare una risposta comunitaria alle nuove minacce. L'iniziativa portata avanti recentemente dall'EUSR per il Sahel che mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra la Libia e i Paesi del Sahel è un esempio, da un lato, dell'integrazione tramite *capacity building*, dall'altro, della consapevolezza a livello comunitario di come i risvolti l'instabilità saheliana superino i confini della regione stessa.

In conclusione, questo elaborato ha permesso di evidenziare come l'elaborazione della PEV possa essere letta alla luce dell'evoluzione dell'UE verso un'entità politica. In particolare, è stato possibile affermare come il cambiamento dell'azione estera europea sia connesso al peggioramento della crisi nella regione del Sahel. L'Unione si è dimostrata consapevole di dover adattare il proprio approccio ai mutamenti a livello internazionale, soprattutto qualora tali mutamenti avvengano nell'immediato vicinato e nei Paesi limitrofi.

Bibliografia

- Adamson, F.B., e Tsouparas, G. (2020) *State-Building, Sovereignty and Migration Management in the Global South*, E-International Relations.
- Agbu, O.A (2011) *Ethnicity and Democratization in Africa. Challenges for politics and development*.
- Akamo, J.O, Bedin, C. e Cristiani, D. (2023) *The Vicious Circle of Fragmentation: The EU and the Limits of Its Approach to Libya*, JOINT Research Papers No. 15.
- Alcaro R. e Aliboni R. (2005) *La politica di vicinato dell'Unione Europea e il Mediterraneo. Orientamenti, strumenti operativi, prospettive*, Documenti IAI n. 0543.
- Alcaro, R. e Comelli, M (2005) *La Politica Europea di Vicinato*, IAI Quaderni.
- al-Idrissi, A. e Lacher, W. (2018) *Capital of Militias: Tripoli's Armed Groups capture the Libyan State*, Small Arms Survey Briefing Paper.
- Allen, T., Heinrigs, P. e Heo, I. (2018), *Agriculture, Food and Jobs in West Africa*, West African Papers, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- Amadio Viceré, M.G. (2018) *Is the EU lost at sea? The EUGS and the implementation of a joined-up approach to migration*. EU Global Strategy Watch, No. 5. Foundation for European Progressive Studies (FEPS) e Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Amadio Viceré, M.G. e Venneri, G. (2023) *Integrating the European Neighbourhood Policy: The EU's engagement with the Southern Mediterranean* (Londra: Palgrave Macmillan).
- Argomaniz, J. (2009) *Post 9/11 institutionalization of European Union counter-terrorism: Emergence, acceleration and inertia*. European Security, 18(2).
- Bahmani-Oskooee, M. e Gelan, A. (2018) *Exchange-rate volatility and international trade performance: Evidence from 12 African countries*, Economic Analysis and Policy, Elsevier, vol. 58(C).
- Balfour, R. (2012) *EU Conditionality after the Arab Spring*, IEMed Euromesco series, No. 16, European Institute of the Mediterranean.
- Barbé, E. e Morillas, P. (2019) *The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy*, Cambridge Review of International Affairs, 32:6.
- Bardakçı, M. (2022) *The Role of EU in The Libya Conflict*. TPQ, Vol. 21 No.1.
- Bendel, P. (2018) *Contemporary politics of international protection in Europe: From protection to prevention* in A. Weinar, S. Bonjour e L. Zhyznomirska (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (1st ed.), (Londra: Routledge).
- Berman, B.J (2010) *Ethnicity and Democracy in Africa*. JICA Research Institute.
- Biscop, S. (2012) *Mediterranean Mayhem: Lessons for European Crisis Management* in S. Biscop, R. Balfour e M. Emerson (eds.) *An Arab Springboard For Eu Foreign Policy?* Academia Press.
- Blockmans, S. e Laatsit, M.L. (2012) *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?*, in P. J. Cardwell (ed.) *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (L'Aia: T.M.C. Asser Press).

- Bossong, R. (2013) *The evolution of EU counter-terrorism: European Security policy after 9/11*. (Londra: Routledge).
- Bouris, D. e Dobrescu, M. (2018) *The EU and civilian missions in the neighbourhood* in T. Schumacher, A. Marchetti, e T. Demmelhuber (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, (Londra: Routledge Handbooks).
- Brahimi, A. (2011) *Libya's Revolution*, *The Journal of North African Studies*, Vol. 16, No. 4. (Milton Park: Taylor&Francis).
- Brando, E. (2022) *La situazione securitaria nella regione del Sahel: i movimenti indipendentisti, i gruppi jihadisti e le organizzazioni criminali*. *Mediterranean Security* Vol.4.
- Bredeloup, S. (2012) *Sahara Transit: Times, Space, People*, *Population, Space and Place*, vol. 18, no. 4.
- Bredeloup, S. e Pliez, O. (2011) *The Libyan Migration Corridor*. Robert, Schuman Centre for Advanced Studies, (Firenze: European University Institute).
- Bremberg, N. (2016) *Making sense of the EU's response to the Arab uprisings: foreign policy practice at times of crisis*, *European Security*, 25:4.
- Cantens, T. (2021) *Border security in Africa: the paradigmatic case of the Sahel as the embodiment of security and economy in borderlands*, *Commonwealth & Comparative Politics*, 59:4.
- Carbone, G. e Casola, C. (2016) *Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana*. Osservatorio di Politica Internazionale No.122.
- Carbone G. e Casola C. (2022) *Sahel: 10 Years of Instability. Local, Regional and International Dynamics*. Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI).
- Carli, M.R. e Ferragina, A.M. (2005) *Gli indicatori sociali* in P. Malanina (ed.) *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR (Bologna: Il Mulino).
- Carp, S. e Schumacher, T. (2015) *From Survival to Revival: The Riga Summit 2015 and the revised ENP*, *Security Policy Brief* No. 65.
- Cavallaro, M.E. e Giordano, F.M. (2018) *Dizionario storico dell'integrazione europea*. (Italia: Rubbettino Editore).
- Colombo, S. (2015) *La crisi libica e il ruolo dell'Europa*, *Documenti IAI* 15/16.
- Colombo, S. (2021) *"Principled Pragmatism" Reset: For a Recalibration of the EU's Diplomatic Engagement with the MENA Region*. *IAI Papers* 21/39.
- Comelli, M. (2005) *The Approach Of The European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features And Differences With The Euro-Mediterranean Partnership*, *Documenti IAI*.
- Comelli, M. (2010) *Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. Bonvicini (ed.) *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale* (Italia: Franco Angeli Edizioni).
- Comelli, M. (2014) *Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy*, in L.S. Rossi and F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon*. (Berlino: Springer).
- Comolli, V. (2015) *The Regional Problem of Boko Haram*, *Survival*, Vol. 57, N. 4.

- Cools, A. (2017) *The 2015 Review of the European Neighbourhood Policy. Opportunities and challenges to enhance neighbourhood relations*. Ghent University.
- Cummings C., Pacitto, J, Lauro, D. e Foresti, M. (2015) *Why People Move: Understanding the Drivers and Trends of Migration to Europe* (Londra: Overseas Development Institute).
- Cugusi, B. (2007) *Lo Strumento Europeo Di Partenariato Con I Paesi Vicini: Un Nuovo Quadro Di Riferimento Per Gli Attori Italiani*, CeSPI.
- Dashwood, A., Dougan, M., Rodger, B., Spaventa, E. e Wyatt, D. (2011), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6th edition, (Oxford: Hart Publishing).
- Danjibo, Nathaniel D. (2013) *The Aftermath of the Arab Spring and its implication for peace and development in the Sahel and Sub-Saharan Africa*. Strategic Review for Southern Africa Vol 2.
- De Nicolais, I. (2008) *Lo Sviluppo Della Politica Europea Di Vicinato: Dalla Conferenza Di Barcellona Al Processo Di Barcellona – Unione Per Il Mediterraneo*, Università degli Studi di Trieste.
- Del Sarto, R. (2006) *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area*. Palgrave Macmillan US.
- Diez, T. (2005) *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'*, Millennium: Journal of International Studies, Vol. 33, No. 3.
- Di Maio, M., Sciabolazza, V.L., Molini, V. (2020) *Migration in Libya. A Spatial Network Analysis*, Policy Research Working Paper 9110, World Bank Group.
- Dimitriadi, A. (2015) *The European Agenda for Migration: A New Narrative for an Old Tale?* ELIAMEP Briefing Notes 35/201 5, Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2602707.
- Duchêne, F. (1972) *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana Books.
- Düvell, F. (2012) *Transit Migration: A Blurred and Politicised Concept*, Population, Space and Place, 18, no. 4.
- ECOWAS, UEMOA, European Community (2008) *European Commission-West Africa Regional Strategy Paper 2008-2013*.
- Eizenga, D. (2019) *Long Term Trends across Security and Development in the Sahel*, West African Papers, No. 25, (Parigi: OECD Publishing).
- Elischer, S. (2022) *Populist civil society, the Wagner Group, and post-coup politics in Mali*, West African Papers, No. 36, (Parigi: OECD Publishing).
- Enders, W. e Sandler., T. (2004) *What Do We Know about the Substitution Effect in Transnational Terrorism*. Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures. (Londra: Frank Cass).
- Erforth, B. (2020) *Multilateralism as a tool: Exploring French military cooperation in the Sahel*. Journal of Strategic Studies, 43(4).
- Ewa, I.O., e Chidume Chukwudi, G. (2018) *The Boko Haram Terrorist Islamic Sect in Nigeria: Origin and Linkages*.

- Fabbrini, S. (2014) *The European Union and the Libyan crisis*, International Politics, 51.
- Fabbrini, S. (2015) *Which European Union?: Europe After the Euro Crisis*.
- Faleg, G. e Palleschi, C. (2020) *African Strategies: European and global approaches towards sub-Saharan Africa*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Feuer, S., Winter, O., Heistein, A. e Loopo, B. (2018) *State Collapse in Libya: Prospects and Implications*, Strategic Assessment, Volume 20, No. 4.
- Fichera, M.L. (2011) *Lo sviluppo della politica europea nel Mediterraneo. La ricerca di una politica comune in tema di immigrazione*. Università degli Studi di Trieste.
- Fontana, I. (2017) *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb* (Londra: Routledge).
- Frías Sánchez, C.J. (2020) *Climate change and instability in the Sahel band*, National Defence Advanced Studies Centre (NDASC).
- Fredriksen, S.N. e Tziarras, Z. (2020) *The Libya Conflict and its Implications for the Broader Region*, Re-Imagining the Eastern Mediterranean Series, PCC Report 4/2020, Peace Research Institute Oslo.
- FSNWG (2022) *Sahel and West Africa: Unprecedented Food and Nutrition Insecurity*. The Regional Food Security and Nutrition Working Group West Africa.
- Gaiani, G. (2013) *Mare Nostrum: Pro e Contro della Missione Militare dell'Italia*, ISPI Commentary.
- Gaibazzi, P., Bellagamba, A. e Dünnwald, S. (2017) *Introduction: An Afro-Europeanist Perspective on EurAfrican Borders* in P. Gaibazzi, A. Bellagamba, e S. Dünnwald (eds.) *EurAfrican Borders and Migration Management Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. Palgrave Series In African Borderlands Studies.
- Gatti, M. (2014) *Coherence vs. Conferred Powers? The Case of the European External Action Service*, in L.S. Rossi and F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon*. (Berlino: Springer).
- Genschel, P e Jachtenfuchs, M. (2014) *Beyond the regulatory polity?: the European integration of core state power* (Oxford: Oxford University Press).
- George, J. (2018) *State Failure and Transnational Terrorism: An Empirical Analysis*. Journal of Conflict Resolution, 62(3), 471–495.
- Ghazaryan, N. (2012) *The Evolution Of The European Neighbourhood Policy And The Consistent Evolvment Of Its Inconsistencies*, Review of European and Russian Affairs 7 (1).
- Ghazaryan, N. (2014) *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU: A Legal Analysis* (Oxford: Hart Publishing).
- Global Initiative against Transnational Organized Crime (2017) *The Human Conveyor Belt. Assessing the Collapse of the Human-smuggling Industry in Libya and the Central Sahel*. Geneva, GITOC.
- Godó, J. (2021) *In the Shackles of Instability: Challenges of Operation Barkhane in the G5 Sahel Countries*. Afrika Tanulmányok / Hungarian Journal of African Studies, 15(4), 53–81.
- Gomel, G. e Roccas, M. (2000) *Le economie del Mediterraneo*, Banca d'Italia.

- Grandi, S. (2008) *L'Unione Europea ed i rapporti con i paesi vicini: lo sviluppo della Politica europea di vicinato*. Università di Modena e Reggio Emilia in MPRA Paper No. 9591.
- Gstöhl, S. (2014) *Conclusion: Models of Cooperation with the Neighbours of the EU's Neighbours*, in Gstöhl, S. e Lannon, E. *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy* (Londra: Routledge).
- Gstöhl, S. e Lannon, E. (2014) *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy* (Londra: Routledge).
- Guasconi, M. (2013) *Europe and the Mediterranean in the 1970s: The Setting Up of the Euro-Arab Dialogue*. Les cahiers Irice, 10.
- Harmon, S. (2010) *From GSPC to AQIM: The Evolution of an Algerian Islamist Terrorist Group into an Al-Qa'ida Affiliate*. Concerned Africa Scholars, Bulletin No. 85.
- Harmon, S.A. (2016) *Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region*, (Londra: Routledge).
- Hatzigeorgopoulos, M. e Fara-Andrianarijaona, L. (2013) *EUBAM Libya: Story of a Long-Awaited CSDP Mission*, European Security Review, ESR 66.
- Hillion, C. (2008) *Tous pour un, Un pour tous! Coherence in the External relations of the European Union* in M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Collected Courses of the Academy of European Law (Oxford: Oxford University press).
- Iacoella F, Barana L, Okyay A.S e Bianchi M. (2022) *And Then Things Got Complicated: Addressing the Security-Climate-Migration Nexus in the Sahel*.
- Irrera, D. (2008) *La politica europea di vicinato nel Caucaso meridionale* in F. Longo (ed.) *L'Unione Europea e il «cerchio di amici». Sicurezza europea e politica di vicinato*. (Milano: Giuffrè).
- Isaac, S.K. e Kares, H.E. (2017) *The European Community Framing of the Mediterranean (1970-1990)*. MEDReset Working Papers No.1 April 2017.
- IOM UN Migration (2020) *Mobility in the Chad-Libya-Niger Triangle*.
- Juncos, A.E. (2017) *Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?*, European Security, 26:1.
- Kaunert, C. (2010) *Europol and EU counterterrorism: International security actorness in the external dimension*, Studies in Conflict and Terrorism, 33(7).
- Kaunert, C., e Léonard, S. (2019) *The collective securitisation of terrorism in the European Union*, West European Politics, 42(2).
- Kaunert, C. e Léonard, S. (2021) *Collective securitization and crisisification of EU policy change: two decades of EU counterterrorism policy*, Global Affairs, 7:5, (Londra: Routledge).
- Keukeleire, S. (2015) *Lessons for the practice and analysis of EU diplomacy from an 'outside-in' perspective* in S. Gstöhl e E. Lannon (eds.) *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy* (Londra: Routledge).
- Koenig, N. (2011) *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?* IAI Working Papers 11/19.

- Koenig, N. (2017) *Libya and Syria: Inserting the European Neighbourhood Policy in the European Union's Crisis Response Cycle*. *European Foreign Affairs Review* 22, No. 1.
- Kostanian, H. (2017) *Assessing European Neighbourhood Policy. Perspectives from the Literature*, (Bruxelles: CEPS).
- Lacher, W. (2014) *Libya's Fractious South and Regional Instability*. Dispatch no. 3. (Geneva: Security Assessment in North Africa).
- Lacher, W. (2015a) *Libya: A Jihadist Growth Market* in G. Steinberg e A. Weber (eds.) *Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances*, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs.
- Lacher, W. (2015b) *Fault Lines of the Revolution: Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya*, SWP Research Paper 4/2013 (Berlino: Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Lacher, W. e Steinberg, G. (2015) *Spreading Local Roots: AQIM and Its Offshoots in the Sahara* in . Steinberg e A. Weber (eds.) *Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances*, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs.
- Lannon, E. (2015) *Extending the Geographical Scope of the ENP: The Neighbours of the EU's Neighbours*. *European neighbourhood policy review*, Vol. 6, (Barcelona: Iemed).
- Larsen, H. (2002) *The EU: A Global Military Actor?* , *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 3.
- Leigh, M. (2011) *Europe's Response to the Arab Spring*. Policy Brief, German Marshall Fund of the United States.
- Lemberg-Pedersen, M. (2017) *Effective Protection or Effective Combat? EU Border Control and North Africa* in P. Gaibazzi, A. Bellagamba, e S. Dünnwald (eds.) *EurAfrican Borders and Migration Management Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. Palgrave Series In African Borderlands Studies.
- Marsai, V. (2018) *Fragile States and the issue of foreign interventions in the Sahel*. EuroMeSCo policy brief No. 79.
- Mayaki, I.A. (2019) *Africa's Critical Choices: A Call for a Pan-African Roadmap* (Londra: Routledge).
- Migration Policy Centre (2013) *Libya migration profile*.
- Mirzabaev, A, Sakketa, T.G, Sylla, M.B, Dimobe, K, Sanfo, S, Admassie, A, Abebaw, D, Coulibaly, O.N, Rabani, A, Ibrahim, B, Bokaney, A.L, Seyni, A.A., Idrissa, M, Olayide, O.E, Faye, A, Dièye, M, Diakhaté, P.B, Bèye, A, Sall, M, Diop, M, Osman, A.K, Ali, A.M, Garba, I, Baumüller, H, Ouedraogo, S. von Braun, J. (2021) *Land, Climate, Energy, Agriculture and Development in the Sahel: Synthesis paper of case studies under the Sudano-Sahelian Initiative for Regional Development, Jobs, and Food Security*. ZEF Working Paper Series, 204. Center for Development Research (ZEF).
- Morillas, P. e Soler i Lecha, E. (2017) *The EU's Framing of the Mediterranean (1990-2002): Building a Euro-Mediterranean Partnership*. MEDReset Working Papers No.2 April 2017.
- Mullins, S. (2019) *Jihadist Infiltration of Migrant Flows to Europe*, (Berlino: Springer International Publishing).
- OECD/SWAC (2014) *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*, West African Studies, (Parigi: OECD Publishing).

- Onuoha F. (2014) *A danger not to Nigeria alone. Boko Haram Transnational reach and regional responses*, Friedrich Erbert Stiftung – Peace and Security Series, N. 17.
- Paoletti, E. (2011) *Migration and Foreign Policy: The Case of Libya*, Journal of North African Studies 16 (2).
- Patrick, S. (2011) *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*. (Oxford: Oxford University Press).
- Philippart, E. (2003) *The Euro-Mediterranean Partnership: unique features, first results and future challenges*. CEPS Working Paper No.10 April 2003.
- Phillips, M. (2020) *Managing a Multiplicity of Interests. The Case of Irregular Migration from Libya*, Migration and Society: Advances in Research.
- Piazza, J.A. (2008) *Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?* International Studies Quarterly 52.
- Poli, S. (2016) *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*. European Papers Vol. 1, 2016, No 1.
- Poddi, M. (2015) *La cooperazione euro-mediterranea: dalla Dichiarazione di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo. Analisi delle politiche economiche tra Unione Europea e i paesi del Nord Africa e Medio Oriente*. Pisa University Press.
- Princy Marin, G. (2012) *The Libyan Crisis and the Western Sahel: Emerging Security Issues*, (Nuova Delhi: Institute for Defence Studies and Analysis).
- Raineri, L. (2018) *Human smuggling across Niger: State-sponsored protection rackets and contradictory security imperatives*. The Journal of Modern African Studies, 56(1).
- Reslow, N. (2018) *The politics of EU external migration policy* in A. Weinar, S. Bonjour e L. Zhyznomirska (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (Londra: Routledge).
- Romeo Núñez, M.A (2012) *5+5 Initiative. Mediterranean Security: Shared Security*, IEEE Framework Documents, No. 7/2012.
- Schumacher, T. e Bouris, D. (2017) *The 2011 Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*, in D. Bouris e T. Schumacher (eds.) *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy* (Basingstoke: Palgrave).
- Siegle, J. (2017) *ISIS in Africa: Implications from Syria and Iraq*, Africa Center for Strategic Studies, National Defense University.
- Simón, L, Mattelaer A. e Hadfield A.A (2012) *A Coherent EU Strategy for the Sahel*. European Parliament (DG EXPO).
- Shaw, M. e Mangan, F. (2014) *Illicit Trafficking and Libya's Transition: Profits and Losses*. (Washington DC: United States Institute of Peace).
- Shepherd, A.J.K. (2021) *EU counterterrorism, collective securitization, and the internal-external security nexus*, Global Affairs, 7:5.

- Stavridis, S. (2014) *EU incoherence and inconsistency over Libya: evidence to the contrary*, Cahiers de la Méditerranée, 89.
- Toaldo, M. (2015) *Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge*, IAI Working Papers 15 / 14.
- Tocci, N. (2016) *The making of the EU Global Strategy*, Contemporary Security Policy, 37:3.
- Torelli, S.M. e Varvelli, A. (2013) *Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel*. Osservatorio di Politica Internazionale No.75.
- Trauner, F. e Cassarino, J.P. (2018) *Migration – moving to the centre of the European Neighbourhood Policy* in T. Schumacher, A. Marchetti e A. Demmelhuber (eds.), *Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. (Londra: Routledge).
- Trauthig, I.K. (2019) *Assessing the Islamic State in Libya*, EUROPOL, European Counter Terrorism Centre (ECTC).
- U.S Energy Information Administration (2022) *Country Analysis Executive Summary: Libya*.
- Vaccaro, M. (2007) *La politica europea di prossimità: aspetti economici e politici*, Rivista Di Studi Politici Internazionali, 74(3 (295)).
- Walther, O.J e Miles W.F.S. (2017) *African Border Disorders. Addressing Transnational Extremist Organizations* (Londra: Routledge).
- Wagner, A. e Anholt, R. (2016) *Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?*, Contemporary Security Policy, 37:3.
- Weinar, A. (2017) *Cooperation on Migration and the Revised European Neighbourhood Policy* in D. Bouris e T. Schumacher (eds.), *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*. (Londra: Palgrave Macmillan).
- Winter, C. (2017) *Media Jihad: The Islamic State's Doctrine for Information Warfare*, International Centre for the Study of Radicalisation.
- Wolff, S. e Pawlak, P. (2018). *The Southern Mediterranean: A testing ground and a litmus test for EU JHA policies and research?* in A. Ripoll Servent e F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. (Londra: Routledge).
- World Food Programme (2020) *Global report on food crises. Joint analysis for better decisions*.
- Zelin, A. Y. (2018) *The Others: Foreign Fighters in Libya*, Policy Notes 45: 3, Washington Institute for Near East Policy.
- Zoubir, Y.H e Lounnas, D. (2020) *European-North African Security: The Complexity of Cooperation*, in R. Mason (ed.) *Transnational Security Cooperation in the Mediterranean* (Berlino: Springer International Publishing).

Sitografia

Adamson, F.B. e Tsouparas, G. (2020). *State-Building, Sovereignty and Migration Management in the Global South*. E-International Relations < <https://www.e-ir.info/2020/07/22/state-building-sovereignty-and-migration-management-in-the-global-south/> >

AFP (2019) *Battle for Libya's Tripoli gives chance to IS*. France24
< <https://www.france24.com/en/20190511-battle-libyas-tripoli-gives-chance> >

al-Lami, M. (2019) *Where is the Islamic State group still active around the world?*, BBC Monitoring
< <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47691006> >

Ashton, C. (2010) *Joint Debate on Foreign and Security Policy European Parliament Strasbourg*, 10.03.2010.
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_82 >

Ashton, C. (2011a) *Osservazioni dell'Alto rappresentante/Vicepresidente Catherine Ashton al termine della visita in Tunisia*, 14.02.2011.
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_11_101 >

Ashton, C. (2011b) *Osservazioni dell'Alto rappresentante/Vicepresidente Catherine Ashton al termine della sua visita in Egitto, Il Cairo*. 22.02.2011.
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_11_116 >

Ashton, C. (2011c) *Discorso sulla situazione nel vicinato meridionale e in Libia presso il Parlamento europeo*, Strasburgo, 9.03.2011.
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_11_159 >

Calandri, E. (2006) *Partenariato euromediterraneo*. Dizie
< <https://www.dizie.eu/dizionario/partenariato-euromediterraneo/> >

Calchi Novati, G.P (2013) *Le ripercussioni delle rivolte arabe a sud del Sahara* in Atlante Geopolitico, Treccani < https://www.treccani.it/enciclopedia/le-ripercussioni-delle-rivolte-arabe-a-sud-del-sahara_%28Atlante-Geopolitico%29/ >

Campbell, J. (2021) *French President Macron Expands on Sahel Drawdown Plan*
< <https://www.cfr.org/blog/french-president-macron-expands-sahel-drawdown-plan> >

Casola, C. (2020) *The Sahel: When Food Insecurity is Conflict-Driven*. ISPI
< <https://www.ispionline.it/en/publication/sahel-when-food-insecurity-conflict-driven-26887> >

Delegazione UE in Libia (2021) *The European Union and Libya – Relations with the EU*
< https://www.eeas.europa.eu/libya/european-union-and-libya_en?s=105 >

DG HOME (2015) *Hotspot Approach*. Glossary < https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/hotspot-approach_en >

EUBAM Libia (2022) *The EU is committed to support the enhancing the Cross-border cooperation between Libya and the Sahel* < https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya/eu-committed-support-enhancing-cross-border-cooperation-between-libya-and-sahel_en?s=327 >

Gozzi, F. (2022) *L'Europa e la Francia strette tra la Russia e la Turchia nel Sahel*. IARI
< <https://iari.site/2022/09/19/leuropa-e-la-francia-strette-tra-la-russia-e-la-turchia-nel-sahel/> >

- Hahn, J. (2015) *Towards a new European Neighbourhood Policy: the EU launches a consultation on the future of its relations with neighbouring countries*, Bruxelles, 4.03.2015
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4548 >
- IOM (2022) Displacement Tracking Matrix – Libya < <https://dtm.iom.int/libya> >
- Loschi, C. (2018) *The EU response to the Libyan crisis: shallow impact with a short-term vision*, OpenDemocracy < <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/eu-response-to-libyan-crisis-shallow-impact-with-short-term-vis/> >
- Marinone, L. (2015) *La presenza militare della Francia nel Sahel*. CeSI < <https://www.cesi-italia.org/it/articoli/la-presenza-militare-della-francia-nel-sahel> >
- Mogherini, F. (2015) *The EU Internal-External Security Nexus: terrorism as an example of the link between different dimensions of action*, Barcelona < <https://www.realinstitutoelcano.org/actividades/the-eu-internal-external-security-nexus/> >
- Nazioni Unite (2017) *Libia*. UNHCR < <https://www.unhcr.org/countries/libya> >
- Qsayer, K. (2015) *The Islamic State (IS) in Libya: Expansion by political crisis*. Al Jazeera Centre for Studies < <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/06/201562310837854715.html> >
- Prodi, R. (2002) *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of EU, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Bruxelles, 6.12.2002
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_02_619 >
- Prodi, R. (2004) *La primavera dell'Europa*, L'ora della Costituzione Collegio europeo Parma, 14.05.2004
< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_04_248 >
- Talbot Valeria, Eleonora Tafuro Ambrosetti, Fabio Parola, *Le parole dell'Europa: confini*. ISPI 2019
< <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-parole-delleuropa-confini-22694> >
- The Economist (2014) *Europe's ring of fire*
< <https://www.economist.com/europe/2014/09/20/europes-ring-of-fire> >
- UNSMIL (2019) *Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the situation in Libya* < <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salamé-united-nations-security-council-situation-libya-1> >

Documenti ufficiali

- Commissione delle Comunità europee (1972) *Le relazioni tra la Comunità e i Paesi del Mediterraneo* in Information Memos, n. P-48/72 < <http://aei.pitt.edu/30142/> >
- Commissione delle Comunità europee (1982), *The Community and Countries and Regions of the Mediterranean*, European File 19/82 < <http://aei.pitt.edu/14644/> >
- Commissione delle Comunità europee (1985) *The Community and the Mediterranean Countries: Guidelines for Economic Cooperation* (COM/85/517) < <http://aei.pitt.edu/4339/> >
- Commissione delle Comunità europee (1994) *Una Politica Mediterranea più incisiva per l'unione Europea: instaurazione di un uovo partenariato euromediterraneo*, COM (94) 427 final Bruxelles, 19.10.1994
< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0427&from=EN> >

Commissione delle Comunità europee (2000) *The European Community's Development Policy*, COM (2000) 212 def. Bruxelles 26.04.2000
< <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0212:FIN:EN:PDF> >

Commissione Europea, (2003) *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11.03.2003 < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF> >

Commissione Europea (2004) *European neighbourhood policy. Strategy paper*, COM (2004) 373 final, Bruxelles 12.05.2004
< <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:EN:PDF> >

Commissione Europea (2006) *Sullo sviluppo della Politica Europea di Vicinato*, COM (2006) 726 final, Bruxelles, 4.12.2006
< <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:EN:PDF> >

Commissione Europea (2011a) *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, COM (2011) 200 def. Bruxelles, 8.03.2011 < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200> >

Commissione Europea (2011b) *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, COM (2011) 303 def., Bruxelles, 25.5.2011
< <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:IT:PDF> >

Commissione Europea (2011c) Special Eurobarometer 371: Internal security
< https://data.europa.eu/data/datasets/s998_75_4_ebs371?locale=en >

Commissione Europea (2013) *Piano d'azione per la resilienza nei paesi soggetti a crisi 2013–2020*, Commission Staff Working Document SWD (2013) 227 def., Bruxelles, 19.06.2013
< https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf >

Commissione Europea, (2015a) *Verso una nuova politica europea di vicinato* JOIN (2015) 6 final, Bruxelles, 4.3.2015
< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0006&from=de> >

Commissione Europea (2015b) *Agenda Europea sulla Migrazione*, COM (2015) 240 final, Bruxelles, 13.05.2015 < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240> >

Commissione Europea (2015c) *Riesame della politica europea di vicinato*, JOIN (2015) 50 def., Bruxelles, 18.11.2015 < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0050&from=sv> >

Commissione Europea (2015d) *Riesame della politica europea di vicinato (PEV): un partenariato più forte per un vicinato più forte*, Comunicato stampa, Bruxelles
< https://www.movimentoeuropeo.it/images/Comunicato_Politica%20di%20vicinato.pdf >

Commissione Europea (2015e) *Standard Eurobarometer 83 - May 2015*. < https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/immigration-ranked-top-issue-eu-citizens_en >

Commissione Europea (2015f) *The European Agenda on Security*, COM (2015) 185 final, Strasburgo, 28.04.2015 < https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/eu_agenda_on_security_en_0.pdf >

Commissione Europea (2017a) *Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy*, COMM (2017) 820 final, Bruxelles, 7.12.2017 < <https://www.refworld.org/docid/5a537ab44.html> >

Commissione Europea (2017b) *Adottato dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa un programma di 46 milioni di euro a sostegno della gestione integrata della migrazione e delle frontiere in Libia*, Comunicato stampa, Bruxelles.

< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_2187 >

Commissione Europea (2020a) *EUTF For Africa. The EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa* < https://trust-fund-for-africa.europa.eu/system/files/2021-02/factsheet_eutf-for-africa_january_2021.pdf >

Commissione Europea (2020b) *The EU Security Union Strategy*, COM (2020) 605 final, Bruxelles, 24.07.2020 < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605> >

Consiglio dell'Unione Europea (2005) *The European Union Counter Terrorism Strategy*, 14469/4/05 REV 4, 30.11.2005 Bruxelles.

< <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/EN/pdf> >

Consiglio dell'Unione Europea (2009) *Strategia europea in materia di sicurezza — Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Lussemburgo

< <https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf> >

Consiglio dell'Unione Europea (2011a) *Decisione 2011/210/PESC del Consiglio del 1° aprile 2011 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno di operazioni di assistenza umanitaria in risposta alla situazione di crisi in Libia (EUFOR Libia)*. L 89/17. Bruxelles < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:IT:PDF> >

Consiglio dell'Unione Europea (2011b) *Decisione 2011/72/PESC del Consiglio del 31 gennaio 2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia*

< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0072&from=LV> >

Consiglio dell'Unione Europea (2011c) *Decisione 2011/424/PESC del Consiglio del 18 luglio 2011 relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'Unione europea per la regione del Mediterraneo meridionale*. L 188/24. Bruxelles < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:188:FULL&from=SL> >

Consiglio dell'Unione Europea (2013) *EU prepares support to border management in Libya*, Comunicato Stampa, 5823/13 PRESSE 37, 31.01.2013, Bruxelles.

< https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135129.pdf >

Consiglio dell'Unione Europea (2015a) *Council conclusions on Libya*. Comunicato stampa, Bruxelles 16.03.2015 < <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-libya/pdf> >

Consiglio dell'Unione Europea (2015b) *Decisione 2015/778/PESC del Consiglio del 18 maggio 2015 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)*. L 122/31. Bruxelles. < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778> >

Consiglio Europeo (2011) *Conclusioni del Consiglio Europeo*, 4.02.2011, Bruxelles

< <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-INIT/it/pdf> >

Consiglio Europeo (2015) *Valletta Summit on migration, 11-12 November 2015*
< <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> >

Consiglio Europeo (2017) Conclusioni del Consiglio Europeo, 23.06.2017, Bruxelles.
< <https://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf> >

Conferenza Euromediterranea (1995) *Dichiarazione di Barcellona* < http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc_nov_1995.pdf >

Ministero dell'Interno (2014) *I numeri dell'asilo*, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
< <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilos> >

Nazioni Unite (2005) *World Summit Outcome*, A/60/L.1 < <https://www.globalr2p.org/resources/2005-world-summit-outcome-a-60-l-1/> >

Nazioni Unite (2011a) *Resolution 1970 (2011)*, S/RES/1970 (2011)
< <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1970-%282011%29> >

Nazioni Unite (2011b) *Resolution 1973 (2011)*, S/RES/1973 (2011)
< <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29> >

Nazioni Unite (2012) *Report of the Secretary-General on Delivering Justice: Programme of Action to Strengthen the Rule of Law at the National and International Levels*, A/66/749
< <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/delivering-justice-programme-of-action-to-strengthen-the-rule-of-law-at-the-national-and-international-levels-report-of-the-secretary-general-a66749/> >

Nazioni Unite, Convenzione contro la desertificazione (UNCCD) (2019) *The Global Land Outlook, West Africa Thematic Report* < <https://www.unccd.int/resources/publications/global-land-outlook-west-africa-thematic-report-land-degradation-neutrality> >

Parlamento Europeo (1973) *Risoluzione sulle conseguenze dell'ampliamento della Comunità europea per le sue relazioni con i paesi del Bacino mediterraneo*. Official Journal of the European Communities, C 19, 12.04.1973
< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1973:019:TOC> >

Parlamento Europeo (2014) *Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento europeo di vicinato*, L 77/27, 15.03.2014
< <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:IT:PDF#:~:text=che%20istituisce%20uno%20strumento%20europeo%20di%20vicinato&text=Il%20presente%20regolamento%20istituisce%20lo,politiche%20esterne%20dell%27Unione%20europea> >

Parlamento Europeo (2019) *Africa – Note tematiche sull'Unione Europea*
< <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/180/africa> >

SEAE (2016) *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
< https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf >

UNHCR (2013) *Global Appeal 2013 Update – Libya* < <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-appeal-2013-update-libya> >

United States Department of State (2019) *Country Reports on Terrorism 2018*.
< <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/> >

Abstract

The purpose of this thesis is to identify and analyse the factors that have contributed to the evolution of the European approach in the Southern Neighbourhood. Indeed, the European Union offers its neighbours a privileged relationship through their participation in the European Neighbourhood Policy (ENP). The priority of the ENP is thus to create an area of peace, stability, and prosperity to the south and east of EU's borders and to avoid the emergence of new dividing lines in Europe, through agreements with these countries on an economic, political, strategic and cultural level, based upon the fulfilment of certain requirements in terms of human rights and the promotion of economic and political reforms.

The thesis seeks to answer to the following question: given the strong interdependence between African states, how has instability in the Sahel influenced the development of the European Neighbourhood Policy (ENP) in North Africa? To answer this research question, the key factors that have led to instability in the Sahel – one of the regions of the world where the greatest challenges faced by the international community are concentrated – will be analysed. These are mainly related to security dynamics, put at risk by the spread of transnational terrorism, and the deterioration of the various Sahel states which, due to weak administrative structures, are unable to react effectively to threats. These events are embedded in socio-economic contexts already weakened by extreme poverty. The challenges affecting the region overlap and intersect in complex ways, often transcending the boundaries of a single state or the limits of the region, as in the case of human mobility and transnational terrorism.

Regarding to the methodology of the thesis, the independent variable will consist of Sahelian instability to explain the changes in EU action in the Southern Neighbourhood, while the dependent variable will be the ENP analysed in the light of its evolution at the institutional level. In addition, the thesis will focus on Libya as a case study, in order to highlight the two main effects of Sahelian instability in the EU's Southern Neighbourhood that affect the area's security: migration and jihadist terrorism. The evolution at EU level is explained by resorting to the theoretical framework of Genschel and Jachtenfuchs analysed in their book *Beyond the Regulatory Polity?: The European Integration of Core State Powers*. The two authors point out how the EU no longer stands as a multilevel polity with strong regulatory powers, but rather a progressive European integration of core state powers is observed in several areas, including foreign and defence policy.

This thesis will show how the development of the ENP can be read considering the EU's evolution into a political entity. Initially, the Policy was conceived with the aim to promote EU democratic values. The EU, in fact, guaranteed greater support to neighbours that embarked on a process of democratic reforms. With the 2015 reform, there is a change in the European approach. The thesis aims to explain how this change is related to the worsening crisis in the Sahel. Indeed, conflicts in the region have implications that go beyond regional borders and extend into neighbouring areas, in particular North Africa. This interdependence has led to reflection within the EU institutions – in a Communication in 2006, the European Commission introduced the concept of “neighbours of neighbours of the EU” stating that cooperation should be extended to include not only the EU's neighbours, but also “the neighbours of our neighbours”. Hence the new ENP takes the

stabilisation of the Southern neighbourhood as a political priority, providing assistance in conflict resolution and administrative spheres, along with economic and social development. Thus, in order to cope with the crisis in the immediate neighbourhood, Member States have achieved a higher level of integration of core state powers in foreign policy. This has enabled the EU to position itself as a political actor.

The first chapter will focus on the analysis of the main factors that determine instability in the Sahel: the lack of statehood, the presence of third actors in the region and the fragility of the economic system. The weakness of governance reveals itself in the inability to control the territory, as well as to guarantee the population the access to livelihood services. Terrorist organisations take advantage of these weaknesses, exploiting the various geographical, political, and socio-economic conditions of the Sahelian states. The chapter will then highlight the role of the international community, which has intervened alongside central governments to deal with continuing and worsening crises. However, such aid has not proved effective in countering terrorist threats. Given the inability to guarantee access to basic services, the Sahelian populations live in conditions of extreme poverty, aggravated by food insecurity.

The second chapter will analyse the institutional evolution of the ENP. After having examined the first version elaborated in 2004, the analysis will focus on the evolution of the ENP to adapt it to the changed international scenario. The ENP was created with a view to creating a “ring of friends” among the countries bordering the Union to create an area of peace, stability, and prosperity. What has happened in the Southern neighbourhood shows how these goals have proved to be unsuccessful. Hence the decision in 2015 to reform the Policy by focusing on the need for stabilisation in the neighbourhood, with the awareness that agreements with the various countries must be differentiated and adapted to the various national situations. The Lisbon Treaty gave the Policy a legal basis for the first time, regulating a specific competence of the EU to develop a special relationship with its neighbours (Article 8 TEU). In addition, efforts were made to ensure greater coherence of European external action with the establishment of the European External Action Service (EEAS), which supports the High Representative. The EU becomes aware of the changing international scene, opting for a shift in the European strategy towards a more global and concrete approach, whereby the EU engages in the international context for what it can realistically achieve rather than for what is desirable (“*principled pragmatism*”).

The third chapter will focus on the analysis of Libya, chosen as the case study for this thesis. The correlation between the security problems that the country faces (migration and terrorism) and the dynamics at the origin of instability in the Sahel will be highlighted. Libya, which has always been a destination for numerous migrants in search of work, has now become a transit country from which migrants leave to reach the European continent. In fact, of the numerous migrants leaving the country's shores, only a fraction are Libyans, but most of them come from sub-Saharan Africa, where difficult socio-economic conditions together with political instability drive people to migrate. Taking advantage of Libya's position as a transit country, terrorist groups easily recruit fighters among migrants from sub-Saharan Africa who pass through Libya on their way to Europe. It will be shown how the evolution of the European approach is the result of an increasing

demand for integration to efficiently address crises that now pose challenges that go beyond national borders. On account of that, the EUBAM Libya border management and security mission aims to support the Libyan authorities in developing increased capacities for border management and security.

The analysis conducted in the second and third chapters highlights important considerations for this thesis. The analysis of European action in Libya shows how in 2011 the EU still stands on the international stage as a normative force, whose institutions are not yet involved in core state powers. Facing enduring crises in the neighbourhood, it is evident how the ENP has failed to achieve its goals of peace, stability, and prosperity. The extension of the conflicts to neighbouring states, in particular the Sahel region, implies increasing pressure on Member States to achieve a higher level of integration. This is reflected in the 2015 review of the ENP, which aims to adapt the Policy to the changed international political scenario. This revision was analysed through the different patterns of integration highlighted by Genschel and Jachtenfuchs, speaking of integration in terms of regulation and capacity building. On the one hand, the Lisbon Treaty, with its important changes to the EU institutional structure, regulated for the first time a specific competence of the EU to develop a special relationship with its neighbours. On the other hand, the greater integration in terms of capacity building has made it possible to ensure greater coherence in the European foreign action, thanks to the creation of the European External Action Service (EEAS), which operates in support of the High Representative. Thus, a supranational body such as the EEAS can operate in areas where decision-making is intergovernmental, such as the CFSP.

The analysis of the action in Libya after 2015 highlights these changes in the European approach, whereby the EU act now as a political actor. For instance, the EU has increased its role in the migration and asylum policies sector, which have always been national prerogatives. In 2015, the EU drew up the European Agenda on Migration, outlining the new hotspot approach, through which various European agencies collaborate on the ground with Member State authorities. Moreover, through the establishment of the EUTF, the EU aims at countering the disorganisation and fragmentation of the international community's responses and to create a European framework of cooperation and assistance to ensure quick responses and concrete results on the ground. Equally relevant to this thesis project is the analysis of European institutions in countering the terrorist threat. Terrorism has increasingly acquired a transnational nature, leading the EU to assume the role of security actor and to the development of more coordinated and multidimensional policies. Here too, Member States have pushed for the development of an EU response to the new threats. The recent initiative promoted by the EUSR for the Sahel, which aims to strengthen cross-border cooperation between Libya and the Sahel countries, is an example of integration through capacity building and of the EU-wide awareness of how the implications of Sahel instability transcending the borders of the region itself.

In conclusion, this thesis made it possible to highlight how the development of the ENP can be read in the light of the EU's evolution towards a political entity. It was possible to state how the change in European external action is connected to the worsening crisis in the Sahel region. The European Union has shown to be aware of the need to adapt its approach to changes at the international level, especially when these changes

occur in its immediate neighbourhood and in neighbouring countries. Moreover, Member States significantly recognize the greater effectiveness of actions at a supranational level. In crisis management in the Southern Neighbourhood, the EU institutions have acted with a single, coherent voice. To this regard, the Commission has played a crucial role in defining the EU's area of action in foreign policy, thanks also to the work of the High Representative (as in the elaboration of the Global Strategy and the EUNAVFOR MED in managing the crisis in Libya). Given that the EU acts as a political actor in the international scene, regulation at the supranational level is no longer merely technocratic and market-centred, but reaches into the heart of national sovereignty. When crises occur, it seems that the reaction at supranational level is dictated by the will to safeguard the European Union as such, rather than the individual Member States, perceiving the European Union as a political entity. As far as the European integration process is concerned, it might seem that the member states will increasingly grant participation to European institutions in the area of foreign policy, considering the EU's need to position itself as a coherent political actor on the international stage.