



SOMALIA

Un'analisi sul coinvolgimento dell'Italia

Contesto storico e politico

La Somalia non ha avuto un vero e proprio governo nazionale per oltre venti anni, durante i quali è stata un territorio di guerra. Dopo la caduta della dittatura di Siad Barre nel 1991, il Paese è sprofondata in una lunga guerra civile che l'ha reso uno dei territori più violenti e poveri del mondo. In assenza di un'autorità centrale riconosciuta, si è imposto il governo dei diversi gruppi clanici, che si sono violentemente scontrati tra loro. Nel 1995 l'ONU incapace di far fronte alla situazione ritirò le proprie truppe, lasciando il Paese nella mani dei "Signori della guerra". Gli anni successivi sono stati caratterizzati da una situazione estremamente caotica, che ha visto anche il coinvolgimento dell'esercito etiopico e della comunità internazionale (in particolare dell'Unione Africana), l'emergere di istanze separatiste in alcune regioni e la nascita del gruppo islamico estremista Al-Shabaab. A partire dal 2012 si è affermato un governo federale, che ha iniziato un processo di riconciliazione nazionale. La nuova entità centrale ha avuto il sostegno della comunità internazionale, impegnata ad aiutare la riaffermazione della sicurezza nel Paese e la lotta alla pirateria al largo delle coste del Corno d'Africa.

Attualmente l'Italia è impegnata nel Paese con diverse missioni civili-militari dell'Unione Europea e una missione di addestramento. Inoltre, nel 2013 è stato firmato un accordo di cooperazione bilaterale nell'ambito della difesa tra i governi italiano e somalo – accordo attualmente al vaglio del controllo parlamentare.

In considerazione della tormentata storia somala, della tragicità della situazione umanitaria e delle ambiguità degli attori in campo appare necessario interrogarsi sul coinvolgimento italiano, in particolar modo sull'adeguatezza dell'accordo di cooperazione militare. Infatti, le numerose violazioni dei diritti umani, che coinvolgono direttamente e primariamente i bambini, sono imputate anche a quelle forze che collaborano strettamente con le missioni dell'Unione Europea e verso le quali è rivolta l'attività di formazione delle truppe italiane. È imperativo quindi chiedersi quali siano i meccanismi di controllo messi in atto, soprattutto rispetto al fenomeno dei bambini soldato.

Inoltre, non è chiaro quale sia lo scopo e l'opportunità di stringere un trattato di cooperazione con un Paese in cui è ancora in corso un conflitto e le cui condizioni attuali sembrano essere in contraddizione rispetto allo spirito della normativa italiana, che con la legge 185 del 1990 regola il commercio delle armi e, indirettamente, le "apposite intese governative", ovvero la forma giuridica assunta dai trattati di cooperazione militare.

L'accordo di cooperazione bilaterale

L'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo federale della Repubblica di Somalia in materia di cooperazione nel settore della difesa è stato firmato a Roma il 17 settembre 2013. Approvato dal Senato il 26 novembre 2015, è stato trasmesso alla Camera il 30 novembre 2015 (esame non ancora iniziato).

Principali settori: sicurezza e politica di difesa; ricerca e sviluppo; **supporto logistico e acquisizione di prodotti e servizi nel settore della difesa**; operazioni di supporto della pace e operazioni umanitarie; attività di contrasto alla pirateria e altre attività per la sicurezza marittima; **organizzazione delle Forze militari, struttura ed equipaggiamento delle unità militari**; gestione del personale; organizzazione e gestione delle forze militari; questioni ambientali e inquinamento causati da attività militari; formazione e addestramento in campo militare del personale delle Forze Somale di Sicurezza Nazionale; servizi sanitari militari.

Principali modalità: visite reciproche, scambi di esperienze, incontri, formazione e addestramento, esercitazioni militari, partecipazione ad operazioni di peacekeeping e umanitarie.

Rileva in modo particolare l'art. III, comma 1 sul supporto ad ulteriori iniziative commerciali collegate riguardo la cooperazione nel campo dei materiali della difesa. Si individuano, tra le modalità: ricerca scientifica; scambio di esperienza; **approvvigionamento di apparecchiature militari** rientranti nell'ambito di programmi comuni e produzione, ordinate da una delle Parti, conformemente alle rispettive leggi nazionali in materia di importazione e esportazioni materiali militari; supporto alle industrie di difesa e agli enti governativi al fine di avviare la cooperazione nel campo della **produzione dei materiali militari**.

Come si evince dal testo dell'accordo e dalla relazione tecnica presentata dal Governo per accompagnare il disegno di legge, esso è pensato esplicitamente per favorire il commercio di armamenti tra i due Paesi e, secondo logica, nel senso di favorire le esportazioni dall'Italia verso la Somalia,

considerando i rispettivi assetti industriali. La relazione tecnica mette in evidenza inoltre il fine di favorire la sicurezza e la pace nella regione del Corno d'Africa, considerata di interesse strategico per l'Italia, con particolare riferimento alla pirateria marittima.

Il governo non individua alcuna violazione delle norme interne e internazionali che possa ostacolare la ratifica del trattato (ex art. 80 Cost.). Tuttavia, bisogna mettere in evidenza diversi elementi che pongono delle problematicità di non poco rilievo, tra cui: ampie e documentate violazioni dei diritti umani, con particolare riferimento ai bambini soldato; provato coinvolgimento delle forze facenti capo al governo nelle violazioni dei diritti umani; forte e perdurante instabilità politica, sociale ed economica del Paese e forti tensioni interne (con riferimento ad al-Shabaab e alla pirateria); mancanza di trasparenza circa gli eventuali destinatari finali delle esportazioni. Si ricorda che la legge 185/1990 relativa al commercio dei materiali d'arma proibisce le esportazioni verso Paesi in cui vi siano accertate e gravi violazioni dei diritti umani, conflitti in corso, problemi relativi alla chiarezza della destinazione finale dei materiali commerciati e in generale situazioni contrarie allo spirito della Costituzione così come esplicitato dall'art. 11. Sebbene la legge 185 abbia come oggetto specifico la regolamentazione del commercio di armamenti, essa fa riferimento alla possibilità di stipulare delle intese intergovernative entro le quali sviluppare uno specifico regime bilaterale agevolato sul commercio di armi. Dunque, la legge pone le condizioni dette come necessarie solo al fine del commercio delle armi. Tuttavia, considerando che il principale sviluppo pratico di un trattato di cooperazione militare è il commercio di armamenti, è necessario considerare lo spirito della 185/1990 ai fini della valutazione dell'opportunità della ratifica del trattato con la Somalia. Inoltre, la Somalia è attualmente sottoposta ad embargo ONU e UE sulle armi, ulteriore condizione che crea confusione circa la politica di difesa intrapresa dall'Italia.

Violazioni dei diritti umani, violenze e bambini soldato

Secondo le parole dell'esperto indipendente delle Nazioni Unite inviato in Somalia nel 2009 *"la situazione dei diritti umani e del diritto umanitario nel Paese continua ad oscillare tra il male e il peggio, così come è stato negli ultimi due decenni almeno"*¹.

Gli scontri tra le forze governative, l'AMISOM (Missione dell'Unione Africana) e il gruppo armato islamista al-Shabaab continuano nel sud e nel centro del Paese. Nel corso del 2015 oltre **100.000 civili** sono stati uccisi, feriti o costretti a spostarsi a causa di scontri armati e di una situazione

¹ *Report of the independent expert on the situation of human rights in Somalia*, Shamsul Bari (A/HRC/12/44), 17 September 2009, cit. p. 1.

generalizzata di violenza. Tutte le parti in conflitto sono responsabili di violazioni dei diritti umani e delle leggi del diritto umanitario. Le forze di sicurezza governative, le truppe dell'Unione Africana e le milizie alleate, così come i gruppi che combattono contro il governo, sono state responsabili di attacchi indiscriminati, violenze sessuali, arresti e detenzioni arbitrari.

I diversi gruppi armati continuano a fare uso del reclutamento forzoso, incluso quello di bambini, e di rapimenti, torture e uccisioni. Lo stupro e altre forme di violenza sessuale sono estremamente diffuse. L'accesso delle agenzie umanitarie resta limitato a causa dei combattimenti, delle insicurezze e delle restrizioni poste dalle diverse parti in conflitto.

La situazione umanitaria è ulteriormente aggravata dalla presenza di centinaia di migliaia di profughi interni che vivono condizioni drammatiche e non vengono in alcun modo protetti dal governo. Inoltre, numerosi Paesi, tra cui Arabia Saudita, Kenya, Svezia, Olanda, Norvegia, Regno Unito e Danimarca, hanno favorito il ritorno forzato di profughi anche nei territori controllati da al-Shabaab, in violazione delle norme internazionali sul *non-refoulement*.

Secondo quanto riportato da Amnesty International, i bambini sono le vittime principali nel contesto somalo e subiscono abusi da tutte le parti in conflitto. Al-Shabaab continua a reclutare bambini per accrescere le proprie truppe e bambine per sfruttamento sessuale e matrimoni – atti gravissimi, di cui sono accusate anche le milizie che sostengono il governo. Infatti, l'implementazione dei due piani d'azione firmati dal governo nel 2012 per prevenire e porre fine al reclutamento dei bambini soldato non è mai avvenuta. La Somalia, dopo i numerosi appelli delle ong internazionali, ha ratificato nell'ottobre 2015 la Convenzione sui diritti dell'infanzia, ma non il Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Tuttavia pochi passi sono stati fatti verso un concreto impegno per porre fine definitivamente allo sfruttamento dei minori².

L'ultimo Report del Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU per i bambini e i conflitti armati (A/60/926-S/2015/409), rilasciato il 5 giugno 2015, riferisce di una situazione ancora estremamente problematica, soprattutto nelle aree meridionali e centrali del Paese. Sono stati documentati **1.870 episodi di violenze a danno di minori** (1.482 maschi e 250 femmine). Il dato è in calo rispetto al 2013, ma si è ridotta anche la capacità e l'accesso alla verifica degli incidenti. È documentato anche **il reclutamento e l'impiego di 819 bambini** (779 maschi e 40 femmine) da parte di Al-Shabaab (437), esercito nazionale e le milizie alleate (197), Ahl Al-Sunna wal-Jama'a (109) e altri gruppi armati (76). Particolarmente preoccupante è la sempre maggiore diffusione del reclutamento di bambini tra le milizie claniche, la vera base del potere politico in Somalia. Un'ulteriore questione che suscita

² Amnesty International, Somalia Report 2014/2015, <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/somalia/report-somalia/>

preoccupazione è la detenzione dei minori: **286 bambini detenuti** dalle forze governative (229), da Al-Shabaab (44) e altri gruppi armati (4). Sono stati documentati anche 340 "incidenti" che hanno causato **l'uccisione e la menomazione di 520 bambini**, perpetrati dalle forze governative (193), Al-Shabaab (96) e altri gruppi (231). Bambini sono stati uccisi nel corso di scontri armati, spesso nel corso di operazioni condotte da esercito e AMISOM e di attacchi suicidi. È riportato, inoltre, che Al-Shabaab abbia compiuto esecuzioni di minori in pubblico come misura intimidatoria.

Il monitoraggio e il resoconto delle **violenze sessuali** compiute su minori resta difficile soprattutto a causa della paura delle vittime. Un totale di 70 episodi documentati riguardanti **76 bambine** sono stati commessi da forze governative (24), Al-Shabaab (19) e altri gruppi armati (33). Le bambine all'interno dei campi profughi sono particolarmente vulnerabili alle violenze sessuali e ai matrimoni forzati. Almeno 13 casi documentati di rapimenti hanno comportato stupri e matrimoni forzati. **17 scuole sono state oggetto di attacchi** da parte di Al-Shabaab (8), forze governative (6) e altri gruppi armati (3). Le scuole sono spesso utilizzate come centri di reclutamento. Un totale di **133 bambini sono stati rapiti**, da Al-Shabaab (97), dalle forze governative (25) e altri gruppi (11)³. Secondo l'Unicef potrebbero essere **fino a 5.000 i bambini reclutati** che si trovano ancora oggi tra le truppe delle diverse parti in conflitto⁴. Le stesse gravi violazioni dei diritti umani sono riportate anche da Human Rights Watch nei più recenti dispacci del 2016⁵, in cui si chiede alle Nazioni Unite di stabilire con urgenza una commissione investigativa sui crimini commessi nel Paese.

Embargo sulle armi

Nel 1992 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Risoluzione 733 impose l'embargo sulle armi alla Somalia in conseguenza del conflitto in corso e del deteriorarsi della situazione umanitaria. Nel 2007, dopo essere già stato più volte emendato, l'embargo venne rimosso e mantenuto solo per gli attori non statali. La Risoluzione 1744 consentiva la fornitura di armi e equipaggiamento militare solamente per il fine di aiutare lo sviluppo delle istituzioni preposte alla sicurezza e previa notifica e parere non negativo della commissione sulle sanzioni alla Somalia. Tuttavia, la rimozione parziale dell'embargo ha contribuito al peggioramento della situazione. Il gruppo di

³ Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Somalia, Report (A/69/926-S/2015/409), 5 June 2015, online: <https://childrenandarmedconflict.un.org/countries/somalia/>

⁴ Unicef, *UNICEF and the EU work to end Somali child recruitment*, 17 September 2015, http://www.unicef.org/somalia/media_17020.html

⁵ Human Rights Watch, *Somalia: Civilians at Serious Risk*, 27 January 2016, online: <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/somalia-civilians-serious-risk>

monitoraggio delle Nazioni Unite preposto al controllo del rispetto dell'embargo ha più volte denunciato delle violazioni, incluso il dirottamento di armi verso gruppi armati non governativi. Le Nazioni Unite hanno documentato violazioni all'embargo da parte dell'Italia in due occasioni del corso del 2005 con forniture di materiale militare dual-use. **Nel 2014** il Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 2182 ha deciso di ristabilire **l'embargo totale** sulla Somalia, comprendendo anche la fornitura di armi al governo somalo fino al 30 ottobre 2015. Ha autorizzato anche ispezioni per 12 mesi al largo delle coste somale per assicurare il pieno adempimento dell'embargo. L'embargo è stato esteso fino al 15 novembre 2016 (risoluzione 2244). A partire dal 2002 le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono state adottate anche dall'Unione Europea.

Il coinvolgimento dell'Italia nelle missioni internazionali

L'Italia è presente nella zona del Corno d'Africa con diverse missioni civili dell'Unione Europea e con una missione in accordo con l'Unione Africana. Appaiono evidenti l'impegno e il ruolo di assoluta rilevanza dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale e europea con la Somalia.

EUTM Somalia (European Union Training Mission): missione di addestramento delle forze di sicurezza somale, lanciata nel 2010 con il fine di rafforzare il Governo di Transizione Federale e rafforzare le istituzioni somale. Dal 2014 la posizione di Mission Commander è affidata all'Italia, che ha assunto anche la posizione di Strategic Advisor, con la quale l'Italia ricopre il posto di leader dello Strategic Advisory Team quale consulente per il Ministro della Difesa somalo. L'attuale mandato della missione, già prolungato tre volte, scadrà il 31 dicembre 2016. La missione ha contribuito ad addestrare circa 3.600 soldati di diverso grado. La missione opera in stretta collaborazione con il Comando militare statunitense per il continente africano (US AFRICOM), e AMISOM. EUTM comprende a sua volta due missioni Eu complementari: EUNAVFOR Somalia – Operazione Atalanta, contro la pirateria al largo delle coste somale, e EUCAP Nestor per lo sviluppo delle capacità del settore della sicurezza marittima nel Corno d'Africa e nell'Oceano Indiano occidentale. Nel contesto di EUTM l'Italia ha donato in più occasioni equipaggiamenti alle forze somale. La missione comporta anche addestramenti periodici di forze somale in Italia.

MIADIT Somalia (Missione Addestrativa italiana): giunta alla quarta edizione, che si è conclusa nel 2015, la missione ha lo scopo di addestrare le forze di polizia somale. La missione è svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri presso Djibouti nell'ambito di un accordo bilaterale con la Somalia, che si integra in un più ampio progetto formativo patrocinato dall'Unione Africana. A Gibuti è inoltre presente la Base Logistica Avanzata italiana, impiegata a fornire supporto a tutte le iniziative nazionali nell'area.

Ocean Shield: operazione antipirateria della NATO nell'area del Corno d'Africa, a cui l'Italia contribuisce con assetti navali.

Valutazioni finali

Dagli elementi considerati appare evidente la gravità delle violazioni dei diritti umani in Somalia, in particolar modo a danno dei bambini. Appare altrettanto evidente la responsabilità di tutte le forze - incluse quelle governative e l'AMISOM, che cooperano con le Nazioni Unite e le missioni europee e quindi con le truppe italiane.

È chiaro, inoltre, come la situazione di conflitto nel Paese sia tutt'altro che risolta, tanto che è stato reintrodotta da parte dell'ONU l'embargo sulle armi.

Questi fattori pongono la necessità di interrogarsi su quali siano o quali possano essere gli strumenti più efficaci per assicurare che la cooperazione civile-militare attualmente in corso contribuisca anche nel progresso nella lotta alle violazioni dei diritti umani, con particolare riferimento allo sfruttamento dei bambini-soldato.

Inoltre, con esplicito riferimento all'Italia, è inevitabile chiedersi quale sia l'opportunità di rafforzare la cooperazione militare, attraverso un'apposita intesa intergovernativa, con un Paese in conflitto, fortemente instabile, che non offre sufficienti garanzie sulla tutela dei diritti umani, in cui è diffuso l'impiego di bambini soldato, in cui non c'è chiarezza circa la destinazione finale delle armi commerciate e perlopiù sotto embargo.

Infine, se le missioni legate alle Nazioni Unite e all'Unione Europea, in cui è coinvolta con un ruolo primario l'Italia, non sembrano ancora aver dato risultati circa un miglioramento delle condizioni di sicurezza nel Paese, ci si chiede in che modo un accordo che rischia di favorire ulteriormente la militarizzazione del Paese possa contribuire alla sua stabilità.

La presente scheda è stata elaborata da Maria Carla Pasquarelli