

CLUB 2000
Via V. Monti 4
20123 MILANO

Convegno Nazionale

ITALIA - EUROPA - MEDITERRANEO

Napoli 8-9 Novembre 1975

I paesi del Sud-Europa e le superpotenze

di

Stefano Silvestri

Il convegno é stato organizzato con la collaborazione dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

I PAESI DEL SUD-EUROPA E LE SUPERPOTENZE (°)

Chi cerchi un centro politico comune che permetta di valutare assieme i problemi dei paesi del sud Europa lo può trovare solo al di fuori di essi.

In termini strategici essi sono parte di più vasti sistemi, di cui rappresentano la periferia (o aree relativamente marginali), centrati attorno agli Usa e all'Urss, e i cui scacchieri principali sono in Europa centrale e nel Medio Oriente.

In termini commerciali, degli investimenti e del mercato del lavoro essi sono collegati all'Europa dei nove e in particolare alla Germania. Le multinazionali che ancora vi investono fanno soprattutto riferimento al più ampio mercato della Cee.

In termini energetici e monetari essi dipendono in egual misura dagli Usa (e dai paesi forti europei) e dai paesi dell'Opec.

Persino in termini culturali, l'unità della cultura mediterranea è un sogno finito da almeno quindici secoli, e che contrasta con il crescente collegamento di costume, di studi e di storia con il resto dell'Europa, ha riconfermato la spaccatura del "mondo mediterraneo" dell'antichità e lo spostamento a nord del baricentro culturale europeo.

Anche tra loro i paesi del sud Europa hanno poco in comune. Il numero e la qualità dei legami verticali (quelli che collegano i singoli paesi sud europei con le potenze esterne) sono mol-

(°) Ci riferiamo a Portogallo, Spagna, Italia, Jugoslavia, Albania, Grecia e Turchia e consideriamo collegati al sud Europa con particolari legami gli altri paesi balcanici e la Francia.

to superiori a quelli dei legami orizzontali (quelli che collegano i singoli paesi sud europei tra loro).

La vita politica interna a questi paesi cerca le sue alleanze secondo le direttrici verticali, collegandovi i propri programmi internazionali (di politica estera, della difesa, economici, ecc.). Non esistono esempi recenti di politiche mediterranee che abbiano seguito la direttrice orizzontale, esclusi alcuni tentativi "imperiali" italiani del periodo fascista e alcuni conflitti locali (come quelli greco-turchi). Questi paesi, dunque, non costituiscono nè una regione omogenea, nè un insieme in qualche modo coordinato che tende ad integrare le proprie diverse realtà nazionali. Tuttavia nel loro insieme essi costituiscono in qualche modo un "problema" e questo problema richiede scelte politiche che debbono essere almeno in parte omogenee ed interrelate. Essi richiedono cioè un comune "crisis management".

E' necessario spiegare questa affermazione. A prima vista in fatti si potrebbe sostenere che, proprio per le diversità che abbiamo evidenziato, che dividono tra loro questi paesi, sarebbe opportuno trattare isolatamente ogni singolo caso nazionale, evitando inutili generalizzazioni, che potrebbero rivelarsi controproducenti.

Contro questo modo di pensare, è invece possibile sostenere che:

- mentre la storia politica dei paesi del sud Europa tende ad evidenziare le differenze tra le varie situazioni nazionali, rendendone difficile la generalizzazione,
- i legami verticali con le potenze esterne tendono ad assimilare i problemi in uno scenario integrato di crisi obbligando ad

affrontare i problemi del sud Europa come un tutto unico (ed in realtà, in certa misura, facendo di questi problemi un tutto unico).

Tale convinzione è basata sulla considerazione che le crisi e i mutamenti che oggi il sud Europa sta sperimentando sono solo in parte il portato di evoluzioni interne alle società e alle economie locali. In larga parte sono anche il portato di più generali crisi internazionali e di una evoluzione dell'Europa: sono cioè l'effetto dei legami verticali che nei secoli hanno assunto una importanza vincolante per i paesi sud europei. In questo dopoguerra, inoltre, tali legami sono andati approfondendosi ed estendendosi rapidamente.

Il coinvolgimento del sud Europa in crisi e politiche non originate all'interno della sua area, complica anche il controllo e la gestione delle crisi interne (da Cipro, al Portogallo, alla Jugoslavia, ecc.).

Vi sono però tempi e modi diversi di giudicare una situazione a seconda se la si vede secondo l'ottica di una superpotenza, o l'ottica di un paese mediterraneo. Nell'ottica globale, ad esempio, è evidente l'interesse militare americano e sovietico nel Mediterraneo. Le due potenti flotte, la presenza militare americana nei paesi Nato e in Spagna, le basi britanniche, gli aiuti militari sovietici e americani, le massicce vendite di armi, sono indicazioni chiare di un grosso interesse strategico dell'area mediterranea. L'Europa del sud in particolare è strettamente collegata da importanti patti militari (Portogallo, Francia, Italia, Grecia e Turchia nell'Alleanza atlantica, le basi di Malta, Cipro e Gibilterra ad essa connesse; la Spagna legata agli Usa), ed è immediatamente a contatto

con i problemi dell'equilibrio est-ovest (con la Bulgaria e la Romania del Patto di Varsavia; con le neutrali Jugoslavia ed Albania; con la stessa Urss al confine turco). Tuttavia l'equi
brio militare di questa regione non è stato collegato unicamente
al conflitto est-ovest. Al contrario, si è caratterizzato in modo particolare.

Così ad esempio lo scacchiere del centro-Europa si è anda
to isolando dallo scacchiere sud, cosicchè oggi è possibile rite
nere che i due fronti siano largamente autonomi. Sono stati iniziati i colloqui di Vienna sulla riduzione mutua e bilanciata
delle forze, escludendo esplicitamente dall'esame il setto
re sud. L'esame condotto recentemente dall'Ueo sulla consisten
za del fronte centro-europeo (relatore: Ulrich de Maizière) non fa cenno ad un necessario collegamento con il fronte sud europeo; si concentra invece sul problema dei collegamenti attr
averso l'Atlantico, senza prendere in considerazione un eventu
ale passaggio da sud. Sembrerebbe cioè che da un punto di vist
a stretegico l'esperienza della II guerra mondiale (che in Europa ha visto la prima grossa offensiva alleata partire proprio da sud e dall'Africa), sia considerata come un "incidente" dovuto a particolari condizioni politiche, e che in realtà si consideri il fronte centrale come largamente autonomo, almeno dal suo fianco sud.

L'intero schieramento mediterraneo della Nato non può rest
are indifferente a questa visione. Ne deriva che le sue funzi
oni tendono anch'esse ad essere autonome dagli eventi del fronte centrale.

In questi anni però l'Urss ha grandemente mutato le sue capacità militari, sviluppando una imponente flotta militare

e una grande quantità di armi a metà tra il tattico e lo strategico (il cui uso può essere sia convenzionale che nucleare, e il cui raggio d'azione è spesso "intermedio"): dai missili Smd (che ha dato anche all'Egitto) al nuovo bombardiere Backfire, alle nuove portaerei e portaelicotteri, ecc..

Una buona parte di queste forze è stata spiegata nello scacchiere mediterraneo o nelle sue immediate vicinanze. La nuova balance of power nel Mediterraneo non è quindi estranea al confronto est-ovest, anzi sembra coinvolta in una sorta di corsa al riarmo di questo mare.

Abbiamo quindi contemporaneamente: una crescente concentrazione militare nel Mediterraneo, ed un distacco di quest'area dallo scacchiere centro-europeo.

La stessa importanza militare sta mutando con il mutare delle tecnologie degli armamenti. All'aumento delle forze militari nell'area si accompagna la prospettiva di una prossima diminuzione di importanza del Mediterraneo per le forze strategiche Usa. Non solo i nuovi Trident, dal di fuori del Mediterraneo, potranno minacciare obiettivi che oggi i Polaris e i Poseidon potrebbero raggiungere solo se lanciati dal Mediterraneo, ma lo sviluppo dei satelliti e delle nuove tecniche di rilevamento diminuisce il ruolo delle Fbs (basi avanzate americane).

Nei paesi del sud Europa il nuovo sistema integrato di radar satelliti per l'avvistamento missilistico che gli Usa stanno costruendo, dovrebbe diminuire anche l'importanza strategica del Nadge e d'altronde l'importanza tattica (per l'Europa centrale) delle propaggini sud-est del sistema Nadge è comunque scarsa.

Il Mediterraneo perde quindi di importanza relativa da un

punto di vista strategico generale.

Il ruolo attuale del Mediterraneo è dunque da ridefinire. In via sperimentale possiamo elencare i seguenti punti:

- è necessario un certo controllo del Mediterraneo per avere una politica medio-orientale;
- il Mediterraneo resta una delle grandi vie di comunicazione tra Oceano atlantico e Oceano indiano;
- malgrado il mutare delle considerazioni strategiche il ritiro delle forze dal Mediterraneo, o un chiaro vantaggio a favore di una superpotenza, renderebbe problematica la credibilità delle strategie europee delle superpotenze.

Queste considerazioni sono sufficienti a spiegare la presenza di tante forze militari, ma non ne spiegano nè l'attuale composizione ed armamento, nè la strategia di impiego.

Così ad esempio non si comprende se il Mediterraneo è un'area di possibile "guerra locale", o un'area legata alla prospettiva di un confronto generale est-ovest (come sicuramente è l'Europa centrale). Né è sufficiente dire che è "in parte ambedue". In primo luogo perchè abbiamo indicato l'esistenza di un crescente distacco tra fronte centrale e fronte sud, ed è quindi opportuno sapere quanto questo distacco sia accettato. Ed in secondo luogo perchè questo può esporre i paesi del sud-Europa a rischi eccessivi per la loro sicurezza, senza chiare contropartite.

Già ora, sulla VI flotta e nei singoli paesi del sud Europa, vi è un grande numero di testate nucleari destinate ad usi tattici. E' probabile che la soglia nucleare di un eventuale conflitto est-ovest nel Mediterraneo sia molto bassa, ed è anche possibile che tale conflitto abbia origine al di fuori dell'Eu-

ropa, nel Medio Oriente, coinvolgendo rapidamente l'intera area mediterranea.

Quale sarebbe il senso strategico di un tale conflitto nucleare nel Mediterraneo, per i paesi del sud Europa?

La dottrina dell'Alleanza atlantica afferma che l'esistenza delle armi nucleari tattiche in Europa permette quella "flessibilità" che rende credibile la deterrenza della Alleanza; i sovietici sanno che dovranno arrivare ad uno scambio nucleare e sanno che sarà tanto più probabile poichè non coinvolgerà sin dall'inizio le forze strategiche americane. D'altro canto gli europei sanno che gli americani saranno coinvolti sin dall'inizio con le loro armi nucleari, e che questo li esporrà in difesa dell'Europa in modo molto più diretto che se queste armi non fossero presenti. Le armi nucleari tattiche costituiscono il necessario legame (quello che Wohlstetter definisce insieme "the bridge" e "the firebreak") tra le armi strategiche e le armi convenzionali e servono ad allungare lo ombrello americano sull'Europa.

Nel Mediterraneo questo ragionamento è più difficilmente applicabile. La minore centralità di quest'area, la possibilità di scontro in zone meno popolate o sul mare, la possibilità che una eventuale guerra si concentri chiaramente su un solo paese (mentre un attacco alla Germania sarebbe visto subito come un attacco all'intera Europa), la possibilità infine che la crisi inizi in un'area non esplicitamente coperta dall'Alleanza atlantica o dal Patto di Varsavia, fanno pensare alla possibilità reale di guerre limitate in cui l'uso delle armi nucleari non abbia alcun senso per i paesi della regio-

ne, se non di una loro inutile distruzione.

Lo sviluppo delle armi nucleari potrebbe complicare questo quadro. Se ad esempio alcuni Slbms cominciassero ad essere destinati ad usi non strategici (cioè ad essere considerati, come gli Slbms francesi e britannici, armi destinate esplicitamente alla difesa dell'equilibrio europeo, e non più alla difesa dell'equilibrio globale), se si sviluppassero armi dall'incerta collocazione, tra il tattico e lo strategico, come i cruise missiles o i bombardieri a medio raggio, l'incertezza sui ruoli delle forze nucleari nel Mediterraneo potrebbe accentuarsi, senza che ne derivi un senso di maggiore sicurezza per gli stati rivieraschi.

Al contrario essi vedrebbero accrescersi gli arsenali contrapposti e non potrebbero ricevere in cambio garanzia più sicura delle attuali.

In conclusione quindi i paesi dell'Europa del sud non hanno una chiara collocazione strategica nel quadro est-ovest, pur sapendo di dover essere largamente coinvolti in ogni possibile conflitto. Si verifica cioè uno squilibrio tra ottica globale e ottica nazionale dei singoli paesi del sud Europa.

Sul piano politico questo squilibrio è accentuato dalla crisi della politica Atlantica, ad occidente, e del movimento comunista, ad oriente. Ambedue queste politiche stanno perdendo la loro forza di attrazione. I paesi del sud Europa che fanno parte della Nato non sono stati integrati in una società politica occidentale multilaterale, ma hanno mantenuto soprattutto legami bilaterali con gli Usa.

Questi legami hanno subito gravi crisi, corrispondenti ai mutamenti politici interni (in Grecia, in Portogallo, ecc.), senza essere sostituiti da qualcosa di più stabile.

I paesi comunisti da parte loro hanno evoluto (con l'eccezione della Bulgaria) un atteggiamento indipendente, rifiutando in tutto o in parte l'egemonia sovietica. Lo stesso sviluppo hanno seguito i maggiori partiti comunisti non al governo, dei paesi mediterranei.

Anche politicamente quindi non vi è una unità dei paesi mediterranei che faccia centro sulle due superpotenze.

Questa analisi arriva ad una interessante conclusione: benchè il Mediterraneo sia coinvolto nell'equilibrio est-ovest, i processi politici all'interno dei paesi dell'Europa del sud non corrispondono alle esigenze di questo equilibrio: sono anzi largamente autonomi da esso.

Ciò spiega in larga misura i molti errori fatti dalla politica americana e da quella sovietica in quest'area e i problemi che esse devono affrontare.

Il giudizio delle superpotenze nei confronti delle evoluzioni mediterranee è necessariamente condizionato da considerazioni globali (cioè dall'andamento dei rapporti est-ovest). Esse tendono quindi a considerare tutto ciò che avviene nel Mediterraneo come qualcosa di "eccentrico", un rischio per la stabilità, una nota falsata nel panorama internazionale. Esse tendono a ridurre queste variabili alle loro costanti politiche, semplificando il giudizio sui paesi mediterranei e riducendo le scelte ad alcuni criteri fondamentali (mantenimento della "balance of power", distinzione fra comunisti e anti-co

munisti, ecc.) che però risultano troppo distanti dall'effettiva realtà interna di questi paesi per poter funzionare efficacemente. Resta quindi una atmosfera di generale incertezza.

Nell'incertezza la scelta più prudente appare quella di un approccio flessibile e ad hoc, ai singoli problemi. Così ad esempio gli Usa sono pronti ad appoggiare i comunisti jugoslavi, a contrastare quelli italiani ed ad appoggiare la persecuzione di quelli spagnoli. L'Urss può nello stesso tempo teorizzare la "linea Cunhal", appoggiare il governo conservatore greco (come prima aveva appoggiato i colonnelli) e mantenere buoni rapporti con la Spagna, ecc..

Il risultato di tutto ciò è in un aumento del già accentuato bilateralismo che caratterizza le relazioni internazionali del sud Europa.

In momenti di grave crisi o di mutamento tali rapporti bilaterali si dimostrano insufficienti a garantire la stabilità delle alleanze, o dei governi sud-europei. La inadeguatezza dei criteri di giudizio usati dalle superpotenze e la subordinazione delle tendenze di sviluppo interno alle esigenze dell'equilibrio est-ovest, fanno preferire soluzioni di tipo "realpolitico" (brusche, talvolta chirurgiche, spesso impopolari) a politiche più aperte e di lungo periodo: il risultato è la doppia crisi interna ed internazionale, a breve scadenza l'una dall'altra (come è avvenuto a Cipro, in Grecia, in Jugoslavia, in Portogallo, come avverrà in Spagna e potrebbe avvenire in Italia).

A parziale giustificazione di questo errore di prospettiva concesso dalle superpotenze dalla realtà dei paesi sud-europei, Come abbiamo premesso essi presentano ben pochi legami co-

muni, e ben difficilmente si potrebbe pensare di basare su di essi un sistema di sicurezza e stabilità multilaterale, meno dipendente dall'intervento esterno.

Ogni "patto di sicurezza collettivo" nel Mediterraneo, o anche solo nel sud Europa, non solo è un'illusione, ma è anche un rischio. Non esistono le forze reali su cui appoggiarlo, in grado di respingere decise pressioni dall'esterno. Non esiste sufficiente stabilità politica e istituzionale dei singoli stati, che sono quindi esposti a tutti e venti e pronti ai più imprevisi voltafaccia. Non esiste, infine, una comune base economica che possa rendere questa regione autonoma dal nord Europa, dalle superpotenza o dal petrolio arabo.

Pensare quindi in termini solo mediterranei è un non senso. E infatti non esiste alcun paese che lo faccia: non a caso abbiamo tanto insistito sulla importanza determinante dei legami politici verticali.

Non è detto però che la situazione non possa evolvere nel futuro. Certamente la contraddizione tra evoluzioni interne a questi paesi (che sono anche la premessa necessaria per il loro reale decollo economico) e politica delle superpotenze, è troppo di rilievo per restare irrisolta.

Ridotta a questi soli temi essa sembrerebbe avere poche vie di uscita: un periodo di grossi sommovimenti interni, seguiti da un riallineamento (sia seguendo le linee tradizionali, sia secondo nuove alleanze). In questo riallineamento può trovare spazio anche il neutralismo di una Jugoslavia (o, mutandis, di una Italia): infatti tale neutralismo non rappresenterebbe che uno dei tanti fattori di incertezza presenti

nell'area e sarebbe compensato (agli occhi delle superpotenze) dal riallineamento ai blocchi da parte degli altri paesi. Non vi sarebbe però posto per un'intera fascia di paesi sud-europei neutrali, per le difficoltà che abbiamo prima accennate.

In questa chiave i problemi del sud-Europa rimarrebbero irrisolti. In primo luogo quello dello sviluppo economico poiché irrisolto (o anzi risolto in senso negativo) rimarrebbe il problema chiave del collegamento tra Europa sviluppata e Europa in via di sviluppo, senza di cui l'area sud rimarrà povera e improverentesi. In secondo luogo quelli di una più libera evoluzione politica, poichè il quadro internazionale continuerebbe a funzionare come un limite alle evoluzioni politiche interne: una norma, rispondente a criteri non omogenei a quelli endogeni, del sud-Europa, cui questi ultimi dovranno adattarsi (anche nel caso degli eventuali paesi neutrali: la società jugoslava è bloccata nelle sue evoluzioni, interne dalla necessità di Tito di evitare crisi politiche che aprirebbero la strada o all'Urss o al distacco delle repubbliche più ricche e occidentalizzanti).

Questo modello cioè non offre alle leaderships politiche sud-europee una prospettiva di sviluppo e di integrazione, in un contesto internazionale più vasto, pur mantenendo in vita tutta quella realtà di correnti transnazionali ed esigenze internazionali, che viene così a pesare come un corpo estraneo sullavita dei paesi sud-europei, quando invece dovrebbe essere ad essi integrata e da essi maggiormente controllata.

Tuttavia sarebbe erroneo ridurre le prospettive sud-euro

pee unicamente nel dilemma tra subordinazione e caos; Specialmente in questi ultimi anni si è delineata una terza alternativa, del resto già largamente utilizzata nei discorsi e nelle analisi di molta parte delle forze politiche di questi paesi: l'Europa occidentale.

Essa rappresenta già ora l'altro grande polo di attrazione (economia e politica) dei paesi del sud-Europa. L'esperienza italiana ha mostrato che la prospettiva di una crescente integrazione europea ha funzionato come un fattore di stabilità per le forze politiche. Mentre cioè le scelte compiute nel '49 (pro e contro l'Alleanza atlantica), avevano creato una spaccatura interna corrispondente a quella internazionale, la prospettiva europea ha lentamente guadagnato l'adesione di nuove forze politiche, costituendo ora un fattore largamente unitario (e quindi di stabilità) all'interno del panorama politico italiano.

In questi ultimi anni le politiche seguite dalla Comunità europea nei confronti della Grecia prima e del Portogallo e della Spagna poi, hanno mostrato una maggiore attenzione alle evoluzioni interne da quei paesi e alle prospettive di lungo periodo. E' così avvenuto che oggi la Cee rappresenta in qualche modo il più consistente legame politico tra questi paesi e l'occidente, in alternativa (e almeno parzialmente in sostituzione) ai vecchi legami atlantici, allentati o in crisi.

D'altro canto la flessibilità mostrata verso la Jugoslavia e la Romania apre buone prospettive politiche anche verso quei paesi.

Dal punto di vista economico l'integrazione tra Europa del nord e del sud pone i grossi problemi propri dei rapporti tra aree sviluppate e meno sviluppate (o in via di sviluppo): ne ab

biamo un esempio evidente nel mezzogiorno d'Italia. Tuttavia è evidente che tali difficoltà permangono anche in assenza di integrazione politica: basta guardare alle tendenze commerciali, degli investimenti, delle migrazioni di mano d'opera eccetera. L'integrazione politica non può che funzionare da correttivo di tali tendenze; studi in questo senso, e proposte avanzate dalla Commissione della Cee, sono già un fatto. La volontà politica per attuare tali piani non è ancora maturata pienamente: ciò però dipenderà anche dal tipo di proposte e di reazioni che verranno dall'Europa del sud.

E' comunque chiaro che la prospettiva europea rappresenta un elemento nuovo, e permette una via d'uscita ai problemi dell'Europa del sud.

Tale prospettiva non potrà però essere unicamente economica. La dimensione militare (di sicurezza) finora assente, dovrà in qualche modo essere affrontata. Senza tale dimensione infatti verrebbe a crearsi una nuova contraddizione tra il tipo di presenza delle superpotenze e quello europeo, con nuovi rischi sia per la stabilità dell'area, sia soprattutto per uno sviluppo coerente in tutti i suoi aspetti dell'Europa del sud.

In conclusione dunque appare possibile sostenere che:

- l'Europa del sud resta un'area in grave crisi ed in pieno mutamento;
- non è possibile "isolare" l'Europa del sud nell'area mediterranea, ed in qualche modo "neutralizzarla";
- è però possibile riequilibrare le relazioni internazionali in quest'area, rendendole più coerenti con le evoluzioni interne, se si svilupperà maggiormente una iniziativa politica europea occidentale;

- in caso contrario le esigenze esterne, e soprattutto quelle delle superpotenze e quelle strategico-militari, accresceranno le differenze tra i singoli paesi e renderanno più difficile il loro sviluppo.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10286
09 MAG. 1991

BIBLIOTECA