

MAURIZIO CREMASCO\*

IL QUADRO DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE  
E GLI ASPETTI DI SICUREZZA RELATIVI  
ALL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO

1. *Le sfide*: a) *La sfida della globalizzazione economica*; b) *La sfida della difesa dell'ambiente*; c) *La sfida dell'AIDS*; d) *La sfida delle risorse*; e) *La sfida dell'immigrazione*; f) *La sfida della criminalità internazionale*; g) *La sfida della sicurezza informatica*. 2. *I rischi*. 3. *Le minacce*: a) *Il terrorismo internazionale*; b) *La proliferazione delle armi di distruzione di massa*. 4. *La sicurezza e l'allargamento dell'Unione*.

È ormai diventata una banalità affermare che il quadro della sicurezza europea non può più essere valutato con i tradizionali parametri del periodo della guerra fredda e del confronto Est-Ovest e che lo stesso concetto di sicurezza non può più essere riferito al semplice mantenimento di un bilanciato rapporto tra contrapposte capacità militari o fondato sulla credibilità della deterrenza.

Oggi, la sicurezza europea dipende sostanzialmente da una serie di elementi che, in forma un po' schematica e forse convenzionale, possono essere catalogati come sfide, rischi e minacce.

### ***1. Le sfide***

Si tratta di quelle situazioni politiche, economiche, sociali e ambientali che incidono direttamente o indirettamente sulla sicurezza e che potrebbero eventualmente trasformarsi in rischi o minacce.

#### *a) La sfida della globalizzazione economica*

Questa sfida, se non è gestita politicamente, coniugando le leggi del mercato insieme a misure adeguate ad aiutare lo sviluppo dei paesi economicamente più arretrati, appare destinata ad approfondire il solco tra paesi ricchi e paesi poveri, alimentando così l'instabilità politica e sociale, radicalizzando la visione di un Occidente teso alla

---

\* Consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali.

colonizzazione economica, sociale e culturale del mondo, incrementando i flussi migratori e favorendo la criminalità organizzata.

### b) *La sfida della difesa dell'ambiente*

Al di là delle polemiche sui risultati delle attuali ricerche scientifiche sull'effetto serra e sulle profonde modifiche che esso appare destinato a portare al clima del nostro pianeta, con forti ripercussioni negative sull'ambiente, sull'economia e sulle condizioni di vita, quello che oggi colpisce è la maggiore rapidità con cui gli eventi previsti dagli scienziati si stanno verificando, e la maggiore certezza dell'impatto del *global warming*, perché corroborata da studi più approfonditi e da una maggiore quantità di dati disponibili.

È evidente che i suoi effetti – siccità, carestie, inondazioni, estinzione di specie animali e vegetali, riduzione della produzione agricola in molte regioni del mondo, esodi di massa dalle zone più colpite dai cambiamenti climatici, aumento di particolari malattie come malaria e colera – sono destinati a pesare, anche se proiettati in una prospettiva di lungo periodo, sulla sicurezza.

### c) *La sfida dell'AIDS*

La diffusione dell'AIDS è ormai diventata una crisi sanitaria e un problema di sicurezza su scala mondiale. Le statistiche presentate dal direttore dell'*AIDS Program* delle Nazioni Unite, in occasione dell'ultima Giornata mondiale dell'AIDS, hanno confermato che, nonostante gli sforzi finora fatti, l'epidemia non mostra segni di recessione e che la risposta della comunità internazionale all'AIDS è ancora del tutto inadeguata.

In effetti, le cifre del rapporto, riferite al dicembre 2003 e relative alle persone che vivevano con l'HIV/AIDS, dipingono un quadro molto preoccupante:

Nord America: 790 000-1,2 milioni

Caraibi: 350 000-590 000

America latina: 1,3-1,9 milioni

Europa occidentale: 520 000-680 000

Africa sub-sahariana: 25-28 milioni

Europa orientale e Asia centrale: 1,2-1,8 milioni

Asia orientale e Pacifico: 700 000-1,3 milioni

Asia meridionale e sud-orientale: 4,6-8,2 milioni

Australia e Nuova Zelanda: 12 000-18 000

Queste cifre danno la chiara misura del problema e devono preoccupare non solo in termini umani, perché l'epidemia attacca le radici stesse delle società – l'AIDS ha già creato oltre 13 milioni di orfani e si stima che nel 2010 il loro numero salirà a 42 milioni – ma anche in termini di sicurezza, perché si tratta di uno degli elementi che possono contribuire ai cosiddetti *failing states*.

#### d) La sfida delle risorse

Il petrolio è considerato una risorsa strategica, in grado di incidere negativamente sull'economia e sulla sicurezza europea sia attraverso un aumento del prezzo che faccia lievitare l'inflazione, sia attraverso una limitazione o interruzione della produzione e dell'esportazione, ossia un nuovo *oil-shock*, comunque indotto, sia nell'eventualità che un unico paese riesca a controllare gran parte delle risorse petrolifere nella regione del Golfo.

Ma vi è un'altra risorsa che sta sempre più assumendo, anche per i cambiamenti del clima, una valenza strategica: l'acqua.

Solo alcuni dati per dare un'idea del problema: ottanta paesi, che comprendono il 40 per cento della popolazione mondiale, soffrono di una scarsità d'acqua tale da condizionare le loro possibilità di sviluppo economico e sociale. Oltre un miliardo di persone non dispone di sufficiente acqua potabile e metà della popolazione del pianeta non ha servizi igienici. Così, oltre tre milioni di persone muoiono ogni anno per malattie che potrebbero essere evitate, avendo la disponibilità di acqua non inquinata e servizi igienici adeguati.

Il consumo di acqua è aumentato sei volte dal 1990 al 1995 e si prevede che nel 2025 due persone su tre dovranno far fronte al problema della scarsità di risorse idriche.

Il problema della risorsa acqua è poi particolarmente preoccupante nella misura in cui interagisce e, sotto alcuni aspetti, si somma all'effetto serra e alla desertificazione di molte regioni del mondo.

Si prevede che, in un prossimo futuro, possa verificarsi un nuovo fenomeno, quello dei *water refugees*, ossia l'esodo di milioni di persone che abbandonano le loro case e la loro terra per mancanza d'acqua, sommandosi a coloro che fuggono dalla violenza e dalla miseria.

Sul piano della sicurezza, la sfida delle risorse è importante per i suoi effetti negativi sulle economie e sulle società di molti paesi; per la destabilizzazione che induce a livello regionale, quando il petrolio e l'acqua dovessero diventare fattori di tensione e di conflitti armati; per

gli effetti sinergici che la progressiva riduzione delle risorse idriche avrebbe sul fenomeno dell'emigrazione.

#### e) *La sfida dell'immigrazione*

Non si tratta solo di considerare il problema nei suoi aspetti più scontati: l'esigenza etica di dimostrare solidarietà umana verso persone che fuggono dalla violenza e dalla miseria; il bisogno dell'economia europea di manodopera estera pronta a svolgere lavori che gli europei non vogliono più fare; e la necessità di prepararsi a gestire società multietniche, anche a causa del basso tasso di natalità degli abitanti della maggioranza dei paesi europei.

Si tratta anche di considerare gli aspetti negativi di un'immigrazione clandestina incontrollata: il radicarsi della criminalità estera sul territorio, con un aumento dei reati; l'apporto di manovalanza che i clandestini possono fornire alle organizzazioni criminali; l'intrecciarsi e l'approfondirsi dei rapporti e della collaborazione tra organizzazioni criminali estere e nazionali, tese al traffico di persone, droga e armi, e allo sfruttamento della prostituzione; la possibilità di forme di rigetto sociale che potrebbero essere strumentalizzate in senso politico; e, soprattutto, l'opportunità che l'immigrazione clandestina offre a elementi eversivi affiliati a gruppi terroristici di entrare nel territorio europeo e di stabilirvi basi logistiche e di supporto.

Proprio per questo l'immigrazione clandestina non è solo una questione da affrontare con solidarietà e giustizia, e con le forze di polizia quando il clandestino diventa delinquente, ma anche un concreto problema di sicurezza.

#### f) *La sfida della criminalità internazionale*

Da molto tempo, la comunità internazionale si è resa conto dell'importanza della lotta contro la criminalità internazionale, ma solo nel dicembre 2000, alla Conferenza di Palermo, 124 paesi hanno firmato la Convenzione sul *Transnational Organized Crime*, intesa a contrastare il fenomeno.

Preoccupanti appaiono i possibili intrecci tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale, in particolare sul piano del supporto logistico (fornitura di armi); le potenziali capacità di influire sulla politica e sull'economia dei paesi attraverso lo strumento della corruzione e della destabilizzazione dei mercati azionari; e l'inserimento delle organizzazioni criminali nei flussi di denaro pubblico.

È evidente che la sfida può trasformarsi in minaccia nella misura in cui le organizzazioni criminali internazionali dovessero dotarsi della capacità di destabilizzare economicamente i paesi nei quali sono maggiormente diffuse, se diventassero più stretti di quanto non siano oggi i legami con il terrorismo interno e internazionale o se, come accaduto in Italia, fosse la criminalità stessa a mettere le bombe.

### g) *La sfida della sicurezza informatica*

La rivoluzione informatica ha portato, insieme all'enorme diffusione del computer come indispensabile strumento di lavoro, all'esplosione di Internet e al commercio *on-line*, la parallela nascita e sviluppo di una serie di attività finalizzate a danneggiare, o addirittura distruggere, il patrimonio informativo di organismi e organizzazioni pubbliche e private.

Inoltre, le infrastrutture dei paesi industrializzati – per esempio, il sistema delle comunicazioni e dei trasporti, i centri delle transazioni finanziarie (dalle borse alle banche), le reti energetiche – sono particolarmente vulnerabili perché dipendono da sistemi computerizzati. È quindi logico supporre che, al di là della quotidiana attività degli *hacker*, nel contesto di molte situazioni di crisi e di confronto, la scelta dell'attacco 'elettronico' sia destinata a diventare prioritaria rispetto ai metodi tradizionali per la sua più elevata capacità di diffusione, per la facilità con cui può essere ripetuta, per le maggiori possibilità che offre di nascondere la vera provenienza.

## **2. I rischi**

Nella categoria dei rischi sono comprese quelle situazioni che, più delle sfide, potrebbero incidere sulla sicurezza e che, a differenza delle sfide, potrebbero richiedere, per farvi fronte, l'uso della forza militare. Anche se è possibile che alcune delle sfide analizzate in precedenza (la criminalità organizzata transnazionale, l'immigrazione clandestina incontrollata, il problema delle risorse, la diffusione dell'AIDS) si trasformino in rischi, o addirittura in minacce, se e quando dovesse aumentare il loro quoziente di pericolosità, sembra esservi un solo rischio reale per la sicurezza europea: il rischio della destabilizzazione regionale e delle crisi dovute a fattori interni o esterni ai singoli stati, con la possibilità che le tensioni portino a conflitti in grado di

tracimare all'esterno, coinvolgendo altri attori (paesi confinanti o non confinanti).

Al di là della situazione interna di quei paesi arabi in cui le tensioni sono alimentate dall'attività di proselitismo e lotta dei movimenti fondamentalisti islamici, oggi le aree i cui sviluppi toccano direttamente gli interessi di sicurezza dell'Europa sono ancora i Balcani, dove persiste un'endemica instabilità e sono elevate le prospettive di confronto; è ancora il Medio Oriente, dove ormai sembra essersi persa ogni speranza di pace; ed è l'Iraq del dopo Saddam dove il conflitto, ancora aperto, sembra destinato a vanificare ogni tentativo di stabilizzazione, permettendo così il previsto, ma molto difficile, cammino verso un governo democraticamente eletto.

### 3. *Le minacce*

#### *a) Il terrorismo internazionale*

Il terrorismo internazionale, condotto oggi soprattutto dalle organizzazioni che si richiamano al fondamentalismo islamico militante, esce da tutti i canoni della guerra convenzionale, ponendosi anche al di fuori della categoria dei conflitti asimmetrici.

Inoltre, apre tutta la vasta gamma degli scenari 'impossibili' ed è libero da vincoli di tempo e spazio. Solitamente molto radicato sul piano ideologico, religioso ed etnico, il terrorismo è il vero prototipo di quella minaccia *multi-faceted* e *multi-directional*, difficile da valutare e prevedere, che la NATO aveva già indicato nel suo concetto strategico del novembre 1991 e che, nella dichiarazione del dicembre 2001, aveva solennemente preso l'impegno di combattere "as long as necessary".

Oggi, il terrorismo internazionale, direttamente o indirettamente aiutato sul piano finanziario e logistico da un unico Stato, in altre parole il 'terrorismo di Stato', appare in declino.

Oggi operano organizzazioni e gruppi con fini politici e con motivazioni più generiche (anti-USA o anti-Occidente), meno gerarchizzati, che fanno parte di movimenti più vasti e articolati rispetto al passato e che traggono il loro principale sostegno economico da finanziamenti privati, o da raccolte di fondi di vario tipo.

Oggi, il terrorismo internazionale appare in grado di colpire dovunque. I terroristi usano i moderni sistemi di comunicazione per

comunicare tra loro, con una tendenza a raggrupparsi in reti più o meno aperte e collegate; trasferiscono il denaro utilizzando le istituzioni finanziarie internazionali; e sfruttano i vantaggi offerti dalla globalizzazione e dalla sostanziale libertà di movimento e di associazione dei sistemi politici occidentali.

D'altra parte, proprio la struttura orizzontale dell'attuale terrorismo e la sua tendenza a operare con un sistema decisionale che lascia ampio spazio alle iniziative dei singoli a livello tattico, rendono più complesse le operazioni di contrasto e più difficili quelle di ritorsione. Naturalmente, ciò che più preoccupa è la possibilità di attentati terroristici con l'impiego di armi nucleari, magari le cosiddette 'bombe sporche', o agenti chimici o armi batteriologiche.

#### *b) La proliferazione delle armi di distruzione di massa*

La proliferazione delle armi di distruzione di massa (*Weapons of Mass Destruction*, WMD), in particolare armi nucleari, e dei loro sistemi di lancio, soprattutto missili balistici, è destinata ad avere ripercussioni significative sulla sicurezza. Essa alimenta l'instabilità regionale e la corsa agli armamenti, apre nuovi scenari di minaccia, di intimidazione e di potenziale aggressione e, sconvolgendo i precedenti rapporti di forza, spinge a una risposta di segno uguale, tesa a ripristinare una situazione accettabile in termini di equilibri militari.

Inoltre, la proliferazione nucleare potrebbe aumentare le possibilità di un uso delle armi nucleari da parte di due paesi in conflitto che siano in possesso di un arsenale nucleare, anche se limitato, ma non siano politicamente, militarmente e tecnicamente capaci di gestirlo e controllarlo: due paesi, cioè, che per immaturità politica e carenze tecnologiche non siano in grado di applicare correttamente i principi della dottrina della deterrenza e che, non disponendo di una capacità di secondo colpo e di un sistema di comando e controllo a prova di errore, siano spinti ad attaccare per primi per sfruttare i vantaggi della sorpresa.

D'altra parte, la proliferazione, anche non nucleare, abbinata al possesso dei necessari sistemi di lancio, rende molto più complesse e difficili operazioni militari di *peacekeeping* e *peace enforcement* che prevedano lo schieramento della forza in un'area fortemente a rischio, perché all'interno del raggio d'azione dei vettori di un paese in possesso di WMD.

Infine, la proliferazione delle WMD offre al terrorismo internazionale, alla criminalità organizzata e a tutti i fanatismi religiosi ed etnici armi capaci di provocare enormi distruzioni e un altissimo numero di vittime, se si tratta di ordigni atomici, sia pure rudimentali (o solo vittime, se si tratta di aggressivi chimici o armi batteriologiche): quindi armi in grado di essere utilizzate, con la sola minaccia di un loro impiego, come strumenti di ricatto politico – un ricatto che metterebbe i governi di fronte a scelte particolarmente difficili – o come mezzi per creare instabilità e caos politico e sociale.

Una diplomazia internazionale univoca, attiva, saldamente ancorata ai principi delle Nazioni Unite e appoggiata dalle maggiori organizzazioni internazionali appare fondamentale per il successo della lotta contro la proliferazione, attraverso lo strumento delle sanzioni economiche e dell'isolamento politico (come nel caso della Libia). L'uso della forza militare non dovrebbe tuttavia essere escluso *a priori*.

L'importanza che normalmente si assegna ai missili balistici come i mezzi preferiti per un impiego delle WMD non dovrebbe far dimenticare che potrebbe essere più semplice e meno costoso impiegare sistemi a medio o corto raggio o missili *cruise* o utilizzare elementi delle forze speciali e dei servizi segreti per introdurre WDM nel territorio del paese nemico, considerando che le *Suitcase Atomic Bombs* (SAB) non sembrano esistere solo nei ricordi del gen. Lebed.

#### **4. La sicurezza e l'allargamento dell'Unione**

Considerando il quadro così rapidamente e schematicamente tracciato, qual è dunque il significato, in termini di sicurezza, dell'allargamento dell'Unione Europea?

Dopo la seconda fase dell'allargamento della NATO, l'allargamento dell'Unione rende più simili le due organizzazioni. Dei venticinque membri dell'Unione, ben diciannove sono anche membri dell'Alleanza Atlantica. Quando anche Bulgaria, Romania e Turchia entreranno nell'Unione il totale salirà a ventidue, con la sola esclusione di Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Cipro e Malta. Ciò comporterà una maggiore omogeneità nei rispettivi processi decisionali, favorendo e facilitando il dialogo e la cooperazione tra la NATO e l'UE, soprattutto nei casi in cui fosse l'Unione a gestire in modo autonomo una crisi regionale, se necessario servendosi, sulla base degli accordi *Berlin Plus*, dei mezzi dell'Alleanza. Inoltre, ben otto dei dieci paesi entrati

nell'Unione dispongono di capacità militari non insignificanti e molti di essi già partecipano, con loro contingenti, alle forze multinazionali che operano nei Balcani, in Afghanistan e in Iraq. Considerando la decisione dell'UE di creare una Forza europea di rapido intervento (FERR) e le passate difficoltà dei paesi dell'Unione, nonostante i circa due milioni e mezzo di uomini sotto le armi, a mettere assieme i 40 000 soldati della KFOR, e la dichiarata impossibilità di poter fornire altri soldati oltre gli attuali 55 000 già schierati all'estero, il fatto che i nuovi paesi europei siano in grado di partecipare, come membri a pieno titolo, al processo decisionale europeo, e soprattutto di contribuire all'operatività della FERR, costituisce un importante elemento di rafforzamento della capacità militare globale dell'UE.

Anche se la sua Costituzione vieta la stabile presenza di forze militari straniere sull'isola, l'ingresso di Malta potrebbe contribuire ad accrescere la flessibilità di impiego delle attuali forze *on-call* dell'Unione Europea destinate a operare nel Mediterraneo, soprattutto di EURO-MARFOR, mentre gli aeroporti dell'isola potrebbero essere utilizzati dalle forze aeree dell'Unione come basi di rischieramento o di sostegno logistico per lo svolgimento di missioni nell'area mediorientale o nordafricana.

D'altra parte, la posizione geografica dell'isola appare particolarmente utile per l'attuazione dei programmi dell'UE per la lotta contro l'immigrazione clandestina, il traffico di stupefacenti e il terrorismo, programmi a cui Malta, secondo le recenti dichiarazioni del Primo ministro Lawrence Gonzi, intende partecipare.

L'allargamento appare destinato a cambiare la politica di sicurezza dell'Unione. Infatti, oggi circa un terzo dei suoi membri sono paesi che hanno subito per lunghi anni il peso di regimi dittatoriali e appare quindi ragionevole supporre che essi porteranno nell'ambito del processo decisionale europeo percezioni di sicurezza e politiche di risposta alle minacce che risentiranno della loro esperienza storica. Come già è avvenuto di fronte all'intervento degli Stati Uniti in Iraq, è possibile che, nella ricerca di una risposta europea a una crisi analoga, tali paesi tendano ad adottare atteggiamenti maggiormente tesi a preservare e a non indebolire il legame transatlantico (non dimentichiamo infatti che gli Stati Uniti rimangono il loro riferimento in termini di garanzie di sicurezza) e quindi a porsi, in questo senso, su posizioni che potrebbero essere diverse da quelle di altri paesi membri, oggettivamente complicando il processo decisionale dell'Unione.

In altre parole, si ha l'impressione che l'allargamento tenderà a

spostare verso Est il baricentro dell'Unione, minando l'asse franco-tedesco nella misura in cui obbligherà Berlino a fare i conti con i suoi interessi economici a Est e la conseguente necessità di inserire in quel contesto non solo i rapporti politici con i nuovi membri, ma anche la risposta alle loro esigenze e percezioni relative ai problemi della sicurezza. Infine, nell'ambito dei rapporti con la Russia, l'accordo – inteso a modificare il *Partnership and Cooperation Agreement* del 1994 – firmato alla fine dello scorso aprile in Lussemburgo dal ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov e dai rappresentanti dell'Unione, anche se centrato sui temi dell'economia e del commercio, indica un mutamento nell'atteggiamento di Mosca riguardo all'allargamento, che non potrà non avere riflessi politici e quindi di sicurezza, soprattutto in una prospettiva di lungo termine.