

XVI legislatura

PIRATERIA – LA NUOVA MINACCIA GLOBALE

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 112
Aprile 2009

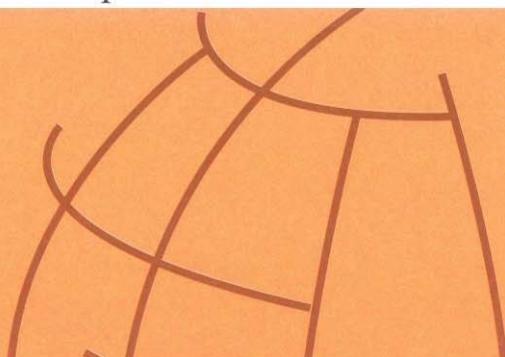


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

PIRATERIA – LA NUOVA MINACCIA GLOBALE

*A cura di Alessandra Poggi, del Centro Studi Internazionali
(Ce.S.I)*

n. 112

Aprile 2009

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

PIRATERIA – LA NUOVA MINACCIA GLOBALE
di Alessandra Poggi

1. IL MUTAMENTO DEL CONTESTO GEOSTRATEGICO E IL FENOMENO DEI TRAFFICI MARITTIMI

La fine della Guerra Fredda e la globalizzazione hanno cambiato profondamente il contesto strategico globale, spaccando i cosiddetti blocchi in cui era suddiviso il mondo fino al 1989 e inaugurando quella fase di rapporti di forza asimmetrici che dura tutt'ora.

In questo nuovo ambito geostrategico il mare ha sempre di più assunto un ruolo chiave nelle relazioni economiche, politiche e sociali tra gli Stati poiché rappresenta la principale via commerciale odierna. Proprio per questo, lo sfruttamento degli spazi marini si è evoluto da un'iniziale mera azione di conquista (ove i trasporti marittimi erano utilizzati principalmente come strumento di acquisizione e conquista di porzioni di mare, territori e risorse da parte dei singoli Paesi) all'odierna attuazione di azioni di cooperazione e controllo che consentano agli Stati di stipulare accordi che regolino gli interessi comuni e di effettuare azioni di controllo congiunte per assicurare la sicurezza delle rotte strategicamente più importanti.

In particolare, l'aumentare dell'interdipendenza dell'economia globale ha originato una sempre più evidente fragilità dei Paesi industrializzati per ciò che concerne i traffici commerciali e gli approvvigionamenti di materie prime.

L'interconnessione dei mercati mondiali e l'imponente sviluppo degli scambi multilaterali hanno, quindi, causato un'impennata dei traffici marittimi e il realizzarsi di un fenomeno quale è il cosiddetto gigantismo navale che ha portato alla costruzione di unità navali mercantili sempre più capienti (alcune toccano le 500.000 tonnellate di stazza) allo scopo di risparmiare su carburante, personale e numero dei viaggi.

I traffici commerciali via mare riguardano oggi circa il 90% del totale del commercio mondiale e i due terzi del petrolio mondiale e vengono effettuati da una flotta navale mercantile che conta circa 80.000 unità.

Le rotte marittime internazionali sono localizzate tra le zone maggiormente industrializzate del globo: Europa occidentale, America del nord e Asia dell'est (in particolare Giappone e Cina). Esse sono predeterminate, soprattutto a causa di impedimenti geografici che implicano il passaggio obbligato attraverso i cosiddetti chokepoints, cioè stretti o canali strategicamente importanti passibili di essere bloccati per impedire o rallentare il commercio marittimo (in particolare, quello del petrolio).

Qualsiasi disordine o sconvolgimento politico potrebbe causare il "soffocamento" dei pochi ma importanti stretti e punti di passaggio obbligati sconvolgendo così i prezzi e minando le basi dell'economia mondiale e dell'equilibrio delle relazioni tra Stati.

2. PIRATERIA MARITTIMA: DIFFERENZE CON IL TERRORISMO E INQUADRAMENTO STORICO

Le rotte marittime rappresentano un particolare elemento di vulnerabilità dell'attuale sistema politico-economico globale proprio perché il mare costituisce il contesto ideale per

due differenti – ma sempre più spesso assimilati -fenomeni illeciti: la pirateria e il terrorismo.

Essi sono accomunati dall'asimmetria della minaccia, tuttavia sono manifestazioni delittuose caratterizzate da cause profondamente differenti: il terrorismo ha lo scopo principale di incutere paura e sbigottimento al fine di mettere in evidenza la vulnerabilità di un assetto difensivo e capovolgere l'ordine politico-istituzionale di un Paese. A tal fine, è fondamentale che venga attratta l'attenzione di media e opinione pubblica per fornire un ambito quanto più plateale alle azioni poste in atto.

La pirateria, al contrario, viene prioritariamente esercitata al fine di saccheggiare beni pubblici o privati mirando quasi principalmente al profitto e poco propagandando le proprie azioni.

La pirateria marittima ha origini antichissime. Primo a tramandarci una descrizione di quella che era ormai divenuta una vera e propria professione per alcune popolazioni stanziate sui litorali mediterranei (gli abitanti della Penisola anatolica e i Fenici) fu il poeta greco Omero. In seguito, i romani, nel 229 a. C. attribuirono al fenomeno una cornice giuridica *ad hoc* nel tentativo di contrastare le scorrerie dei temutissimi predoni Illiri. Il diritto romano classificava i pirati come *hostes umani generis*, fornendo quindi a chicchessia la legittimità a combatterli e sterminarli.

Nel sedicesimo secolo - dopo la scoperta del Continente americano - toccò alla minuscola isola di Tortuga dare rifugio alle innumerevoli bande di filibustieri che infestavano le acque del Mar dei Caraibi e che per decenni depredarono i galeoni che facevano la spola tra Vecchio e Nuovo Continente.

Secoli dopo, nell'era della tecnologia e della globalizzazione, le coordinate geografiche sono mutate, ma il pericolo rimane inalterato. Oggi i pirati seguitano ad operare, depredare, saccheggiare, rapire e chiedere riscatti e la scolarità del fenomeno non deve lasciar pensare ad episodi delittuosi esauritisi di fronte alla modernità dei nostri giorni.

Tutt'altro.

Gli odierni filibustieri hanno modernizzato le proprie tecniche di assalto e continuano a trovare rifugio e asilo in "lidi amici", ostici per qualsiasi altra unità navale; in più, le modalità, gli scopi e le zone d'azione degli assalti continuano ad essere paragonabili a quelle che vedevano protagonisti Sir Francis Drake o gli eroi della saga di Emilio Salgari.

In effetti, rispetto all'immaginario salgariano le dimensioni delle unità utilizzate per gli attacchi si sono ridotte e, in più, sono stati potenziati tecnologia e armamenti; tuttavia i pirati moderni, pur servendosi di Gps, kalashnikov ed RPG, si portano esattamente come i loro più celebrati predecessori: arrembaggio, minacce, sequestro della nave, richiesta del riscatto e fuga. Proprio per questo la pirateria marittima è a tutt'oggi un fenomeno di importanza estremamente rilevante poiché mette in serio repentaglio la stabilità economica e politica degli Stati a causa della continua minaccia al principio della libertà dei mari.

Il monitoraggio internazionale degli atti di pirateria viene effettuato dall'*International Maritime Bureau* (IMB), divisione specializzata dell'*International Chamber of Commerce* (ICC), istituito nel 1981. Reagendo ad un'impennata d'attacchi, nel 1992 l'IMB ha istituito l'*IMB Piracy Reporting Centre*, che ha sede a Kuala Lumpur ed ha il compito principale di supportare le marine nazionali nella salvaguardia dei loro equipaggi e unità mercantili.

3. PROFILO GIURIDICO DEL FENOMENO E SUA CONCENTRAZIONE GEOGRAFICA

La pirateria marittima è un crimine di carattere internazionale (*crimen juris gentium*) previsto dal diritto internazionale consuetudinario e successivamente codificato dalla

Convenzione delle Nazioni Unite di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, ratificata in Italia con legge n. 689/1994. La ratio delle norme internazionali in tema di contrasto alla pirateria è quella di proteggere la sicurezza dei traffici marittimi da attività criminose che mettano a repentaglio la libertà dell'alto mare.

Secondo l'articolo 101 della Convenzione di Montego Bay, costituiscono atti di pirateria "gli atti di depredazione o di violenza compiuti in alto mare o in zone non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato per fini privati dall'equipaggio di un natante ai danni di altra nave".

Ai singoli Stati la Convenzione attribuisce ampi poteri di contrasto al fenomeno che consistono – negli ambiti spaziali previsti nell'abbordare, catturare e dirottare in porto nazionale la nave sospettata di pirateria ed esercitare la propria giurisdizione, applicando le leggi pertinenti, nei confronti degli individui autori del reato di pirateria. Nell'ordinamento italiano la pirateria è definita dall'art. 1135 del Codice della Navigazione, che ricalca l'art. 101 della Convenzione di Montego Bay.

Il fenomeno è concentrato in alcune zone caratterizzate da elevata instabilità politica ed economica nonché in regioni in cui le capacità degli Stati rivieraschi di imporre il rispetto delle leggi sono ridotte o addirittura assenti: Asia sud-orientale e meridionale, America meridionale e area del Corno d'Africa.

Come accennato sopra, le zone di concentrazione della pirateria risultano essere spesso accomunabili alla presenza di *chokepoints* che richiedono all'equipaggio della nave mercantile una cura particolare nelle manovre e un rallentamento evidente della velocità di crociera. Con l'ampliarsi della circolazione marittima e del commercio mondiale molti tra essi sono diventati una risorsa estremamente preziosa e rappresentano alcuni dei luoghi strategici più importanti del mondo.

In generale, negli ultimi anni, gli atti di pirateria si sono concentrati nelle zone attorno a:

- **Stretto di Malacca**

Con una lunghezza di 800 km e un transito di circa 50.000 navi all'anno, lo stretto di Malacca costituisce uno dei più importanti punti di passaggio del mondo ed ha un'altissima rilevanza strategica, poiché è il punto di contatto commerciale tra Europa e Asia pacifica.

- **Stretto di Bab-el-Mandeb**

Collega Mar Rosso e Oceano Indiano tramite il Golfo di Aden e separa il continente africano da quello asiatico. Attraverso Bab-el-Mandeb viene trasportata la maggior parte del petrolio destinato all'Europa e vi transitano circa più di 30.000 navi l'anno.

4. UN CASO SPECIFICO: LA PIRATERIA A LARGO DELLE COSTE SOMALE

Proprio il secondo *chokepoint* analizzato costituisce, in quest'ultimo periodo, l'ambito geografico di riferimento per una serie numerosissima di abbordaggi, sempre più ravvicinati nel tempo e temerari nelle modalità. Il 16 gennaio 2009, l'IMB *Piracy Reporting Centre* ha diramato un rapporto allarmante a causa dell'*escalation* di attacchi che vengono evidenziati nel globo e in generale a largo delle coste somale.

Il Centro ha infatti riscontrato un incremento dell'11% degli attacchi corsari nel mondo e, in particolare, un'*escalation* concentrata nel Golfo di Aden e al largo delle coste somale. Dei 293 abbordaggi del 2008, ne sono stati rilevati 111 proprio riguardo alla rotta marittima che collega il Mar Rosso all'Oceano Indiano e ciò rappresenta un innalzamento estremamente critico delle azioni di pirateria, del circa 200%, in quell'importantissima zona geografica.

La Somalia è un Paese che ormai si può considerare fallito. Dal 1991 è piombato in una guerra civile, cui la Comunità Internazionale ha provato inutilmente a porre termine. Dal 2000, la Conferenza di Gibuti e quella di Nairobi hanno inizializzato un processo di conciliazione di cui ancora è molto difficile prevedere una fine definitiva. Dopo la Conferenza di Nairobi, nel 2004, è stata adottata la *Transitional Federal Charter* che ha ufficialmente segnato la nascita del *Transitional Federal Government* (TFG). Questo nuovo Governo è stato riconosciuto dalla maggior parte dei membri della Comunità Internazionale ma non ha tutt'ora il controllo del territorio e vi sono molteplici forze che si contrappongono al processo di pacificazione del Paese, come le entità separatiste del Somaliland e del Puntland.

Negli ultimi due anni, la pirateria a largo delle coste somale ha dunque subito una fondamentale trasformazione: da attività secondaria dei pescatori a vera e propria attività delittuosa organizzata e condotta da personale efficiente e con supporto tecnologico adeguato.

Inizialmente, infatti, gli attacchi dei pescatori-corsari erano specificamente diretti contro i convogli del World Food Programme (WFP) sui quali la popolazione conta per non precipitare in un baratro di fame ed epidemie.

Ora l'IMB ha calcolato che, nell'ultimo anno, il numero dei filibustieri sia cresciuto da un centinaio circa a quasi 1.600, capaci di portare a buon fine azioni eclatanti come il sequestro della superpetroliera saudita Sirius Star (catturata il 10 novembre 2008 e rilasciata il 9 gennaio 2009, dopo il pagamento di un riscatto di tre milioni di dollari) o l'abbordaggio del cargo ucraino Faina (contenente 33 carri armati, 6 cannoni antiaerei, 6 lanciamissili calibro 122, 36 lanciarazzi e centinaia di proiettili, catturato l'8 settembre 2008 e rilasciato il 5 febbraio 2009 dopo il pagamento di diversi milioni di dollari).

I pirati somali sembrano, dunque, essersi disciplinati secondo una scala organizzativa che è molto simile a quella delle imprese private (con finanziatori, basi logistiche ben attrezzate e tecnologia d'avanguardia per raggiungere lo scopo); in più, per allargare il proprio raggio di azione, alcuni utilizzano le cosiddette "navi madre", unità navali di grande stazza impiegate come vere e proprie piattaforme di partenza in alto mare, dalle quali partono i barchini, molto più maneggevoli e facili da manovrare durante gli assalti.

5. L'AZIONE DELLA MM ITALIANA NEL CONTRASTO ALLA MINACCIA

Il contesto geopolitico di riferimento ha imposto la necessità di implementare strategie di difesa mirate a fronteggiare minacce e crisi anche in aree geograficamente lontane ma strettamente connesse agli interessi vitali per l'economia e la sicurezza del sistema-Italia. Ne è conseguito un ripensamento dello strumento militare ed una sua trasformazione da sistema di protezione territoriale a forza di proiezione e sorveglianza anche a grandi distanze dai confini nazionali, con una connotazione *expeditionary*, caratterizzata da un elevato orientamento interforze (*joint*) e multinazionale (*combined*).

La forza marittima italiana ha sempre avuto in sé una *componente d'altura* con una naturale prerogativa di proiettabilità. Ciò che è cambiato sono le missioni che le unità sono chiamate a svolgere. La minaccia tradizionale rappresentata dalle forze aeronavali di un ben identificato nemico è oggi stata soppiantata da quella imprevedibile e a connotazione asimmetrica tesa a colpire gli interessi economici e a destabilizzare determinate regioni del globo.

La rotta marittima che attraversa le acque del Corno d'Africa riveste un'importanza commerciale fondamentale per l'Italia e la Marina Militare italiana, prima tra tutte, ha

cominciato a monitorare il Golfo di Aden ben prima che si verificasse l'escalation di attacchi del 2008.

Il 60% del commercio estero italiano viaggia per mare e a largo delle coste somale flottano all'anno circa 2.000 unità navali controllate da interessi italiani, 600 delle quali battono bandiera tricolore.

Già nel 2005, infatti, la MM ha contrastato con efficienza ed efficacia la minaccia di attacchi pirati contro mercantili italiani. In particolare, il 21 luglio 2005 la Jolly Marrone, una nave da carico che stava viaggiando al largo della Somalia, è stata attaccata da due piccole imbarcazioni cariche di uomini armati. Il 26 luglio 2005, sempre al largo della Somalia, la nave cisterna Cielo di Milano della Società d'Amico, in navigazione da mar Rosso a Mombasa, è stata attaccata a 85 miglia dalla costa somala da un gruppo di pirati che, a bordo di due piccole imbarcazioni, ha esploso contro l'unità diversi colpi d'arma da fuoco.

In seguito a questi due significativi episodi Confitarma ha chiesto al Ministero della Difesa che fosse avviata l'operazione Mare Sicuro, durante la quale il pattugliatore di squadra Granatiere è stato dispiegato nelle acque del Golfo di Aden per ostacolare gli attacchi pirati alle unità navali commerciali di bandiera. L'unità ha assolto efficacemente compiti specifici di deterrenza e scorta dei mercantili nazionali in transito nell'area, assicurando peraltro una presenza strategica importante.

Tale funzione è stata rivestita anche dalla fregata Euro che, inquadrata nell'operazione *Enduring Freedom*, nel marzo 2006 è intervenuta con successo in difesa della nave cisterna Enrico Ievoli. Nel gennaio 2008, poi, il rifornitore di squadra Etna e il pattugliatore Comandante Borsini sono state dislocate per quattro mesi nel Mar Rosso, nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico per l'operazione Medal '08, tesa in particolare a svolgere attività di presenza e sorveglianza marittima nel Corno d'Africa, a tutela della marineria nazionale. In particolare, il 22 aprile 2008, Nave Borsini ha localizzato e costretto alla fuga una formazione di cinque barchini che si stavano dirigendo a tutta velocità verso il mercantile italiano Neverland.

6. L'ATTUALE SITUAZIONE

In seguito all'escalation di assalti e sequestri del 2008, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per la prima volta nella sua storia, ha emanato una serie di Risoluzioni dal tono estremamente deciso e risoluto che riconoscono la pirateria quale "*minaccia alla pace internazionale e alla sicurezza nella regione del Corno d'Africa*". Ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU, il Consiglio ha autorizzato le Marine da guerra nazionali a perseguire e contrastare con ogni mezzo gli atti di pirateria in alto mare e perfino nelle acque territoriali e sul suolo somalo ma soprattutto a intervenire in aiuto o scorta a qualsiasi unità navale lo richieda, indipendentemente dalla bandiera.

A partire dall'estate 2008 sono state quindi avviate operazioni navali *ad hoc* tese alla salvaguardia della rotta marittima tra Mar Rosso e Oceano Indiano; in più, rispondendo all'appello dell'ONU, singole Marine militari nazionali (ad esempio cinese, indiana e russa) hanno inviato loro unità o gruppi navali *in loco*.

Il Golfo di Aden è quindi ora monitorato e pattugliato da una delle più vaste flotte anti-pirateria mai dispiegate. Tuttavia, l'estrema complessità e diversità delle procedure di cattura e arresto dei pirati, delle RoE e la compresenza di *coalitions of the willing* e di unità schierate in operazioni navali multinazionali vere e proprie, fanno sì che questo immenso contingente internazionale basi la sua principale capacità di deterrenza sulla sua presenza stessa *in loco*, piuttosto che sulle capacità militari o di fuoco.

In particolare, dall'agosto 2008, sono presenti:

• **Combined Task Force 151**

Si tratta di una *task-force ad hoc* anti-pirateria istituita nell'agosto 2008 e operativa dal gennaio 2009 che comprenderà, nella fase di piena operatività, le unità navali di 20 marine da guerra. È a guida USA e alle dipendenze del comando statunitense dislocato nel Baharein;

• **Standing NATO Maritime Group 2 – Operazione Allied Provider (23 ottobre 2008-12 dicembre 2008)**

La SNMG2 ha condotto un'operazione di 8 settimane attivata dal Consiglio Atlantico dopo il summit di Budapest in seguito all'appello dell'ONU al Segretario Generale della NATO per proteggere i convogli del WFP contro gli attacchi pirati. L'Italia ha svolto il ruolo leader in quanto il Contrammiraglio Giovanni Gumiero ha comandato l'operazione e sua flagship è stato il cacciatorpediniere Luigi Durand De La Penne, confermando l'impegno della MM italiana al contrasto alle attività illegali su una rotta così importante per l'economia del Paese.

Infatti, la presenza della SNMTG2 ha evitato i tentativi di sequestro e permesso la consegna di 30.000 tonnellate di aiuti in Somalia.

• **EuNavFor Somalia – Operazione Atalanta**

L'operazione europea è stata lanciata dopo una decisione del Consiglio Europeo, adottata l'8 dicembre 2008, con lo scopo di scortare le navi del WFP e contribuire a salvaguardare la libertà dei traffici e del mare al largo delle coste somale.

Della forza fanno parte le unità navali di Gran Bretagna (il Contrammiraglio Philip Jones è Comandante operativo), Francia, Germania, Grecia (il Comodoro Antonios Papaioannu è Comandante della Forza), Spagna e Italia.

Il nostro Paese contribuisce alla forza europea con Nave Comandante Bettica, inquadrata nelle Forze di Pattugliamento per la sorveglianza e la difesa costiera, nelle acque dell'Oceano Indiano dopo aver partecipato alla rassegna internazionale IDEX 2009 ad Abu Dhabi, negli Emirati Arabi Uniti.

7. PROSPETTIVE FUTURE

"Whosoever commands the sea commands trade; whosoever commands the trade of the world commands the riches of the world, and consequently the world itself". Nel 1610, Sir Walter Raleigh, grande capitano di marina e corsaro agli ordini di Elisabetta I d'Inghilterra aveva capito questa fondamentale verità.

Il commercio marittimo è fondamentale in un modo sempre più globalizzato e paesi politicamente instabili e in cerca di una maggiore visibilità sul piano politico internazionale o organizzazioni emergenti di vario tipo sono più che mai in grado di minacciare le rotte commerciali e minare la stabilità dell'ordine mondiale.

I Paesi che più dipendono dal commercio via mare devono, quindi, essere capaci di mettere in atto operazioni tese a salvaguardare gli scambi economici marittimi. Il potere marittimo dovrà essere adoperato per utilizzare il mare difendendone tutte le risorse.

Il limite più evidente alla repressione efficace degli atti di pirateria è dato dall'inesistenza di una giurisprudenza internazionale comune che regoli le azioni di contro-pirateria nelle acque nazionali del Paese da cui partono gli attacchi e, in più, della completa assenza di trattazione riguardo alla cattura e all'arresto dei pirati.

Prevenire, scoraggiare e dissuadere sono i compiti storici e consolidati dello strumento militare italiano, la cui efficacia è un fattore politico di importanza cruciale nelle relazioni internazionali. Tuttavia, il fatto che tale potere dissuasivo venga esercitato contro manifestazioni criminali come la pirateria marittima invece che nelle controversie fra Nazioni è chiarificatore della pericolosità di tale fenomeno criminoso.

La pirateria moderna presuppone un'efficace azione preventiva oltre che repressiva da attuare tanto in terra che in mare. Si tratta, infatti, di privare i pirati delle loro basi logistiche, di isolarli dalle comunità nelle quali essi vivono, di eliminare le organizzazioni che assicurano il riciclaggio del bottino, di reprimere la corruzione delle autorità locali. Nell'ottica geopolitica più attuale, che evidenzia come i nuovi teatri operativi siano contrassegnati da variabilità, incertezza e diversificazione della minaccia, la pirateria deve essere considerata nella più ampia accezione fenomeno delittuoso attualmente in grado di attentare ai diritti degli Stati costieri sulle zone marittime d'interesse e, più in generale, allo stesso principio della libertà dei mari.

Quindi, un problema che coinvolgendo profondamente gli interessi nazionali, deve essere sottoposto all'attenta e minuziosa valutazione dei vertici politico-strategici del nostro Paese.