

"PROBLEMI DELLA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO"
IPALMO/FORUM, Roma, 6/XI/1975

- (1) lista degli invitati
- (2) Forum Italiano: "La sicurezza nel Mediterraneo e la riduzione degli armamenti"
- (3) "Traccia della discussione"

Giornata di studio sui problemi del Mediterraneo
6 novembre 1975 - ore 16 - Via dei Prefetti, 17 - Roma

Lista degli invitati

Roberto ALIBONI, IAI
Luigi ANDERLINI, Gruppo Misto, Camera dei Deputati
Dario ANTONIOZZI, DC, vice-segretario per gli Affari internazionali
Mario ARTALI, PSI, Camera dei Deputati, Forum
Fabrizia BADUEL GLORIOSO, CISL, responsabile Ufficio internazionale
Pasquale BANDIERA, PRI, direttore "Voce Repubblicana"
Lelio BASSO, Sinistra indipendente, Senato della Repubblica
Paolo BATTINO-VITORELLI, PSI, Camera dei Deputati
Silvia BOBA, CGIL, Ufficio internazionale
Aldo BONACCINI, CGIL, Segreteria
Franco CALAMANDREI, PCI, Senato della Repubblica
Giampaolo CALCHI NOVATI, Ipalmo, direttore
Umberto CARDIA, PCI, Camera dei Deputati
Bettino CRAXI, PSI, direzione, Camera dei Deputati
Luciano DE PASCALIS, PSI, direzione, Ipalmo, vice-presidente
Tito DE STEFANO, Il Giorno
Gianluca DEVOTO, esperto
Emo EGOLI, PSI, sezione esteri, vice-responsabile
Luigi Vittorio FERRARIS, Ministero Affari Esteri
Mauro FERRI, PSDI, Camera dei Deputati, Forum
Dina FORTI, Ipalmo, Ufficio relazioni esterne
Carlo FRACANZANI, Forum, DC, Camera dei Deputati
Dino FRESCOBALDI, Corriere della Sera
Emilio GABAGLIO, CISL, Ufficio internazionale
Giorgio GIOVANNONI, Forum
Francesco GOZZANO, L'Avanti
Fabio GRASSI, Ministero Affari Esteri
Ludovico INCISA DI CAMERANA, Ministero Affari Esteri
Enrico JACCHIA, Forum

Giuseppe JACOANGELI, Ministero Affari Esteri
Alberto JACOVIELLO, L'Unità
Umberto LA ROCCA, Ministero Affari Esteri
Romano LEDDA, Rinascita, co-direttore
Giuseppe LEUZZI, ENI, Ufficio Stampa
Pietro LEZZI, PSI, responsabile Sezione esteri
Enzo MAGGI, PSI, Sezione esteri
Liliana MAGRINI, Ipalmo, Ufficio studi
Cesare MERLINI, IAI, direttore
Gian Giacomo MIGONE, PDUP
Ruggero ORFEI, ACLI, Ufficio studi
Vittorio ORILIA, Forum
Gianpiero ORSELLO, PSDI, direzione
Giancarlo PAJETTA, PCI, Camera dei Deputati
Nino PASTI, esperto
Mario PRIMICERIO, Note di Cultura
Francesco RIZZO, Senato, segretario Commissione Esteri
Elio ROGATI, Camera dei Deputati, segretario Commissione Esteri
Sergio A. ROSSI, esperto
Remo SALATI, PCI, Sezione esteri
Franco SALVI, DC, Camera dei Deputati, Ipalmo, vice-presidente
Angelo Maria SANSA, DC, Camera dei Deputati
Giuseppe SANTORO, Ministero Affari Esteri
Sergio SEGRE, PCI, responsabile Sezione esteri
Angelo SFERRAZZA, DC, Sezione esteri, vice-responsabile
Stefano SILVESTRI, IAI, vice-direttore
Franco SOGLIAN, ISPI, dipartimento Europa orientale
Alfonso STERPELLONE, Il Messaggero
Luigi TROIANI, IAI, Ufficio studi
Mario ZAGARI, PSI, Camera dei Deputati

forum italiano

per la sicurezza e la cooperazione in Europa e nel Mediterraneo

2

Roma, 6 novembre 1975

Incontro IPALMO-FORUM

La Sicurezza nel Mediterraneo e la Riduzione degli Armamenti

Comunicazione del Forum

Benchè rilevanti per la sicurezza dell'Europa ed in particolare dell'Italia e della Francia, i problemi relativi alla sicurezza nel Mediterraneo sono stati sistematicamente esclusi dalla Conferenza di Helsinki e di Ginevra sulla Sicurezza Europea e da quelle di Ginevra e di Vienna sul Controllo degli armamenti e sul Disarmo. E ciò, malgrado le irritate ma poco efficaci proposte della Jugoslavia e dell'Austria, le preoccupazioni di cui si fecero eco la Francia, l'Italia, la Spagna, la Turchia ed alcuni paesi del Magreb. Decisiva fu infatti l'opposizione delle due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

In realtà, quando parliamo oggi di "sicurezza europea" non possiamo non riconoscere che, l'ormai vicina parità strategica tra USA e Unione Sovietica ha molto incoraggiato gli sforzi per creare nell'Europa continentale una atmosfera di "detente".

Non si teme ormai più per l'immediato futuro, uno scontro frontale in Europa, anche se taluni responsabili dei problemi della difesa, in Europa Occidentale, manifestano preoccupazioni per alcune delle conseguenze strategiche risultanti dal SALT I e per i negoziati bilaterali in corso nel Salt II.

Nel bacino del Mediterraneo, invece, il futuro rimane imprevedibile.

Gli accordi negoziati tra USA e URSS in materia strategica tendono a

minimizzare il rischio di un'ecatombe universale, soprattutto dovuta a fenomeni relativi al controllo delle ogive nucleari. E' curioso rilevare che tra il 1968 e il 1971 gli USA e l'URSS hanno concluso 17 e tra il 1971 e il 1973 ben 41 accordi internazionali di vario tipo, (di cui una proporzione importante dedicata proprio al controllo degli armamenti). Finora questi accordi e la particolare situazione nell'Europa continentale hanno permesso di far fronte alle crisi ricorrenti.

Nel Mediterraneo, invece, esistono tutti i fattori atti a produrre degli errori di calcolo: intensi conflitti locali, controllo incerto da parte delle superpotenze delle azioni militari degli alleati locali (come Cipro ha dimostrato una volta di più), mobili e poderose forze navali americane e sovietiche che si fronteggiano nel Mediterraneo senza un chiaro confine militare e politico tra di loro. Ed inoltre, improvviso squilibrio nei vertici politici di alcuni paesi (Lisbona, Atene) e prevedibili prossimi cambiamenti in altri (il dopo-Franco, il dopo-Tito).

E' realistico riconoscere che il bacino del Mediterraneo è diventato la principale minaccia potenziale per la sicurezza dell'Europa.

Questo giudizio, che è ormai accettato dalla maggior parte degli studiosi di fenomeni politici nell'Occidente, trova altresì una corrispondenza nell'opinione attuale di esponenti dei paesi dell'Europa orientale.

COSA ESISTE

DUE PROTOCOLLI

- 1) Maggio 1972. Scopo: evitare collisioni tra navi da guerra e "comportamento provocatorio"
- 2) Aprile 1973. Scopo: regolamentare le manovre di navi da guerra nelle vicinanze di navi mercantili.

COSA SI PUO' FARE

A) MISURE DI PRUDENZA

- 1) Limitare il numero di giorni "operativi"
(URSS nel 1965 4.000 ship-operating days, nel '72 18.000 - USA analogo aumento proporzionale)
- 2) Limitare il numero di manovre militari nell'anno.
- 3) Notificare in anticipo le manovre
(Nel Mediterraneo circolano giornalmente 2.000 navi tra Gibilterra e il Bosforo)
- 4) Evitare un conflitto accidentale che può portare per "escalation" ad una guerra nucleare - USA e URSS potrebbero firmare un protocollo che specificatamente applichi al Mediterraneo il loro "Agreement on the Prevention of Nuclear War" di giugno 1973.

B) MISURE DI CONTROLLO E RIDUZIONE

- 1) Limitare, cioè porre un tetto alle forze navali e agli armamenti in presenza
- 2) Ridurre, operando una ristrutturazione o un "redeployment" delle forze navali
- 3) Ritirare le forze navali USA e URSS dal Mediterraneo.

Le forze navali Americane e Sovietiche hanno uno "status" indipendente dalla Nato e dal Patto di Varsavia. E' quindi possibile fin d'ora un negoziato diretto tra USA e URSS.

La naturale conclusione di un processo evolutivo di questa natura non può che essere una Conferenza per la Sicurezza del Mediterraneo cui partecipino tutti gli stati interessati.

Giornata di studio sui problemi del Mediterraneo
6 novembre 1975 - ore 16 - Via dei Prefetti, 17 - Roma

(3)

Traccia della discussione

1. La conclusione della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa - controversa nei risultati, eppure sicuramente positiva - ha aperto una nuova fase nelle relazioni internazionali, e non solo in Europa. La distensione passa dalle enunciazioni di principio alle realizzazioni pratiche. Imposta da un movimento molto ampio, al di sopra dei blocchi, anche se attuata alla fine con la mediazione delle grandi potenze, la Csce può diventare l'occasione per un'iniziativa politica di governi che fin qui hanno ritenuto di trincerarsi dietro alla sproporzione delle forze in campo a livello internazionale per giustificare una loro sostanziale immobilità. Anche l'Italia ha evidentemente una funzione da svolgere e questa giornata di studio vuole essere un modesto, ma speriamo utile contributo alla elaborazione di una politica più attenta a quanto di nuovo e di positivo è stato messo in moto. La priorità data al Mediterraneo non è casuale se si pensa alla sussistenza in questa regione di una "struttura conflittuale" in cui si intrecciano (in termini politici e militari) elementi più propriamente locali e elementi ricavati dal confronto Usa-Urss.

2. Può essere superfluo riassumere qui gli estremi delle intese di Helsinki. Basterà ricordare che né l'andamento né l'atto finale della Conferenza ha sciolto per intero i dubbi sulla natura di questa particolare espressione della distensione: si è voluto sancire lo status quo nella convinzione che il riconoscimento delle sfere di influenza sia malgrado tutto un fattore di stabilità o si è voluto superare gli schematismi liberando le forze che i blocchi hanno per molti anni congelato? Una risposta a questo interrogativo non va cercato tanto negli atti di Helsinki quanto nelle conseguenze della

Csce, e questo solo dice i margini di un'azione politica che voglia essere autonoma e che si proponga di sfruttare per quanto possibile le risorse della distensione. D'altra parte, il quadro europeo è tutt'altro che "immobile". Non solo nei singoli paesi, ma nelle alleanze, nei rapporti all'interno dei blocchi, a livello di integrazione militare ma anche a livello di dibattito ideologico (per esempio nella conferenza preparatoria dei Pc europei), il momento tende piuttosto al movimento e all'evoluzione. Ciò vale tanto più per il Mediterraneo, dove i due blocchi sono sottoposti ad un processo di erosione, mentre i paesi del Terzo mondo che vi gravitano cercano di emergere a ruoli indipendenti.

3. E' noto come si sia arrivati - in sede di Csce - a formulare alcuni principi relativi al Mediterraneo. Alcuni paesi europei erano favorevoli a un'estensione al Mediterraneo del raggio di competenza della Csce e soprattutto avevano pensato di includere il Mediterraneo nel sistema che dalla Csce avrebbe dovuto prendere corpo. In appoggio a questa impostazione sono venuti i paesi arabi del Nord Africa, che sono stati sentiti - così come Israele - nella fase intermedia della Conferenza. Sono d'altro lato note le difficoltà che hanno impedito a questa linea di aver pieno successo. Le grandi potenze non hanno gradito un simile ampliamento, probabilmente perché non sono mature nel Mediterraneo le condizioni per quel tipo di controllo degli armamenti e di autocontrollo politico che si va affermando sul continente. L'esistenza nel Mediterraneo di conflitti caldi non consentirebbe una pura e semplice sanatoria sul passato. Quanto meno, una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo - proposta ufficialmente dall'Italia nel 1972 e rilanciata, sempre a livello di proposta, dal sottosegretario Granelli a Palermo nello scorso mese di aprile - presuppone un'interpretazione "attiva" della coesistenza, anche se le grandi potenze potrebbero restare - nello stesso Mediterraneo - i termini di riferimento obbligati di ogni "crisis management". Uno dei motivi di inquietudine nel Mediterraneo è l'obbligazione delle grandi potenze a rispondere degli sviluppi di crisi che non controllano in tutto il loro processo e una surroga

di un sistema "mediterraneo" sarebbe comunque un notevole vantaggio per la sicurezza.

L'atto finale della Csce dedica un apposito capitolo alle "Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo". Si tratta peraltro di indicazioni alquanto generiche, auspici di buona volontà, partendo dalla consapevolezza "che la sicurezza in Europa è da considerare nel più ampio contesto della sicurezza mondiale e che è strettamente connessa con la sicurezza nell'area del Mediterraneo nel suo insieme e che conseguentemente il processo di miglioramento della sicurezza non dovrebbe essere limitato all'Europa, ma dovrebbe estendersi ad altre parti del mondo, ed in particolare all'area del Mediterraneo" e ritenendo "che il rafforzamento della sicurezza e la intensificazione della cooperazione in Europa potrebbero stimolare positivi processi nella regione del Mediterraneo." Gli impegni sono nel senso di promuovere relazioni di buon vicinato con tutti gli Stati mediterranei, di incoraggiare la cooperazione economica in modo da recare vantaggi reciproci, di intensificare gli sforzi e la cooperazione su base bilaterale e multilaterale. "Al fine di favorire il conseguimento degli obiettivi sopra enunciati, gli Stati partecipanti dichiarano anche la loro intenzione di mantenere e ampliare i contatti e il dialogo iniziati dalla Csce con gli Stati mediterranei non partecipanti così da includere tutti gli Stati del Mediterraneo, al fine di contribuire alla pace, di ridurre le forze armate nella regione, di consolidare la sicurezza, di diminuire le tensioni nella regione e ampliare l'ambito della cooperazione, fini per i quali tutti hanno un interesse comune, nonché allo scopo di definire ulteriori obiettivi comuni."

4. Pur nella genericità di questi assunti, è chiaro che la Csce ha avuto presenti i due temi della sicurezza e della cooperazione. In futuro, si dovrà dunque operare in questa duplice direzione. Al fine di non disperdere la discussione, tuttavia, si è creduto opportuno in questa sede concentrare l'attenzione sugli aspetti politico-militari relativi soprattutto a due settori: quello dell'Europa me-

ridionale e quello dei Balcani, che in parte (in Grecia e in Turchia) si sovrappongono. I due temi saranno oggetto di due brevi relazioni a parte. Questa scelta non significa ovviamente una sottovalutazione dell'importanza degli altri problemi, a cominciare dal conflitto arabo-israeliano, che in tutti questi anni è stato il perno attorno a cui il sistema mediterraneo, anche in relazione alla politica delle grandi potenze, ha ruotato, determinando e diversificando i successivi equilibri. Fra l'altro - in vista di un'eventuale Conferenza per il Mediterraneo - una soluzione del conflitto mediorientale è un po' una pregiudiziale, a meno di non pensare di riversare proprio in questa sede gli sforzi per una soluzione. Ma in attesa che il problema del Medio Oriente si sviluppi, possibilmente in sintonia con il processo distensivo e non in alternativa, ci sono le condizioni per fare il punto su quanto si sta costituendo in altri settori, che d'altra parte con il Medio Oriente e le sue crisi hanno più di una connessione.

5. Gli avvenimenti che in rapida successione hanno sconvolto la situazione nella fascia meridionale dell'Europa possono essere fatti iniziare con il colpo di stato in Portogallo e continuarono con la crisi di Cipro, cui seguì la crisi del regime militare in Grecia. Ma non è solo ai fini interni che si può parlare di "sconvolgimento". E' il problema degli "allineamenti" che viene messo in discussione. In Portogallo per effetto di una scelta politica radicale; in Grecia e in Turchia piuttosto per effetto di un disimpegno tattico dalla Nato e dagli Stati Uniti a causa della controversia per Cipro. Ma, ancora più in generale, la tendenza è alla formazione di una regione in cui le forze di sinistra - già antiatlantiche - sono destinate ad acquistare più potere, non importa se con l'ingresso o no nel governo. Come sarà accettata questa evoluzione dalle grandi potenze? Il quadro internazionale è compatibile con un'evoluzione come questa? Ed è obiettivamente sufficiente che i partiti e le forze sociali che rimangono contro la "filosofia" della Nato, ne accettino i dati sul piano delle alleanze o in termini di schieramenti? Quale rapporto una simile evoluzione può avere con lo sforzo per definire un ruolo più autonomo dell'Europa occidentale fra Stati Uniti e Urss?

6. Un altro punto di possibile mutamento è la regione balcanica. L'episodio Cipro-Grecia-Turchia ha rappresentato un momento di crisi: le sue conseguenze sul piano del rapporto al massimo livello entrano nell'argomento accennato più sopra. Una specie di crisi identità ha investito Grecia e Turchia, più stabilmente la seconda che la prima, che sta se non altro riprendendo il suo posto in Europa. Restano i tentativi di aggregazione a sei, di particolare interesse perché ne sono protagonisti due paesi della Nato (appunto la Grecia e la Turchia, i cui rapporti con gli Usa si sono deteriorati), due paesi del Patto di Varsavia (la Bulgaria e la Romania, quest'ultima in posizione autonoma), un paese non allineato (la Jugoslavia) e un paese, l'Albania, che non si è mai integrato nel sistema mediterraneo e neppure europeo, tanto da non aver preso parte alla Csce. Se questa ipotesi farà dei progressi, in che direzione si muoverà? E' obbligata la tendenza neutralista, comunque la si intenda, convergendo con ciò, per approssimazione, con l'indirizzo già tratteggiato per i paesi del Sud Europa? L'ipotesi neutralista, del resto, non risolve tutti i dubbi, perché si sa che il grado di accettabilità del "neutralismo" è inversamente proporzionale al grado di disintegrazione del blocco a cui lo Stato in questione appartiene, di fatto o di diritto. Nel caso del Mediterraneo, per esempio, è chiaro che, fra gli estremi della Jugoslavia e del Portogallo, le reazioni delle grandi potenze non sono state e non saranno omogenee.

7. Parte integrante o no di queste due evoluzioni, l'Italia, per la sua collocazione e per gli sviluppi politici in corso, non può che seguirli con attenzione. Ed è interesse delle forze politiche italiane arrivare preparate ai possibili sbocchi di questi processi. E' confortante in ogni modo osservare come in questa fase di post-Helsinki l'Italia abbia colto bene la "novità" del processo chiudendo la vertenza con la Jugoslavia per la Zona B: al di là del contenzioso specifico, infatti, l'accordo con la Jugoslavia appare un utile progresso verso una concertazione fra paesi a regime diverso, in un settore vitale e delicato. Se non resterà un fatto isolato, si può dire che la gestione della distensione ha aperto prospettive di lungo periodo che conviene assecondare. (Roma, 23 ottobre 1975)