

# OCCIDENTE

questioni della democrazia, sicurezza e cooperazione nell'area euro-atlantica

TRIMESTRALE DEL COMITATO ATLANTICO ITALIANO



**VENTURONI - LA NATO NEL XXI SECOLO**

**CAROLI - IL VERTICE DELLE POSSIBILITÀ**

**IVANOV - LO STRUMENTO MILITARE  
NELLA GUERRA AL TERRORISMO**

**PISANO - TERRORISMO E STRUMENTI  
DI CONTRASTO**

**LUCIOLI - LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI  
DOPO L'11 SETTEMBRE**

**LOGROSCINO - AFGHANISTAN:  
I PROBLEMI DELLA RICOSTRUZIONE**

**DE MARSANICH - POLITICA INTERNAZIONALE  
IN ASIA CENTRALE**

# OCCIDENTE SUL WEB

Comitato Atlantico Italiano - Atlantic Treaty Association

File Modifica Visualizza Preferiti Strumenti ?

Ingriso <http://www.comitatoatlantico.it/>

## Comitato Atlantico Italiano

Atlantic Treaty Association

Chi siamo Attività Studi Documenti Occidente Club Yata Links @ home

### La lotta al terrorismo

#### La NATO nel XXI secolo

Aut. Guido Venturini



Nel Concetto Strategico dell'Alleanza del 1999, il terrorismo era classificato come un "rischio" ...>>

### Il ruolo dello strumento militare

Sergij Ivanov  
Ministro della Difesa Federazione Russa



La principale caratteristica della nuova situazione internazionale è una ovvia convergenza di interessi dei singoli stati e delle organizzazioni internazionali fondata sulla contrapposizione ad uno stesso nemico. Il nemico è il terrorismo contemporaneo ...>>

### Terrorismo e strumenti di contrasto

Mitrofanov Puzmo  
Comandante della Polizia di Stato (RSF)

Gli attentati dell'11 settembre 2001 comportano un approfondito riesame degli elementi costitutivi del fenomeno terroristico quanto degli strumenti di contrasto ...>>

### Dal Parlamento

L'attività parlamentare dei primi mesi del 2002 nei campi della politica estera e di difesa è stata dominata dalle ripercussioni della partecipazione italiana alla campagna internazionale contro il terrorismo ...>>

### NATO - Russia

#### La Dichiarazione di Roma

NATO e Russia opereranno come partner eguali in aree di comune interesse. Il Consiglio NATO-Russia costituirà un meccanismo di consultazione, formazione del consenso, cooperazione e di decisioni ed azioni comuni su una vasta gamma di questioni di sicurezza della regione euro-atlantica ...>>



#### Russia ed Occidente

Aut. Paolo Finna Cabrero

Il valore storico del vertice NATO di Pratica di Mare e dell'accordo Bush-Putin sulla riduzione delle testate nucleari va misurato non già con il metro di contingenti valutazioni, spesso emotive, bensì con quello di una più durevole ed oggettiva analisi di cause e prospettive ...>>

#### Le origini dell'Accordo

L'avvicinamento della NATO alla Russia non è di oggi ma nasce all'indomani della caduta del Muro di Berlino quando nel Vertice dei Capi di Stato e di Governo NATO tenutosi a Londra nel luglio 1990 l'Alleanza Atlantica definiva l'alleanza URSS non più un avversario ma un partner cui tendere una mano ...>>

#### Il Vertice delle possibilità

Giuliano Corò

Il summit di Roma apre straordinarie possibilità di disegnare una nuova architettura di sicurezza euro-atlantica ...>>

#### La nuova Partnership

Sarà effetto della sfida lanciata dal terrorismo internazionale, ma la lunga reciproca marcia di avvicinamento fra NATO e Russia è giunta ad una svolta decisiva ...>>

### Politica internazionale in Asia centrale

Stavitskiy de Merazovich  
Rettore del Centro Atlantic

Gli avvenimenti in Afghanistan, confermano il fatto che da circa dieci anni in Asia Centrale è in corso un gioco complesso il cui obiettivo è quello di riempire il più velocemente possibile il vuoto, temporaneo, lasciato dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica ...>>

### Afghanistan



#### I problemi della ricostruzione

Alessandro Logozzino

Dieci milioni di mine sparse per il paese, due case distrutte per ciascuna rivista in piedi, strade trasformato in tratturi. E questo orizzonte dell'Afghanistan dopo 23 anni di guerra ...>>

#### Le Organizzazioni internazionali dopo l'11 settembre

Fabrizio W. Lucifora  
Segretario Generale Comitato Atlantico

Dal crollo del muro di Berlino a quello delle Torri Gemelle, le sfide che hanno impegnato le organizzazioni internazionali appaiono distendersi l'ausurio di Clausewitz che teorizzava la guerra come la continuazione di una lotta politica ...>>

### Presentazione del volume

#### "Conflitti non convenzionali nel mondo contemporaneo"

### NATO-Russia 2002

#### Quale collaborazione per l'UE?

### Bulgaria - Varna:

#### inaugurato monumento alla "Solidarietà Atlantica" ...>>

### Albania: Alfred Moisiu eletto Capo dello Stato

Il Presidente dell'Associazione Atlantica Albanese, Alfred Moisiu, è stato eletto Presidente della Repubblica.

### NATO-Russia

#### ed i nuovi scenari internazionali

È stato l'oggetto della conferenza tenuta il 20 Maggio dal dott. Alberto Pasolini Zanelli, inviato speciale de "Il Giornale", presso il Club Atlantico di Bologna.

### Missione dell'ATA a KIEV

### NATO e cooperazione internazionale

È il tema della conferenza che il Segretario Generale del Comitato Atlantico ha tenuto il 30 maggio presso l'Osservatorio Parlamentare.

### Riunione del Consiglio dell'ATA

### NATO-Russia

#### e le Operazioni di Risposta alle Crisi

sono state oggetto della conferenza tenuta il 24 maggio dal Segretario Generale del Comitato Atlantico presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interdipartimento del Centro Alti Studi Difesa (CASD).

### Incontro con l'Associazione della Stampa Estera in Italia

Il Segretario Generale del Comitato Atlantico ha incontrato il 23 maggio i corrispondenti esteri per discutere i temi del vertice NATO-Russia.

### Missione dell'ATA a Mosca

### Terrorismo e mass-media

È il tema della conferenza che il Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della provincia di Bologna, Dr. Claudio Sartini, ha tenuto il 18 aprile presso il Club Atlantico di Bologna.

aggiornato il 7/8/2002  
webmaster fcombyd

Comitato Atlantico Italiano

Risorse del computer



**OCCIDENTE**

questioni della democrazia,  
sicurezza e cooperazione  
nell'area euro-atlantica

TRIMESTRALE DEL  
COMITATO ATLANTICO  
ITALIANO

## L'editoriale

*Il Consiglio NATO-Russia non si limiterà a parlare, ma agirà, non presenterà solo delle analisi, né delle semplici deliberazioni, ma prenderà iniziative decisive. E se noi ci chiediamo perché... c'è una semplice risposta: il nemico comune è là fuori". Questa dichiarazione del Segretario Generale della NATO, Lord Robertson in occasione del vertice NATO-Russia nella base italiana di Pratica di Mare e della nascita del Consiglio a 20, racchiude forse uno degli aspetti più significativi di quanto è avvenuto. A 13 anni dalla caduta del Muro la Comunità euro-atlantica e la Federazione russa decidono di superare i residui concettuali della guerra fredda e soprattutto le incomprensioni ed i sospetti reciproci dell'ultimo caotico decennio per creare una sede istituzionale destinata alla cooperazione nei settori sensibili della nuova sicurezza internazionale. È stata soprattutto la lotta contro il terrorismo, dopo le fiammate delle Twin Towers, a far superare gli indugi a NATO e Russia spingendoli non ad un compromesso formale ma ad una sintesi dei rispettivi interessi fondamentali. La cooperazione NATO-Russia spazierà inoltre dalle operazioni di mantenimento della pace agli interventi di soccorso in caso di calamità naturali ed alla lotta alla diffusione delle armi di distruzione di massa, e vedrà un ampio "fronte della stabilità" e non rivalità e sospetti reciproci. Non è un incontro estemporaneo, quindi, ma parte di una più complessa e articolata modifica di tutto il sistema internazionale. Non a caso, infatti, l'incontro decisivo fra la NATO e la Russia segue all'accordo tra Mosca e Washington per tagliare ancor più radicalmente arsenali nucleari strategici ormai non più funzionali alle nuove esigenze di sicurezza.*

*Come ha ricordato Lord Robertson, al centro di questa nuova dimensione della sicurezza internazionale è una Comunità euro-atlantica chiamata direttamente in causa dalla cruenta esplosione del terrorismo internazionale, ma preparata nei suoi principi e nelle sue strutture ad affrontare la recrudescenza di questa sfida grazie alle trasformazioni incessanti che essa si è imposta per non essere emarginata dai nuovi scenari.*

*Il terrorismo internazionale di matrice politico-confessionale è oggi un fenomeno complesso, dotato di mezzi e strutture sofisticate in grado di colpire le società al loro interno e altrettanto complessa ed adeguata deve essere la risposta costruita all'"interno" delle società democratiche di una Europa e una America le cui strade non devono allontanarsi.*

*Come dichiara l'Ammiraglio Venturoni, la "inequivocabile solidarietà della NATO con gli Stati Uniti" non è altro che il risultato di una coesione consolidata che dai documenti del vertice del cinquantenario alla dichiarazione del 12 settembre sopravvive ad ogni attacco e resta al centro della stessa funzionalità della Comunità euro-atlantica. Mentre NATO e Russia cementano la cornice istituzionale della rispettiva cooperazione, il vertice di Praga del prossimo novembre stabilirà un altro decisivo salto di qualità per una NATO allargata a nuovi partners dell'Est europeo e vedrà anche il consolidamento della cooperazione politico-strategica con l'Europa integrata: NATO ed Unione Europea sono infatti elementi di una stessa strategia di sicurezza e di espansione della stabilità democratica in Europa e nel mondo.*

*E se il futuro istituzionale europeo passa attraverso la neonata Convenzione sul futuro di un'Europa integrata e dotata di una "Costituzione", il battesimo nel 2003 di una "Forza" autonoma di reazione rapida costituirà il completamento necessario anche della "identità" europea nel campo della sicurezza, finalmente più vicina alla meta e non scissa dalla Comunità euro-atlantica.*

**Giuliano Caroli**



**OCCIDENTE**

N. 1/2

2002

Direttore responsabile  
Giuliano Caroli

Coordinamento editoriale  
Fabrizio W. Luciolli

Direzione, Redazione,  
Amministrazione,  
Abbonamento, Pubblicità  
Comitato Atlantico Italiano  
Palazzo Firenze  
Piazza Firenze, 27  
00186 Roma  
tel. 06.6873786  
fax 06.6873376  
occidente@comitatoatlantico.it  
www.comitatoatlantico.it

Stampa Eurolit - Roma

Registrazione Tribunale di Roma  
n. 67 del 21/02/2001

Abbonamento annuale  
€ 20,00  
c/c postale n. 23682008  
Un numero € 6,00

Finito di stampare  
Agosto 2002

Gli articoli ed i contributi pubblicati esprimono le opinioni degli autori ma non necessariamente quelle del Comitato Atlantico Italiano

## SUMMARY

### 1 Editorial

*by Giuliano Caroli*

### ■ CLOSE UP

### 4 NATO in the 21st Century

*by Guido Venturoni*

### 8 Nato-Russia: the Summit of Possibilities

*by Giuliano Caroli*

### 10 Role of the Military in Combating Terrorism

*by Sergei Ivanov*

### ■ THE DEBATE

### 13 Terrorism and Counter-measures

*by Vittorfranco Pisano*

### 29 The International Organizations After September 11th

*by Fabrizio W. Luciolli*

### 35 Afghanistan and the Reconstruction Problems

*by Alessandro Logroscino*

### 38 International Politics in Central Asia

*by Stanislao de Marsanich*

### ■ REGULAR FEATURES

### 45 From the Institutions

### 50 Books Review

### 53 English Digest

### ■ DOCUMENTATION

### 55 Nato-Russia: The Rome Declaration

*Rome, Pratica di Mare, May 28, 2002*

## SOMMARIO

1

### L'editoriale

di Giuliano Caroli

## ■ PRIMO PIANO

4

### La NATO nel XXI secolo

di Guido Venturoni

8

### Nato-Russia: il vertice delle possibilità

di Giuliano Caroli

10

### Il ruolo dello strumento militare nella guerra al terrorismo

di Sergei Ivanov

## ■ LA DISCUSSIONE

13

### Terrorismo e strumenti di contrasto

di Vittorfranco Pisano

29

### Le Organizzazioni internazionali dopo l'11 settembre

di Fabrizio W. Lucielli

35

### Afghanistan: i problemi della ricostruzione

di Alessandro Logroscino

38

### Politica internazionale in Asia centrale

di Stanislao de Marsanich

## ■ RUBRICHE

45 Dalle Istituzioni

50 Libri ricevuti

53 English Digest

## ■ DOCUMENTAZIONE

55

### Nato-Russia: La Dichiarazione di Roma

Roma, Pratica di Mare, 28 maggio 2002



L'ormai storica stretta di mano tra Putin e Lord Robertson davanti al premier italiano Berlusconi sintetizza una svolta epocale ma al tempo stesso tiene a battesimo un nuovo sistema decisionale all'interno di una Comunità euro-atlantica che vede la Russia non dentro il Consiglio atlantico ma parte a pieno titolo di un nuovo e rapido processo di consultazione a tutto campo.

La cooperazione NATO-Russia s'inserisce dopo l'11 settembre in una solida cornice istituzionale che viene a rispondere alle nuove sfide e necessità della sicurezza euro-atlantica. Queste, inoltre, si estendono oggi fino all'Asia centrale, crocevia nevralgico per il confronto con il terrorismo e l'esistenza di vitali risorse energetiche, che non possono non coinvolgere gli interessi di Mosca.

Il Consiglio NATO-Russia rappresenta un fondamentale momento nella storia dell'Alleanza e s'inserisce in quel più ampio processo di trasformazione ed allargamento della NATO che verrà formalizzato nel vertice di Praga e che richiederà un nuovo e più equilibrato rapporto fra Alleati europei e Stati Uniti. ■



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

## VERSO IL VERTICE DI PRAGA

# LA NATO NEL XXI SECOLO

**Amm. Sq.**  
**GUIDO VENTURONI**  
Presidente Comitato  
Militare NATO

**“Nel Concetto Strategico dell’Alleanza del 1999, il terrorismo era classificato come un “rischio”. L’11 settembre ci ha reso consapevoli del fatto che siamo esposti ad una reale minaccia da parte del terrorismo.”**

**N**el Concetto Strategico dell’Alleanza del 1999, il terrorismo era classificato come un “rischio”. Il paragrafo 24 stabiliva che “gli interessi di sicurezza dell’Alleanza possono essere messi a repentaglio da altri rischi di carattere più generale, inclusi atti di terrorismo, sabotaggio, ecc.” L’11 settembre ci ha reso consapevoli del fatto che siamo esposti ad una reale minaccia da parte del terrorismo. Qualunque sia la definizione, è evidente che oggi i terroristi cercano un forte impatto attraverso l’uccisione indiscriminata di persone innocenti, la distruzione delle istituzioni e della struttura delle società moderne. Senza semplificare eccessivamente questo complesso fenomeno, potremmo affermare che, a differenza del passato, gli attuali modelli hanno dimostrato l’esistenza di un tipo di associazione a rete transnazionale, supportata direttamente o indirettamente da stati, e letalmente accresciuta e ricca. L’effetto aggregato di questi fattori, combinato a missioni di tipo suicida, rende il ruolo della deterrenza meno rilevante. Soprattutto è evidente come tali azioni potrebbero essere associate al possibile uso di armi di distruzioni di massa da parte dei terrori-

sti. Infatti questo fenomeno pone alla Comunità Internazionale una sfida strategica multifaccettata. Pertanto, affrontare questa minaccia sta diventando una questione di estrema importanza dove gli aspetti militari sono parte delle soluzioni. Infatti, per avere successo abbiamo bisogno di sincronizzare gli sforzi attraverso azioni militari, economico/finanziarie, diplomatiche e di imposizione della legge in un’ampia scala e nel contesto di una strategia coerente. Tuttavia, vi sono ovviamente delle situazioni dove lo strumento militare riveste un ruolo vitale.

Sotto la dimensione politica, la dichiarazione della NATO del 12 settembre sull’Articolo 5 ha inviato un messaggio senza dubbio potente. Ben oltre il suo contenuto simbolico, questo atto colloca di nuovo in cima alla lista delle priorità la missione “difesa” nel suo significato più ampio, difesa contro minacce asimmetriche e proliferazione delle armi di distruzione di massa. Inoltre, stiamo constatando che questo tipo di difesa ha effetto sulla natura della lotta/guerra contro complesse reti transnazionali e sui limiti dell’area di intervento della NATO. Questo è il cambiamento più significativo rispetto allo scenario strategico del ’99.

L’inequivocabile solidarietà della NATO con gli Stati Uniti è stata inoltre espressa in forma pratica, nel momento in cui il Consiglio ha convenuto che la NATO avrebbe collettivamente adottato otto misure militari specifiche in risposta ad una richiesta di assistenza degli Stati Uniti. Le più visibili di queste sono state il dispiegamento negli Stati Uniti di sette aerei AWACS della NATO in aiuto della loro difesa nazionale ed il dispiegamento delle forze navali permanenti della NATO nel Mediterraneo Orientale. Gli altri sei punti riguardano misure meno affascinanti, ma comunque rilevanti, come lo

## LA NATO NEL XXI SECOLO

scambio di informazioni (uno dei fattori più importanti nella lotta contro il terrorismo), la integrazione civile-militare, permessi di sorvolo, il rapido accesso a porti ed aeroporti e l'avvicendamento nei Balcani. Andrebbe ricordato che il supporto agli Stati Uniti non riguarda solo le attività autorizzate da Bruxelles; l'Articolo 5 copre anche l'assistenza bilaterale data direttamente dai paesi.

Un altro impegno è la risposta a lungo termine, il cosiddetto TRACK 2. Ciò include una varietà di iniziative, che metteranno la NATO nella posizione di difendere e contrastare meglio in futuro la minaccia del terrorismo. Le autorità militari della NATO sono state incaricate dai ministri della difesa, nella loro Dichiarazione sul terrorismo di dicembre, di sviluppare un concetto militare per la difesa contro il terrorismo, secondo la guida politica del Consiglio del Nord Atlantico. I Ministri hanno inoltre incaricato la NATO di rivedere l'efficacia delle politiche di difesa e militare dell'Alleanza, le strutture e le capacità per l'intero spettro delle missioni NATO. E terzo, fra le altre cose, i Ministri si aspettano che la NATO identifichi i miglioramenti che potrebbero aumentare la nostra strategia difensiva contro gli attacchi terroristici in rilevanti settori della Iniziativa sulle Capacità di Difesa (DCI).

Quest'ultimo punto si lega alla questione delle capacità; non nuova ma risalente al '99 il cui sviluppo è di per sé una sfida attuale. Uno dei messaggi chiave che scaturisce dalla preparazione del summit di Praga è che l'Alleanza continua a nutrire l'ambizione di essere in grado di rispondere in maniera flessibile ad ogni possibile contingenza del XXI secolo: pertanto la NATO dovrà adattarsi e modernizzarsi di conseguenza. Combinare i fini con i mezzi implica che la NATO è credibile solo se supportata da autentiche capacità di combattere il terrorismo e

le minacce asimmetriche. Pertanto, la NATO come corpo omogeneo dovrebbe essere fornita di una gamma bilanciata di capacità, qualitative e quantitative, parimenti distribuite attraverso il proprio territorio per minimizzare centri di gravità. Allo stesso modo, considerando che il ricorso a formazioni multinazionali continuerà, in modo tale che tutti gli alleati possano operare efficacemente insieme, nell'intero spettro delle moderne operazioni militari, la NATO dovrebbe armonizzare la pianificazione della difesa e contrarsi sul raggiungimento di capacità aggiornate, rilevanti ed interoperabili. Certamente, il piano di lavoro e l'adattamento delle strutture militari dovrebbero essere collegate alle attività di cui sopra.

Ovviamente gli attuali interessi strategici della NATO non sono limitati alla lotta al terrorismo. La sfida attuale comprende ciò che definirò la rivisitazione delle relazioni con i partners e le nostre operazioni nei Balcani. Per quanto riguarda il primo aspetto, soprattutto si potrebbe dire che gli impegni Euro-Atlantici quali quelli derivati dalla PfP, le relazioni speciali (Russia, Ucraina), sono ben stabilite sviluppate ed in progresso, così come le attività relative al Dialogo Mediterraneo. Ciò premesso, l'allargamento e la rafforzata cooperazione NATO-Russia diverranno centrali nell'agenda dell'imminente Summit di Praga, ed in misura complementare alla già menzionata lotta contro il terrorismo.

Desidero brevemente approfondire brevemente questi due attuali argomenti - che avranno un ruolo centrale nell'agenda dell'imminente Summit di Praga - e la loro interazione. Coerente con la dichiarazione del Summit di Washington - la politica della porta aperta - la NATO intende perseguire un altro round di allargamento e vi è la volontà di compierlo con lo stesso successo del-

**“Coerente con la dichiarazione del Summit di Washington - la politica della porta aperta - la NATO intende perseguire un altro round di allargamento”**

## LA NATO NEL XXI SECOLO

l'ultimo. Al fine di alleviare le preoccupazioni russe che questo non sarà condotto a scapito della sua sicurezza, l'Alleanza si sta sforzando di rendere percepibile da parte russa il concetto che l'allargamento ad est non costituisce un fine esso stesso e che non deve essere visto attraverso il prisma della conquista territoriale. Considerato che la candidatura per l'adesione è una scelta nazionale, stiamo dando rilievo al fatto che allargare la comunità delle democrazie stabili implica l'estendere della sicurezza, della stabilità, della prevedibilità e del benessere. Tutto sommato una situazione doppiamente vincente, nella quale un nuovo rapporto NATO-Russia sarebbe di enorme beneficio per entrambi nell'affrontare le pericolose sfide che rimangono dinanzi. Questo nuovo rapporto sta prendendo forma con la prospettiva di un Consiglio a 20. Così come per l'allargamento, adesso auspichiamo di accogliere nuove nazioni nell'Alleanza, più tardi quest'anno a Praga.

Il MAP (Piano d'Azione per l'Adesione) lanciato nel '99 ha dimostrato di essere uno strumento molto utile nell'aiutare i paesi ad adattare le loro forze armate, aumentare l'efficacia operativa ed a preparare per gli impegni che la nuova adesione comporterà. Nella sfera militare il lavoro è in corso al fine di fornire, in una successiva fase come richiesto, una valutazione sulle relative implicazioni. È inutile dire che l'allargamento ed il nuovo rapporto NATO-Russia avranno un impatto positivo sull'intero scenario geostrategico europeo.

Dobbiamo, inoltre, continuare ad approfondire ed entro una certa misura rimettere a fuoco il nostro impegno con i Partner euro-atlantici, che rappresentano la più grande coalizione permanente del mondo. L'iniziativa EAPC/PfP ha provato di essere uno strumen-

to efficace e di successo. Questa deve mantenere la sua rilevanza, favorendo l'interoperabilità militare e l'efficacia operativa.

Infine, guardando ai nostri più stretti vicini di Bruxelles, siete certamente consapevoli dello sviluppo dell'ESDI nell'ambito dell'Alleanza così come dei suoi obiettivi. Le intese tra NATO ed Unione Europea, anche se a piccoli passi, stanno tuttavia progredendo in maniera stabile per sviluppare una efficace cooperazione. Il processo riguarda il rafforzamento delle capacità militari dell'Europa, per raggiungere una più equa distribuzione degli oneri e delle responsabilità di sicurezza tra le due parti dell'Atlantico. Il principale ostacolo rimane ancora il problema della partecipazione e, com'è noto, un accordo non è concluso sino a quando non si è d'accordo su ogni cosa.

I contatti tra i Comitati Militari della NATO e dell'Unione Europea sono già iniziati e sono in via d'intensificazione. L'obiettivo comune è di evitare duplicazioni, di organizzare gli sforzi così come creare sinergia, massimizzare le risorse ed accrescere l'efficienza attraverso una più stretta consultazione e cooperazione.

Un accenno alle operazioni condotte dalla Nato nei Balcani. Sono certamente un successo, inclusa la più recente iniziativa nella FYROM. Tuttavia, benché sia stato compiuto un sostanziale progresso, SFOR e KFOR appaiono ancora cruciali per un lungo tempo ancora. Negli ultimi sei anni, la natura delle missioni e delle minacce nei Balcani sono cambiate, anche come conseguenza dell'evoluzione democratica nella FRY. Oggi, alcune delle vecchie minacce non ci sono più e le aree di operazione sono colpite da problematiche comuni, quali il crimine organizzato, il radicalismo ed il terrorismo. Ciò pone sia una sfida che un'opportunità.

**«Dobbiamo, inoltre, continuare ad approfondire ed entro una certa misura rimettere a fuoco il nostro impegno con i Partner euro-atlantici, che rappresentano la più grande coalizione permanente del mondo.»**

Per identificare più precisamente la strada da percorrere, SHAPE sta conducendo un'analisi della missione. I risultati e le raccomandazioni saranno disponibili attraverso il Comitato Militare in tempo per gli incontri ministeriali della primavera 2002.

Infine, un ulteriore accenno al futuro della NATO. La Nato è cambiata in modo significativo dal momento della sua costituzione nel 1949 adattandosi velocemente all'evolversi dello scenario strategico. La NATO ha dimostrato di essere l'alleanza di sicurezza di maggior successo nella storia. Il Segretario Generale alla conferenza di Monaco ha citato il Wall Street Journal, che recentemente ha scritto "se la sicurezza fosse un prodotto di mercato, sarebbe difficile pensare ad un miglior "marchio" che quello NATO".

Com'è noto, la pietra di paragone del successo è il risultato; i programmi sono inutili se non raggiungono risultati concreti. La NATO ha avuto successo nell'epoca del dopoguerra fredda in una decade dove la sua stessa esistenza era messa in discussione. L'Alleanza, quando coinvolta, ha superato le aspettative. Ha fermato la guerra in Bosnia nel 1995 e da sei anni vi sta mantenendo la pace. Ha prevenuto una catastrofe umanitaria in Kosovo, vincendo la veloce e decisiva guerra dei 78 giorni, che successivamente ha portato alla caduta della dittatura nella Repubblica Federale di Jugoslavia. Nella Serbia meridionale ha gestito il positivo processo di reinserimento delle forze di sicurezza della Repubblica Federale di Jugoslavia nella Ground Safety Zone, fermando una potenziale e pericolosa rivolta. Ha prevenuto lo scoppio di una guerra civile nella repubblica ex jugoslava di Macedonia, di concerto con l'azione economica e diplomatica dell'Unione Europea; le forze della

NATO sono ancora lì per aiutare a mantenere la pace. La NATO ha sviluppato una partnership unica con l'Ucraina e la Russia ed ha stabilito legami di partnership dalla Croazia al Tajikistan. Storie di successo nella dimensione strategica, completate da altri contributi di vasta portata, nel ruolo di promotore della interoperabilità multinazionale e della creazione di coalizioni.

È tuttavia riconosciuto che la struttura attuale, di fronte allo sfondo del dopo Settembre 2001 ed alle implicazioni riguardanti l'allargamento, presuppone un'ulteriore adattamento. La questione chiave è "A cosa vogliamo la NATO somigli nei prossimi 5-10 anni?" Non ho una risposta a queste domande. Il comune buon senso dice che vi sono certamente dei limiti - restrizioni riguardanti l'Alleanza quando il suo modus operandi è confrontato con nuove dimensioni di rischi e minacce. Desidero riferirmi, per esempio, al suo processo decisionale. Raggiungere il consenso è talvolta difficile e comporta dispendio di tempo. Ma una volta raggiunto, quando sono in gioco interessi vitali, esso porta la forza della legittimità. Ritengo che questa fondamentale natura dell'Alleanza non cambierà. Perciò, per non perdere efficienza, dobbiamo migliorare le nostre capacità di gestione interne ed esterne. È inutile dire che ci sarà a breve un appassionato dibattito a Bruxelles e nelle capitali relativo al futuro corso della NATO, dal momento che le Nazioni devono avere voce sul loro futuro nell'ambito dell'Alleanza. Senza entrare in questo dibattito politico, cosa che è al di fuori delle nostre intenzioni, posso solamente dire che il prossimo evento di Praga, atteso come il summit della trasformazione, fornirà la giusta risposta. ■

*Estratto dall'intervento presso il Nato Defense College, 28/02/2002.*

**“Raggiungere il consenso è talvolta difficile e comporta dispendio di tempo. Ma una volta raggiunto, esso porta la forza della legittimità. Ritengo che questa fondamentale natura dell'Alleanza non cambierà.”**



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

IL CONSIGLIO A 20

# NATO-RUSSIA: IL VERTICE DELLE POSSIBILITÀ

di **GIULIANO CAROLI**  
Direttore Responsabile  
di *Occidente*

Il summit di Roma del 28 maggio tra la Nato e la Russia rappresenta un vertice dalle straordinarie possibilità che fissando rilevanti obiettivi comuni, apre la prospettiva di disegnare una nuova architettura di sicurezza euro-atlantica. Traguardo storico ed allo stesso tempo tappa fondamentale di quel processo di relazioni internazionali che ha subito una drammatica accelerazione all'indomani dell'11 settembre e che vedrà nel prossimo vertice di Praga l'Alleanza impegnata in nuova e delicata fase di ampliamento e trasformazione.

La costituzione di un Consiglio "a 20" tra NATO e Russia e l'adozione della formula del "consenso" per le sue decisioni - su cui ha insistito la diplomazia di Mosca - rappresentano sicuramente gli aspetti più significativi del rinnovato rapporto Nato-Russia che hanno giustificato, allo stesso tempo la cautela che ha circondato la partenza di questa storica intesa.

Sebbene occorrerà sicuramente del tempo per una più ampia omogeneizzazione dei rispettivi interessi, tuttavia la volontà di dar vita a qualcosa di diverso dagli accordi del passato è palese.

Nelle intenzioni dei promotori, infatti, il vertice di Roma si colloca in una dimensione profondamente diversa rispetto all'Atto Fondatore che cinque anni fa a Parigi spianò la strada al primo allargamento

dell'Alleanza ad ex Paesi membri del Patto di Varsavia e che con la costituzione del Consiglio Permanente Congiunto con Mosca arrivò però solo ad un temporaneo compromesso con una Russia allora ancora attanagliata da una forte crisi politica ed economica.

Il Consiglio congiunto ha rappresentato un primo punto di contatto, utile certamente, ma limitato nei suoi obiettivi e con alcune riserve in chi vi partecipava. Momenti critici sui problemi urgenti e improvvisi della stabilità e della pace europea atomizzata nel puzzle dei Balcani non sono mancati, evidenziando un ruolo, comunque prezioso, del Consiglio come foro di comunicazione e consultazione. L'accordo di Roma va ben al di là di un mero compromesso volto a fornire alla Russia di Putin una contropartita in vista della prossima tornata dell'ampliamento a Est.

Il Consiglio a 20 - che sostituisce il Consiglio permanente congiunto - non potrà, pertanto, tradursi in un semplice esercizio diplomatico. Esso mira, invero, a costruire un complesso meccanismo decisionale sul piano della cooperazione politica, economica e militare, in relazione alle comuni fonti di rischi e minacce.

Proprio perché tali rischi non fanno più parte delle previsioni dei politologi ma si sono oggi rivelati come minacce reali, a partire ovviamente dal terrorismo internazionale, il processo di cooperazione che si svilupperà fra i 19 e la Russia non potrà avere più ambiguità, incertezze o valutazioni divergenti all'interno del nuovo organismo nell'affrontare i problemi di quella che è oggi percepita come una sicurezza comune. All'indomani dell'11 settembre gli interessi della Nato e della Federazione russa appaiono, in questo senso, necessariamente coincidenti.

La creazione del Consiglio a 20, inoltre, si inserisce nella formula "modernizzarsi per non essere emarginati" dai grandi fenomeni di trasformazione internazionale che è stata fatta propria dal

**“La costituzione di un Consiglio “a 20” tra NATO e Russia e l'adozione della formula del “consenso” per le sue decisioni - su cui ha insistito la diplomazia di Mosca - rappresentano sicuramente gli aspetti più significativi del rinnovato rapporto Nato-Russia”**

Segretario Generale Robertson. Mentre la Nato entra in nuova fase dell'allargamento, la consapevolezza che la Russia è indispensabile alla sicurezza europea così come essa si presenta dopo dieci anni di "trasformazioni", non si traduce più in una sorta di conto preventivo da saldare per procedere all'allargamento stesso ma anzi in una sua premessa.

D'altra parte il primo processo di ampliamento, lungi dall'essere divenuto il punto di partenza di una nuova guerra fredda fra Russia e Occidente - come affermavano fosche profezie - si è invece rivelato un *trait-d'union* in grado di portare ad un nuovo approccio da parte russa ai problemi della sicurezza dei suoi vicini, con un conseguente affievolimento di quel complesso dell'accerchiamento che pure sembrava dovesse condizionare per ancora molto tempo le scelte del Cremlino.

Il problema fondamentale riguarderà le modalità di applicazione di questo inedito "decision making" a 20 che - come ha dimostrato l'esempio delle guerre nei Balcani - è indispensabile per ambedue le parti ma dovrà avere modalità di esecuzione assai accurate. Lotta al terrorismo internazionale, lotta alla diffusione delle armi di distruzione di massa ed ai loro vettori, operazioni di peace keeping e peace making, operazioni umanitarie e di soccorso, interventi per calamità naturali, sono i temi centrali del documento che tiene a battesimo il nuovo Consiglio; testimoni della "nuova sicurezza" dei nostri tempi e certo poco compatibili con una guerra fredda di cui oggi tuttavia c'è sempre meno memoria storica.

C'è da rammaricarsi che siano occorsi più di dieci anni dal crollo del confronto Est-Ovest per portare a compimento il processo di avvicinamento della Russia alla NATO e che siano state le apocalittiche fiammate delle Twin Towers ad avviare un salto qualitativo nella concertazione tra due mondi ancora così distanti, dissipando le residue diffidenze.

Il fronte comune contro il terrorismo ha costretto ad abbandonare reciproci sospetti; non solo, ha anche modificato l'atteggiamento russo verso l'approccio alla Nato di altri Paesi inseriti nel suo "estero vicino", come l'Ucraina ad esempio, vero e proprio crocevia della stabilità tra l'Europa e l'Asia centrale. Anche se il nervosismo russo per l'adesione dei tre Paesi baltici e la presenza statunitense in Asia centrale non è venuto meno, considerando altresì i complessi problemi energetici, territoriali, etnici e religiosi che caratterizzano quest'ultima area.

Il nuovo rapporto con la Nato permette oggi alla Russia di guardare con minore animosità alla domanda di sicurezza, stabilità e prosperità, che i Paesi dell'Europa centrale sudorientale rivolgono alla comunità euro-atlantica. Non si tratta di ottenere solo il "silenzio dell'orso", come è stato definito, perché obiettivamente non si può puntare su nuovi cedimenti russi, dai quali potrebbero derivare ripercussioni ed instabilità sul fronte interno della Federazione russa o reazioni sullo scenario internazionale. Si confida, invece, che la stessa comunità euro-atlantica favorisca i rapporti destinati ad avvicinare le esigenze di sicurezza della Russia e dei suoi antichi alleati del Patto di Varsavia, consolidando il patrimonio di esperienze acquisite con il Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico, il Partenariato per la Pace e le operazioni congiunte di mantenimento della pace nei Balcani.

Se il Consiglio a 20 avrà successo non sarà dunque solo per la concertazione contro il terrorismo internazionale. La Russia e la comunità euro-atlantica sono chiamate ad avviare un nuovo e più ampio sistema di relazioni se desiderano disporre di uno strumento realmente operativo che vada al di là delle dichiarazioni di principio.

Allo stato di fatto, tuttavia, i resti dell'antico antagonismo dovranno essere liquidati necessariamente in terra di Russia. ■

## NATO-RUSSIA: IL VERTICE DELLE POSSIBILITÀ

**“Si confida, invece, che la stessa comunità euro-atlantica favorisca i rapporti destinati ad avvicinare le esigenze di sicurezza della Russia e dei suoi antichi alleati del Patto di Varsavia, consolidando il patrimonio di esperienze acquisite con il Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico, il Partenariato per la Pace e le operazioni congiunte di mantenimento della pace nei Balcani.”**



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

LA POSIZIONE  
RUSSA

# IL RUOLO DELLO STRUMENTO MILITARE NELLA GUERRA AL TERRORISMO

di **SERGEI IVANOV**  
Ministro della Difesa  
della Federazione  
Russa

**“la principale caratteristica della nuova situazione internazionale è una ovvia convergenza di interessi dei singoli stati e delle organizzazioni internazionali fondata sulla contrapposizione allo stesso nemico. Il nemico è il terrorismo contemporaneo.”**

Non è un segreto che oggi il terrorismo internazionale abbia sfidato non solo un singolo Stato, ma anche l'intera Comunità Internazionale. Siamo tutti convinti che non un singolo paese o nazione siano immuni da questa minaccia.

Pertanto, la principale caratteristica della nuova situazione internazionale è una ovvia convergenza di interessi dei singoli stati e delle organizzazioni internazionali fondata sulla contrapposizione allo stesso nemico. Il nemico è il terrorismo contemporaneo.

I terroristi si aspettavano di intimidirci e dividerci, di approfittare delle divergenze esistenti tra i paesi. Abbiamo risposto con l'unità e la solidarietà.

È giunto il momento di portare la cooperazione antiterroristica su un livello pratico. Innanzitutto, le tattiche del terrorismo hanno subito una trasformazione.

In passato, veniva attuato essenzialmente mediante l'assassinio di capi di stato e di governo, di alti funzionari. Oggi la situazione è cambiata radicalmente. Il terrorismo contemporaneo non è più

rappresentato da azioni individuali scoordinate, piuttosto è caratterizzato da una ampia quantità di diversi attacchi indirizzati contro una sfera di persone ed infrastrutture. Questi attacchi sono programmati attentamente ed eseguiti da personale qualificato e da gruppi ben organizzati. Si può osservare una drammatica crescita del numero di attacchi terroristici cui conseguono numerose vittime e rilevanti danni materiali, così come lo sforzo congiunto da parte di alcuni gruppi estremistici e criminali internazionali per il raggiungimento dei loro fini politici.

In secondo luogo, sono migliorate l'organizzazione delle strutture dei gruppi terroristici così come l'occultamento o la copertura delle loro attività. In molti casi i terroristi hanno cominciato ad operare in piccoli gruppi ed hanno reso più rigoroso il sistema di arruolamento dei nuovi membri. All'interno delle organizzazioni terroristiche è diventata una regola per i singoli gruppi specializzarsi in diversi campi come: finanza, spionaggio e controspionaggio, approvvigionamento di armi e munizioni, esecuzione di attacchi terroristici. Terzo, le forme ed i metodi di terrore sono diventati più brutali.

L'uso negli attacchi da parte delle organizzazioni terroristiche di forme e metodi estremamente brutali accresce il pericolo del compimento di atti cosiddetti "terrorismo tecnologico". In primo luogo, ciò riguarda l'uso o la minaccia dell'uso di armi nucleari, chimiche o biologiche, di sostanze radioattive od altamente tossiche così come tentativi di appropriazione da parte di estremisti di prodotti nucleari o di altri prodotti industriali.

Le cause principali che permettono al "terrorismo tecnologico" di emergere sono le seguenti:

- l'ampia diffusione a livello mondiale ed il facile accesso ad informazioni riguardanti la fisica e le tecnologie nucleari, gli agenti tossici;
- la crescita della produzione e dell'uso di materiali fissili in molti paesi, fatto che aumenta il peri-

colo di una appropriazione di tale materiale da parte di terroristi con l'intenzione di fabbricare dispositivi per esplosioni nucleari o, sembrerebbe più realistico, l'utilizzo di materiali radioattivi per fini terroristici, che gli specialisti chiamano l'"arma sporca";

- Le possibilità da parte dei terroristi di rubare, acquistare o di appropriarsi di vari componenti di sistemi nucleari o di altri sistemi di armi di distruzione di massa.

Vorrei sottolineare che secondo noi questo sarebbe il campo di azione principale per costituire un coordinamento ed una cooperazione a livello internazionale.

I principali bersagli del terrore che coinvolgono l'uso di armi di distruzione di massa possono essere la popolazione civile, sistemi di trasporto, gli impianti nucleari, e gli organi della guida dello Stato. L'esecuzione di attacchi terroristici nucleari è legata alla possibilità di compiere attacchi mediante attentati ad impianti nucleari, a depositi di scorie nucleari e mediante il posizionamento di contenitori con materiale radioattivo in aree densamente popolate.

Tuttavia, considerate le difficoltà per accedere al materiale fissile, le organizzazioni terroristiche cercheranno verosimilmente di procurarsi dei tipi di armi di distruzione di massa più accessibili. L'uso da parte dei terroristi di armi chimiche e biologiche appare, attualmente più probabile. È abbastanza facile procurarsi o fabbricare le componenti di tali armi, produrle nelle quantità necessarie e realizzare attacchi in segreto nelle grandi città con possibili disastrose conseguenze.

Quarto, oggi i terroristi hanno adottato la politica di approfittare dei progressi scientifici e tecnologici.

Lo sviluppo del progresso è all'origine di nuovi tipi di terrorismo il cui potere distruttivo cresce continuamente. Così, la società moderna nella vita di tutti i giorni è diventata dipendente dagli archivi elettronici e dallo scambio dell'informazione. Le questioni riguardanti la difesa, le attività dei servizi segreti e degli or-

gani di imposizione della legge, le attività bancarie, il funzionamento dell'assistenza e dei servizi pubblici delle città ecc., dipendono dal loro uso. In questo contesto, gli elementi vitali per il funzionamento di ogni stato sono diventati accessibili e vulnerabili per mano degli hackers le cui azioni coordinate possono non solo immobilizzare un paese ma causare anche numerose vittime.

Pertanto, oggi, la minaccia del terrorismo elettronico e dell'informazione -terrorismo di nuovo tipo- sta assumendo una speciale rilevanza. Quinto, è in crescita il terrorismo basato sull'odio etnico e religioso. Oggi, rappresentano un pericolo non solo i gruppi di rivoluzionari che partecipano alla lotta.

Vi sono anche numerosi predicatori dell'Islam radicale, incluso l'Islam militante, che sono stati addestrati in centri culturali islamici dell'Arabia Saudita, del Pakistan e dell'Egitto e reclutati dai Islamisti. Un'analisi comparata dello sviluppo della situazione nei Balcani, nel Caucaso del Nord e nell'Asia Centrale rivela che questi sono i predicatori islamici cui è stato assegnato il compito di essere il primo a sostenere una missione a lungo termine di diffusione delle idee del separatismo e dell'estremismo religioso in differenti regioni del mondo.

Allo stesso tempo, i terroristi cercano di inserire un cuneo tra i mondi cristiano ed islamico, di soffiare sulle fiamme di uno "scontro tra civiltà". Ciò non può essere tollerato. Il nostro comune nemico non è né una religione né una nazionalità.

Sesto, sono cresciute sia le risorse umane che quelle finanziarie del terrorismo internazionale.

Oggi, il terrorismo può essere visto come una sorta di prezzo che la comunità mondiale deve pagare per il progresso della globalizzazione nelle relazioni internazionali. I processi di migrazioni in larga scala, che possono rappresentare una seria minaccia alla stabilità ed alla sicurezza non solo in una tranquilla Europa ma per l'intera comunità internazionale sono una delle conseguenze di tale globalizzazione.

## IL RUOLO DELLO STRUMENTO MILITARE NELLA GUERRA AL TERRORISMO

**“Lo sviluppo del progresso è all'origine di nuovi tipi di terrorismo il cui potere distruttivo cresce continuamente.”**

## IL RUOLO DELLO STRUMENTO MILITARE NELLA GUERRA AL TERRORISMO

È noto come i processi abbiano avuto origine dallo sforzo della popolazione di alcuni paesi di entrare a far parte del mondo dei valori democratici universali. Non è un segreto gli immigrati sono guidati dai rappresentanti del mondo intellettuale. Numerosi paesi occidentali stanno attraendo volentieri le "menti" a buon mercato, specie dai paesi poco sviluppati. Secondo le prime conclusioni, tutti i partecipanti dei disumani attacchi dell'11 settembre provengono da questo tipo di immigrazione. Non avendo questi delle solide convinzioni personali possono essere facilmente manipolati da parte dei capi del terrorismo.

L'altra fonte di proventi del terrorismo internazionale è il traffico della droga. A questo riguardo, è sufficiente citare Bin Laden: "Nella guerra contro gli infedeli le droghe rappresentano un'arma pari ad un fucile automatico". Si sarebbe dovuto notare come la narco-aggressione da parte dei Talebani contro i Paesi Europei sia cresciuta di anno in anno, ma numerose persone sono state riluttanti dal notarlo.

La tendenza alla fusione tra gli estremisti islamici ed il crimine organizzato internazionale sta causando implicazioni politiche ed operative alquanto serie per i servizi segreti di diversi stati. Per esempio, il 40% della voce entrate del "bilancio annuale" di Al-Qaida era costituito dai profitti del traffico di droga, mentre la quota proveniente da attività illegali totalizzava il 10-20%. Un altro elemento rilevante è che gli islamici radicali stanno intensamente stabilendo contatti con le organizzazioni criminali internazionali in alcune zone off-shore del mondo, nei porti del Mediterraneo così come con i pirati del Sud Est asiatico.

Pertanto, oggi l'intera comunità mondiale affronta un nemico insidioso e ben equipaggiato. Per combattere efficacemente il nemico, è necessario approntare un meccanismo di cooperazione internazionale, che comprenda l'intera gamma di strumenti - dal-

l'uso della forza militare all'eliminazione delle fonti di finanziamento dei terroristi - che ci permetta di neutralizzare il male.

È vero che oggi è impossibile creare una panacea, una medicina universale per curare la malattia. Pertanto al momento non vi è compito più rilevante che rafforzare la nostra unità nel combattere il terrorismo. Innanzitutto, dobbiamo assicurare azioni congiunte attraverso apparati di imposizione della legge, servizi segreti, finanziari e doganali ed il coordinamento delle politiche d'informazione. Per questo obiettivo è necessario un livello totalmente nuovo di coordinamento tra i nostri paesi.

Desidero sottolineare il seguente assunto. Se qualcuno trova ancora utile dare un "cordiale benvenuto" ai rappresentanti dei gruppi terroristici ceceni così come è avvenuto alcuni giorni fa alla sessione ordinaria dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a Strasburgo, a Washington, o Londra, da parte di rappresentanti ufficiali del Ministero degli Esteri, allora dichiariamo fermamente che tutto il discorrere sulla nostra unità e solidarietà potrebbero rimanere "parole vuote". La Russia è stata uno dei primi paesi ad essere colpita dal terrorismo contemporaneo. Lo abbiamo combattuto da soli. Oggi, è stata costituita una ampia coalizione di paesi preparati a contrastare la minaccia.

Sono convinto che lo strumento militare debba fornire il contributo principale nella guerra contro il terrore, in particolare per ciò che riguarda la distruzione degli apparati logistici e della infrastruttura delle attività terroristiche internazionali.

Dobbiamo creare un'atmosfera di totale rifiuto del terrore nel mondo. Saremo capaci di conseguire questo risultato solo se il "terrorismo internazionale" sarà combattuto attraverso "il diritto e la legalità internazionali". ■

*estratto dall'intervento reso al NATO Defense College. Roma, 4 febbraio 2002.*

**“La tendenza alla fusione tra gli estremisti islamici ed il crimine organizzato internazionale sta causando implicazioni politiche ed operative alquanto serie per i servizi segreti di diversi stati.”**



**OCCIDENTE**

N. 1/2

2002

NUOVE  
MINACCE

# TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

di **VITTORFRANCO PISANO**

*Colonnello di Polizia Militare USA (Ris.)*

***Delimitazione del fenomeno terroristico  
ed analisi dei diversi strumenti di contrasto***

**G**li attentati perpetrati a New York e Washington l'11 settembre 2001 ed il clima di emergenza da essi generato comporteranno, verosimilmente, un graduale ed approfondito riesame tanto degli elementi costitutivi del fenomeno terroristico quanto degli strumenti atti a prevenire, reprimere e contenere il terrorismo e le sue conseguenze.

In attesa che si conoscano compiutamente tutti gli aspetti riguardanti sia la progettazione ed esecuzione del disegno criminoso consumatosi negli Stati Uniti sia le cause della mancata prevenzione, è opportuno tracciare una panoramica delle costanti che caratterizzano il terrorismo e delle misure antiterroristiche disponibili o potenziali.

## **DELIMITAZIONE DEL FENOMENO**

Ai fini dell'opera di contrasto e di contenimento del terrorismo bisogna, in via prioritaria, delimitare l'effettiva o potenziale portata del fenomeno, escludendo quelle fattispecie che vanno meglio classificate sotto altre rubriche. Ogni fenomeno conflittuale, particolarmente se criminoso e violento, va distinto dagli altri e deve essere affrontato con competenza e mezzi specifici.

Mentre gli analisti più rigorosi qualificano il terrorismo contemporaneo come una manifestazione di violenza criminale, politicamente motivata e clandestina, altri osservatori del fenomeno vorrebbero estenderne il significato includendo numerose forme d'intimidazione di altra natura. Questa seconda impostazione allarga smisuratamente la portata del termine terrorismo.

Nell'accezione più rigida e - a nostro avviso - più realistica del termine, il terrorismo contemporaneo corrisponde, dunque, ad una forma di violenza criminale a fini politici o politico-confessionali esercitata, attraverso strutture e modalità clandestine, da aggregazioni subnazionali con o senza l'appoggio di uno Stato sostenitore. Ne deriva che quattro elementi fondamentali differenziano il terrorismo da altri fenomeni politici e criminologici.

La violenza criminale distingue il terrorismo dall'esercizio legittimo della forza da parte degli organi di polizia o delle forze armate. Ai terroristi non può essere attribuito lo status di combattenti in quanto essi non rispettano le norme del diritto internazionale di guerra ed il terrorismo stesso non è giuridicamente assimilabile

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

allo stato di belligeranza. In definitiva, l'atto terroristico costituisce reato a causa del suo intrinseco carattere illecito (omicidio, sequestro di persona, danneggiamento doloso di beni, ecc.) e non trova alcuna giustificazione nell'impegno ideologico o negli obiettivi politici di coloro che lo commettono.

Il fine politico, a sua volta, distingue il terrorismo dalla delinquenza comune e dalla criminalità organizzata. I terroristi perseguono fini politici, mentre i criminali comuni e le organizzazioni criminali perseguono altri fini, generalmente di natura economica. Nonostante la ricorrenza di attività di autofinanziamento da parte di gruppi terroristici (ad esempio, rapine e sequestri) e di rapporti collusivi tra criminalità organizzata e uomini politici, funzionari statali o imprenditori (ad esempio, favori elettorali e riciclaggio di denaro), queste attività sono puramente strumentali. I fini politici dei terroristi e quelli economico-imprenditoriali della criminalità organizzata rimangono invariati e distinti. Questa fondamentale dicotomia non viene intaccata neanche dalla constatazione che l'incidenza della criminalità organizzata può, come spesso avviene, minare l'autorità degli organi di governo ed interferire con l'ordinato svolgimento delle funzioni dello Stato.

La clandestinità ulteriormente distingue il terrorismo dalla violenza politica ordinaria, le cui modalità si manifestano sempre alla luce del sole. Sono espressioni di violenza ordinaria tanto gli scontri fisici tra avversari ideologici o etnici quanto i tumulti, a livello di piazza, d'ispirazione politica.

Infine, l'azione da parte di aggregazioni subnazionali, a prescindere dall'appoggio che possano ricevere da Stati sostenitori, distingue il terrorismo dall'intimidazione e persecuzione che determinati regimi illiberali pongono in essere nei confronti di propri cittadini all'interno del Paese o all'estero. Da tempo, infatti, pur utilizzando in entrambi i casi il termine terrorismo, si distingue tra terrorismo sub-nazionale o dal basso e terrorismo di Stato o dall'alto.

Il terrorismo contemporaneo agisce sia a livello interno sia a livello internazionale. Il terrorismo internazionale, fenomeno meno frequente di quello interno, coinvolge i cittadini o il territorio di due o più Stati. Esso normalmente coincide con lo sconfinamento di lotte politiche riguardanti una etnia, una o più comunità o uno scacchiere geopolitico e viene per lo più adottato come strumento per ottenere un risultato immediato o a breve scadenza.

Gli atti terroristici interni o internazionali commessi con l'appoggio di Stati sostenitori assurgono ad un livello di gravità maggiore, poiché non investono solamente l'ordine pubblico interno, bensì la sicurezza nazionale dello Stato che li subisce. Va in ogni modo tenuto presente che solo una piccola minoranza dei gruppi terroristici intrattiene rapporti proficui con Stati sostenitori.

Sia interno sia internazionale, il terrorismo contemporaneo non sorge dal nulla, ma è influenzato da situazioni di luogo e di tempo. Fattori storici, politici, economici, sociali o religiosi - singolarmente oppure, come normalmente avviene, simultaneamente - concorrono alla nascita e crescita di uno o più gruppi terroristici con circoscritte o estese sfere d'azione. A loro volta, però, le circostanze predette sono sfruttate da un fattore dominante costituito dalla presenza di una o più sottoculture radicali e/o rivoluzionarie.

Gli ambienti radical-rivoluzionari, dai quali eventualmente scaturisce il terrorismo, si ispirano a varie fonti di pensiero politico. Due di queste fonti sono di natura fortemente ideologica, sinistra e destra, ma sia l'una che l'altra sono caratterizzate da diverse sfumature. L'estremismo di sinistra si suddivide in marxista-leninista, anarchico, internazionalista o dedito a cause sociali o ambientali specifiche. Quello di destra abbraccia correnti neo-naziste, nazionaliste o contro-separatiste. Una terza fonte è di natura etnico-nazionalista o etnico-separatista, la cui tendenza ideologica può orientarsi sia a sinistra sia a destra. Altra fonte è poi quella politico-confessionale, anche denominata teocratica. Nella pratica, la visione politica di molti attivisti è spesso superficiale o nebulosa, il che incrementa la loro pericolosità.

Il fenomeno fin qui considerato costituisce ciò che potremmo denominare terrorismo classico in contrapposizione ad un termine sorto più recentemente, il neo-terrorismo.

Il neo-terrorismo non sostituisce ma coesiste, sia nella realtà sia nel regno delle ipotesi, con il terrorismo classico come su descritto. A questo neologismo va riconosciuta una certa utilità pratica nella sua duplice funzione mirante a raccogliere sotto un'unica etichetta inquietanti sviluppi criminologici ed a tracciarne affinità e contrasti rispetto al terrorismo classico.

Cinque componenti fanno capo al neo-terrorismo nell'accezione corrente del termine: il terrorismo religioso/settario, il terrorismo ecologico o eco-terrorismo, il narco-terrorismo, il terrorismo nucleare, biologico e chimico o terrorismo NBC e il terrorismo informatico o cyber-terrorismo.

Le componenti del neo-terrorismo riguardano le finalità (terrorismo religioso/settario ed eco-terrorismo), le modalità d'azione per raggiungere il fine specifico (terrorismo NBC e cyber-terrorismo) oppure tanto le finalità quanto gli strumenti (narco-terrorismo).

Da notare, poi, che la distinzione tra terrorismo classico e neo-terrorismo concerne la portata della minaccia. Il terrorismo classico pone sempre una minaccia nei confronti dell'ordine pubblico ed in determinati casi anche nei confronti della sicurezza nazionale e della stabilità politica regionale. A sua volta, il neo-terrorismo, a seconda delle specifiche manifestazioni, allarga la sfera della minaccia alla salute pubblica, al buon costume, all'ordinato funzionamento dell'economia, all'ambiente e ai sistemi tecnologici di primaria importanza nel mondo contemporaneo.

Va osservato, infine, che i delittuosi fatti dell'11 settembre rispecchiano numerose costanti del terrorismo classico e del neo-terrorismo sotto i profili sostanziali e dinamici. Infatti, gli attentati di New York e Washington (più il rimanente parzialmente fallito nei pressi di Pittsburgh) rientrano sia nella sfera del terrorismo internazionale sia in quella del terrorismo religioso, nel caso specifico, di matrice radicale islamica. Inoltre, nella scelta delle dinamiche, gli attentatori hanno adottato, adattato e armonizzato una serie di tecniche collaudate o comunque già tentate. Ricordiamo il sequestro aereo, la distruzione di aeromobile, il coordinamento di molteplici attentati simultanei o quasi, la tipologia del bersaglio, la ripetizione dell'attentato contro il medesimo obiettivo, la scelta suicida, l'impiego dell'aereo-bomba, che già nel 1994 avrebbe dovuto colpire il cuore di Parigi, e l'assenza di rivendicazione.

## INTELLIGENCE

L'opera di contrasto e contenimento e l'impostazione dei relativi criteri strategici che la ispirano sono improponibili e inattuabili in assenza di una solida base informativa e analitica della minaccia nelle sue multiformi manifestazioni. È pertanto indispensabile iniziare dall'intelligence, che significa conoscenza e cognizione, quindi non il possesso di una semplice notizia, ma d'innomerevoli informazioni raccolte, elaborate, valutate, analizzate e rapportate ad altre di pertinenza. Per essere utili queste notizie debbono essere tempestive, precise, attinenti e continuative. La sfida a cui debbono far fronte gli addetti al settore informativo è sempre ragguardevole, ma in particolar modo quando si tratta del fenomeno terroristico, in quanto caratterizzato, inter alia, da strutture e dinamiche clandestine.

La clandestinità terroristica incide in modo riduttivo su due dei tre strumenti principali di raccolta delle informazioni, quello elettronico (sigint) e quello fotografico (imint), poiché le aggregazioni terroristiche non operano da basi fisse e conosciute e, se attente, si avvalgono contemporaneamente di comunicazioni tramite interposta persona o deposito di messaggi. Il terzo strumento di raccolta, quello umano (humint), offre maggiori possibilità, ma anche in questo caso si riscontrano problemi, giuridici e tecnici, come si osserverà nella trattazione delle operazioni speciali d'intelligence e di polizia. È tuttavia possibile ottemperare, almeno in parte, a queste difficoltà facendo ricorso alla indications-and-warning intelligence ovvero intelligence di prevenzione, cioè una branca dell'intelligence od un processo informativo che si basa su particolari indicatori, ossia segnali di avvertimento e di pericolo. Per quanto riguarda il terrorismo, questo processo può essere riassunto come segue.

- Identificare ogni fattore storico, politico, economico, sociale, religioso o di altra natura passibile di sfruttamento terroristico.
- Determinare la presenza di una o più sottoculture radical-rivoluzionarie potenzialmente

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

portatrici di disegni sovversivi o terroristici.

- Condurre il monitoraggio dell'agitazione sovversiva: tanto la propaganda e le pubblicazioni radical-rivoluzionarie quanto le manifestazioni e le altre attività anti-istituzionali.

- Analizzare gli scritti ideologici e le rivendicazioni di responsabilità di matrice terroristica per identificare i fini ultimi e gli obiettivi intermedi.

- Registrare e catalogare sistematicamente tutti gli atti pre-terroristici e terroristici per delimitare il relativo *modus operandi*.
- Ricostruire la struttura dei gruppi terroristici per valutarne le capacità operative.
- Identificare associazioni, movimenti e reti di appoggio palese e occulto.
- Verificare la presenza di legami internazionali con gruppi affini e/o Stati sostenitori.
- Sondare la sfruttabilità delle debolezze strutturali e degli insuccessi operativi delle varie aggregazioni sovversive e terroristiche.
- Determinare quale tipo di assistenza e collaborazione in termini qualitativi e quantitativi, ed in quali circostanze, i Governi degli Stati alleati o amici possono offrire nell'opera di contrasto.

Ancorché propedeutici sotto il profilo concettuale, i vari elementi di questo processo informativo vanno spesso impiegati simultaneamente, data la varietà delle aggregazioni terroristiche.

Va parimenti tenuto presente che i relativi indicatori o segnali di avvertimento e di pericolo non preannunciano esclusivamente atti di terrorismo classico, ma sono in larga misura applicabili, con i dovuti accorgimenti, alle manifestazioni maggiormente attinenti al neo-terrorismo. I seguenti indicatori, ad esempio, dovrebbero riguardare specificatamente l'aspetto biologico e chimico.

- Formazione di strati oleosi sulle superfici.
- Presenza insolita di animali morti o moribondi in determinate aree.
- Presenza insolita di spruzzi liquidi o vaporosi.
- Presenza incomprensibile di odori particolari.

- Attività di disseminazione insolita o proibita di sostanze liquide o gassose.

- Presenza di nubi basse o foschia non dipendenti da condizioni atmosferiche, di nubi di polvere o di granelli fluttuanti o colorati.

- Presenza di numerose persone, in aree affollate, con abbigliamento fuori stagione o munite di mezzi di protezione respiratoria.

- Affluenza o ricorso insolito agli ospedali o alle cure sanitarie.

- Presenza di anomalie mediche, fra cui nausea, respiro affannato, convulsioni, disorientamento o altri sintomi non direttamente collegabili a malattie naturali.

In quanto l'attività d'intelligence comporta non solo la raccolta, ma anche l'analisi delle informazioni rapportate ad altre già disponibili, è fondamentale che l'analisi sia rigorosa e realistica. Non va poi dimenticato che, nel contrasto sia al fenomeno terroristico sia ad altre minacce, l'utilità dell'apporto dell'intelligence dipende sempre dalle valutazioni, convinzioni, scelte e decisioni delle più alte autorità politiche nazionali.

Con particolare riferimento ai drammatici fatti di New York e Washington, risulta chiaro che si sono verificate carenze d'intelligence. Per il momento si possono formulare diverse ipotesi, fra cui, il coordinamento difettoso fra i vari servizi che costituiscono la intelligence community degli Stati Uniti o tra questa ed i rispettivi servizi dei Paesi alleati; l'insufficiente raccolta di notizie utili in tempo utile; errori di valutazione o di analisi; l'impossibilità di vagliare tempestivamente la massa delle informazioni pervenute per il tramite dei mezzi di raccolta; oppure un eccessivo affidamento sugli strumenti sigint e imint a scapito dello humint, quest'ultimo, come su notato, di particolare utilità nel contrasto al terrorismo.

### CITTADINI ED ENTI PRIVATI

La prevenzione e la repressione del fenomeno terroristico possono essere notevolmente facilitate dalla collaborazione dei cittadini e degli enti privati con le forze preposte al contrasto della minaccia. Affinché i cittadini collaborino in modo fattivo, essi debbono essere adeguatamente sensibilizzati e informati. Il cittadino informato e consapevole dei rischi è in condizione di esercitare la vigilanza del caso, ridurre la propria vulnerabilità e riferire eventuali segnali di avvertimento e di pericolo.

Un passo avanti in questa direzione è stato fatto da alcuni Stati con la pubblicazione perio-

dica di relazioni sulla portata della minaccia. Esempi calzanti sono la Relazione sulla Politica Informativa e di Sicurezza, redatta semestralmente in Italia dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; la relazione annuale del Servizio per la Protezione della Costituzione della Repubblica Federale di Germania e quella del Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia della Confederazione Elvetica; le due relazioni annuali curate dal Dipartimento di Stato americano: l'una sull'andamento del terrorismo internazionale, l'altra sulla vulnerabilità dei propri cittadini a livello globale; la relazione annuale del Dipartimento di Giustizia americano sul terrorismo interno; e le frequenti relazioni curate dal Servizio Sicurezza e Intelligence Canadese. Tutti questi documenti costituiscono sintesi di informazioni più vaste e spesso di natura riservata. Potrebbe essere opportuno un loro ampliamento, nei limiti della sicurezza operativa, nonché una maggiore diffusione delle stesse.

Un'altra iniziativa di analoga valenza è stato l'inserimento di articoli, documenti e recensioni attinenti al terrorismo in riviste legate ad organi istituzionali quali *Per Aspera ad Veritatem*, pubblicata in Italia dal Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica.

A queste iniziative di pubblica informazione vanno aggiunti i convegni, le conferenze stampa e le interviste che coinvolgono rappresentanti degli enti preposti all'opera di contrasto e contenimento. Anche a questi strumenti sarebbe opportuno dare maggiore risalto sotto il profilo didattico piuttosto che, come spesso avviene, sotto quello giornalistico.

Se estesa agli istituti accademici, l'opera di sensibilizzazione e informazione può rivelarsi inestimabile. Alcune università, particolarmente nel mondo anglosassone, hanno già istituito corsi sul terrorismo, sui nuovi rischi multidimensionali e multidirezionali e sulla sicurezza aziendale, anche con particolare enfasi sull'informatica. Una proposta, proveniente dalla Cattedra di Sociologia del Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza", riguarda la costituzione di una Consulta Universitaria per la Violenza Politica e il Terrorismo. L'apporto universitario è in condizione di produrre un sensibile approfondimento della materia e rafforzare concretamente il rapporto tra ricerca accademica, da un lato, e le inchieste parlamentari e le indagini giudiziarie o di polizia, dall'altro.

L'opera di sensibilizzazione e informazione dovrebbe comunque iniziare sin dalle scuole medie. Uno sforzo in tal senso è stato compiuto, ad esempio, dal Comitato Atlantico, che per diversi anni consecutivi ha incluso una lezione sul terrorismo nel Corso di Aggiornamento per Docenti delle Scuole Secondarie Superiori da esso organizzato a Roma. Un'altra possibilità potrebbe essere la preparazione di videocassette da parte di enti specializzati per la distribuzione presso le scuole ed inserite in programmi di educazione civica.

## **TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO**

Non meno auspicabile è la collaborazione degli enti privati - imprenditoriali e di altra natura - con le Autorità statali ai fini del contrasto preventivo e del contenimento del fenomeno. Le imprese in particolare vanno incoraggiate nello sviluppo di criteri di monitoraggio della minaccia attinente al loro settore (ad esempio, quello bancario onde rendere più arduo il finanziamento clandestino di aggregazioni violente ed eversive) nell'adozione di misure di protezione passive complementari a quelle che rientrano nella sfera della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale da parte dello Stato e nel mantenimento di contatti sistematici con gli organi di polizia per lo scambio d'informazioni di reciproca utilità. Importantissime aree in cui la vigilanza interna aziendale può fattivamente ausiliare i compiti delle Autorità statali sono poi i settori energetici e chimico-farmaceutici e quelli riguardanti le infrastrutture e i trasporti.

Possono essere citati come esempi d'incoraggiamento e sviluppo dei rapporti attinenti alla sicurezza tra Stato e privati i riconoscimenti simbolici annuali concessi dal Dipartimento della Difesa degli Usa alle industrie che si distinguono per programmi di sicurezza o antiterroristici particolarmente efficaci o innovativi e l'*Overseas Security Advisory Council* (Consiglio Consultivo sulla Sicurezza all'Estero), il cui scopo è l'intensificazione dei rapporti nel settore della sicurezza aziendale tra il Dipartimento di Stato e le società americane, o loro affiliate, d'oltremare.

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Con riguardo alla collaborazione nel contrasto alla criminalità informatica, la cui attinenza si estende all'aspetto neo-terroristico, è stata avanzata una proposta degna di nota. La minaccia informatica andrebbe divisa, secondo la terminologia inglese, in tre categorie: quotidiana (everyday), potenzialmente strategica (potentially strategic) e strategica (strategic).

Questa triplice categorizzazione della minaccia andrebbe accompagnata da una ripartizione dell'opera di contrasto affidandone la relativa responsabilità al settore privato per quella quotidiana, allo Stato per quella strategica e a entrambi i settori, pubblico e privato, per quella potenzialmente strategica. Infine, nei casi in cui vi sia una carenza di specialisti appartenenti alla Pubblica Amministrazione è opportuno, previo eventuale rilascio di nullaosta di sicurezza, avvalersi dell'impiego saltuario o ricorrente di specialisti privati. L'utilizzo di professionisti provenienti dal settore privato può rivelarsi particolarmente proficuo nell'addestramento del personale addetto all'antiterrorismo per garantire un approccio multidisciplinare nell'insegnamento della materia.

### MASS MEDIA

Indubbiamente utile è il ruolo che svolgono i mass media ai fini della conoscenza ed analisi dei fatti e degli sviluppi attinenti al terrorismo. Dalla loro opera ne traggono beneficio sia i cittadini e gli enti privati sia gli organi preposti al contrasto. In molti casi, il giornalista - non sottoposto a vincoli che condizionano polizia, servizi di sicurezza e magistratura - può stabilire contatti privilegiati ed esplorare piste redditizie. Per converso, i mass media possono produrre effetti controproducenti: talvolta essi tendono a fungere da cinghia di trasmissione per la propaganda terroristica, a pubblicare o mettere in onda servizi non obiettivi e a proporre il terrorismo come una forma d'intrattenimento o a trattarlo andando alla ricerca del sensazionale.

Per sfruttare gli aspetti positivi e ridurre quelli negativi insiti nelle dinamiche dei mass media è fondamentale che gli organi di contrasto stabi-

liscano con il quarto potere un rapporto di collaborazione impostato sul reciproco rispetto, nonché su rigide norme di legalità e correttezza professionale. È parimenti essenziale che i rappresentanti degli organi ufficiali competenti si astengano da dichiarazioni che si prestano a interpretazioni errate o eccessivamente estensive nei confronti della minaccia. La saggiistica è quasi unanime nell'escludere il ricorso alla censura, mentre viene ripetutamente invocata l'autodisciplina da parte dei mass media.

È degno di nota il fatto che, un mese dopo gli attentati di New York e Washington, cinque reti televisive americane hanno deciso di condensare, piuttosto che inviare in onda nella loro totalità, le dichiarazioni propagandistiche e gli appelli registrati da Osama bin Laden, presunto architetto dei predetti attentati.

### PREPARAZIONE TECNICA

Affinché si sensibilizzi il loro spirito di vigilanza anche quando impegnati in altri compiti d'istituto, l'opera di contrasto richiede che tutti gli appartenenti ai corpi di polizia ed ai servizi di sicurezza ricevano una preparazione di base attinente sia al terrorismo classico sia alle varie componenti del neo-terrorismo. Tale preparazione di base andrebbe estesa agli incaricati di pubblico servizio ed ai dipendenti degli istituti di vigilanza privata, onde potenziarne l'utilità nella propria sfera di competenza e renderli idonei allo svolgimento di compiti ausiliari in appoggio alle forze dell'ordine nell'ambito dell'antiterrorismo.

È contemporaneamente necessaria una preparazione approfondita sugli stessi temi per il personale delle forze dell'ordine, dei servizi di sicurezza e della magistratura specificamente addetto a funzioni di contrasto al terrorismo.

Per trarne un'efficacia ottimale, l'addestramento antiterroristico va appunto articolato su due corsi tipo, uno basilare ed uno avanzato da inserirsi, con i dovuti adattamenti e accorgimenti, nei programmi di formazione per diverse categorie di personale. Il primo corso tipo, di durata relativamente breve, deve fungere da introduzione alla materia come parte dell'addestramento professionale generale ed essere obbligatorio per tutto il personale con compiti afferenti la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Il secondo, di più lunga durata, deve curare la preparazione degli specialisti. Entrambi i corsi debbono comprendere gli stessi insegnamenti e distinguersi l'uno dall'altro solo per quan-

to riguarda l'approfondimento della materia. In entrambi i casi, i corsi tipo predetti debbono includere - oltre ad un'analisi del terrorismo classico e del neo-terrorismo, con le dovute distinzioni rispetto ad altri fenomeni - una disamina di tutti gli aspetti riguardanti le aggregazioni terroristiche, cioè strutture basilari, caratteristiche strutturali, organico del personale, reclutamento, profilo socio-psicologico degli attivisti, addestramento, bersagli e relativi criteri di selezione, modus operandi, sicurezza interna e comunicazioni, rivendicazione degli attentati, documenti propagandistici, logistica e finanziamento, norme di comportamento in prigionia, autoimmagine di gruppo e fattori limitativi. Detti aspetti sono fondamentali anche ai fini del monitoraggio dei segnali di avvertimento e di pericolo nell'ambito dei compiti d'intelligence

A proposito degli attentati dell'11 settembre, non va dimenticato che diverse funzioni attinenti alla sorveglianza e sicurezza aeroportuale venivano svolte da personale delle stesse linee aeree o comunque non appartenente alle forze di polizia e verosimilmente privo di un addestramento adeguato in questo settore.

### IMPOSTAZIONE ANTITERRORISTICA

Ogni strumento di contrasto deve essere strettamente collegato alla politica antiterroristica ufficialmente dichiarata o impostata di fatto dai singoli Stati nei confronti della minaccia proveniente dall'interno e dall'esterno del proprio territorio.

A questo riguardo va subito notato che i codici penali nazionali e le leggi a loro complementari normalmente non definiscono il terrorismo, così come non esiste una definizione uniforme del terrorismo recepita dalla comunità internazionale. Ora, in quanto l'atto terroristico costituisce reato a causa del suo intrinseco carattere illecito (omicidio, sequestro di persona, danni materiali et alia), l'ordinamento giuridico dei singoli Stati prevede le relative pene imponibili agli autori degli atti specifici, ma questo ovviamente non equivale all'impostazione di una politica antiterroristica.

Mentre il terrorismo è universalmente condannato da ogni Stato (compresi quelli che sostengono determinati gruppi terroristici), variano nel contempo la percezione della minaccia e la valutazione dei mezzi idonei per l'opera di contrasto. Ad esempio, gli Stati Uniti, in quanto minacciati soprattutto dal terrorismo

internazionale, tendono a contrastare sistematicamente e duramente quell'aspetto del fenomeno; a loro volta, le altre nazioni occidentali normalmente nutrono maggiori preoccupazioni per il terrorismo interno e spesso affrontano in modo più flessibile quello internazionale, avvalendosi anche di metodi di persuasione relativamente miti quali il dialogo critico con gli Stati sostenitori

del terrorismo internazionale. Spesso sorge altresì il problema della qualificazione della violenza rapportata al fenomeno dei cosiddetti movimenti di liberazione nazionale, aspetto che incide profondamente sull'atteggiamento antiterroristico dei Paesi del Terzo Mondo e, di riflesso, dell'Assemblea Generale dell'ONU. Pur in presenza di divergenze formali o sostanziali nei settori su richiamati, la minaccia terroristica impone ad ogni Stato la necessità di approntare, sviluppare o consolidare strutture e metodi operativi di contrasto.

La prima linea di difesa è costituita dagli strumenti già trattati: l'intelligence, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'addestramento professionale.

La seconda riguarda l'opera di prevenzione e repressione all'interno del territorio nazionale. Questo aspetto necessita l'enunciazione di direttive inequivocabili, l'attribuzione di competenze specifiche agli organi che debbono eseguirle e la designazione di un ente con competenza primaria ai fini del coordinamento. Ad eccezione dell'esigenza di chiarezza nell'enunciazione delle direttive, tutte le componenti di questa linea di difesa debbono tenere conto della particolare struttura che caratterizza gli ordinamenti giuridici dei vari Paesi: sistemi costituzionali unitari o federali, regimi presidenziali o parlamentari, la diversa articolazione della Pubblica Amministrazione, ecc.

La terza linea di difesa concerne l'opera di prevenzione e repressione della minaccia contro gli interessi nazionali all'estero. Anche in questo caso è di rigore una presa di posizione inequivocabile. È parimenti necessario predisporre mezzi e

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

procedure rapidi ed efficienti di collaborazione bilaterale e multilaterale con altri Stati a vari livelli delle rispettive Pubbliche Amministrazioni. La competenza primaria, ai fini del coordinamento, è attribuibile in ogni caso al dicastero preposto agli affari esteri. Debbono, altresì, rientrare in questa linea di difesa specifici piani di contingenza che prevedono azioni unilaterali ove non intervengano in ausilio gli

accordi internazionali o altre forme di collaborazione bilaterale o multilaterale.

La quarta linea di difesa è costituita dall'opera di contenimento dei danni causati dal singolo atto o serie di atti terroristici sia all'interno del territorio nazionale sia contro interessi nazionali all'estero. Ancora una volta le direttive debbono essere chiare. Debbono contemporaneamente essere predisposti - ed sperimentati in numerose e multiformi esercitazioni - i piani ed i soccorsi di emergenza attribuendo, anche in questo caso, la competenza primaria ad un ente specifico. Se l'intervento deve espletarsi all'estero, è necessario il coordinamento con le competenti autorità straniere a livello diplomatico e tecnico. Oltre alla predisposizione di vaccini per l'immunizzazione contro determinati agenti tossici di possibile impiego terroristico, rientra in questa linea di difesa la disponibilità di mezzi per l'evacuazione delle vittime e di strutture per il loro ricovero. Parte integrante del programma di contenimento dei danni è anche la previsione di aiuti finanziari alle vittime e alle loro famiglie. Se accuratamente pianificato, di particolare utilità può infine essere l'impiego di organizzazioni di volontariato.

### ACCORDI INTERNAZIONALI

In assenza di una disciplina organica dell'opera di contrasto a livello internazionale, dodici convenzioni e protocolli, nessuno dei quali definisce il terrorismo, fanno parte del repertorio antiterroristico impostato dall'ONU dal 1963 ad oggi. Ciascuno di questi accordi mira alla prevenzione o repressione di fattispecie violente e criminose, le cui motivazioni, in quanto non definite nel testo, possono essere terroristiche o di altra natura.

È significativo notare che, a seguito degli attentati dell'11 settembre, l'Unione Europea, organizzazione internazionale di natura regionale, sta mettendo a punto un piano di armonizzazione in materia di terrorismo. Questo piano mira, inter alia, a produrre una definizione comune del reato di terrorismo e un mandato di cattura europeo.

Nel loro complesso gli accordi internazionali vigenti prevedono, a seconda della materia regolata, la tutela o la salvaguardia degli aeromobili, degli aeroporti e della navigazione aerea; della navigazione marittima e delle piattaforme marittime; delle persone internazionalmente protette, cioè le alte cariche statali e gli agenti diplomatici; dei materiali nucleari; e degli esplosivi al plastico. Sono inoltre perseguibili la presa di ostaggi e gli attentati terroristici (termine effettivamente utilizzato nella convenzione specifica ma non definito) con esplosivi ed è prevista la repressione del finanziamento del terrorismo.

L'efficacia delle previsioni contenute in questi accordi è condizionata dalla mancata sottoscrizione, ratifica o applicazione da parte di diversi Stati.

### DIPLOMAZIA

La diplomazia è un mezzo particolarmente idoneo sia all'impiego autonomo sia in appoggio ad altri strumenti nel contrasto al terrorismo internazionale o con risvolti internazionali.

Le iniziative diplomatiche hanno dato vita, fra l'altro, all'iter necessario per il raggiungimento degli accordi internazionali sopra riassunti ed a numerose conferenze accompagnate da dichiarazioni congiunte, il cui peso normalmente spazia dalle manifestazioni simboliche di solidarietà e collaborazione tra Stati all'adozione di misure restrittive nei confronti di Stati promotori e sostenitori del terrorismo.

Di particolare concretezza è stata la riunione dei ministri degli affari esteri e degli interni in occasione del G-8, che ha riunito a Parigi, nel luglio 1996, gli otto grandi dell'economia mondiale. Le 25 misure ivi proposte sono riconducibili a sei categorie principali: (1) potenziamento della collaborazione e strumenti antiterroristici; (2) prevenzione, repressione e misure punitive; (3) disciplina in materia di asilo, frontiere e documenti di viaggio; (4) ampliamento degli accordi internazionali; (5) monitoraggio e controllo della raccolta

dei fondi; e (6) miglioramento dello scambio d'informazioni. Queste proposte, come in ogni altro caso analogo, sono comunque soggette all'applicazione discrezionale dei singoli Stati.

La diplomazia si è dimostrata utile anche sotto altri aspetti. Possono essere citati diversi esempi. La Francia ha ottenuto dal Sudan la consegna, in agosto del 1994, del noto terrorista internazionale Carlos, il cui ultimo rifugio è stato Khartoum. Fra i successi diplomatici degli Usa vanno annoverati lo smantellamento in Giordania, in aprile del 1994, di strutture terroristiche locali di Hamas con la relativa espulsione di alcuni capi in maggio del 1995; taluni provvedimenti restrittivi da parte dell'Arabia Saudita, in aprile del 1994, nei confronti di propri cittadini finanziatori del terrorismo di matrice islamica radicale; e nove casi di consegna (da distinguersi dall'extradizione), tra il 1993 e il 2000, di terroristi ricercati all'estero.

All'indomani degli attentati dell'11 settembre, gli Stati Uniti, avvalendosi dello strumento diplomatico, hanno progressivamente ottenuto varie forme di supporto da oltre 70 Stati di ogni continente, incluse alcune nazioni di cultura islamica. L'appoggio, a seconda dei casi, riguarda, inter alia, l'intelligence, la caccia agli attentatori e la disponibilità dello spazio aereo, del territorio o delle forze armate.

## SANZIONI

Questo strumento di pressione si presta all'impiego sia da parte dello Stato singolo sia da parte di una pluralità di Stati. Le sanzioni costituiscono uno strumento di contrasto di cui si sono a tutt'oggi avvalsi tanto gli Stati quanto le organizzazioni internazionali. Le sanzioni sono normalmente, ma non esclusivamente, di natura economica. Fino ad epoca molto recente la sfera di applicazione ha riguardato solo gli Stati sostenitori del terrorismo internazionale.

Nel 1986 l'abuso dell'immunità diplomatica da parte della Libia in sostegno di elementi terroristici indusse numerosi Stati europei ad espellere, di comune intesa, oltre cento diplomatici libici. A seguito delle indagini riguardanti il coinvolgimento di Tripoli nei sanguinosi attentati contro i voli Pan Am 103 (Scozia, 1988) e UTA 772 (Niger, 1989), il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò tre risoluzioni contro la Libia, nel 1992-93, che prevedevano l'embargo sull'importazione di armamenti e di attrezzature per l'industria petrolifera, nonché sullo scalo di voli internazionali. Gli Usa tentarono invano di allargare la portata

dell'embargo sull'intera industria petrolifera.

Con la ripresa dell'appoggio a gruppi terroristici da parte di Baghdad in occasione della Guerra del Golfo, numerosi diplomatici e funzionari iracheni furono espulsi, nel 1990-91, da diversi Stati europei, inclusi Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Grecia e Stati Benelux. Nel 1991 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò altresì una risoluzione che proibisce all'Iraq di ospitare elementi terroristici.

Nel 1996 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU impose al Sudan, sotto forma di sanzioni, la riduzione delle proprie missioni diplomatiche nel tentativo di ottenere l'extradizione di tre cittadini egiziani - ivi rifugiati - accusati di aver partecipato l'anno precedente al fallito attentato contro il Presidente egiziano Hosni Mubarak mentre era in visita ufficiale in Etiopia.

Nell'ottobre 1999 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU nuovamente impose sanzioni antiterroristiche, ma questa volta contro un regime, quello dei Taleban, che già allora controllava la maggior parte del territorio afghano e si qualificava come l'Emirato Islamico dell'Afghanistan. Le sanzioni - motivate dall'appoggio dei Taleban al terrorismo internazionale e dal rifiuto degli stessi di estradare Osama bin Laden, giudiziariamente incriminato negli Usa per gli attentati del 1998 contro le ambasciate americane di Nairobi e Dar es Salaam - prevedevano l'embargo sullo scalo degli aerei di proprietà dei Taleban e il congelamento dei loro fondi e altre fonti finanziarie all'estero.

In tutti questi casi l'azione multinazionale si è dimostrata concreta non solo sotto l'aspetto punitivo, ma anche attraverso lo smantellamento, benché parziale, delle strutture e dei canali utilizzati all'estero da Stati o regimi sostenitori del terrorismo internazionale.

Sotto l'aspetto dell'imposizione unilaterale delle sanzioni, gli Stati Uniti costituiscono il maggiore esempio. La convinzione che l'appoggio diretto o indiretto di Stati sostenitori abbia incrementato

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

la pericolosità di diversi gruppi terroristici ha già da tempo indotto gli Usa ad imporre sanzioni economiche nei confronti di questi Stati. Infatti, una normativa sul commercio estero risalente al 1979 prevede tali sanzioni contro i Paesi periodicamente elencati dal governo nella cosiddetta terrorism list, la quale attualmente enumera Iran, Iraq, Libia, Siria, Sudan, Cuba e Corea del Nord. Non è mai stato

incluso l'Afghanistan, in quanto non riconoscono dagli Usa il regime Taleban nei cui confronti Washington aveva comunque da tempo imposto sanzioni. Fra le sanzioni risaltano l'embargo parziale o totale sul commercio, l'embargo sulle operazioni finanziarie, la sospensione di assistenza economica, restrizioni sul traffico aereo o marittimo e l'abrogazione dei trattati di amicizia, commercio e navigazione.

Le sanzioni sono state normalmente comminate da Washington in via unilaterale in quanto gli interessi dei Paesi alleati o amici infrequentemente hanno permesso loro di associarsi alle iniziative americane in tal senso. Né sono valse i tentativi di Washington - in seguito ridimensionati - di penalizzare gli Stati, ancorché alleati o amici, che da tempo intrattengono sostanziali rapporti economici con quelli elencati nella terrorism list, particolarmente l'Iran e la Libia. È significativo che il governo degli Stati Uniti sia l'unico che redige un tale elenco disponibile nel pubblico dominio.

Stando alle proteste sollevate dagli Stati il cui nome appare sulla terrorism list, le relative sanzioni debbono sicuramente pesare economicamente o, quanto meno, sull'orgoglio dei regimi che li governano. Sembrerebbe, comunque, che le sanzioni comminate da un solo Stato non siano un deterrente assoluto, visto il perdurare della presenza degli Stati predetti su quell'elenco. Allo stesso tempo l'impiego delle sanzioni, anche se sotto forma d'iniziativa unilaterale, non pare debba essere scartato con leggerezza. Al riguardo fa testo il caso del Pakistan, il quale, ammonito da Washington nel 1993 di un eventuale inserimento nella terrorism list, ha da allora prestato la sua collaborazione in diverse occasioni

assistendo sia gli Stati Uniti sia l'Egitto nell'opera di contrasto al terrorismo internazionale.

Non va tuttavia dimenticato che le sanzioni, sia economiche sia, in alcuni casi, di altra natura, possono dimostrarsi un'arma a doppio taglio. Da un lato, ne pagano le conseguenze anche gli interessi economici del Paese o dei Paesi che le impongono. Dall'altro lato, esse possono isolare ancora di più il Paese colpito e ritardarne lo sviluppo, così inaspinando il ricorso al terrorismo.

Il coinvolgimento decrescente, seppur ancora riscontrabile, degli Stati sostenitori ed il crescente ruolo di finanziamento ed appoggio da parte di fonti private, nel corso degli anni novanta, hanno indotto gli Stati Uniti ad istituire nel 1997, e aggiornare nel 1999 e nuovamente nel 2001, il Federal Register of Terrorist Organizations, attualmente contenente l'elencazione di 28 gruppi. La loro composizione può essere riassunta in termini geografici e di orientamento politico-ideologico. Si tratta di gruppi palestinesi laici, islamico-radicali di varie nazionalità, ebraici oltranzisti, mediorientali non palestinesi, latino-americani filo-marxisti, asiatici prevalentemente irredentisti o legati a convincimenti genericamente teocratici ed europei irredentisti o marxisti-leninisti. Eccezione fatta per i medicinali e gli oggetti di culto religioso, è proibito qualunque genere di assistenza o finanziamento da parte di privati od organi statali americani alle organizzazioni ivi elencate; non possono essere rilasciati visti d'ingresso negli Stati Uniti a loro membri; ed i fondi di loro appartenenza individuati negli Stati Uniti sono sequestrabili.

Come nel caso delle sanzioni contro gli Stati sostenitori del terrorismo, l'efficacia di quelle contro gruppi terroristici specifici (o elementi e personaggi a loro collegati) elencati nel predetto Register dipende, nel lungo termine e in buona misura, dall'adesione o meno di altri Stati ed organizzazioni internazionali.

Gli attentati di New York e Washington, seguiti da attività sospette altrove nel mondo e specialmente in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna hanno fortemente stimolato il ricorso a misure di contrasto economico su vasta scala globale. Il 28 settembre 2001 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con risoluzione 1373, ha richiesto a tutte le Nazioni Unite di negare fondi, appoggio ed asilo al terrorismo, mentre tre giorni prima i ministri finanziari del G-7 avevano già concordato di bloccare il flusso di denaro a favore di terroristi internazionali so-

spettati di coinvolgimento negli attentati alle Torri Gemelle ed al Pentagono. Numerosi Stati, in sintonia con i riscontri investigativi americani, hanno a loro volta individualmente adottato una serie di indagini e contromisure finanziarie nei confronti di strutture, in particolar modo al-Qaida, collegate con Osama bin Laden.

### **COLLABORAZIONE BILATERALE E MULTILATERALE**

La collaborazione bilaterale o multilaterale tra nazioni a livello di organi statali specializzati ha facilitato e continua a facilitare l'antiterrorismo operativo. In particolare, l'assegnazione all'estero di funzionari di polizia o di altri organi competenti da parte di diversi Stati presso le proprie sedi diplomatiche o consolari permette il rapido o più agevole coordinamento d'indagini o pratiche di estradizione riguardanti atti di terrorismo di comune interesse.

Notevoli benefici sono ricavabili allo stesso tempo da consulenze, apparecchiature tecniche e corsi di addestramento messi a disposizione di funzionari di altri Paesi da Stati con maggiore esperienza in materia. Un esempio significativo riguarda lo Anti-Terrorism Assistance Program gestito dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, che a tutt'oggi ha addestrato oltre 25.000 funzionari di 117 nazioni. Alcuni Stati hanno, inoltre, costituito squadre interdipartimentali o interforze da inviare all'estero in occasione di emergenze o contingenze che riguardano i propri interessi nazionali - o quelli di Paesi alleati o amici - minacciati dal terrorismo o afflitti dalle conseguenze di atti terroristici.

A livello di organizzazione internazionale regionale, va citata l'istituzione da parte dell'Unione Europea, in ottobre del 1996, del Repertorio delle Competenze, Capacità e Conoscenze Specialistiche nel Settore dell'Antiterrorismo. Inoltre, è in corso un progetto di collaborazione tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti per promuovere la firma e ratifica degli accordi internazionali attinenti al terrorismo da parte di tutti gli Stati.

### **RUOLO DELLE FORZE ARMATE**

L'impiego, ancorché legittimo, delle forze armate nella sfera dell'antiterrorismo spesso comporta reazioni negative - politiche o emotive - da parte di uno o più settori della popolazione. È quindi fondamentale che le forze armate vengano sempre impiegate nel pieno rispetto delle leggi e della subordinazione alle autorità civili,

così come è opportuno che i cittadini siano informati della legittimità e della necessità dei compiti di volta in volta svolti dalle stesse.

Considerazioni specifiche riguardano tre sfere distinte, ma collegate fra loro: (1) le tradizioni nazionali, gli aspetti sociologici, i dettami costituzionali e gli ordinamenti giuridici che caratterizzano e differenziano i vari Paesi della comunità internazionale; (2) le esigenze tecnico-operative; e (3) i rapporti di natura internazionale che possono sorgere in determinate situazioni.

Valgono, in ogni caso, alcune considerazioni basilari. Va subito osservato che lo strumento militare non costituisce la strada maestra per risolvere il problema terroristico di fondo. Infatti, lo strumento militare o paramilitare non tronca la minaccia alla radice, ma serve, di regola, a risolvere situazioni contingenti.

Il raid israeliano su Entebbe nel 1976 e quello tedesco su Mogadishu nel 1977 furono risolutivi nella felice liberazione degli ostaggi. In quanto di non facile attuazione, altri tentativi posti in essere in situazioni analoghe sono falliti. Risalta quello americano nell'Iran nel 1980 e quello egiziano a Malta nel 1985. La difficoltà non è solo logistica e operativa, ma spesso dipende altresì dalla necessità di coordinare l'azione con altri Stati.

L'intervento militare è inoltre servito per porre in essere rappresaglie, ammonimenti e specifiche operazioni chirurgiche in chiave antiterroristica. Tutte queste operazioni sono state ripetutamente svolte dalle forze armate israeliane contro obiettivi palestinesi e libanesi e dalle forze armate turche contro obiettivi curdi legati al Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) e dislocati nell'Iraq. Già prima dell'11 settembre, gli Stati Uniti, nella convinzione di aver individuato Stati sostenitori o reti di appoggio con specifiche e gravi responsabilità, hanno dimostrato la volontà di avvalersi tempestivamente dello strumento militare nell'opera di contrasto al terrorismo internazionale: nel 1986, bombardarono obiettivi libici situati a Tripoli e Bengasi in risposta all'attentato dinamitardo contro la discoteca La

## **TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO**

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Belle di Berlino, frequentata da militari americani e altri stranieri; nel 1993 colpirono obiettivi iracheni in risposta al fallito attentato di matrice irachena contro l'ex-Presidente degli Stati Uniti George Bush (senior), ospite del Kuwait; e nel 1998, subito dopo i su ricordati attentati di Nairobi e Dar es Salaam, distrussero in Afghanistan e Sudan obiettivi collegati ad Osama bin Laden.

Il ricorso allo strumento militare per ottenere la liberazione di ostaggi o per raggiungere gli altri scopi su indicati è stato valutato sotto vari profili. Gli aspetti negativi comprenderebbero il rischio di produrre nocumento al proprio personale ed a vittime innocenti, creare martiri, provocare rappresaglie terroristiche, alienare l'opinione pubblica e ridurre la collaborazione internazionale. Inoltre, viene spesso sostenuto, ad esempio, che il ripetuto uso dello strumento militare da parte di Tel Aviv non ha posto fine agli attentati anti-israeliani ed il bombardamento americano di obiettivi libici nel 1986 ha solo brevemente funzionato da deterrente come successivamente dimostrato dal coinvolgimento di Tripoli nell'abbattimento dei voli Pan Am 103 in Scozia nel 1988 e UTA 772 nel Niger nel 1989. Non va poi dimenticato il fatto che gli estremisti e, in molti casi, persone che non hanno nulla in comune con l'estremismo violento ricordano e biasimano la risposta militare e non l'atto o gli atti terroristici che l'hanno provocata.

Alla risposta militare vengono, non di meno, attribuiti effetti positivi. Si sostiene che essa dimostra la risolutezza di contrastare il terrorismo con ogni mezzo lecito senza alcuna esclusione, rassicura Stati titubanti, sprona governi all'adozione di misure fattive e non semplicemente cosmetiche e comporta scompiglio nelle file terroristiche o relative fonti di sostegno. Viene riconosciuto, in particolare, che l'intervento militare ha sempre ottenuto il plauso della comunità internazionale in occasione delle missioni concluse con la liberazione di ostaggi.

Mentre in tutti i casi di possibile intervento militare debbono essere considerati e valutati at-

tentamente e individualmente sia i potenziali risultati positivi e negativi sia ogni altra alternativa disponibile, rimane inalienabile e irrinunciabile il diritto dello Stato di utilizzare le forze armate per la protezione dei cittadini e della propria sovranità. È altresì incontrovertibile il fatto che lo strumento militare si presta non solo ad interventi assimilabili ad operazioni di natura bellica, ma anche a funzioni di supporto antiterroristico e contenimento dei danni.

In occasione, ad esempio, dei sequestri Moro (1978) e Dozier (1981-82), avvenuti in Italia ad opera delle Brigate Rosse, e dell'ondata di attentati islamico-radicali (1995) ispirati in Francia dalla situazione algerina, furono assegnati alle forze armate compiti di sorveglianza di beni immobili o di pattugliamento di arterie terrestri, onde alleggerire le funzioni delle forze di polizia e di permettere alle stesse di concentrarsi sugli aspetti più specialistici dell'opera di contrasto. In numerosi casi - spagnoli, irlandesi, israeliani, cingalesi ed altri - la marina militare ha svolto importanti funzioni per bloccare rifornimenti o attacchi terroristici via mare. L'impiego delle forze armate in funzione di supporto antiterroristico si è inoltre rivelato utile, ad esempio in Colombia, nell'interdizione del narco-traffico, il quale corrisponde a fattispecie non solo di natura puramente criminale, ma anche di finanziamento terroristico.

In alcuni casi l'apporto antiterroristico delle forze armate, o suoi reparti specializzati, può essere addirittura determinante. I mezzi, i metodi e i canali d'intelligence a disposizione delle forze armate di numerosi Paesi possono notevolmente contribuire alla prevenzione di determinati propositi terroristici e dei loro fiancheggiatori avvertendone l'attività preparatoria. Parimenti, i periti elettronici delle forze armate e le apparecchiature di cui esse dispongono possono, all'occasione, contrastare l'impiego dell'informatica quale mezzo di potenziale aggressione terroristica o di supporto terroristico.

Particolarmente risolutivo si può dimostrare, inoltre, l'apporto delle forze armate nel contenimento delle conseguenze di eventuali attacchi terroristici con armi di distruzione di massa, specialmente quelle biochimiche. La preparazione delle forze armate nel settore della guerra NBC, intesa come conflitto bellico, permette alle stesse, mutuandone gli insegnamenti, di (1) addestrare gli enti civili e la popolazione in generale nelle misure di protezione, (2) mettere a disposizione delle autorità civili, centrali e loca-

li, mezzi e attrezzature e (3) intervenire direttamente nel coordinamento dei soccorsi e nel ripristino di servizi essenziali. Altrettanto significativa può essere l'opera di ricerca condotta in laboratori scientifici militari per prevenire o curare gli effetti di agenti biochimici.

Analoghe funzioni di intervento sostitutivo di emergenza e di ripristino di servizi possono essere svolte dalle forze armate a seguito di un eventuale attacco informatico di matrice terroristica inteso a causare paralisi di utenze e/o reti urbane, nazionali o internazionali, o più vasti danni, se non addirittura disastri.

Nell'ambito dell'assistenza militare alle autorità civili, particolarmente nella sfera della lotta al terrorismo, va sottolineato l'apporto di cui possono beneficiare quegli Stati che dispongono di forze di polizia o gendarmerie inquadrati militarmente, quali l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza in Italia. Questi corpi possiedono la capacità di operare sia come un ente di polizia sia come un reparto militare, a seconda dell'occorrenza. Va pure ricordata, ove esistente, l'istituzione della Guardia Nazionale, addestrata a svolgere non solo compiti bellici, bensì di ordine pubblico e di pubblico soccorso.

Nel contesto delle crisi internazionali, non va poi dimenticato che il ruolo dello strumento militare ha acquisito ancora maggiore rilevanza a seguito del clima che caratterizza il nuovo ordine/disordine mondiale. La casistica degli ultimi dieci anni dimostra ampiamente la necessità di ricorrere sempre più frequentemente all'ausilio delle forze armate per missioni di peacekeeping o di soccorso umanitario, situazioni in cui sono tristemente e visibilmente presenti numerose manifestazioni di terrorismo spesso non risolvibili senza l'intervento di forze militari multinazionali, come nel recente caso verificatosi a Timor Est.

Va parimenti ricordato che se l'impiego di una forza militare in funzione antiterroristica comporta lo scontro con una banda armata e organizzata secondo linee paramilitari è opportuno che, una volta approvata l'impiego, il comando dell'operazione sia affidato esclusivamente a chi ne possiede la competenza tecnica, cioè ad un comandante militare.

Ancorché da taluni contrastato, in buona o mala fede, la validità dello strumento militare si è concretamente riproposta a seguito degli attentati di New York e Washington. Il Consiglio Nord Atlantico ha invocato, senza precedenti nella storia della NATO, l'Articolo 5 del Trattato di Washington, costitutivo dell'Alleanza Atlantica,

che in parte recita: I Paesi alleati concordano che un attacco armato contro uno o più di essi in Europa o Nord America sarà considerato un attacco contro tutti ... ciascuno di essi sosterrà il Paese o Paesi attaccati prendendo subito ... le azioni ritenute necessarie, incluso l'uso delle forze armate, per ripristinare e mantenere la sicurezza nell'area NATO.

## **TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO**

Del resto, i palesi ed intransigenti legami fra Osama bin Laden, al-Qaida e il regime Taleban hanno reso, in questo caso, lo strumento militare indispensabile per rimuovere dall'Afghanistan un formidabile trampolino di lancio del terrorismo internazionale. È stata altresì presa in considerazione la sconcertante possibilità che questa triade potesse disporre di armi di distruzione di massa ed essere disposta ad impiegarle, come dichiarato dallo stesso Osama bin Laden.

### **OPERAZIONI SPECIALI**

Lo strumento finale è dato dalle operazioni speciali di natura clandestina o semiclandestina, talvolta denominate operazioni coperte. Esse spaziano, almeno in teoria, dall'innocuo al letale e sono impiegabili sia nel contrasto al terrorismo interno che a quello internazionale. Di queste operazioni, che comunque rivestono carattere considerevolmente sussidiario ed anomalo rispetto agli altri strumenti, poco trasparente nel pubblico dominio e di quel poco spesso incerta ne è l'attendibilità. La loro esistenza è tuttavia confermata da fonti ufficiali di varia nazionalità. Sono comprese nelle operazioni speciali le fattispecie che seguono.

È opportuno, specialmente in questo contesto, inquadrare con chiarezza il rapporto tra intelligence e operazioni speciali. Le operazioni clandestine o semiclandestine rappresentano solo una piccola parte dei compiti d'istituto, essenzialmente informativi e analitici, dei servizi d'intelligence. Inoltre, le operazioni speciali non sono di competenza esclusiva dei servizi predetti, ma, a seconda delle fattispecie o dei casi, rientrano altresì nei compiti di altri organi statali, quali la polizia e le forze armate.

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Ai fini di contenimento terroristico gli Stati Uniti avrebbero tenuto, in epoca precedente al primo attentato contro il World Trade Center di New York nel 1993, colloqui a basso livello con rappresentanti di Hamas (aggregazione palestinese) e del Gruppo Islamico (egiziano). Sempre secondo fonti di pubblico dominio, in epoca precedente all'avvio dei negoziati di pace tra Israele e

l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), ci sarebbero già stati contatti tra il Presidente Yassir Arafat o suoi rappresentanti e agenti di potenze occidentali onde prevenire, fuori del Medioriente, attentati da parte delle frange più estremiste dell'OLP o ad esso ribelli. Questi colloqui e contatti sono presumibilmente stati facilitati da collaborazione operativo-informativa fra più Stati.

Fa parte delle operazioni speciali anche il pagamento di ricompense ad informatori per ottenere notizie utili per la cattura di terroristi oppure per lo smantellamento di reti operative o basi logistiche. Ad esempio, le ricompense previste dagli Stati Uniti possono raggiungere la cifra di cinque milioni di dollari, estesa a 25 milioni per la cattura di Osama bin Laden. La disponibilità di ricompense pecuniarie è normalmente di pubblico dominio, ma non possono esserlo le modalità di pagamento ed altri aspetti relativi alla raccolta delle informazioni e l'assistenza o protezione estesa a tali collaboratori ed eventualmente alle loro famiglie. È interessante notare che negli Stati Uniti contribuisce alla disponibilità dei fondi per le relative ricompense l'industria aeronautica.

Vi sono poi riferimenti, non accompagnati da descrizioni ufficiali dettagliate, riguardanti l'infiltrazione di agenti in gruppi terroristici o strutture parallele di supporto. Si può comunque desumere che l'infiltrazione di strutture parallele di supporto aventi funzioni di agitazione sovversiva o di propaganda è relativamente agevole, frequente e produttrice di risultati soddisfacenti. L'infiltrazione di aggregazioni terroristiche vere e proprie è, invece, altamente problematica sotto i profili giuridico e tecnico.

Il fatto che, nell'interesse della sicurezza interna, i gruppi terroristici sottopongono le reclute a prove d'idoneità o di fedeltà imponendo loro la commissione di reati, talvolta sanguinosi, riduce la possibilità d'infiltrazione da parte degli organi di polizia e dei servizi di intelligence nei Paesi dove vige lo Stato di diritto. Sotto l'aspetto tecnico vi è poi la duplice esigenza di reperire personale anagraficamente e culturalmente idoneo, combinazione difficilmente riscontrabile in enti preposti alla sicurezza, e di dare corso ad una lunga e accurata programmazione ai fini della credibilità e incolumità dell'infiltrato e del mantenimento dei contatti operativi. Una soluzione parziale riguardante l'aspetto tecnico è data dall'eventuale cooptazione di elementi sovversivi - situazione non priva d'incognite - o dalla fortunosa defezione di elementi scontenti o ravveduti e desiderosi di offrire il loro contributo all'antiterrorismo.

Nel repertorio delle operazioni speciali è pure annoverabile la cattura clandestina all'estero di terroristi ricercati per sottoporli a procedimenti giudiziari nello Stato che ha emesso il relativo ordine di cattura. Ad esempio, nel 1987, agenti federali americani riuscirono ad attirare su un natante ormeggiato al largo della costa albanese Fawatz Yunis, il quale due anni prima aveva partecipato al sequestro di un aereo di linea giordano a bordo del quale viaggiavano due cittadini americani. Molto più recentemente, il 15 febbraio 1999, agenti turchi hanno catturato, avvalendosi di metodi clandestini, il leader del predetto PKK, Abdullah Ocalan, a Nairobi. È comunque ipotizzabile che intervenga in questi casi, come in quelli di consegna, l'accordo preventivo o la collaborazione operativa tra organi di due o più Stati.

Pur in assenza d'informazioni particolareggiate nel pubblico dominio, è facile comprendere come il ricorso allo strumento cibernetico con metodi clandestini possa essere, a sua volta, di notevole ausilio nell'opera di disgregazione di reti di appoggio terroristico, incluso l'aspetto finanziario, che si avvalgono dell'informatica.

Nella gamma delle operazioni clandestine rientrerebbe, infine, il caso estremo dell'eliminazione fisica di terroristi internazionali. La maggior parte dei riferimenti a questa soluzione riguardano Israele. Due operazioni isolate, contro fedayin, risalirebbero agli anni cinquanta, mentre operazioni sistematiche di questo genere sarebbero successive al massacro di undici atleti israeliani alle Olimpiadi di Monaco

del 1972 per mano di palestinesi aderenti a Settembre Nero, emanazione di Fatah. Le più recenti avrebbero avuto come obiettivo terroristi appartenenti a Jihad Islamica e Hamas, entrambe organizzazioni palestinesi.

Questo tipo di operazione clandestina si presenta altamente pericolosa poiché oltre ai rischi congeniti, ben difficilmente può ottenere l'appoggio o la benevola indifferenza dello Stato in cui si consuma. Da notare che nel 1996 Israele, pur non essendosi mai assunta alcuna responsabilità in merito, è addivenuta ad una transizione con i familiari di un marocchino ucciso per errore in Norvegia nel 1973 in circostanze simili a quelle degli omicidi inquadrabili in questa fattispecie operativa. Nel 1997, si è poi verificato il clamoroso attentato fallito nei confronti di un rappresentante della struttura politica di Hamas in Giordania, con la conseguente cattura di due israeliani e ulteriori imbarazzi per Tel Aviv, la quale è stata costretta a scarcerare Ahmed Yassin, capo spirituale di Hamas, in cambio dei due cittadini israeliani.

Da parte loro, con ordinanza presidenziale - executive order - risalente al 1976, gli Stati Uniti escludono il ricorso all'assassinio politico o comunque antiterroristico. A seguito della situazione di emergenza generata dagli attentati dell'11 settembre, alcune dichiarazioni del Presidente Bush (junior) e di altri esponenti del potere esecutivo potrebbero essere indicative del fatto che quella direttiva, almeno per il momento, sia stata rilassata anche in considerazione del fatto che sono in corso operazioni di chiara natura militare. È significativa, a proposito, una dichiarazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Richard B. Meyers: "Dipende dalle circostanze. Si tratta di una situazione difensiva ... le pallottole volano. Ma se possiamo catturare qualcuno lo faremo". È evidente che, almeno nel corso della campagna militare, gli Usa e, verosimilmente gli altri membri della coalizione, accettino ogni eventuale conseguenza dell'impiego delle forze armate.

La decisione di ricorrere alle operazioni speciali, ed in quale misura, dipende fondamentalmente dall'impostazione antiterroristica dello Stato che se ne avvale, impostazione che è, a sua volta, il risultato di una somma di fattori giuridici e di altra natura. A condizione che venga rispettata la legalità e che siano precedute da un'accurata opera di pianificazione, le operazioni clandestine o semiclandestine

non vanno scartate a priori. Esse andrebbero incoraggiate soprattutto ai fini dello sfruttamento delle debolezze presenti nelle molteplici aggregazioni terroristiche.

#### CONSIDERAZIONI FINALI

Il carattere internazionale, la matrice politico-confessionale e la dinamica dei drammatici attentati di New York e Washington rispecchiano, allo stato attuale della conoscenza dei fatti, notevoli elementi di continuità. Senza precedente, va ribadito, sono invece le conseguenze del disegno criminoso.

Una più raffinata analisi riguardante l'andamento degli aspetti più inquietanti del fenomeno terroristico contemporaneo nel suo insieme sarà possibile e sicuramente più agevole una volta appurati nella loro completezza gli atti preparatori e le varie fasi di attuazione degli attentati dell'11 settembre con particolare riferimento all'identità ed al ruolo degli esecutori, dei fiancheggiatori e dei mandanti, siano essi privati cittadini, elementi legati a regimi politici o una rete costituita da entrambi.

In ogni caso, la minaccia terroristica dovrà essere identificata, analizzata e valutata secondo la sua effettiva portata senza cedimenti a tentazioni di formulare scenari fantasiosi, senza creare un clima controproducente di panico e senza abbassarsi ad interessi di parte - economici, burocratici o di risonanza professionale - incompatibili con i superiori interessi della lotta al terrorismo.

Allo stesso tempo, la politica di contrasto dovrà essere inequivocabilmente annunciata o imposta di fatto senza contraddizioni o compromessi, mentre tutti gli strumenti legittimi dovranno essere predisposti con debito anticipo, con la delimitazione di specifiche attribuzioni ai vari enti preposti al contrasto o al contenimento del fenomeno e con l'assegnazione preventiva della responsabilità decisionale e di coordinamento ad un ente designato di competenza primaria affinché i relativi strumenti siano concreti e di reciproco rinforzo.

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

## TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Pur nella consapevolezza che ciascuno Stato dovrà, in primo luogo, far fronte alla minaccia terroristica nell'ambito del proprio territorio e della propria sovranità, ogni sforzo dovrà contemporaneamente essere dedicato all'ampliamento della collaborazione internazionale in considerazione della portata multidimensionale e multidirezionale del terrorismo contemporaneo.

Le iniziative intraprese individualmente e collettivamente da numerosi Stati a seguito degli attentati di New York e Washington costituiscono, a nostro avviso, passi significativi nella lotta, mauguratamente di non breve durata, contro la minaccia terroristica.

### FONTI BIBLIOGRAFICHE

Le pagine che precedono traggono la propria ispirazione da due precedenti opere dell'autore, *Introduzione al Terrorismo Contemporaneo* (2a edizione aggiornata, Sallustiana, Roma, 1998) e *Il Neo-Terrorismo: Suoi Connotati e Conseguenti Strategie di Prevenzione e Contenimento* (Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 1999). Dalla prima opera sono trattati i lineamenti sostanziali del terrorismo classico e del neo-terrorismo e dalla seconda, specificamente la terza ed ultima parte, le misure di contrasto e contenimento. In entrambi i casi si è provveduto ad apportare i necessari aggiornamenti utilizzando i servizi proposti quotidianamente dai mass media e le fonti specialistiche seguenti.

*Best, Richard A., Intelligence Issues for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 9 novembre 2001.*

*Bundesministerium des Innern. Verfassungsschutzbericht, Berlino (Relazione annuale).*

*Département Fédéral de Justice et Police, Rapport sur la Protection de l'Etat, Berna (Relazione annuale).*

*Canadian Security Intelligence Service, Requirements, Analysis and Production Branch, Commentary, Ottawa (Relazione periodica).*

*Canadian Security Intelligence Service, Requirements, Analysis and Production Branch, Perspectives, Ottawa (Relazione periodica).*

*Cordesman, Anthony H., A New Strategy for Dealing with Terrorism in the Middle East, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 8 novembre 2001.*

*Cordesman, Anthony H., A New Transatlantic Strategy for Terrorism and Asymmetric Warfare, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 7 novembre 2001.*

*Gerleman, David J. et al, Operation Enduring Freedom: Foreign Pledges of Military & Intelligence Support, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 17 ottobre 2001.*

*Perl, Raphael F., Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 2 novembre 2001.*

*Scheffner, David, Options for Prosecuting International Terrorists, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 14 novembre 2001.*

*U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Terrorism in the United States, Washington, D.C. (Relazione annuale).*

*U.S. Department of State, "Terrorism: Threat Assessment, Countermeasures, and Policy", U.S. Foreign Policy Agenda, Vol. 6, N.3, Washington, D.C., novembre 2001.*

*U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security, Significant Incidents of Political Violence Against Americans, Washington, D.C. (Relazione annuale).*

*U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Historian, The United States and the Global Coalition Against Terrorism, September-November 2001, Washington, D.C., 6 novembre 2001.*

*U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Spokesman, Fact Sheet: Secretary of State Designates Foreign Terrorist Organizations, Washington, D.C., 5 ottobre 2001.*

*U.S. Department of State, Office of the Coordinator for Terrorism, Patterns of Global Terrorism, Washington, D.C. (Relazione annuale).*

*U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Terrorism: What You Need to Know About U.S. Sanctions, Washington, D.C., 12 ottobre 2001.*

*Web Site of the British Prime Minister, Newsroom, Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001, An Updated Account, Londra, 14 novembre 2001. ■*



**OCCIDENTE**

N. 1/2

2002

NUOVE  
STRATEGIE

# LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

di **FABRIZIO W. LUCIOLLI**

*Segretario Generale del Comitato Atlantico Italiano*

**Analisi dell'evoluzione delle Istituzioni interdipendenti e delle misure adottate dopo l'11 settembre**

## DAL CROLLO DEL MURO DI BERLINO A QUELLO DELLE TORRI GEMELLE

Dal crollo del muro di Berlino a quello delle Torri Gemelle, le sfide che hanno impegnato le organizzazioni internazionali appaiono disattendere l'assunto di Clausewitz che teorizzava la guerra come la continuazione di una logica politica.

Le barbarie e le irrazionalità che hanno caratterizzato i conflitti dei Balcani e gli attacchi incivili condotti contro obiettivi civili l'11 settembre, rivelano come siano mutate le sfide e le crisi che la comunità internazionale è oggi chiamata ad affrontare.

Crisi e conflitti che solo per il 13% risultano di natura inter-statale mentre per l'87% hanno carattere non convenzionale, prevalentemente intra-statale, ovvero originano all'interno degli Stati su basi interetniche, religiose o per disparità economiche e sociali.

Sebbene la guerra del Golfo abbia dimostrato come i fenomeni di conflittualità convenzionale non possano ritenersi estinti, l'analisi del "Mondo in conflitto" condotta da John Laffin nel 1991 rivela come venticinque dei ventotto maggiori conflitti in atto in quell'anno avessero carattere non convenzionale. In essi, difatti, almeno uno dei belligeranti non risultava classificabile come stato od esercito propriamente inteso. Tali conflitti, inoltre, per il loro carattere irrazionale, risultano difficilmente riconducibili a delle soluzioni pacifiche attraverso gli strumenti classici della politica. Da ciò consegue una più ampia accezione del concetto di "sicurezza" che non si esaurisce più nella sola connotazione militare ma viene necessariamente ad assumere nuove e più rilevanti dimensioni politiche, economiche, sociali-etnico-religiose. Una sicurezza, inoltre, che da statica difesa del territorio assume oggi una connotazione dinamica, che richiede interventi esterni per far fronte a minacce ed a crisi che appaiono polidirezionali e multidimensionali.

Già all'indomani della caduta del muro di Berlino, al vertice dei Capi di Stato e di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio Atlantico tenutosi a Roma il 7-8 novembre 1991, apparve evidente come "Le sfide che fronteggeremo in questa nuova Europa non possono essere affrontate globalmente da un'unica istituzione, ma solo in una cornice di istituzioni interdipendenti che riuniscano i Paesi d'Europa e dell'America settentrionale".

NATO, Nazioni Unite, OSCE, Unione Europea, Consiglio d'Europa, non rappresentano, pertanto, dati dell'ordinamento internazionale che si escludono a vicenda, ma si completano e concorrono, in via complementare, a definire un si-

## LE ORGANIZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

stema di sicurezza secondo un principio di "interlocking institutions" o "istituzioni interconnesse". "Questa interazione - si afferma nella citata Dichiarazione di Roma sulla Pace e la Cooperazione - sarà della massima importanza nel prevenire le instabilità e le divisioni, che potrebbero derivare da varie cause, quali disparità economiche ed esasperato nazionalismo".

In tal senso notevoli appaiono gli sforzi e l'evoluzione che le organizzazioni internazionali, ciascuna nella propria specificità, hanno compiuto al fine di rispondere alle sfide che la nuova dimensione politico-strategica post-guerra fredda andava ponendo.

Al riguardo, è lecito affermare che fra le organizzazioni internazionali la NATO appare quella che più profondamente e rapidamente si è trasformata per fronteggiare le nuove sfide del presente, dimostrando una capacità di adeguamento al nuovo che normalmente non si riconosce ai grandi organismi. I diversi fori di dialogo e partenariato costituiti già all'indomani della caduta del muro di Berlino, segnano il passaggio dell'Alleanza Atlantica dal confronto alla cooperazione con i paesi dell'ex Unione Sovietica e la stessa Federazione russa. Processi di cooperazione volti alla gestione delle crisi ed all'allargamento della stabilità in un'area euro-atlantica e mediterranea. Una logica complementare a quella dell'Unione Europea che ai processi d'integrazione economica e politica ha, negli ultimi mesi, associato quelli della costituzione di una propria componente militare a sostegno di una Politica Estera e di Sicurezza Comune. Pari rilevanza assume nel nuovo modello di sicurezza cooperativo, la complementarità con l'OSCE, che con il vertice di Budapest del dicembre 1994 ha formalizzato la propria struttura organizzativa.

### L'11 SETTEMBRE

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre hanno impresso una notevole accelerazione ai processi in atto nelle organizzazioni internazionali, iscrivendo come priorità la lotta al terrorismo in una comune agenda. Essi, inoltre, smentiscono definitivamente le semplicità con cui talune

eleganti tesi del recente passato hanno tentato di schematizzare le nuove sfide post-guerra fredda.

"La fine della storia" decretata da Francis Fukuyama riteneva che la vittoria dei valori occidentali avrebbe comportato una progressiva e più ampia condivisione degli stessi. In tale prospettiva, il fenomeno del terrorismo risulterebbe marginale ed agevolmente contenibile in quanto prodotto da gruppi isolati motivati da disparità sociali od economiche.

Samuel P. Huntington, invero, non ritiene che la storia sia finita con il crollo del comunismo. Egli afferma che gli esseri umani oggi non sono più divisi dalle ideologie o dal sistema economico in cui operano, ma definiscono le rispettive identità in base alla lingua, alla religione, alla tradizione ed ai costumi. La politica mondiale, pertanto, si andrebbe configurando secondo schemi culturali e le linee di crisi dello scacchiere geopolitico si identificherebbero lungo la faglia che separa le diverse civiltà del pianeta.

La tesi del professore di Harvard evidenzia come prima della pace di Westfalia le guerre avvenissero fra principi, successivamente fra Stati, dopo il 1917 tra ideologie, nel periodo post-guerra fredda ed attualmente, tra civiltà, ovvero tra Stati e/o gruppi con comuni identità e credo.

In tale quadro, il terrorismo risulterebbe difficilmente contenibile se non con l'impiego d'ingenti risorse.

Tuttavia, la coalizione di settanta stati che sostiene la lotta al terrorismo dopo l'11 settembre annovera numerosi paesi musulmani e testimonia come l'Islam non fosse omogeneamente rappresentato dai Taliban. È, inoltre, facile assumere che fra gli stessi Taliban, le motivazioni che animano i leader ed i "soldati" siano tutt'altro che omogenee.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre, invero, per tipologia, obiettivi e mezzi utilizzati per portare a compimento l'azione, possono ascrivere nell'ambito di quelle minacce non convenzionali già descritte nel 1991 dallo storico militare Martin van Creveld. Analizzando la "Trasformazione della guerra", van Creveld sottolineava le difficoltà per un attore convenzionale (stato, governo, esercito) nel dare risposte efficaci a minacce non convenzionali. Ciò è particolarmente vero nel caso delle cosiddette "guerre asimmetriche", ove il debole attacca il territorio nazionale del forte, le sue istituzioni, infrastrutture critiche, più che le sue forze militari sul campo.

Tuttavia, sebbene sia dato riscontrare taluni nessi di continuità con le minacce non convenzionali tradizionalmente intese, è la magnitudi-

ne delle tragiche conseguenze degli atti dell'11 settembre che rappresenta l'elemento drammaticamente "innovativo" del fenomeno terroristico odierno. Parafrasando le recenti dottrine sulla Rivoluzione negli Affari Militari, può affermarsi che le organizzazioni internazionali sono chiamate oggi ad affrontare una Rivoluzione negli Affari Terroristici, che adotta "concetti operativi" secondo i quali un Boeing 767 di una linea aerea commerciale, con un peso al decollo di 81 tonnellate di carburante, rappresenta un missile da crociera dotato di una testata da guerra di 81 tonnellate di esplosivo.

### IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE

L'attacco rivolto l'11 settembre contro i valori universali dell'umanità stessa, ha sancito una ritrovata centralità delle Nazioni Unite, quale ambito privilegiato di riferimento nella lotta globale contro il terrorismo.

La Risoluzione n. 1373, adottata il 28 settembre 2001 all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, sottolinea questo nuovo ruolo, per la sua efficacia immediatamente vincolante per gli Stati membri, per l'ampio raggio d'azione delle misure richieste, per l'impatto introdotto in ambiti tradizionalmente riservati alla sfera nazionale degli Stati.

Fra le misure che gli Stati sono chiamati ad adottare si annoverano:

- l'individuazione ed il blocco delle possibili fonti di finanziamento dei gruppi terroristici;
- il rafforzamento delle normative nazionali, eventualmente carenti, contro il terrorismo;
- la verifica che la loro applicazione in sede giudiziaria sia conforme a criteri di massima severità.

Aspetto fondamentale della Risoluzione è costituito dal paragrafo 6 che ha deciso

- l'istituzione di un Counter-Terrorism Committee (CTC) incaricato di monitorare l'applicazione da parte di tutti gli Stati delle misure obbligatorie previste dal documento.

Il Comitato, composto dai quindici membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha quindi richiesto agli Stati di inoltrare entro 90 giorni rapporti sulle misure legislative, esecutive ed amministrative, in atto o da porsi in atto nei rispettivi paesi per l'attuazione alle disposizioni della Risoluzione 1373.

Inoltre, al fine di sostenere una rapida ed efficace attuazione della Risoluzione 1373, il Consiglio di Sicurezza, riunito a livello ministeriale, ha adottato il 12 novembre 2001 la Risoluzione 1377 con la quale gli Stati membri sono stati invitati ad indicare al CTC eventuali aree nelle quali necessitassero supporto. Al contempo, il CTC è stato invita-

to ad esplorare le vie con cui assistere gli Stati ed, in particolare, ad esplorare con le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali ogni possibile sinergia e mezzo idoneo a sostenere l'attuazione della Risoluzione 1373.

Alla data del 10 gennaio 2002, dei 189 Stati membri delle Nazioni Unite, il numero di quelli che avevano inviato i rispettivi rapporti al CTC era pari a 117.

Tale numero appare superiore alla media del 50% che ha caratterizzato l'inoltro di analoghi rapporti richiesti in passato su altre materie.

Il rafforzato ruolo delle Nazioni Unite prelude al positivo esito di analoghe, urgenti iniziative, quali un'eventuale conclusione di una convenzione globale contro il terrorismo o la predisposizione di ulteriori strumenti di contrasto anche nei confronti delle minacce costituite dalle armi batteriologiche e chimiche e dal terrorismo nucleare.

### IL RUOLO DELLA NATO

All'indomani degli attacchi terroristici, la dichiarazione del Consiglio Atlantico del 12 settembre ha invocato, per la prima volta nella storia dell'Alleanza, l'applicazione dell'art.5 del Trattato del Nord Atlantico, ponendolo in relazione all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

La piena operatività dell'art. 5 è stata, tuttavia, subordinata ad una clausola sospensiva, poi rimossa nella riunione del Consiglio Atlantico del 2 ottobre 2001, allorché da parte degli Stati Uniti è stata fornita un'esauriente informativa sugli esiti delle indagini in merito alle responsabilità degli attentati. Tali chiarimenti sono stati presentati non solo ai 19 Stati membri della NATO, ma anche a molti altri Paesi, alcuni a prevalente connotazione musulmana, che le hanno giudicate pienamente soddisfacenti. Anche la Federazione russa ed il Pakistan hanno avuto conoscenza delle prove.

Essendo quindi accertata la provenienza dall'esterno del devastante attacco mosso contro gli Stati Uniti e potendosi considerare quest'ultimo, in base all'art. 5, alla stregua di un attacco diretto a tutti i membri dell'Alleanza Atlantica, il Consiglio Atlantico ha approvato il 4 ottobre 2001 una richiesta statunitense ed ha adottato

## LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

## LE ORGANIZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

8 misure, individuali e collettive, di solidarietà ed assistenza logistica. Tali misure mirano a:

1. incrementare lo scambio di informazioni e la cooperazione fra "intelligence", sia sul piano bilaterale, sia nelle appropriate sedi dell'Alleanza;
2. provvedere individualmente o collettivamente, nei modi ritenuti più opportuni e secondo le rispettive capacità, all'assistenza in favore degli Alleati e di

altri Stati che possano essere soggetti ad un incremento di minacce terroristiche;

3. intraprendere le necessarie misure al fine di incrementare la sicurezza a tutela delle installazioni statunitensi o di altri Alleati site nei rispettivi territori nazionali;

4. sostituire determinati assetti alleati schierati nell'area di responsabilità della NATO, il cui impiego risulti ora prioritariamente richiesto a diretto sostegno di operazioni contro il terrorismo;

5. concedere un'autorizzazione permanente di sorvolo per gli aerei militari statunitensi e di altri Alleati nello spazio aereo dei Paesi NATO, per voli militari inerenti ad operazioni dirette contro il terrorismo;

6. autorizzare l'accesso per gli Stati Uniti e gli altri Alleati a porti ed aeroporti nel territorio dei Paesi membri della NATO per operazioni contro il terrorismo, incluso il rifornimento di carburante. L'Alleanza si è, inoltre, dichiarata pronta a:

7. schierare elementi delle sue Forze Navali nel Mediterraneo Orientale (STANAVFORMED);

8. impiegare i suoi aerei-radar (AWACS) a sostegno di operazioni contro il terrorismo internazionale.

L'applicazione dell'art. 5 del Trattato Nord Atlantico trova riscontro nel Nuovo Concetto Strategico approvato dai Capi di Stato e di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio Atlantico tenutasi a Washington il 23 - 24 aprile 1999 in occasione del 50° anniversario dell'Alleanza Atlantica. Nell'analizzare le sfide ed i rischi per la sicurezza, il punto 24 afferma come "Qualsiasi attacco armato contro il territorio degli Alleati, da qualunque direzione provenga, è contemplato negli articoli 5 e 6 del Trattato di Washington. Tuttavia, la sicurezza dell'Alleanza deve anche essere inquadrata in un contesto globale. Gli interessi dell'Alleanza possono esse-

re messi a repentaglio da altri rischi di carattere più generale, in particolare atti di terrorismo, di sabotaggio o di criminalità organizzata, oltrechè dalla interruzione degli approvvigionamenti di risorse vitali. Anche grandi movimenti incontrollati di popolazione, determinati in particolare dai conflitti armati, possono rappresentare un problema per la sicurezza e la stabilità dell'Alleanza. In seno all'Alleanza esistono degli accordi che permettono agli Stati di consultarsi, come previsto dall'art. 4 del Trattato di Washington, ed eventualmente di coordinare i propri sforzi, specialmente in presenza di rischi di questa natura". Inoltre, fra le direttive per il dispositivo di difesa dell'Alleanza, al punto 53 i. si richiede "che le forze e le infrastrutture dell'Alleanza devono essere protette contro attacchi terroristici".

Gli attacchi dell'11 settembre hanno posto in rilievo come i "rischi" considerati nel Nuovo Concetto Strategico siano oggi divenuti "minacce" reali. Pertanto, nella Dichiarazione del 18 dicembre 2001 sull'adattamento delle capacità di difesa dell'Alleanza, i Ministri della Difesa hanno incaricato le autorità militari della NATO di sviluppare un Concetto militare per la difesa contro il terrorismo, secondo la guida politica del Consiglio Atlantico. I Ministri della Difesa hanno, inoltre, incaricato la NATO di rivedere l'efficacia delle politiche militari e di difesa, delle strutture e delle capacità per l'intero spettro delle missioni dell'Alleanza. In particolare, si richiede che l'Iniziativa sulle Capacità di Difesa (DCI), lanciata a Washington nel 1999, venga rafforzata al fine di sviluppare quelle capacità necessarie per prevenire e contrastare efficacemente minacce non convenzionali ed asimmetriche quali il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD).

Le misure militari della NATO, peraltro, acquistano singolare efficacia in quanto affiancate e sorrette dalla dimensione politica dell'Alleanza Atlantica. Una dimensione sulla quale si fondano i processi di dialogo e cooperazione con i paesi partner dell'area euro-atlantica e mediterranea e che ha rappresentato il cemento con cui costruire la vasta coalizione per la lotta al terrorismo. Una dimensione politica che è alla base dello storico accordo siglato tra la NATO e la Federazione russa il 28 maggio 2002 a Pratica di Mare, che ha costituito un Consiglio NATO-Russia "al fine di identificare e perseguire le opportunità per una azione comune a vent".

"Il Consiglio NATO-Russia fornirà un meccanismo di consultazione, di formazione del consenso, di cooperazione, di decisione congiunta e di azione congiunta per gli Stati membri della NATO e della Russia su un ampio spettro di questioni di si-

curezza nella regione euro-atlantica": terrorismo; proliferazione delle armi di distruzione di massa; gestione delle crisi; controllo degli armamenti; difesa missilistica di teatro; ricerca e salvataggio in mare; cooperazione tra militari e riforma della difesa; emergenze civili; nuove minacce e sfide. Rapporto NATO-Russia che trova origine nell'Atto Fondatore sulle relazioni, la cooperazione e la sicurezza già siglato a Parigi il 27 maggio 1997, ma che si inserisce oggi in una solida cornice istituzionale ed in quel più ampio processo di adattamento e trasformazione dell'Alleanza volto a fronteggiare efficacemente le nuove minacce e sfide alla sicurezza euro-atlantica.

La lotta al terrorismo ed alle armi di distruzione di massa, la definizione di un concetto militare per la difesa contro il terrorismo e lo sviluppo delle relative capacità, il rapporto NATO-Russia e quello con i paesi candidati all'adesione, lo sviluppo dell'Identità di Sicurezza e Difesa Europea (ESDI), rappresentano pertanto i temi della nuova agenda politica della NATO che l'11 settembre ha reso prioritari.

Il Vertice di Praga del novembre 2002, considerato in origine un vertice per l'allargamento della NATO, costituirà invero un appuntamento storico che comporterà un adattamento interno ed esterno dell'Alleanza alle nuove minacce non convenzionali.

## IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea, ha saputo rispondere alla sfida lanciata dal terrorismo internazionale, accelerando fortemente i suoi processi interni di cooperazione ed integrazione.

Il Piano d'Azione adottato dai Capi di Stato e di Governo il 21 settembre costituisce una svolta di primaria importanza nella definizione tempestiva di azioni comuni ed impone progressi reali e rapidi in settori cruciali per la costruzione europea, quali la cooperazione giudiziaria e di polizia, la lotta al finanziamento del terrorismo, nonché la sua politica estera, di sicurezza e difesa. Fra le misure previste particolare rilevanza assumono:

- l'accordo sull'istituzione dell'ordine d'arresto europeo chiamato a sostituire l'attuale sistema di estradizione fra Stati membri;
- il rafforzamento della cooperazione fra i servizi d'informazione dell'Unione e l'istituzione a tal fine di squadre investigative comuni;
- il più sistematico scambio di dati fra stati membri ed Europol;
- l'invito all'attuazione di tutte le convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta al terrorismo ed il sostegno fornito alla conclusione di

una convenzione generale contro il terrorismo internazionale, sotto l'egida delle Nazioni Unite;

- l'invito rivolto ai Ministri finanziari di adottare tutte le misure necessarie a combattere qualsiasi forma di finanziamento al terrorismo;

- un rinnovato impegno politico nella risoluzione delle crisi regionali, in particolare in Medio Oriente.

- l'impegno della Commissione volto a rafforzare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione.

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken del 14 - 15 dicembre 2001 rivelano i progressi conseguiti dall'Unione nell'attuazione del Piano d'Azione per la lotta al terrorismo stabilito il 21 settembre. Fra questi: l'accordo politico sul mandato d'arresto europeo e quello sulla definizione comune dei reati di terrorismo; l'elaborazione di elenchi di terroristi e di organizzazioni, gruppi ed entità terroristiche; la cooperazione tra servizi speciali; nonché la normativa adottata in materia di blocco dei beni a seguito della risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Facendo, inoltre, seguito alle decisioni assunte nella riunione informale di Ghent del 19 ottobre 2001, il Consiglio Europeo di Laeken ha sollecitato la messa a punto del programma diretto a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di minacce derivanti dall'uso di armi biologiche e chimiche. Tale cooperazione avverrà nel quadro delle attività dell'Agenzia europea per la protezione civile.

L'azione dell'Unione Europea si svolge in coordinamento con quella delle altre organizzazioni internazionali impegnate nella lotta al terrorismo ma si caratterizza, altresì, per la stretta cooperazione stabilitasi con gli Stati Uniti attraverso incontri ai più alti livelli e contatti diretti tra rappresentanti dell'Unione e dell'amministrazione statunitense su tematiche specifiche o nel quadro degli appuntamenti previsti dalla Nuova Agenda Transatlantica o, più in generale, nell'ambito o a margine dei diversi impegni internazionali, quali la settimana ministeriale della 56esima Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 10 - 16 novembre 2001.

Di notevole rilievo, infine, appare il ruolo politico e diplomatico dell'Unione Europea nel quadro del

## LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

## LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DOPO L'11 SETTEMBRE

Partenariato Euro-mediterraneo. Al riguardo, la riunione ministeriale del 5-6 novembre 2001, ha rappresentato un'ulteriore importante opportunità per rafforzare la coesione dei paesi del bacino nella lotta al terrorismo e per esaltare il dialogo inter-culturale attraverso la proposta di numerose iniziative comuni.

### UNILATERALISMO E MULTILATERALISMO

Le sfide asimmetriche e non convenzionali richiedono una risposta delle organizzazioni internazionali flessibile e caratterizzata da un approccio sinergico e globale.

Un'azione sinergica che le organizzazioni internazionali avevano già teorizzato all'indomani del crollo del muro di Berlino con il principio delle interlocking institutions. Tale azione, tuttavia, per l'ampiezza e la multidimensionalità dei fenomeni che è chiamata a fronteggiare, talora non può esprimersi efficacemente all'interno dei rigidi schematismi delle stesse organizzazioni internazionali ma da esse può evolvere nella ricerca di più ampie alleanze.

In tale ottica di flessibilità che, fondata sulle alleanze tradizionali, ricerchi coalizioni più ampie ed adatte a contrastare le minacce non convenzionali, possono essere lette le dichiarazioni rese a Monaco il 2 febbraio 2002 dal Sottosegretario alla Difesa statunitense Paul Wolfowitz secondo il quale "è la missione a determinare la coalizione e non la coalizione a determinare la missione". Tale assunto, difatti, non deve minare il ruolo fondamentale che le organizzazioni internazionali rivestono nel fronteggiare le minacce non convenzionali.

In effetti, il terrorismo costituisce una minaccia di medio-lungo termine che, come tale, per essere combattuta necessita di coalizioni coese e salde nel tempo, tipiche delle organizzazioni internazionali. L'unilateralismo nella lotta al terrorismo od alla proliferazione delle armi di distruzione di massa si rivelerebbe, invero, di scarsa efficacia e conseguirebbe risultati limitati nel tempo.

Straordinariamente positivo si rivela, pertanto, il rapporto di cooperazione nella lotta al terrorismo consolidatosi dopo l'11 settembre tra la Federazione russa, la NATO e l'Unione Europea. Mai, dalla caduta del regime comunista ad og-

gi, la Russia si è sentita così fortemente partecipe di un'impresa comune con l'Occidente.

Ed altrettanto significativo è l'atteggiamento assunto da Pechino, che ha apprezzato l'approccio diplomatico statunitense di costruzione responsabile di un ampio fronte internazionale contro il terrorismo ed ha, anche dopo l'avvio dell'operazione militare anglo-americana in Afghanistan, condannato pubblicamente ogni forma di terrorismo.

Il carattere multidimensionale delle sfide non convenzionali, tuttavia, richiede alle organizzazioni internazionali l'adozione di una strategia complessiva che si articoli in un'ampia gamma di misure di carattere politico, economico, finanziario e giuridico. Azioni militari mirate, come quella avviata la sera del 7 ottobre 2001 in Afghanistan, costituiscono pertanto solo una componente di questo ventaglio diversificato di iniziative.

L'11 settembre, inoltre, ha reso ancor più ineludibile ed urgente l'impegno delle organizzazioni internazionali volto ad eliminare le principali crisi regionali, accanto alle quali allignano più facilmente le derive dell'estremismo e del terrorismo: la crisi medio-orientale prima fra tutte.

Infine, alla globalizzazione del fenomeno terroristico fa riscontro il fenomeno della globalizzazione propriamente inteso, con le relative difficoltà delle organizzazioni internazionali nella gestione della crescente interdipendenza del nostro tempo.

L'approccio condiviso da tutti gli attori internazionali per un adeguato e complessivo contrasto al terrorismo deve infatti mantenere alla base il concetto di "governabilità" della globalizzazione: requisito fondamentale non solo di prevenzione e soluzione dei conflitti non convenzionali, ma anche e soprattutto d'impegno per la diffusione di uno sviluppo più equo, attraverso azioni mirate alla riduzione della povertà, alla lotta contro le grandi malattie endemiche, alla salvaguardia dell'ambiente, alla protezione dei diritti umani e sociali. Sotto questo profilo, le decisioni del Vertice G8 di Genova del 22 luglio 2001, allargato ai Paesi in via di sviluppo ed in particolare all'Africa, aprono la via ad un nuovo costruttivo rapporto tra il Nord e il Sud del mondo.

L'interazione sinergica e complementare delle organizzazioni internazionali appare, pertanto, fondamentale per la delineazione di una strategia complessiva di prevenzione e contrasto delle sfide del nuovo millennio. Sfide e minacce non convenzionali, che sempre più non appaiono condotte attraverso gli elementi costituenti la trinità di Clausewitz (popoli, eserciti e governi) e la cui irrazionalità è estranea alle logiche politiche care al generale prussiano. ■



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

# AFGHANISTAN: I PROBLEMI DELLA RICOSTRUZIONE

di **ALESSANDRO LOGROSCINO**

Inviato ANSA

*Le minacce alla sicurezza ed i costi della ricostruzione*

**D**ieci milioni di mine sparpagliate per il paese, due case distrutte per ciascuna rimasta in piedi, strade trasformate in tratturi, industria inesistente, agricoltura ridotta ai minimi termini (con la sola eccezione delle colture di papavero da oppio), scuole e ospedali pochi e in condizioni pietose, milioni di profughi da soccorrere, fame e siccità. È questo l'orizzonte dell'Afghanistan dopo 23 anni di guerra e da cinque di soffocante oppressione taleban. È da qui che occorre partire quando si parla di ricostruzione: un compito ai limiti delle umane possibilità.

Il primo problema da risolvere è quello delle risorse. Dopo aver incassato tante promesse, il governo interinale post-taleban di Hamid Karzai ha l'impellente necessità di ricevere quegli stanziamenti annunciati a gennaio dai paesi donatori nella conferenza di Tokyo per finanziare gli interventi di medio periodo. Si tratta di un processo graduale, tuttavia anche gli interventi per le esigenze più immediate stentano a partire in un paese ancora alle prese con uno scenario bellico, e minacciato per di più dai conflitti intestini di sempre.

Il rischio di veder svanire le speranze di stabilizzazione del paese e anche quei sentimenti di sollievo che tutto sommato la maggioranza degli afghani ha provato alla caduta del regime del mullah Omar, resta concreto.

Sulle stesse somme necessarie per rimettere in piedi l'Afghanistan i pareri non sono unanimi. Secondo la Banca mondiale occorreranno 1,7 miliardi di dollari per il primo anno, circa 5 entro due anni e mezzo, più di dieci entro il 2007 e fra 15 e 18 nel giro di un decennio. L'Unione Europea spera che 9 miliardi di dollari in cinque anni possano bastare. Il governo afghano calcola invece un costo di 22 miliardi di qui a 10 anni e di 45 miliardi di dollari per completare davvero l'impresa nell'arco di un ventennio.

Tra i principali protagonisti della Conferenza di Tokyo, l'Ue ha promesso 500 milioni di dollari all'anno, il Giappone la stessa cifra nel volgere di due anni e mezzo, gli Usa "un contributo significativo", secondo le parole del segretario di Stato Colin Powell. Circa 300 milioni di dollari - le riserve del tesoro afghano depositate all'estero e congelate ai tempi del regime taleban - sono state sbloccate subito da Washington e Londra, mentre Karzai ha intrapreso dopo Tokyo una serie di visite, da Ryad a Teheran, da Pechino a Mosca, a Islamabad, per ottenere la conferma degli impegni economici assunti anche dalle potenze regionali vicine, quelle che da sempre condizionano - nel bene e nel

## AFGHANISTAN: I PROBLEMI DELLA RICOSTRUZIONE

male - i destini dell'Afghanistan.

Sommando tutto, Kabul dovrebbe ricevere entro il 2005 una somma non troppo lontana da quei cinque miliardi di dollari ritenuti indispensabili dall'Onu.

Per il momento si tratta tuttavia, in larga misura, di promesse di aiuti. Sul piano pratico, viceversa, anche le più urgenti esigenze di cassa del governo afgano stentano ad essere colmate.

te. Sima Samar, vicepremier responsabile per la questione femminile (uno dei problemi cardine sul fronte dei diritti umani), ha lamentato in una recente intervista che l'Occidente - dopo mesi di battage mediatico sui diritti delle donne afgane, centrato spesso più sugli aspetti simbolici (il burqa) che su quelli realmente importanti (l'istruzione e il lavoro) - non si è affrettato a tirar fuori, al dunque, neppure il denaro necessario per pagare una segretaria del suo dicastero.

Il finanziamento della ricostruzione - prioritario in una prospettiva di medio termine - non è d'altronde il solo problema che incombe sulla stabilità dell'Afghanistan e, di conseguenza, dell'intera regione centro-asiatica, terra di delicati interessi geostrategici e di grandi giochi petroliferi, ma anche ricettacolo di minacce terroristiche non ancora disinnescate dopo le stragi dell'11 settembre.

La caduta del regime taleban non è stata una panacea. Preconcetti ideologici a parte, non si può tuttavia negare che abbia sortito alcuni risultati positivi sia per la popolazione afgana, sia per la comunità internazionale. L'avvio di un graduale - seppur lento - processo di rientro dei profughi che abbiamo potuto riscontrare in Pakistan (dove vivono circa quattro dei sette milioni di rifugiati afgani censiti) costituisce in questo senso un segnale positivo dopo più di venti anni di esodo di massa.

Cio' non toglie che una vera pacificazione sia ancora di là da venire. La partita militare con gli ultimi seguaci del mullah Omar e soprattutto con quel che resta della struttura di Al Qaida non è chiusa, anche all'interno dell'Afghanistan: le recenti fiammate di Gardez, al confine con il Pakistan, ne sono una testimonianza che non va sopravvalutata, ma neppure minimizzata.

In primo piano resta quindi il difficile obiettivo di restituire un minimo di sicurezza al paese. In prospettiva, d'altra parte, non è tanto il movimento taleban a rappresentare un pericolo, nè la stessa figura di Osama bin Laden che in Afghanistan non è un'icona, ma - a giudizio dei più - un rinnegato degno di disprezzo, a differenza di quanto accade in altri paesi islamici. L'inquietudine di tutti è piuttosto rivolta al ritorno dei signori della guerra locali.

Una paura che trova già riscontri preoccupanti in molte regioni del paese, laddove si vanno riproducendo le divisioni in feudi di un paese punteggiato di etnie, clan e tribù diverse, spesso animate da ostilità che affondano le loro radici nei secoli. Un paese contraddittorio e sfaccettato, nel quale convivono - radicate nel medesimo spirito di vendetta e in un garbuglio di sospetti e rancori reciproci - un 40% di pash-tun, un 25% di tagiki, un 10% di uzbeki, un 8% di hazara e infiniti gruppi minori, sullo sfondo di una comune fede islamica lacerata però dalle divisioni tra comunità sciite e sunnite.

A contenere i rigurgiti di contrapposizione interna, che minacciano di sfaldare anche quell'abbozzo di governo di unità nazionale che è il gabinetto Karzai, non bastano di certo le poche migliaia di uomini schierati sotto comando britannico all'interno della forza di pace internazionale (Isaf).

Un contingente limitato, in grado di far sentire il suo peso solo nell'area di Kabul, vale a dire una delle meno instabili del paese.

Al di fuori della capitale vige il potere - a volte totalmente autonomo - di vecchi capi mujaheddin o notabili locali, mentre nelle troppe terre di nessuno a dettar legge sono le bande armate dedite alla violenza e al taglieggiamento. L'ultima faida ha coinvolto due capiclan rivali, entrambi di etnia pashtun, nella impervia provincia orientale di Paktia, a ridosso del Pakistan, già roccaforte dei miliziani di Al Qaida.

Molti dei nuovi feudatari furono tra i protagonisti degli scontri intestini che nella prima metà degli anni '90 gettarono l'Afghanistan nel caos, aprendo la strada ai taleban e permettendo loro di raccogliere inizialmente un relativo consenso popolare. Le sorti della normalizzazione sono in un certo senso nelle mani di questi reduci.

A tal riguardo appare utile analizzare in sintesi il profilo dei capiclan più importanti e dei loro domini territoriali:

- Kandahar (Afghanistan del Sud): nell'ex bastione del mullah Omar è tornato a regnare Haji Gul Agha, veterano della guerra con i so-

vietici, di etnia pasthun. Non è riuscito ancora a garantire la sicurezza del territorio, devastato come nessun altro dalla guerra e percorso tuttora da gruppi di taleban sbandati. In compenso è stato protagonista di una nebulosa trattativa con lo stesso Omar, conclusasi nei mesi scorsi con la fuga di quest'ultimo, in circostanze misteriose. Forte del sostegno ricevuto in una prima fase dagli Usa, Gul Agha si è già prodotto in un bellicoso scambio di accuse con Ismail Khan, signore incontrastato della vicina regione di Herat.

- Jalalabad (Afghanistan Centro-Orientale): è forse la zona più caotica, dove le bande armate sono tornate a farla da padrone e i campi a riempirsi di papaveri da oppio. Il governatore è ancora un pashtun, Haji Abdul Qadeer, costretto peraltro a dividere il potere con altri due comandanti mujaheddin (Hazrat Ali e Mohammad Zaman). Tre le rispettive milizie non è mancato qualche scontro: uno degli ultimi ha lasciato sul terreno una mezza dozzina di morti. Tagliato fuori dal governo centrale, Qadeer è particolarmente indocile: un suo fratello è tra l'altro sospettato di aver favorito la fuga di alcuni personaggi di Al Qaida in Pakistan, in cambio di congrue somme di denaro.
- Mazar-i-Sharif (Afghanistan Settentrionale): controverso, duro e ondivago, ma bene accetto alla maggioranza degli uzbeki (etnia dominante in questa provincia), Mazar ha visto il ritorno armi in pugno del generale Abdul Rashid Dostum. Anche qui non sono mancati episodi di insubordinazione, nè denunce di violenze contro i prigionieri taleban, come pure contro rappresentanti di etnie locali minoritarie non uzbeke. Già alleato dei sovietici, poi dei mujaheddin, poi dei taleban, poi di nuovo della colazione antitalebana, capace di ottenere contemporaneamente negli ultimi mesi finanziamenti sia dagli Usa sia dall'Iran, Dostum è a suo modo un personaggio fuori dal comune. Accusato con i suoi uomini di ripetute brutalità, è tuttavia alla testa di un'amministrazione civile che nella sua regione ha adottato un atteggiamento verso i diritti delle donne che è il più liberale rispetto a tutto il resto dell'Afghanistan. Inoltre, con l'incarico di viceministro della difesa a Kabul, sembra avere accettato, almeno per ora, il ruolo del governo centrale. Questo non gli ha però impedito di innescare un breve, ma sanguinoso, conflitto con le milizie tagike che fanno capo a colui che a Kabul è il suo superiore diretto, il ministro della difesa Qaseem Fahim, per il controllo di una località contesa.

- Herat (Afghanistan Occidentale): antica città che conobbe il suo momento di massimo splendore sotto il terribile Tamerlano, Herat ha riaperto le porte a Ismail Khan, ultimo erede di una potente famiglia locale, anch'egli reduce del 'jihad' contro i sovietici. Tagiko, ma appartenente alla famiglia islamica minoritaria degli sciiti, Khan ha fatto atto di sottomissione al governo Karzai, ma nel suo territorio agisce con ampia autonomia. Il sostegno dei fratelli sciiti del vicino Iran lo rende in qualche modo sospetto agli Usa, mentre la tensione permanente con Gul Agha non contribuisce a renderlo più conciliante.
- Un caso a parte può essere infine considerato quello della Valle del Panjshir (Afghanistan Nord-Orientale). Popolata da tagiki sunniti, non è mai caduta totalmente nelle mani dei Taleban. Seppur orfana di Ahmed Shah Massud, il più carismatico e coerente dei capi mujaheddin, ha sempre mantenuto al suo interno un'approssimazione di struttura amministrativa ed è tuttora più sicura e meno conflittuale di altre regioni. La controlla a distanza da Kabul Qaseem Fahim, l'erede di Massud divenuto ministro della difesa nel governo post-talebana. Territorio di transito per la droga (come d'altro canto l'Afghanistan meridionale), non è comunque immune da banditismo e sopraffazioni.

## **AFGHANISTAN: I PROBLEMI DELLA RICOSTRUZIONE**

A voler tracciare un bilancio finale, si può dunque concludere che il panorama presenta molti punti oscuri. Non è un caso che un uomo prudente, spassionato ed esperto di quest'area come Francesco Vendrell, già emissario dell'Onu per l'Afghanistan, abbia ripetutamente invitato il consesso delle nazioni a porsi obiettivi realistici e sgomberare il campo dalle illusioni. La pretesa del disarmo totale della popolazione afgana, - una popolazione armata, casa per casa, già dai tempi di Kipling - appare una mera fantasia. Perseguirla significherebbe mettere a rischio anche i risultati - magari parziali, ma concreti - sulla strada di una pace possibile che, nonostante tutto, offre oggi qualche speranza in più di ieri. ■



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

IL GIOCO  
DELLE  
PARTI

# POLITICA INTERNAZIONALE IN ASIA CENTRALE

*di Stanislao de Marsanich*

*Ricercatore del Comitato Atlantico Italiano*

***Gli avvenimenti in Afghanistan, confermano il fatto che da circa dieci anni in Asia Centrale è in corso un "gioco" complesso il cui obiettivo è quello di riempire il più velocemente possibile il vuoto, temporaneo, lasciato dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica.***

Gli avvenimenti in Afghanistan, confermano il fatto che da circa dieci anni in Asia Centrale è in corso un "gioco" complesso il cui obiettivo è quello di riempire il più velocemente possibile il vuoto, temporaneo, lasciato dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Dispiegando le sue forze militari nelle vecchie basi dell'Armata Rossa in Uzbekistan, gli Stati Uniti hanno posto le basi per una loro influenza in questa area strategica. Tuttavia la presenza americana ha implicato ed implica un costo considerevole per Washington, contrattato attraverso una serie di negoziati difficili con paesi dagli interessi politici, sociali ed economici molto differenti tra di loro.

In un articolo apparso su Backgrounder già nel 1997 ("Building a New Silk Road to Economic Prosperity"), Ariel Cohen sottolineava come gli interessi geostrategici in Eurasia degli Stati Uniti si sarebbero potuti focalizzare su tre aspetti principali: in primo luogo proprio la possibile rinascita della potenza russa, vista come un forte ostacolo per il controllo dei gasdotti e degli oleodotti nella Regione; in secondo luogo l'influenza iraniana sugli stati di nuova indipendenza; terzo, il ruolo sempre più considerevole della Cina nelle zone più orientali.

In questo contesto venivano individuate all'epoca sei linee d'azione principali:

- lo sganciamento dall'influenza russa dell'area in questione;
- l'internazionalizzazione della risoluzione dei conflitti in corso;
- il mantenimento di una politica di intermediazione tra Armenia ed Azerbaigian;
- gli aiuti economici;
- il coordinamento tra i governi locali e le compagnie coinvolte nell'industria petrolifera e nella costruzione e gestione degli oleodotti;
- l'assistenza multilaterale ai Paesi dell'Asia centrale e del Caucaso.

Sta di fatto che dal 1991, gli Stati Uniti hanno promosso una politica impostata su due direttrici principali: da una parte si sono sforzati di fare indietreggiare l'influenza russa fuori dall'Asia Centrale e dal Caucaso e di mantenere quella iraniana entro confini ben limitati. Dall'altra hanno incoraggiato il Turkmenistan e l'Uzbekistan a cooperare con il Pakistan, ed i Paesi del Caucaso con la Turchia; il tutto con in primo piano l'utilizzo degli oleodotti e dei gasdotti quali elementi essenziali per il controllo degli Stati di recente indipendenza e che vedono nel Mar Caspio un nodo strategico fondamentale. Sul Mar Caspio dal '91 si fronteggiano infatti Russia, Stati Uniti e Iran, per il controllo sia dei giacimenti di idrocarburi, sia per il trasporto de-

gli stessi verso i mercati europei ed asiatici. Le tensioni che ne conseguono coinvolgono tutti quei paesi - spesso con relazioni conflittuali - che bisogna attraversare per raggiungere i porti del Mar Nero, del Mediterraneo o del Golfo Persico. In questo contesto le repubbliche centro-asiatiche propendono per soluzioni che permettano di by-passare la Russia, e questo con il sostegno proprio degli Stati Uniti, che oltretutto vogliono evitare l'attraversamento da parte delle pipeline anche dell'Iran, che resta tuttora la via più economica e sicura per l'esportazione degli idrocarburi, e per questo la preferita da parte delle major del petrolio che queste vie intendono realizzare ed utilizzare.

La guerra in Afghanistan ha temporaneamente trasformato la logica di competizione strategica. Contrariamente alla Guerra del Golfo, la campagna in Afghanistan non ha apparentemente delle motivazioni "petrolifere" dirette.

Nel '91, l'operazione "Tempesta nel deserto" ha permesso agli Stati Uniti di installarsi in maniera "permanente, o quasi, in Arabia Saudita, primo produttore mondiale di petrolio. L'operazione "Libertà duratura" ha per un momento messo in secondo piano le questioni relative al commercio del petrolio ed ai progetti di oleodotti, ed ha riportato sulla scena altre questioni quali il ruolo essenziale delle basi aeree, del dispiegamento delle forze militari sul campo, dei servizi di intelligence, ed anche problemi come la guerra al narcotraffico.

È in parte cambiato anche lo scenario delle alleanze. Sebbene abbiano avuto un'importanza strategica fondamentale, molti paesi arabi, ed in primo luogo l'Arabia Saudita, hanno mostrato di non essere del tutto favorevoli alla presenza, militare, occidentale sia sul proprio territorio che nelle proprie zone di influenza. Inoltre Washington ha dovuto negoziare con Mosca il diritto di organizzare le operazioni militari per l'Afghanistan nelle basi uzbeche; mentre, il ruolo affidato all'Alleanza del Nord nella lotta anti-talebana, ha messo in rilievo l'importanza logistica del Tagikistan.

Gli Stati Uniti, infatti, con le operazioni militari in Afghanistan, sono intervenuti direttamente per la prima volta in una regione dove non erano mai stati prima, e dove avevano agito sempre attraverso stati interposti, come Pakistan e Turchia.

Bisogna, infine, considerare che già da tempo in Afghanistan era in corso una guerra civile tra la cosiddetta Alleanza del Nord, sostenuta da Russia, Cina, India ed Iran, contro i talebani sostenuti dal Pakistan. La fine del regime talebano, quindi, ha comportato delle conseguenze in qualche modo favorevoli per quei Paesi del-

l'area che lo hanno combattuto e dove è forte la presenza di quel tipo di fondamentalismo islamico presente in gran parte dell'Asia Centrale.

La Russia, ad esempio, ne è agevolata nella sua guerra interna contro il separatismo cece-no, che in Afghanistan aveva basi di addestramento e riserve di armi; l'Uzbekistan potrà usufruire di aiuti economici e logistici importanti in cambio delle basi mili-

tari offerte agli Usa; inoltre, se si potrà parlare di stabilità in Afghanistan, sarà possibile una lotta più incisiva al narcotraffico che proprio in Uzbekistan, ma non solo, crea gravi danni sociali e di destabilizzazione politica. Problema, questo, proprio anche della Cina e del Pakistan, che hanno appoggiato la campagna antitalebana in parte anche per questo motivo.

Per quanto riguarda il Pakistan, inoltre, la destabilizzazione dell'Afghanistan ha aperto nuove prospettive nei rapporti con l'India. Sia l'una che l'altro hanno considerato la guerra antitalebana, e la politica afghana in generale, sotto una logica centrata sul conflitto che divide i due Paesi in Kashmir; il cambiamento di regime a Kabul ha di fatto diviso le forze pakistane su due fronti, mettendo Islamabad in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti di Delhi.

Proprio riguardo al Kashmir, l'India potrebbe trarre dei vantaggi dalla crisi afghana, ma, anche alla luce della nuova ulteriore escalation militare, deve agire in maniera molto prudente per evitare un effetto boomerang. La mobilitazione internazionale contro il terrorismo, la politica filoamericana del generale Musharaff e la fine del regime talibano hanno dato un forte colpo ai gruppi islamici operanti in Kashmir e di conseguenza hanno in qualche modo rafforzato Nuova Delhi sia in politica interna, sia nel contesto internazionale, soprattutto rispetto allo stesso Pakistan.

L'equilibrio in Kashmir interessa direttamente anche la Cina, che per lungo tempo ha avuto un ruolo essenziale nel rifornire le forze militari pakistane in opposizione alle ragioni indiane. D'altra parte Pechino deve fronteggiare il crescente militarismo degli otto milioni di islamici che abitano la Regione dello Xinjiang, in parte implicati nel fondamentalismo islamico e nel traffico della droga realizzato attraverso le vie pakistane ed af-

## POLITICA INTERNAZIONALE IN ASIA CENTRALE

ghane. In passato Pechino aveva tentato di intensificare i rapporti bilaterali con i Talebani, e proprio durante gli attentati a New York e Washington, una delegazione cinese si trovava in Pakistan per negoziare una cooperazione economica con Kabul. La Cina, inoltre, non può che vedere sfavorevolmente la crescente collaborazione tra americani e Uzbeki, tanto che la recente politica di Pechino nella

regione è caratterizzata da un costante avvicinamento con la Russia di Putin.

Tre Paesi questi, India, Cina e Pakistan, confinanti e dotati di armi nucleari e di mezzi balistici, con rivendicazioni territoriali gli uni nei confronti degli altri. Paradossalmente il nucleare sembra riuscire in qualche modo attraverso la deterrenza a congelare la situazione esistente, ma di fatto le tensioni che non riescono ad essere risolte sul posto, hanno spesso delle conseguenze altrove.

Ciò premesso, già da tempo si lavora per rafforzare l'indipendenza dei nuovi Stati dell'Asia centrale da Mosca e per costruire le nuove vie della geopolitica a sud della Russia attraverso la "via della seta del XXI secolo", il corridoio euroasiatico lanciato dall'Unione europea con l'appoggio degli Stati Uniti a sud della Russia. Una politica basata almeno all'inizio sulla costruzione di reti stradali e ferroviarie, porti, oleodotti, corridoi aerei per metterli in comunicazione con il resto del mondo, evitando la Russia e al tempo stesso rafforzando il ruolo cerniera della Turchia.

La Russia, già costretta ad adattarsi ad un territorio più limitato, ha visto ridursi anche il suo ruolo di ponte fra Asia ed Europa, minato dai continui tentativi di indebolimento del monopolio di cui Mosca disponeva sulle reti di esportazione di numerose ex Repubbliche sovietiche.

A tale proposito, la questione è più complicata a sud della Russia a causa della concomitanza fra l'indipendenza di otto nuovi stati, di cui sette isolati. In poco tempo, dietro i dibattiti tecnici sul tragitto e sui modi migliori per trasportare gli idrocarburi del Mar Caspio (strada, ferrovia, oleodotto), si sono andate profilando questioni specificatamente politiche e strategiche: si è parlato spesso di un nuovo "grande gioco" per indicare l'attenzione delle multinazionali o degli stati occidentali verso una zona, l'Asia centrale,

il Mar Caspio e il Caucaso, a lungo considerata di influenza esclusiva russa.

Quando nel 1990-91 l'Europa ha iniziato i programmi di aiuto alimentare alle repubbliche sovietiche del Caucaso e dell'Asia centrale in conflitto, l'unica maniera per realizzarli era attraverso la rete di trasporti russa, lenta e poco sicura. Degli otto stati che hanno ottenuto l'indipendenza nel 1991, infatti, solo la Georgia ha uno sbocco in mare aperto.

Lo scopo del programma Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (Traceca), lanciato dall'Unione europea nel 1993, era proprio quello di fornire a questi otto paesi, e successivamente anche all'Ucraina e alla Mongolia, un'alternativa credibile al monopolio russo sui grandi assi di esportazione esistenti.

Rivolto solo ai mezzi di trasporto tradizionali (porti, reti stradali e ferroviarie), è stato allargato successivamente agli oleodotti (Inogate) e a un progetto di corridoio aereo (Southern Ring Air Route), che avrebbe trasformato la regione in un vero e proprio "corridoio euroasiatico".

Il progetto è stato ben presto sostenuto dagli Stati Uniti il cui obiettivo iniziale era il consolidamento degli otto nuovi stati sovrani e la possibilità per questi di disporre di un margine di manovra nella scelta dei partner economici e di aprirsi realmente al mercato mondiale.

Il ripristino di alcuni passaggi di frontiera a sud ha avuto solo un effetto limitato: in genere questi varchi danno accesso a regioni contese o poco propizie a importanti flussi mercantili (Xinjiang, Afghanistan, Iran settentrionale, Turchia orientale). Dal punto di vista occidentale, l'asse transcaucasico presenta quindi il doppio vantaggio di evitare la Russia e l'Iran, e di rafforzare il ruolo cerniera della Turchia, principale alleato degli Stati Uniti nella regione.

Quando nel 1994-95 il Traceca entrava nella sua fase attiva, la Transcaucasia veniva di fatto separata dalla Russia: i due principali assi di trasporto erano bloccati l'uno dal conflitto abkhazo, l'altro dagli effetti del conflitto ceceno. L'Armenia si è vista sottoposta a un duplice blocco sul versante azero e turco, mentre la via che avrebbe potuto collegare l'Azerbaijan alla Turchia era impraticabile dal conflitto del Nagorno-Karabakh.

L'effetto cumulato dei blocchi incrociati e delle crisi economiche ha provocato il crollo del commercio Nord-Sud, mentre la Russia vedeva messo in discussione il suo ruolo di primo partner dei tre stati transcaucasici, minacciato da Europei e americani intenzionati ad avviare un profondo riequilibrio geopolitico della regione. Per combattere l'idea di un unico "corridoio eu-

roasiatico”, la Russia ha moltiplicato le azioni di coinvolgimento internazionale attraverso non solo la partecipazione delle proprie compagnie petrolifere ai consorzi di esplorazione, ma anche col rilancio delle proprie vie di trasporto. L’idea di riaprire l’oleodotto Baku-Novorossiysk, ad esempio, ha rappresentato uno degli elementi per l’avvio e la conclusione dell’avventura cecena e nella contrattazione con Grozny di un accordo finanziario per il transito del greggio.

Oltre alla realizzazione dell’oleodotto Kazakhstan-nord Novorossiysk russo (alla base dell’oleodotto sul fondo del Mar Nero), Mosca ha negoziato con Ankara un sensibile aumento delle consegne di gas; con Atene un oleodotto balcanico per evitare il Bosforo, oltre a diversi progetti volti a spezzare l’isolamento della riva orientale del Mar Caspio attraverso l’Iran. Mosca, inoltre, cerca anche di consolidare il suo ruolo di ponte euroasiatico sviluppando i collegamenti ferroviari con la Cina o rilanciando la Transiberiana.

Tuttavia non disponendo di finanziamenti propri sufficienti, la Russia è praticamente obbligata a fare ricorso per tutti questi progetti a partner esterni, spesso occidentali. Inoltre i mezzi a disposizione dei trasportatori russi sono attualmente ben lontani dall’offrire il livello tecnico raggiunto dalle grandi compagnie internazionali.

Per spezzare il monopolio russo sul trasporto del petrolio kazako, gli Stati Uniti hanno promosso l’oleodotto sotto il Mar Caspio per raggiungere l’asse caucasico. Ed è già del ’97 la cordata tra Gazprom, Total e la compagnia malese Petronas, per lo sfruttamento di un giacimento di gas iraniano, da consegnarsi in parte in Turchia ed in deroga alla legge sulle sanzioni contro l’Iran votata nel 1996 dagli Stati Uniti.

Del resto la scelta iraniana, ritenuta da molti ottimale dal punto di vista finanziario, non è più un tabù e la lobby petrolifera americana segue con interesse i cambiamenti in Iran. Durante le discussioni al Congresso del Silk Road Strategy Act, incentrato sulla strategia degli Stati Uniti in tutta la regione, alcuni hanno criticato il boicottaggio e hanno proposto un suo alleggerimento, quantomeno per i progetti che coinvolgerebbero, oltre all’Iran, paesi alleati come la Turchia. In questo contesto è necessario comunque vedere gli sviluppi della linea politica nella regione del Presidente Bush.

In ogni caso la via iraniana è la più breve verso il terminal turco di Ceyhan sul Mediterraneo, e la partecipazione di imprese americane permetterebbe probabilmente di evitare un avvicinamento, temuto da Washington, tra Russia, Iran e Armenia, quest’ultima diventata un partner privi-

legiato di Teheran dopo il blocco del Karabakh.

In questo contesto, è interessante aggiungere che una stabilizzazione dell’Afghanistan e dei rapporti indo-pakistani, potrebbe sbloccare i progetti di oleodotti che dovrebbero unire proprio quello del Caspio alla linea Turkmenistan-Oceano Indiano; linea alla quale dovrebbero congiungersi proprio in territorio afgano, le direttrici Delhi-Kandahar,

attraverso il Pakistan, e Islamabad-Peshawar-Kabul-Mazar i Scharif-Herat, tutte località rese tristemente famose dalla guerra.

Bisogna inoltre considerare che per anni il Cremlino ha fatto affidamento sul patrimonio acquisito durante la sua secolare dominazione, senza prendere in considerazione la portata dei cambiamenti in corso. Tendenza che ha conservato successivamente sia nel contesto delle relazioni bilaterali sia all’interno della Comunità degli stati indipendenti (Csi), alternando promesse e pressioni.

Come alla fine degli anni novanta notava Jean Radvanyi, mentre numerosi settori russi si disimpegnavano dalle ex repubbliche del Sud preferendo partner occidentali, le autorità hanno spesso utilizzato le tariffe e le quote di transito come strumenti di pressione sugli stati dell’Asia centrale. La Russia non ha esitato a fare ricorso all’arma della destabilizzazione attraverso manovre petrolifere (in Azerbaigian e Georgia) e politiche transcaucasiche dirette o indirette come ad esempio le pressioni della Gazprom, che proponeva sistematicamente di estinguere il debito di clienti attraverso cessioni di attività nei settori strategici (reti di gas o imprese fornitrici di prodotti particolari), considerate come minacce alla sovranità dei paesi interessati.

Le prospettive di discussione aperte dal Traceca (che comprende un’importante integrazione tariffaria e doganale prefigurante una sorta di zona di liberoscambio) e i contratti petroliferi hanno favorito l’espressione politica di questo malcontento.

Al vertice della Comunità degli Stati indipendenti (Csi) riunito nell’ottobre 1997 a Kisinev, la capitale moldava, i contestatori hanno reclamato con insistenza una revisione completa delle norme di funzionamento della Comunità, ritenuta

## **POLITICA INTERNAZIONALE IN ASIA CENTRALE**

inefficace se non addirittura inutile. Questo movimento è continuato nel gennaio 1998 in occasione del vertice dei presidenti dell'Asia centrale il quale, oltre che dell'avvenire della regione e della Csi, ha discusso dei progetti di trasporto che permettono di evitare la Russia. Nel frattempo nella maggior parte dei paesi della regione le tensioni sociali continuano ad aggravarsi e in stati in cui ogni conflitto

locale può degenerare in una contesa etnica o regionale, la responsabilità delle potenze impegnate nel "grande gioco" è più che mai considerevole.

In questo contesto ha giocato e avrà un ruolo fondamentale la posizione della Turchia che dal 1992 ha ricominciato a nutrire grandi ambizioni in Asia Centrale, tentando di assumere un ruolo più attivo facendosi forza delle comuni origini culturali e linguistiche.

Dal 1994, Ankara ha adottato una politica prudente ed equilibrata rispetto alle posizioni soprattutto della Russia, che resta il suo principale mercato nell'ambito della Csi; ha quindi in questi ultimi anni privilegiato lo sviluppo degli interessi commerciali con il sostegno degli Stati Uniti. Ciò nonostante la Turchia ha un ruolo strategico importante nei confronti delle amministrazioni di quei Paesi che la vedono sia come modello laico di Paese musulmano, sia come la porta di accesso all'Europa.

L'indipendenza dei paesi dell'Asia centrale che facevano parte dell'URSS, e la ridefinizione della politica estera turca sono strettamente collegati. La linea politica della Turchia era stata fino a quel momento piuttosto semplice e coerente, e ruotava intorno a tre punti principali, Nato, Europa ed Usa, approfittando della propria posizione geografica strategica, e vendibile sia in termini di aiuti economici che militari e di sostegno politico. La caduta del Muro di Berlino ha paradossalmente messo la Turchia ai margini di una Europa tesa alla unificazione facendole allontanare la prospettiva di entrare come membro nella Unione Europea: la fine della minaccia russa ha privato Ankara dei titoli di "ultimo bastione del mondo libero" e di "sentinella della Nato", oltretutto soprattutto, sebbene temporaneamente, della posizione geostrategica che le permette-

va di negoziare vantaggi economici e politici. La Guerra del Golfo ha cambiato di nuovo la situazione. L'utilizzo da parte della aviazione Usa delle basi aeree Nato situate a Sud Est del Paese hanno di nuovo conferito alla Turchia una posizione strategica importante; e come compenso delle perdite a lungo termine subite per l'embargo all'Iraq, ha usufruito di ingenti benefici economici sia europei che americani, oltretutto una maggiore neutralità occidentale nei confronti delle questioni curda e cipriota, ed una maggiore attenzione della propria candidatura europea.

Il prolungato embargo all'Iraq ha tuttavia pesato non poco sull'economia turca sia in termini di commercio, sia in termini di rifornimenti energetici. Oltre infatti ai problemi relativi al riconoscimento da parte di Ankara delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, ed ai rapporti controversi con la Grecia, la candidatura quale membro dell'Unione, finalmente accettata ad Helsinki, è stata rallentata anche dai problemi finanziari che ancora gravano su Ankara.

L'iniziale vantaggio che la Guerra del Golfo ha portato alla Turchia, si è poi rivelato un'arma a doppio taglio. La carta bianca di cui usufruisce sul Kurdistan, sia quello propriamente turco, sia quello iracheno in quanto membro associato dell'operazione Provide Comfort, le ha permesso di operare militarmente anche al Nord dell'Iraq (l'antico Sangiaccato di Mossul, fonte di tensioni sin dall'epoca della decolonizzazione inglese, quale nodo di scambio strategico e riserva energetica di considerevoli proporzioni), dove ormai rivendica una sorta di protettorato che tuttavia continua ad indebolirla impedendole di giocare un vero ruolo di potenza regionale.

È tuttavia innegabile che sia la Guerra nel Golfo, sia quella in Afghanistan hanno contribuito ad elevare l'importanza strategica e geopolitica della Turchia nella Regione, tanto che Ankara non nasconde le proprie ambizioni di esercitare una politica estera multidirezionale che sottolinei la sua posizione reale di paese euro-asiatico, dai Balcani, al Caucaso, ai Paesi del cosiddetto Mondo turco dell'Asia centrale. Oltretutto, già dal 1990, all'epoca delle repressioni russe in Azerbaigian, la maggioranza dell'opinione pubblica turca ha influenzato non poco la politica di quel Governo che allora tentava di mantenersi su un piano moderato ed equilibrato. Opinione pubblica che aveva origine sia dai numerosi caucasici residenti in Turchia, sia dal gran numero di islamisti e nazionalisti alla base del movimento panturco. Una pressione questa che si manifesta ogniqualvolta l'attenzione internazionale si concentra sui

paesi abitati dai turchi d'oltrefrontiera, ma anche sui popoli musulmani oppressi.

Nel 1991, Ankara è stata la prima a riconoscere prima l'Azerbaijan, poi in blocco tutte le ex Repubbliche sovietiche originate dal summit di Minsk, fatto che le ha inoltre permesso di riconoscere l'Armenia senza gravi ripercussioni sull'opinione pubblica.

La Turchia resta, d'altronde, la più importante porta aperta tra l'Occidente e l'Asia centrale. Sono di ceppo turco le lingue che parlano gli azeri, i tatars, i bashkiri, i kazaki, gli uzbeki, i kirghizi, i turkmeni, fino agli jacuti della Siberia e agli uiguri della Cina occidentale, in totale tra 130 e 160 milioni di persone fuori dalla Turchia. Ed è proprio per questo motivo che Ankara ha negli ultimi anni moltiplicato i suoi istituti culturali e le iniziative più diverse in Asia centrale. Una politica, questa, che permetterebbe al governo turco di svolgere un ruolo di primo piano nello sfruttamento proprio di quelle immense risorse petrolifere dell'Asia centrale, vera riserva energetica per l'Occidente.

Anche in considerazione del ruolo che Ankara intende svolgere in questo settore geostrategico la guerra afghana ha rappresentato per i militari un banco di prova di primaria importanza, ed in questo senso va letta la disposizione con cui la Turchia ha offerto un corpo di un corpo di peacekeepers di 3 mila uomini da affiancare agli Usa nelle operazioni belliche con l'intento di rivestire un ruolo primario nella successiva fase di stabilizzazione dell'Afghanistan. Dal Caucaso alla Cina, inoltre si annoverano diversi paesi turcofoni, come l'Azerbaijan, dove gli Azeri sono in maggioranza rispetto alle altre etnie. Delle cinque repubbliche dell'Asia Centrale, quattro (il Kirghizistan, il Kazakistan, il Turkmenistan e l'Uzbekistan), sono abitate da popolazioni turcofone, anche se in realtà le lingue hanno sì la stessa origine, ma sono simili come lo possono essere il francese e l'italiano.

Si tratta di stati multietnici. Il Kirghizistan, ad esempio, è abitato da circa cinque milioni di abitanti divisi in ottanta etnie: Kirghizi, Uzbeci, ed altre popolazioni di ceppo turco, ma anche russi, cinesi, ed addirittura coreani e gruppi di origine tedesca.

Le frontiere arbitrarie dell'epoca staliniana, lo spostamento di intere popolazioni, la colonizzazione, sono alcuni dei motivi che fanno spesso di questi paesi degli agglomerati complicati di etnie, culture e tradizioni diverse. Queste popolazioni non sono state mai unite politicamente se non sotto l'Impero zarista prima e sovietico poi. Ciò è all'origine delle numerose tensioni dei rapporti sociali che, senza reali basi ideologiche ma caratterizzate da forti nazionalismi, sono sfo-

ciate all'interno e tra i singoli paesi specie dal momento dell'indipendenza.

In Uzbekistan, ad esempio, vige uno dei regimi più repressivi della regione, guidato dal 1991 da un ex esponente del Pcus e senza una reale opposizione alla forza di governo, con migliaia di prigionieri politici incarcerati ed una ferrea censura sui media. Dal 1997 sono state chiuse

centinaia di moschee ed imprigionati migliaia di credenti anche non implicati in movimenti islamici estremisti. Una repressione che ha avuto come diretta conseguenza un rafforzamento dei movimenti organizzati dall'opposizione tagika, alla base della recente guerra civile nel paese vicino.

Movimenti che, dopo l'accordo di pace raggiunto in Tagikistan nel '97 tra governo insediato e integralisti islamici, hanno organizzato delle basi militari proprio in Tagikistan ed in Afghanistan, da dove hanno compiuto sanguinosi attacchi in particolare nel sud del Kirghistan fino alla primavera del 2001.

Il Tagikistan è uscito da una guerra civile che ha causato più di 50.000 vittime. L'accordo di pace del '97 ha assegnato ai movimenti islamici un terzo delle cariche governative ed ha sancito l'integrazione dei mujaheddin nell'esercito regolare che conta tra i 7 ed i 9.000 uomini di fronte ad una forza di interposizione russa di circa 6.500 unità (a cui si possono aggiungere le 14.500 guardie di frontiera di Mosca).

Il Turkmenistan, infine, è il quarto produttore mondiale di gas naturale, e possiede considerevoli giacimenti di petrolio e minerali. Anche questo paese è guidato da un ex leader del Pcus, eletto a vita dal parlamento nel 1999.

Se effettivamente dovesse esistere quindi tra questi stati una idea o un movimento filo o panturco, questo sarebbe proprio solo di alcune élite culturali o politiche isolate e non della popolazione in generale.

Fatto sta che la nascita di questi nuovi Stati nel 1991 ha avuto ed ha, una grande importanza per la Turchia che ha visto così l'opportunità di ricostituire un'area di influenza reale su una regione importante economicamente e strategicamente, e che riscatterebbe le conseguenze della sconfitta nella I Guerra Mondiale che sancì

## POLITICA INTERNAZIONALE IN ASIA CENTRALE

la fine del secolare Impero Ottomano.

Il carattere euro-asiatico della Turchia ha ritrovato quindi negli ultimi dieci anni un ruolo importante nel contesto internazionale. La guerra in Afghanistan ha sottolineato, forse più marcatamente della Guerra del Golfo, il ruolo che Ankara potrebbe e vuole assumere nell'Asia centrale, non più cioè quello di stato cuscinetto tra

Occidente e Russia del-

la fine dell'Ottocento, né quello di bastione come lo è stato durante tutto il periodo sovietico; e neanche quello limitato di intermediario o di ponte: la Turchia mira ad essere l'avanguardia in Asia centrale, come ha iniziato a fare ancora prima della fine dell'Urss, attraverso collaborazioni economiche e culturali, rappresentanze, dichiarazioni di principi e trattati di amicizia, visite frequenti ai più alti livelli e l'incoraggiamento del commercio e degli investimenti privati, ma soprattutto attraverso importanti accordi riguardanti l'estrazione e lo smistamento delle risorse energetiche.

Una strategia già tentata con i paesi musulmani del Medio Oriente, ma senza successi considerevoli, basti pensare ai rapporti contrastati con Siria, Iraq, Iran, ed all'alleanza con Israele. Certo è che alla luce dei recenti avvenimenti, sia come paese membro della Nato, sia come paese islamico, seppure formalmente e politicamente laico, la Turchia vuole giocare un ruolo centrale sia nel Caucaso che in Asia centrale, come pure nel sistema di sicurezza continentale europeo ed occidentale in generale.

Una stabile presenza militare ed economica turca nella regione a fianco dei paesi occidentali alleati, potrebbe essere effettivamente utilizzata per intensificare le relazioni con i paesi dell'area, proprio attraverso la realizzazione ed il mantenimento delle vie di transito in cui far passare gli oleodotti e i gasdotti per le riserve di petrolio e di gas, così come per dare sostegno agli sforzi regionali e internazionali tesi a ricercare soluzioni politiche ai conflitti nella regione e ad offrire una assistenza strutturata volta ad incoraggiare le riforme economiche e lo sviluppo nella regione di un clima appropriato per gli investimenti.

Tuttavia, se si dovesse utilizzare la carta turca come punto di riferimento nella regione, non si potrebbe prescindere dal riconoscerle i suoi in-

teressi primari. Quali la questione cipriota, quella irachena e, soprattutto, la membership nell'Unione Europea.

Ed è proprio l'Unione Europea che dovrebbe guardare con grande interesse al possibile ruolo turco in Asia. È forse una coincidenza, ma alla riunione di Shanghai evocata più volte come una nuova Yalta per la spartizione degli interessi nella Regione, erano presenti praticamente tutte le potenze asiatiche, senza ovviamente l'Europa, trattandosi della riunione dell'Associazione per lo sviluppo nel Pacifico, che si era sempre occupata di temi economici, più che politico-strategici. Sempre più spesso per la soluzione dei problemi internazionali, i due principali paesi che conservano una influenza determinante sulle questioni di importanza globale, come lo è lo sviluppo della situazione in Asia centrale, Usa in primo luogo, e Russia, piuttosto che attraversare l'Atlantico, per incontrarsi sorvolano il Pacifico, evitando così il Mediterraneo ed approdando in Cina.

La sicurezza europea sembrerebbe non rivestire quell'importanza fondamentale che aveva nel XIX° e XX° sec.; al contrario la sicurezza in Asia è ormai al centro dell'attenzione mondiale. Questo non solo perché in Asia si concentrano quasi la metà dell'umanità e delle risorse energetiche, ma anche e soprattutto, perché qui si susseguono infinite crisi, potenziali e non, capaci scatenare effetti a catena dalle dimensioni imprevedibili. Crisi finanziarie, esperimenti nucleari, guerre di indipendenza, rivendicazioni territoriali, che fanno dell'Asia centrale ed orientale la regione più turbolenta al mondo insieme al Medio Oriente.

Il "Grande Gioco", come veniva chiamato nel XIX° sec. lo scontro tra le ambizioni russe ed inglesi proprio nella regione intorno all'Afghanistan - cui era complementare la lotta per l'influenza ed il controllo sul Bosforo - è quindi tornato alla ribalta.

Dopo la decolonizzazione, gli americani si sono sostituiti agli inglesi per controbilanciare la politica russa - zarista, sovietica e democratica - da sempre attirata dai mari caldi, Mediterraneo ed Oceano Indiano. Dopo il crollo del regime sovietico, il "grande gioco" si è focalizzato ulteriormente su Iran, Pakistan ed aree limitrofe, mentre l'islamismo, sostenuto dall'Arabia Saudita, è divenuto un elemento determinante che ha raggiunto le estreme conseguenze con l'alleanza tra l'organizzazione di Bin Laden ed i Talebani.

Il crollo di questi ultimi a Kabul, ed anche le prospettive aperte per ulteriori "alleanze petrolifere" in Asia centrale, hanno fatto sì che riprendesse una partita cui oltre a russi ed americani, partecipano oggi direttamente anche i cinesi e quasi l'intero mondo islamico. ■



**OCCIDENTE**

N. 1/2

2002

## DALLE ISTITUZIONI

di **FRANCESCO  
GIULIANO**

### Il Parlamento e la guerra al terrorismo

L'attività parlamentare dei primi mesi del 2002 nei campi della politica estera e di difesa è stata dominata dalle ripercussioni della partecipazione italiana alla campagna internazionale contro il terrorismo. Nel volgere di poche settimane, le Camere sono state chiamate a convertire i due decreti legge - il 421 ed il 451 del 2001 - con i quali l'esecutivo ha autorizzato la missione militare italiana nel contesto di Enduring Freedom e prorogato il complesso delle operazioni cui prendono parte le nostre Forze Armate nei Balcani, nel Corno d'Africa ed in Medio Oriente.

Al riguardo va osservato:

- a) Al contrario di quanto accade usualmente, la proroga delle varie missioni è stata disposta soltanto per tre mesi, in luogo dei consueti sei, e ciò probabilmente perché il Governo sperava di ritirare a fine marzo le truppe italiane inviate a Kabul. Si va adesso, invece, verso l'allungamento della presenza nazionale in Afghanistan almeno fino alla fine di giugno. La causa della decisione è da ricercarsi nelle pressioni esercitate dal premier Hamid Karzai, con il sostegno del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, per estendere e rafforzare il mandato attribuito all'ISAF, la Forza di stabilizzazione inviata a mantenere l'ordine nella capitale afghana. Inoltre, fallito il progetto di affidare ai tedeschi la leadership sul contingente multinazionale di pace a Kabul, attualmente nelle mani dei britannici, è emersa la candidatura al comando della Turchia, che ha però posto quale condizione la permanenza in teatro degli altri Paesi Nato finora coinvolti. È divenuto pertanto difficile ipotizzare un ritiro in questa fase e lo stesso Ministro della Difesa Martino ha mostrato di averne preso atto, preannunciando il 19 marzo alla Commissione Difesa della Camera l'intenzione del Governo di mantenere per altri tre mesi il contingente italiano nella capitale afghana. Un nuovo decreto sarà in ogni caso emana-

to entro la fine di marzo per coprire il complesso delle missioni in corso. È a questo punto certo che contemplerà la prosecuzione degli impegni in Asia centrale. Attualmente, in Afghanistan operano circa 350 soldati italiani, a fronte di un'autorizzazione richiesta dal Governo alle Camere per 600, mentre il gruppo navale inviato nell'Oceano Indiano è stato ridimensionato dopo il ritorno nel Mediterraneo della portaeromobili Garibaldi. La proroga verrà richiesta anche per la quota italiana in Amber Fox, la missione Nato in Macedonia, che è stata confermata recentemente dal Consiglio del Nord Atlantico fino all'inizio dell'estate;

b) Una seconda osservazione riguarda il peso della proiezione militare esterna dell'Italia che si conferma di primo peso, con oltre 9.500 uomini sparsi su vari teatri, tuttavia se la dispersione dello sforzo ed una scarsa pubblicizzazione all'estero delle missioni italiane sembrano ridurre la visibilità ed i ritorni politici dell'impegno profuso dal nostro Paese;

c) Va osservato, infine, come per la prima volta dal 1945 sia stato deciso di applicare ai militari impegnati nella campagna antiterroristica, in Patria e sui teatri d'operazione, il Codice penale militare di guerra. L'innovazione è stata deliberata nel Decreto legge 421 e poi confermata nel successivo Decreto 451 con riguardo ai soli partecipanti ad Enduring Freedom. La scelta di ricorrere al Codice di guerra è stata peraltro opportunamente attutita nei suoi effetti da una serie di interventi che hanno eliminato o corretto le disposizioni meno compatibili con l'attuale sentimento giuridico nazionale. Inoltre, ai militari coinvolti nelle missioni di peace-keeping a più basso rischio continuerà ad essere applicato il Codice di pace. La svolta ha suscitato un vasto e profondo dibattito tra le forze politiche, inducendo alcuni Partiti a sollevare varie eccezioni di costituzionalità nei confronti del provvedimento. Alla fine il progetto del Governo è stato accettato, anche con l'apporto dei voti di ampi settori dell'opposizione (Ds e Margherita). Modificato come richiesto al Senato da Massimo Brutti, infatti, il Codice di guerra è apparso alla maggioranza dei parlamentari più idoneo sia a garantire la sicurezza dei militari in missione - sanzionando più duramente le infrazioni commesse dai soldati, dai sottufficiali e dagli stessi ufficiali - che a proteggere i diritti delle popolazioni interessate dalle operazioni delle nostre unità, giacché è proprio nel Codice penale militare di guerra che si trova il cosiddetto diritto umanitario bellico italiano. Contro si sono espressi solo Rifondazione, i dissidenti dei Ds che si riconoscono nel cosiddetto "correntone" ed i verdi. Compatta, naturalmente, la maggioranza. Il Parlamento e la Pesd alla vigilia della ratifica del Trattato di Nizza

#### **Il Parlamento e la Pesd alla vigilia della ratifica del Trattato di Nizza**

Le Camere hanno continuato anche ad interessarsi della politica europea dell'Italia, argomento che negli ultimi tempi ha suscitato vivaci dibattiti. I fatti parlamentari di rilievo, in questo campo, sono almeno tre: l'avvio dell'iter del Disegno di legge di autorizzazione a ratificare il Trattato di Nizza; il dibattito svoltosi nella Commissione Difesa del Senato sull'Allegato II alla Dichiarazione di Laeken; il Disegno di

legge di ratifica ed esecuzione dell'Accordo-Quadro di Farnborough.

Una rapida approvazione del testo normativo concernente il Trattato di Nizza è stata sollecitata sia dai Partners europei che dal Capo dello Stato. Qualche resistenza è stata, però, opposta dalla Lega Nord, i cui deputati si sono astenuti nella fase consultiva del procedimento alla Camera, minacciando addirittura di non votare il Disegno di legge, prima di correggere il proprio atteggiamento e disporsi a sostenere il provvedimento nell'Aula di Montecitorio che lo ha discusso e votato in data 25 e 26 marzo. Il provvedimento è ora al vaglio del Senato

Quanto all'Allegato II alla dichiarazione di Laeken, rappresenta il documento che ha sancito la piena operatività della Politica Europea di Sicurezza e Difesa. L'esame del documento è stato deferito dalla Presidenza del Senato alla Commissione Difesa di Palazzo Madama, ma date le evidenti connessioni della materia con l'impostazione della politica estera del Paese ha successivamente tentato di inserirsi nel procedimento anche la Commissione Esteri. Ai senatori della Commissione Difesa ha riferito il senatore Bedin, (Margherita), che ha esaltato i contenuti dell'Allegato. Nel dibattito successivo, prima della formulazione del parere previsto, sono intervenuti i rappresentanti di tutte le maggiori forze politiche. Il testo proposto dal senatore Bedin è stato quindi integrato ed è scaturito un documento che, pur enfatizzando la portata dell'Allegato II, ha peraltro introdotto sulla scena interessanti elementi di novità.

In particolare, è stato suggerito di integrare il novero delle missioni di Petersberg assegnate alla costituenda Forza europea di intervento rapido, inserendovi la lotta al terrorismo internazionale. Esisterebbe quindi un consenso tra i parlamentari italiani circa l'ipotesi di mettere a disposizione della campagna antiterroristica guidata dagli Stati Uniti le unità che gli europei si apprestano ad allestire. Fatto significativo, questo stesso indirizzo è stato fatto proprio il 22 marzo 2002 dal vertice informale dei Ministri della Difesa dell'Unione Europea svoltosi a Saragozza.

Si tratta di un obiettivo in ogni caso ambizioso, che è destinato a sollevare una volta di più il problema del coordinamento tra le capacità di cui si doterà l'Unione Europea e l'esistente struttura militare integrata della Nato

L'Accordo-Quadro di Farnborough ha suscitato perplessità più fuori che dentro il Parlamento. Sottoscritto per l'Italia dall'allora Ministro Mattarella, ai tempi del Governo Amato II, e presentato per l'approvazione al Parlamento dall'attuale Governo Berlusconi, il provvedimento di ratifica gode infatti del sostegno di tutte le più rilevanti formazioni politiche del Paese: da quelle della Casa delle Libertà ai Ds ed alla Margherita. Ciò spiega perché in sede referente, le Commissioni Esteri e Difesa della Camera, che lo hanno esaminato congiuntamente, siano pervenute rapidamente all'approvazione del Disegno di legge, impegnando poche sedute alla fine di gennaio. In effetti, l'Accordo-Quadro di Farnborough mira ad incentivare il varo di programmi multinazionali europei finalizzati alla produzione di sistemi d'arma complessi come aerei, carri armati, navi da guerra e missili. Esso trova, pertanto, il favore sia del mondo delle imprese na-

zionali che delle forze politiche che sperano, in Italia come altrove, di attenuare la dipendenza dell'Europa dall'industria statunitense dei materiali d'armamento.

Il meccanismo attraverso il quale l'Accordo raggiungerebbe il suo scopo è l'introduzione negli ordinamenti dei Paesi interessati di un insieme di norme comuni, per regolare in modo semplice ed omogeneo i transiti di componenti e la concessione delle autorizzazioni ad esportare i prodotti finiti verso Paesi terzi.

Per questo, il provvedimento italiano, accanto all'autorizzazione a ratificare l'Accordo, dispone tutta una serie di modifiche alla Legge 180/1990 che disciplina nel nostro Paese in modo estremamente restrittivo l'esportazione dei materiali d'armamento. È questa circostanza ad aver attirato sul Disegno di legge l'interesse e l'aperta ostilità delle associazioni "pacifiste", che hanno inviato al Parlamento lettere di protesta ed inviti a rinunciare alla modifica della Legge italiana. Va osservato, tuttavia, come a Farnborough, sia stato confermato il divieto di esportare prodotti militari verso Paesi in guerra, sotto embargo o comunque riconosciuti responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. Lo spirito della 180/1990 non è stato quindi tradito. Il provvedimento invero cerca di semplificare e sveltire le spesso vessatorie procedure autorizzative, che tanto inutile danno hanno arrecato nello scorso decennio gli esportatori italiani, spesso beneficiari di concessioni tardive che li hanno spiazzati sui mercati mondiali, compromettendo la competitività delle loro offerte.

Data l'ampiezza dell'arco di forze politiche che sostiene l'approvazione del Disegno di legge di ratifica, l'approvazione appare scontata, a dispetto del prestigio morale di cui godono i movimenti che avversano il provvedimento, e sembra improbabile che si verifichino ritardi ed intralci al Senato.

#### **Riforme all'esame: soldati in missione di pace, rappresentanze militari ed immigrati nelle Forze Armate.**

Altre riforme continuano il loro percorso o fanno capolino.

La Commissione Difesa della Camera ha licenziato e proposto all'Assemblea di Montecitorio un testo per definire organicamente il trattamento economico e lo status giuridico da applicare ai soldati che l'Italia impiega nell'ambito delle missioni multinazionali di peace-keeping e peace enforcing.

Nelle intenzioni originarie, si sarebbe dovuto trattare di un provvedimento-quadro, in grado di sottrarre il Parlamento agli aspetti più noiosi e rituali dei dibattiti che concernono la decisione di autorizzare o meno una determinata operazione internazionale delle nostre Forze Armate. Invece, il prodotto finale giunto all'esame dell'Aula della Camera risulta molto inferiore alle aspettative. Ha perduto ogni riferimento al regime giuridico applicabile ai militari, dopo la decisione del Governo di ricorrere per la prima volta al Codice penale militare di guerra. Inoltre, il meccanismo di finanziamento delle missioni, che avrebbe dovuto essere stabilizzato attraverso la creazione di un'apposita posta di bilancio di entità da stabilire annualmente, non è stato significativamente migliorato, introducendosi soltanto un'erogazione provvisoria finalizzata alla gestione del provvedimento.

Risultato insufficiente a corrispondere a quelle speranze di ridimensionare l'importanza annessa ai singoli Decreti legge attraverso i quali si passa attualmente.

A risultati egualmente deludenti sembra sul punto di pervenire anche l'altra iniziativa di riforma sulla quale si sta discutendo alla Camera: la riforma delle rappresentanze militari. Tutte - o quasi - le maggiori forze politiche convengono sul fatto che il testo unificato elaborato dal Comitato Ristretto creato dalla Commissione Difesa dovrebbe porre un argine alla deriva delle Forze Armate verso la sindacalizzazione. A dispetto di questa convergenza, tuttavia, il primo prodotto finito lascia insoddisfatti tutti i soggetti interessati, seppure per opposte ragioni.

Dal mondo delle rappresentanze, si obietta che le concessioni sono insufficienti e che anzi sotto qualche profilo si sarebbe tornati indietro, preparando il terreno all'emersione di uno stato di agitazione in seno al personale militare. Ai vertici delle Forze Armate si teme, invece, di aver dischiuso varchi troppo importanti, mentre i Carabinieri si sentono soffocati da un genere di riassetto che li porterebbe a contrattare con il Governo da posizioni più deboli di quelle che potrebbero sfruttare operando in piena autonomia all'interno delle attuali strutture di concertazione.

Non sorprende, peraltro, che vi sia chi in Parlamento chieda una pausa di riflessione.

Altro aspetto di notevole rilevanza ed oggetto di dibattito è la possibile immissione di immigrati volontari all'interno delle Forze Armate. È stato lo stesso Ministro della Difesa, Antonio Martino, a parlare di tale eventualità in una intervista concessa in marzo al quotidiano conservatore britannico Daily Telegraph.

Un secondo passo nella medesima direzione lo ha compiuto lo stesso Consiglio dei Ministri, approvando, il giorno seguente alla pubblicazione dell'intervista, uno schema di decreto legislativo che permetterebbe agli extracomunitari con permesso di soggiorno da almeno tre anni di prestare servizio civile volontario, anche all'estero. Va infatti ricordato che servizio civile e servizio militare sono considerati in Italia perfettamente equiparati. Aprire le porte del servizio civile agli stranieri significherebbe quindi creare la premessa della successiva apertura agli extracomunitari delle stesse Forze Armate.

Infine, il 19 marzo, nel corso di un'audizione resa alla Commissione Difesa della Camera, il Ministro Martino ha annunciato la volontà del Governo di anticipare al 2004 la sospensione della leva in tempo di pace. Essendo insufficienti i reclutamenti nazionali maschili e femminili, appare logico che l'esecutivo pensi di accelerare i tempi e colmare i ranghi attingendo proprio agli stranieri.

Sul punto, comunque, non vi è uniformità di vedute né all'interno della maggioranza né tra le forze dell'opposizione.

Nell'ambito della Casa delle Libertà, si sono schierati risolutamente contro questo genere di riforma sia la Lega Nord che il Presidente della Commissione Difesa della Camera, onorevole Ramponi. Nell'area dell'opposizione, critiche sono venute sia da esponenti dei Ds che della Margherita. Questo cartello ha già ottenuto un primo successo, esprimendo un parere negativo nei confronti dell'apertura del servizio civile ai volontari extracomunitari. Si attende ora la decisione del Governo. ■



**OCCIDENTE**

N. 1/2

2002

## LIBRI RICEVUTI

### **Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica.**

*Annuario politico-economico 2001.*

*A cura di Stefano Bianchini e Marta Dassù.*

*Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 402.*

L'annuario curato da Stefano Bianchini (Centro per l'Europa centro-orientale e balcanica) e da Marta Dassù (Centro studi politica internazionale) torna ad offrire un quadro complessivo dei Paesi dell'Est europeo Russia e Stati baltici compresi, nonché Turchia e Cipro. Non solo per fornire dati e informazioni a chi è in procinto di investire in essi e vuole conoscere condizioni economico-finanziarie e livello di stabilità politica, ma soprattutto per dare di tutti i Paesi dell'area presa in esame una analisi circostanziata delle problematiche in atto nell'ottica quadrimensionale storica (anche se in sintesi), politica, macroeconomica e internazionale.

Talvolta, però, l'inquadramento degli antecedenti storico-politici

a monte della "separatezza" est-europea attuale avrebbe meritato una più attenta riflessione.

Non viene tuttavia meno uno degli obiettivi sostanziali di questo resoconto annuale, quello di fornire una dimensione interdisciplinare al fine di una strategia italiana più intelligente e dinamica nel settore, soprattutto nei Balcani, dove il nostro Paese ha davanti a sé delle grandi opportunità sia sul piano della cooperazione economica ai fini dello sviluppo, sia per quanto riguarda la costruzione di una stabilità politica direttamente finalizzata allo sviluppo della democrazia. Sia le "schede" Paese, che costituiscono il corpus del testo, che le analisi particolari su alcuni Stati, poste nella prima parte del volume, approfondiscono argomenti e problemi che necessitano in altre sedi di studi più ampi e dettagliati.

### **L'intelligence nel XXI secolo.**

*Relazioni presentate al Convegno "Future-*

*Intel" Priverno, 14-16 febbraio 2001.*

*A cura di L. Sergio Germani.*

*In "Modernizzazione e Sviluppo", Quaderni del Centro Gino Germani, nn. 1/3, gen.-dic. 2000.*

Parlare di intelligence in Italia ha spesso dato luogo a polemiche che hanno trascurato i reali dati di fatto di una problematica che ha subito negli ultimi anni inevitabili modificazioni in linea con lo stesso sistema internazionale.

In questo senso poche occasioni hanno dato modo di approfondire senza emotività politiche il futuro dell'intelligence all'inizio del nuovo secolo e fra esse va senza dubbio collocato il Convegno organizzato a Priverno nel febbraio del 2001, con la collaborazione di numerosi studiosi, esperti e protagonisti di questo settore così delicato della vita nazionale e internazionale e i cui atti sono stati raccolti in volume dal Centro Studi "Gino Germani".

Del resto - e i recenti avvenimenti internazionali lo hanno tragi-

camente dimostrato - la necessità di una revisione dei concetti operativi e delle strutture è ormai inevitabile: le nuove minacce transnazionali, dal terrorismo politico a quello economico e informatico e ai nuovi tipi di conflitti, non consentono più di pensare a "riforme" basate solo sulla contrattazioni politiche dei partiti, né di glissare sulla creazione di nuove forme di coordinamento tra dimensione militare e civile che - come si può rilevare dai vari interventi pubblicati nel testo - devono dar luogo ad una vera e propria "cultura dell'intelligence", completamente nuova e trasversale a organizzazioni statali ed enti internazionali. La questione fondamentale è, secondo una opinione ormai abbastanza diffusa, quella di dar luogo ad una nuova "comunità" di intelligence, integrata necessariamente nella stessa comunità internazionale, sempre più specializzata nell'analisi di una ampia gamma di fattori. Una nuova intelligen-

ce capace soprattutto di delineare i vari scenari possibili e di operare vere e proprie analisi di previsione scientificamente valide.

*Alfred Cahen,  
**The Atlantic Alliance  
for the 21st Century.**  
Bruxelles, Peter Lang,  
2001, pp. 140.*

Forse nessun altro testo come questo, al di là delle sue dimensioni. Riesce a sintetizzare e a trasfondere altrettanto bene la funzione di diffondere nell'opinione pubblica il senso delle profonde trasformazioni realizzate dall'Alleanza atlantica negli ultimi anni e il contributo di pensiero e analisi che una delle più rappresentative personalità della stessa Alleanza ha donato alla nostra riflessione su questi ultimi cinquanta anni di pax atlantica, come la definisce nella prefazione il vice presidente dell'Atlantic Treaty Association, François Moreau de Balasy.

La personalità in questione è lo statista belga Alfred Cahen,

segretario generale dell'ATA dal 1996, autore di questo volume proprio nell'anno del "cinquantenario" dell'Alleanza, un anno prima della sua prematura scomparsa, il cui pensiero - come rilevano nell'introduzione Eric remacle e Pascaline Winand dell'Institut d'Etudes Européennes - può essere ricondotto ad un duplice "tropismo" concettuale, quello della costruzione europea e della solidarietà transatlantica: la passione europeista combinata con l'impegno a tutto campo profuso all'interno di una Alleanza perfettamente attrezzata in termini di adeguamento dottrinale ed operativo ad affrontare le sfide del XXI secolo.

Non è un caso che proprio dagli insegnamenti tratti nel corso del suo grande sforzo politico Cahen delinei con straordinaria completezza tutte le coordinate fondamentali della nuova cooperazione transatlantica davanti alle nuove sfide, non solo di natura mi-

litare, ed alle nuove minacce alla sicurezza internazionale, soffermandosi in particolare su quella sorta di work in progress rappresentato dalla dinamica della "europeizzazione" nel quadro del rapporto euro-americano. Unità europea e rafforzamento del legame transatlantico: queste le dimensioni fondamentali del pensiero di Cahen, mentre illustra gli aspetti fondamentali della "nuova Alleanza" e indica le dinamiche della sua azione futura: dall'identità di sicurezza e difesa europea alla politica di partenariato, dal dialogo mediterraneo al controllo degli armamenti, dalla lotta contro il terrorismo ai rapporti con la Russia e con le altre organizzazioni internazionali.

*Marco Clementi,  
**La Nato. Dal mondo  
diviso in due alla minaccia del terrorismo  
globale.**  
Bologna, Il Mulino,  
2002, pp. 132*

Una delle più importanti "battaglie" che

l'Alleanza atlantica ha dovuto affrontare in questi anni difficili, non sempre valutata con attenzione, è quella relativa alla sua percezione da parte delle opinioni pubbliche, non sempre facilitate dai mass media nella precisa conoscenza dei suoi meccanismi e del suo processo di trasformazione dopo la fine del confronto Est-Ovest. La necessità di un orientamento preliminare che faciliti una successiva e più profonda comprensione, anche se sotto forma di sintetico pamphlet, sembra essere stata avvertita da Clementi il cui volume ha il merito se non altro di ricostruire gli eventi storici che furono alla base della nascita del Patto atlantico e della Nato, le tappe fondamentali della sua storia, le problematiche del rapporto tra le componenti europea e americana, la vasta gamma dei compiti dell'Alleanza, quelli politico-militari ma anche quelli economici e scientifici, il suo nuovo ruolo negli ultimi dieci anni, i nuovi aspetti organizzativi.

Proprio su quest'ultimo piano, il funzionamento del complesso meccanismo organizzativo e la distribuzione delle competenze sia amministrative che militari, nonché sulla problematica della ripartizione degli impegni finanziari, il contributo dell'autore fornisce sintetici ma utili informazioni che quasi mai vengono date alle opinioni pubbliche; anche se egli non manca di evidenziare la disparità decisionale e i contrasti che in questi settori coinvolgono europei e americani. È soprattutto rispetto ai "nodi del futuro" che il testo cerca di raggiungere un possibile equilibrio, non perdendosi però in conclusioni affrettate ma lasciando aperto il discorso a diversi scenari. In particolare sulla base della nuova situazione della sicurezza internazionale dopo l'"undici settembre", data fatale che ha richiamato l'art. 5 del trattato nord-atlantico. Attualmente gli interrogativi più importanti sembrano essere per l'autore quelli relativi all'Europa ed al

suo duplice rapporto con la Nato e con le prospettive della sua integrazione politica e militare, al rapporto ancora imprecisato tra Nato e Nazioni Unite e al non meno cruciale rapporto tra l'Europa e l'unipolarismo americano in un momento in cui la stessa Alleanza atlantica sembra proiettata in scenari geostrategici molto più differenziati rispetto al "teatro" europeo.

*Maurizio Cremasco, Il ruolo della Forza europea di reazione rapida. Un quadro strategico degli anni duemila.*

*Centro Militare di Studi Strategici, Roma. Gaeta, Artistic & Publishing Company, 2001, pp. 187.*

Nel 2003 nascerà la Forza europea di reazione rapida e la politica di sicurezza e difesa dell'Unione dovrebbe compiere quel salto di qualità atteso da molti anni. Il nuovo volume di Maurizio Cremasco coglie e sviluppa attentamente, con ricchezza di dati regio-

nali, con riferimenti a trattati e convenzioni e con l'indicazione degli effettivi contributi alla Ferr da parte degli Stati membri e non membri dell'UE, tutte le questioni e le prospettive legate alla Ferr ed ai suoi possibili ruoli nei settori "caldi" che coinvolgono la sicurezza dell'Europa, dai Balcani al Medio Oriente, al Caucaso ed al Golfo Persico. In realtà le sfide e le minacce alla sicurezza ed alla stabilità dell'Europa nel suo insieme sono molteplici e differenziate: globalizzazione, difesa dell'ambiente, immigrazione, controllo degli armamenti convenzionali e nucleari, gestione delle crisi regionali e locali, lotta alla criminalità organizzata e, soprattutto dopo l'11 settembre, al terrorismo internazionale. Problemi non solo di natura militare in senso stretto, con cui la Ferr e l'UE dovranno rapportarsi e che richiedono una soluzione stabile ed equilibrata della questione centrale relativa al rapporto operativo con la NATO ed al ricorso da parte

della Ferr a quegli "assets" che nella NATO sono in gran parte statunitensi. Questioni politico-strategiche che non possono porre la questione di una "autonomia" europea nella pianificazione e negli interventi militari come fattore completamente indipendente o addirittura alternativo all'Alleanza. La scelta fondamentale che si profila per l'Europa, che il volume non manca di mettere in rilievo, è quella del varo di una vera e propria politica estera e di sicurezza comune, che dovrà necessariamente sviluppare su solide basi politiche quella cooperazione euro-atlantica senza la quale di sicurezza - per l'Europa attuale e per quella allargata di domani - non si può compiutamente parlare. ■



**GUIDO VENTURONI**  
*NATO in the 21st Century*

September 11th made us aware how the yesterday "risks" of terrorism is today real "threat". Without oversimplifying this complex phenomenon, in variance with the past, current patterns have demonstrated a network-borderless type of association, supported directly or indirectly by states, and increased lethality. Meeting this threat is becoming a matter of utmost importance where the military aspects are only part of the solutions, even if there are obviously circumstances where it has a vital role to play. In this contest, Nato is adapting and modernising itself in order to fight terrorism and asymmetric threats. Nevertheless, Nato's current strategic interests are not limited to fighting terrorism. The present challenge entails the revisit of relations with partners and operations in the Balkans. The Euro-Atlantic commitments

such as PfP derivatives, special relationships (Russia, Ukraine) are in train and progressing, as well as the Mediterranean Dialogue activities. Under this heading, Enlargement and deepened Nato-Russia co-operation are going to be the central issues of the incoming Prague Summit agenda, complementing to the fight against terrorism and to the proliferation of weapons of mass destruction.

**GIULIANO CAROLI**  
*Nato-Russia: the Summit of Possibilities*

The Rome Summit opens extraordinary possibilities to define a new euro-atlantic security architecture. The new "Council at 20" and the rule of "consensus" testify the different dimension of the today cooperation with Moscow, which must be based on transparency and avoid misunderstandings. The Nato-Russia Council goes beyond the five years ago compromise of the Permanent Joint Council and establish

a decision making body on common critical security related issues. It is not a payment for the future Nato enlargement, as also the Nato-Russia Council correspond to the formula "modernisation or marginalisation", and is part of a wider transformation and adaptation process required by the new international scenario and common threats. Moreover the new relationship with Nato allows Russia to consider with less anxiousness the security aspirations of the Nato candidate countries.

**SERGEI IVANOV**  
*Role of the Military in Combating Terrorism*

International terrorism is a threat against the whole international community and not only against single states. They are programmed attacks, executed with an high professional level by well organised terrorism groups against a wide range of people and infrastructures. The large diffusion of

information and high technologies is the basis of the new kind of terrorism to whom the different religions contrast have to be joined. Against this new kind of terrorism it doesn't exist only one remedy, but it is necessary a new kind of international community cooperation, where the military has an essential role to play. For many years Russia has faced terrorism alone, and now wants to collaborate with the international efforts in order to give a common efficacious reply.

**VITTORFRANCO PISANO**  
*Terrorism and Counter-measures*

The September 11th attacks to New York and Washington lead us to formulate new scientific analysis of the terrorism phenomenon and to develop new instruments to prevent and repress it. Adding to the classical terrorism, a new kind of terrorism is coming up, which is expanding its range of action to internal and

international political, economic and social life, sometimes supported by States. Instruments to contain and to oppose it are many: a solid inquiring and analytic basis of the threat, public opinion and private bodies cooperation with a wide sensitisation work, mass media collaboration, a new police and security training against terrorism, structures and operative systems adaptation, new international agreements, sanctions development, new monitoring instruments, national army focused use, special operations. However, activities co-ordination between States have the priority in consideration of the multidimensional and multilateral range of the contemporary terrorism.

**FABRIZIO W. LUCIOLLI**  
*The International Organizations After September 11th*

From the fall of the Berlin Wall to the fall of the Twin Towers, the international

organization has been called to face new challenges and asymmetric threats. After September 11th the international organizations reacted by immediately and effectively improving processes. The UNSCR 1373 and the constitution of a Counter-Terrorism Committee represent the new central role of the UN in the global war against terrorism. For the first time in its history, NATO invoked art. 5, adopted 8 measures to support the United States, and in the perspective of the Prague Summit, is refocusing its Defense Capabilities Initiative, reinforcing the partnerships, and launched in Rome the historical Council "at 20" with Russia. The EU Action Plan of September 21st established concrete and effective measures that make the fight against terrorism more united and strictly coordinated with the other international organizations. In fact terrorism is a medium-long term threat, which cannot be effectively fought by

unilateralist actions and requires the force and cohesion of the international organizations.

**ALESSANDRO LOGROSCINO**  
*Afghanistan and the Reconstruction Problems*

After 23 years of war and five of Taliban oppression, situation in Afghanistan appears distressing: ten millions of mines, two third of houses destroyed, lack of roads, hospitals, schools, industries, agriculture, millions of refugees, famine and drought. Nevertheless, the reconstruction financing, which has the priority in the middle terms, is not the only problem which hangs over stability in Afghanistan and, consequently, all over Central Asian Region, an area with delicate geo-strategic and economic interests, and receptacle of terrorism threats not yet dismantled. The priority remain the difficult aim to join an internal security in a country characterised by the feudal interests of local War Lords.

**STANISLAO DE MARSANICH**  
*International Politics in Central Asia*

The war in Afghanistan has changed the region's strategic geopolitical map. Together with the United States, the main actors in the area are today Russia and Iran, in competition for the control and exploitation of the rich oil and gas resources of the Caspian Sea and Central Asia. United States is in competition with Russia, who has taken advantage from the Afghan war to rebuild its influence in the area. The war against the Talibans has recalled general attention to Pakistan and its conflict with India for the Kashmir question as well as to the role of China. Moreover the European Union is deeply involved in the area for the energy exploitation, and Turkey would like to assume a primary role in the political, economic and strategic scenario of Central Asia. ■



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

DOCUMENTAZIONE

# LE RELAZIONI NATO-RUSSIA: UNA NUOVA QUALITÀ

*Roma, Pratica di Mare, 28 maggio 2002*

## **Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della NATO e della Federazione Russa**

**A**ll'inizio del XXI secolo noi viviamo in un mondo nuovo e strettamente interdipendente nel quale delle nuove minacce e sfide, senza precedenti, richiedono sempre più risposte unitarie. Conseguentemente, noi, gli Stati membri dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e la Federazione Russa apriamo oggi una nuova pagina nelle nostre relazioni volta a rafforzare la nostra attitudine a lavorare insieme in aree di comune interesse e di fronteggiare insieme le comuni minacce e rischi alla nostra sicurezza. Come partecipanti dell'Atto Fondatore sulle Mutue Relazioni, Cooperazione e Sicurezza, noi riaffermiamo gli scopi, i principi e gli impegni lì enunciati, in particolare la nostra determinazione a costruire insieme una pace durevole ed aperta a tutti nella regione euro-atlantica sulla base dei principi di democrazia e di sicurezza cooperativa e sul principio che la sicurezza di tutti gli Stati nella comunità euro-atlantica è indivisibile. Noi siamo convinti che una relazione qualitativamente nuova tra la NATO e la Federazione Russa costituirà un contributo essenziale al raggiungimento di questo obiettivo. In questo contesto noi osserveremo in buona fede i nostri obblighi derivanti dal diritto internazionale, inclusa la Carta delle Nazioni Unite le disposizioni ed i principi contenuti dell'Atto Finale di Helsinki e la Carta per la Sicurezza Europea dell'OSCE.

Basandoci sull'Atto Fondatore e tenendo conto dell'iniziativa adottata dai nostri Ministri degli Esteri, così come riportata nella loro dichiarazione del 7 dicembre 2001, di riunire gli Stati membri della NATO e la Russia al fine di identificare e perseguire le opportunità per una azione comune a venti, noi qui costituiamo il Consiglio NATO-Russia. Nel quadro del Consiglio NATO-Russia, gli Stati membri della NATO e la Russia lavoreranno come Partners eguali in aree di comune interesse. Il Consiglio NATO-Russia fornirà un meccanismo di consultazione, di formazione del consenso, di cooperazione, di decisione congiunta e di azione congiunta per gli Stati membri della NATO e della Russia su un ampio spettro di questioni di sicurezza nella regione euro-atlantica.

Il Consiglio NATO-Russia servirà da struttura e sede principale per il progresso delle relazioni tra NATO e Russia. Esso opererà sul principio del consenso. Esso lavorerà sulla base di un continuo dialogo politico sulle questioni di sicurezza tra i propri membri al fine di una pronta identificazione dei problemi emergenti, della determinazione degli approcci comuni ottimali e della condotta di azioni congiunte, quando opportuno. I membri del Consiglio NATO-Russia, agendo secondo le loro capacità nazionali ed in maniera conforme con i rispettivi obblighi ed impegni collettivi, adotteranno decisioni congiunte ed avranno uguale responsabilità, individualmente e congiuntamente, per la loro messa in atto. Ciascun membro potrà sollevare nel Consiglio NATO-Russia questioni legate alla messa in atto delle decisioni congiunte.

Il Consiglio NATO-Russia sarà presieduto dal Segretario Generale della NATO. Esso si riunirà a livello di Ministri degli Esteri ed a livello di Ministri della Difesa due volte all'anno ed a livello di Capi di Stato di Governo quando appropriato. Le riunioni del Consiglio a livello di Ambasciatori si terranno almeno una volta al mese, con la possibilità di riunioni più frequenti quando necessario, comprese riunioni straordinarie, che avranno luogo a richiesta di qualunque Membro o del Segretario Generale della NATO.

A supporto e per la preparazione delle riunioni del Consiglio, è costituito un Comitato Preparatorio a livello del Comitato Politico della NATO, con una rappresentanza russa a livello adeguato. Il Comitato Preparatorio si riunirà due volte al mese o più spesso se necessario. Il Consiglio NATO-Russia potrà inoltre costituire comitati o gruppi di lavoro per soggetti od aree di cooperazione particolari, su una base ad

hoc od a titolo permanente, secondo la convenienza. Questi comitati e gruppi di lavoro attingeranno alle risorse dei comitati NATO esistenti.

Sotto gli auspici del Consiglio, si riuniranno inoltre i rappresentanti militari ed i Capi di Stato Maggiore. Le riunioni dei Capi di Stato Maggiore avranno luogo almeno due volte l'anno, le riunioni a livello di rappresentanti militari almeno una volta al mese, con la possibilità di riunioni più frequenti quando necessario. Le riunioni degli esperti militari potranno essere convocate quando opportuno.

Il Consiglio NATO-Russia, che sostituisce il Consiglio Permanente Congiunto NATO-Russia, si occuperà di tutte le aree di mutuo interesse identificate nella Sezione III dell'Atto Fondatore, compresa la disposizione di aggiungere altre aree per mutuo accordo. I programmi di lavoro per il 2002, concordati nel dicembre del 2001, per il PJC ed i suoi organi subordinati, continueranno ad essere attuati sotto gli auspici e le regole del Consiglio NATO-Russia. Gli Stati membri della NATO e la Russia continueranno ad intensificare la loro cooperazione in aree comprendenti la lotta contro il terrorismo, la gestione delle crisi, la non-proliferazione, il controllo degli armamenti e le misure di fiducia, la difesa contro i missili di teatro, la ricerca ed il salvataggio in mare, la cooperazione tra militari e le emergenze civili. Questa cooperazione potrà essere complementare a quella condotta in altri fori. Come prime misure a questo riguardo, noi abbiamo concordato oggi di perseguire i seguenti sforzi cooperativi:

- **Lotta contro il Terrorismo:** rafforzare la cooperazione attraverso un approccio multi-sfaccettato comprendente valutazioni congiunte della minaccia terroristica all'area euro-atlantica mirata su specifiche minacce, per esempio, alle forze russe e della NATO, agli aerei civili od alle infrastrutture critiche; il primo passo sarà una valutazione congiunta della minaccia terroristica alle forze di mantenimento della pace della NATO, della Russia e dei paesi Partners nei Balcani.
- **Gestione delle Crisi:** rafforzare la cooperazione attraverso scambi regolari di vedute ed informazioni sulle operazioni di mantenimento della pace, inclusa una continua attività di cooperazione e consultazioni sulla situazione nei Balcani; attraverso la promozione dell'interoperabilità tra i contingenti nazionali di mantenimento della pace, comprese iniziative congiunte o coordinate di addestramento; ed attraverso un ulteriore sviluppo di un concetto generico per operazioni congiunte di mantenimento della pace NATO-Russia.
- **Non-Proliferazione:** ampliare e rafforzare la cooperazione contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) e dei loro vettori e contribuire a rafforzare gli esistenti accordi di non-proliferazione attraverso: uno scambio strutturato di vedute che conduca ad una valutazione congiunta delle tendenze globali riguardanti la proliferazione degli agenti nucleari, biologici e chimici; ed uno scambio di esperienza con il fine di esplorare le opportunità per intensificare una pratica cooperazione nel campo della protezione contro gli agenti nucleari, biologici e chimici.
- **Controllo degli Armamenti e Misure di Fiducia:** richiamando i contributi apportati dal controllo degli armamenti e dalle misure di fiducia e sicurezza (CSBMs) alla stabilità nell'area euro-atlantica e riaffermando l'adesione al Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa (CFE), quale pietra angolare della sicurezza europea, lavorare in maniera cooperativa verso la ratifica di tutti gli Stati parti e per l'entrata in vigore dell'Accordo sull'Adattamento del Trattato CFE che permetterebbe a quegli Stati che non sono parti del Trattato CFE di accedervi; proseguire le consultazioni sui Trattati CFE e Cieli Aperti; e continuare le consultazioni NATO-Russia a livello di esperti nucleari.
- **Difesa Missilistica di Teatro:** rafforzare le consultazioni sulla difesa missilistica di teatro (TMD), in particolare sui concetti TMD, sulla terminologia, sui sistemi e le capacità dei sistemi, per analizzare e valutare i possibili livelli di interoperabilità tra i rispettivi sistemi TMD, ed esplorare le opportunità per intensificare una pratica cooperazione, comprese esercitazioni ed attività di addestramento congiunte.
- **Ricerca e Salvataggio in Mare:** monitorare l'attuazione del Documento Quadro NATO-Russia sul Salvataggio di Equipaggi Sottomarini e continuare a promuovere la cooperazione, la trasparenza e la fiducia tra NATO e Russia nell'area della ricerca e salvataggio in mare.
- **Cooperazione tra Militari e Riforma della Difesa:** cercare di sviluppare la cooperazione e l'interoperabilità tra militari attraverso un rafforzamento delle esercitazioni ed attività di addestramento congiunte e la condotta di test e dimostrazioni congiunte; esplorare la possibilità della costituzione di un centro militare integrato di addestramento NATO-Russia per missioni volte ad affrontare le sfide del XXI secolo; rafforzare la cooperazione sulla riforma della difesa ed i suoi aspetti economici, compresa la riconversione.
- **Emergenze Civili:** cercare di migliorare i meccanismi per la futura cooperazione NATO-Russia per rispondere alle emergenze civili. I primi passi comprenderanno lo scambio di informazioni sui recenti disastri e lo scambio di informazioni sulla gestione delle conseguenze delle WMD.
- **Nuove Minacce e Sfide:** in aggiunta alle suddette aree, esplorare le possibilità per affrontare le nuove sfide e minacce all'area euro-atlantica nel quadro delle attività del Comitato NATO sulle Sfide alla Società Moderna (CCMS); iniziare la cooperazione nel campo dei controlli civile e militare dello spazio aereo; e cercare di rafforzare la cooperazione scientifica.

I membri del Consiglio NATO-Russia lavoreranno con la prospettiva di identificare ulteriori aree di cooperazione.

*\* traduzione non ufficiale a cura del Comitato Atlantico Italiano*

# OCCIDENTE

questioni della democrazia, sicurezza e cooperazione nell'area euro-atlantica

TRIMESTRALE DEL  
COMITATO ATLANTICO ITALIANO



Il COMITATO ATLANTICO ITALIANO è un Ente che svolge da cinquanta anni un'attività di studio, formazione ed informazione, sui temi di politica estera, sicurezza ed economia internazionale, relativi all'Alleanza Atlantica.

Per lo svolgimento dei propri compiti il Comitato Atlantico promuove una variegata gamma di attività, sia in ambito nazionale che internazionale:

- **ATTIVITÀ INTERNAZIONALE:** Il Comitato Atlantico assicura la presenza dell'Italia in seno all'Atlantic Treaty Association (ATA), organo di raccordo tra la NATO e le pubbliche opinioni dei Paesi membri dell'Alleanza Atlantica. Tale organismo ha assunto sempre maggiore rilevanza e nuovi compiti, con l'associazione ad esso dei Comitati Atlantici dei Paesi firmatari della Partnership for Peace.
- **ATTIVITÀ DI STUDIO:** viene svolta attraverso diverse Commissioni di Studio (Militare, Economia, Istituzioni Europee, Educazione, Stampa ed Informazione) che curano l'analisi delle materie di propria pertinenza.
- **ATTIVITÀ DI FORMAZIONE:** Il Comitato Atlantico Italiano cura l'organizzazione di Corsi di Formazione e di Aggiornamento Culturale su tematiche atlantiche. Promuove, inoltre, conferenze e dibattiti presso istituti accademici e scolastici.
- **ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE:** Il Comitato Atlantico Italiano svolge le proprie attività sull'intero territorio nazionale attraverso una rete di associazioni periferiche ad esso aderenti, denominate Club Atlantici, dei quali coordina e promuove le attività. Il Comitato Atlantico Italiano, inoltre, organizza un Seminario Internazionale di Alti Studi che rappresenta il tradizionale foro nazionale di analisi sulle nuove strategie NATO, con particolare riferimento al ruolo ed al contributo dell'Italia nell'Alleanza Atlantica.

**NEL PROSSIMO NUMERO:  
La sicurezza euro-atlantica  
all'indomani del Vertice di Praga**

**[WWW.COMITATOATLANTICO.IT](http://WWW.COMITATOATLANTICO.IT)**

