



istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma • tel. 315.892

23/81

GOLFO PERSICO

UNA STRATEGIA IN MUTAMENTO

di

MAURIZIO CREMASCO

Roma, giugno 1981

IAI/23/81

5322

Una nuova strategia sovietica verso il Terzo Mondo ?

L'invasione sovietica dell'Afghanistan ha profondamente mutato il quadro strategico dell'Asia sud-occidentale.

Certamente, tra gli elementi che hanno contribuito a determinare la decisione di Mosca di intervenire militarmente, vi sono stati motivi di sicurezza. In particolare, la perdita del controllo sull'Afghanistan, dopo la vittoria della rivoluzione in Iran, avrebbe aperto la prospettiva della presenza di due Stati integralisti islamici alla frontiera meridionale dell'Unione Sovietica, con il pericolo di una diffusione del "verbo" di Khomeini tra i milioni di cittadini di religione mussulmana del Turkmenistan, del Tagikistan e dell'Uzbekistan.

Ma, altrettanto certamente, la piena "satellitizzazione" dell'Afghanistan rientrava tra gli obiettivi di lungo periodo della politica estera dell'Unione Sovietica, nell'ambito di quel piano di proiezione verso l'Oceano Indiano già portato avanti, negli anni precedenti, con il Sud Yemen, la Somalia e successivamente l'Etiopia. Un piano teso, da una parte, a riempire il vuoto di potere lasciato dalla Gran Bretagna e, dall'altra, a creare posizioni di controllo politico e di forza militare, essenziali nella prospettiva - diventata ormai di breve periodo - di una dipendenza energetica dal petrolio del Golfo Persico. In questo senso, la rivoluzione islamica in Iran ha offerto l'occasione propizia e un pretesto di sicurezza.

L'invasione dell'Afghanistan ha rappresentato un significativo mutamento della politica dell'Unione Sovietica verso i paesi del Terzo Mondo. L'elemento di particolare interesse non é tanto quello che l'Armata Rossa sia intervenuta

per la prima volta dalla fine del secondo conflitto mondiale in un paese al di fuori della tradizionale sfera di influenza sovietica, quanto piuttosto che l'intervento militare sia avvenuto in un paese del Terzo Mondo.

Con l'Afghanistan, l'Unione Sovietica sembra aver inaugurato un nuovo modello di comportamento verso i paesi "amici" del Terzo Mondo a regime marxista. Un comportamento (nel caso afgano) certo favorito dalla contiguità territoriale e stimolato da un particolare senso di urgenza, ma non per questo meno importante.

Si tratta di un comportamento di minore flessibilità, di più rigido controllo, di più aperta ingerenza. Mosca non si accontenta più di appoggiare la presa di potere e la costituzione di governi filo-sovietici, ma pretende che la loro politica sia totalmente allineata a quella sovietica, senza residue forme di nazionalismo. Non sono consentite deviazioni e appare evidente la tendenza a pretendere, anziché la semplice adesione alla linea di politica estera sovietica, una totale subordinazione. Appare cioè evidente la tendenza a trasformare i paesi da alleati a satelliti, anche attraverso una "occupazione dall'interno" dei centri di potere del paese, con il controllo delle forze armate e degli organi di sicurezza. Per Mosca sembra diventata particolarmente importante non solo la "quantità", ma anche la "qualità" dell'appoggio che essa riceve dai governi filo-sovietici del Terzo Mondo. E l'Unione Sovietica, appare oggi, dopo l'Afghanistan, maggiormente disposta ad agire e a correre dei rischi per conseguire tale obiettivo, imponendo militarmente al potere, dall'interno o dall'esterno, uomini di provata fedeltà.

Ma la nuova strategia politica dell'Unione Sovietica verso il Terzo Mondo non offre solo vantaggi. Non bisogna sottovalutare la vitalità e la forza dell'elemento "nazionale", come fattore condizionante il raggiungimento degli obiettivi di tale strategia, e le ripercussioni internazionali, in particolare tra gli altri paesi del Terzo Mondo, che la sua applicazione necessariamente produce. Se oggi appare più difficile per i governi filo-moscoviti del Terzo Mondo uscire dal cerchio del controllo e della dipendenza dall'Unione Sovietica, tuttavia appare più facile per i paesi occidentali far leva proprio sulle preoccupazioni e sui sospetti ispirati dalla nuova politica dell'Unione Sovietica per limitare e vanificare il suo sforzo di penetrazione all'interno del movimento dei non-allineati.

Le possibili opzioni sovietiche.

L'Unione Sovietica, occupando l'Afghanistan, ha migliorato la propria posizione strategica nell'Asia sud-occidentale, aprendo nuovi sbocchi alle sue opzioni politiche e militari nell'area. La guerra tra Iran e Iraq, e la prospettiva di una sua lunga durata, favoriscono ulteriormente questa situazione.

Queste opzioni possono essere così schematicamente delineate.

1. Azioni di stimolo e di appoggio (eventualmente anche militare, sia pure in forma indiretta) a un movimento autonomo nel Baluchistan, con la creazione di una entità politica filo-sovietica staccata dal Pakistan e dall'Iran, con cui accordarsi per la concessione di infrastrutture navali sul mare Arabico.

I Baluci hanno una antica tradizione separatista, che risale al periodo del sultanato di Kalat, e un radicato nazionalismo, che li ha portati spesso ad opporsi all'autorità centrale di Islamabad. Dal 1973 al 1976, guerriglieri Baluci hanno condotto una sanguinosa lotta contro i tentativi di totale sottomissione condotti dal Pakistan e dall'Iran. Inoltre, la fazione Mir Besenjo del partito nazionale Awami in Pakistan, composta per la maggior parte dal clan Lehngel, uno tra i più numerosi tra i Baluci sia in territorio pakistano che iraniano, ha vecchi legami con Mosca. Circa 8.000 Baluci sarebbero stati addestrati nell'Unione Sovietica e, più di recente, si sono avute notizie (non confermate) sulla presenza di istruttori cubani presso le comunità di Baluci e Pushtun lungo la frontiera tra Afghanistan e Pakistan.

In territorio iraniano, le tribù Baluci hanno ora, dopo la rivoluzione islamica, un altro motivo di contrapposizione al governo di Teheran, in quanto la maggioranza dei Baluci è sunnita.

Nel caso di un movimento separatista nel Baluchistan, il Pakistan potrebbe avere difficoltà a intervenire militarmente, specie se l'Unione Sovietica adottasse una tattica di pressioni politiche e militari sul governo di Islamabad e se, prendendo a pretesto l'attività della guerriglia afghana nel nord del paese, iniziasse azioni di "hot pursuit" al di là del confine, in territorio pakistano.

L'Iran si troverebbe nelle stesse condizioni di difficoltà se dovesse contemporaneamente confrontarsi con le pressioni sovietiche, con il protrarsi del conflitto con l'Iraq e con una recrudescenza dell'attività dell'irredentismo curdo, magari favorito da Mosca.

L'India potrebbe, sia pure non apertamente, accogliere le rivendicazioni dei Baluci e vedere con favore un indebolimento del Pakistan, specie se lo considerasse come utile bilanciamento ai più stretti legami tra Washington e Islamabad e agli aiuti militari americani.

D'altra parte, tra i circa due milioni e mezzo di persone che vivono nel Baluchistan pakistano non mancano le comunità fedeli al governo centrale. Inoltre, la regione non offre porti in grado di essere utilizzati come basi della marina sovietica. Tuttavia, vi è il porto del villaggio di pescatori di Gwadar che, ad un costo relativamente basso, potrebbe essere trasformato in un ancoraggio per navi da guerra. Il governo pakistano lo aveva offerto nel 1973-74 agli Stati Uniti, affinché fosse sviluppato, in cambio di una sospensione dell'embargo di armi. Maggiori sarebbero forse le possibilità offerte da Chahbahar, sulla costa del Baluchistan iraniano, ma anche per questo porto sarebbero necessari lavori di potenziamento.

2. Intervento indiretto in Iran in appoggio alla presa di potere di un governo orientato a sinistra, con un'ampia partecipazione (anche se non esclusiva) del partito comunista filo-sovietico Tudeh. Ciò potrebbe avvenire in concomitanza con un inasprimento del conflitto con l'Iraq che porti a ulteriori perdite di territorio iraniano, o con un più profondo deterioramento della situazione economica e sociale iraniana. Oppure in concomitanza a un tentativo "contro-rivoluzionario" organizzato dalla vecchia destra, per la cui sconfitta il partito religioso sia stato costretto a utilizzare l'appoggio del partito comunista (più compatto e meglio organizzato), pagandone il conseguente prezzo poli-

tico in termini di divisione di potere.

Un indebolimento del governo di Teheran potrebbe comunque essere utile all'Unione Sovietica per la possibilità di sfociare nella costituzione di un governo a partecipazione comunista, soprattutto se tale partecipazione fosse presentata come necessaria per ottenere l'appoggio sovietico per controllare il movimento curdo a nord, piegare l'Iraq a un favorevole negoziato di pace e rompere il sostanziale isolamento internazionale. Oppure nella prospettiva di una finlandizzazione dell'Iran, incapace di resistere alle pressioni esercitabili dalla Russia meridionale, dall'Afghanistan occupato, oltre a quelle che sarebbe possibile indurre all'interno, fomentando i curdi a nord e i Baluci a sud.

3. Tentativo, dopo il successo della firma del trattato di amicizia e collaborazione con la Siria, di rinsaldare i legami con l'Iraq, sia attraverso il meccanismo delle forniture militari - nonostante gli sforzi di diversificare il proprio arsenale militare, acquistando armi dai paesi europei, l'Iraq rimane ancora particolarmente dipendente dal supporto sovietico - sia dimostrando di essere in grado di far accettare all'Iran le richieste irakene, o, addirittura, di favorire il più recente, dichiarato obiettivo della politica di Bagdad, cioè lo smembramento territoriale dell'Iran. E ciò riporterebbe, paradossalmente alle possibilità offerte dalla precedente opzione, cioè un maggiore inserimento sovietico in Iran.

In effetti, è abbastanza significativo che l'Unione Sovietica abbia la possibilità di giocare su due fronti per ottenere lo stesso risultato strategico: una specie di esclusivo patrocinio sui paesi della regione e un maggior

grado di influenza e di controllo sulle loro politiche.

4. Intervento militare in Iran per porre al potere un governo di stretta osservanza moscovita (tale intervento potrebbe avvenire dietro richiesta dello stesso partito Tudeh), per poter gestire direttamente le risorse petrolifere del paese e per proiettare la propria minaccia militare su tutta l'area del Golfo.

Anche a non voler considerare che gli Stati Uniti non rimarrebbero certo indifferenti di fronte a tale intervento (con tutti i condizionanti interrogativi che la reazione americana porrebbe ai dirigenti sovietici), il suo costo in termini politici, militari ed economici sarebbe superiore a quello che Mosca sta già pagando in Afghanistan. A parte le ripercussioni sul mondo islamico e su tutti gli altri paesi del Terzo Mondo - ciò che potrebbe portare molti di essi a un più deciso avvicinamento agli Stati Uniti, come unica potenza capace di fornire garanzie di sicurezza - l'Unione Sovietica si troverebbe a dover fronteggiare in Iran una guerriglia certo meno frammentata e meglio organizzata e armata di quella afghana. In termini militari, si tratterebbe di una operazione complessa e difficile, che richiederebbe ulteriori sforzi (non basterebbe utilizzare le sole forze sovietiche oggi dislocate in Afghanistan); sforzi che l'Unione Sovietica, in una prospettiva di lungo periodo, potrebbe non essere in grado di sopportare.

5. Tentativo di destabilizzazione dell'area del Golfo, facendo leva sulle contraddizioni sociali interne degli sceiccati e della stessa Arabia Saudita, e utilizzando,

dall'esterno, la particolare posizione strategica offerta dal Sud Yemen e le forze della "legione" cubana. Il tentativo potrebbe iniziare dall'Oman, ripetendo in forma aggiornata gli schemi di destabilizzazione già attuati negli anni '70 e avvenire in concomitanza con movimenti all'interno dell'Arabia Saudita, di tendenza integralista e contrari alla monarchia, accusata di adottare nei riguardi di Israele e del problema palestinese un atteggiamento troppo conservatore.

6. Destabilizzazione "da ovest", attraverso l'attivismo espansionista di Gheddafi. Appoggio al consolidamento del successo dell'azione libica in Chad e a una sua eventuale espansione verso la Repubblica Centrafricana e verso il Niger. Appoggio a pressioni libiche verso il Sudan nel tentativo di isolare maggiormente l'Egitto e nel tentativo, presentandosi come il "mediatore influente" in grado di frenare i disegni egemonici della Libia, di stringere più stretti rapporti con Khartoum, per ampliare l'influenza sovietica dall'Etiopia a tutta la regione del basso Nilo.

7. Occupazione dei pozzi petroliferi dell'Arabia Saudita con un intervento di truppe avioportate. Tecnicamente, l'azione é fattibile - nei Distretti militari del Turkestan e del Trans-Caucaso sono dislocate 2 divisioni avioportate di categoria I, cioé pronte al combattimento - ed é stata, da parte statunitense, già studiata, pianificata, perfino dibattuta sulla stampa fin dal 1975, al tempo dell'Amministrazione Ford.

Ma da un punto di vista politico essa appare poco ipo-

tizzabile. Come per l'opzione 4, l'Unione Sovietica è certo consapevole che un suo intervento militare in Arabia Saudita porterebbe a uno scontro diretto con gli Stati Uniti. L'Amministrazione americana è stata, dopo l'Afghanistan, esolicita nel dichiarare l'area del Golfo come area di vitale interesse, e non vi è dubbio che un tentativo di impossessarsi dei pozzi petroliferi sauditi rappresenterebbe un attacco diretto a tale interesse.

D'altra parte, se le forze avioportate sovietiche sono in grado, agendo di sorpresa, di costituire il classico "fatto compiuto", il mantenimento delle posizioni occupate può avvenire solo se esse vengono rapidamente e adeguatamente rifornite e rinforzate via mare. Ma gli Stati Uniti sarebbero in grado di realizzare una superiorità aero-navale nell'area, utilizzando le infrastrutture aeree e navali dei paesi filo-occidentali della regione. E' presumibile infatti che in questo caso, sentendosi direttamente minacciati, tali paesi appoggerebbero l'azione americana.

Si tratterebbe comunque di una operazione militare molto complessa, che potrebbe risolversi in un tragico fallimento se dovesse mancare il fattore sorpresa, consentendo alle forze saudite di opporsi con efficacia agli aviosbarchi.

8. Interruzione delle SLOC (Sea Lines Of Communication) nel Golfo e nell'Oceano Indiano, tagliando i rifornimenti di petrolio al mondo occidentale. L'interruzione potrebbe, per esempio, essere realizzata attraverso il minamento dello stretto di Hormuz, o con attacchi navali e/o aerei alle petroliere in navigazione. Non si dimentichi che i sovietici

stanno trasformando gli aeroporti afgani di Herat, di Shindand e di Farah in vere e proprie basi aeree. Si potrebbe, al limite, ipotizzare una sorta di "guerra di corsa" sottomarina non direttamente imputabile, almeno nelle sue fasi iniziali, all'Unione Sovietica.

Ma ciò equivarrebbe a un tentativo di strangolamento economico dei paesi occidentali e non potrebbe non essere considerato un aperto atto di guerra. Non credo che i leaders del Cremlino abbiano dubbi sul fatto che un tentativo di blocco delle vie del petrolio porterebbe inevitabilmente a un conflitto tra Est e Ovest.

Ho voluto includere, tra le opzioni aperte all'Unione Sovietica nell'Asia sud-occidentale anche quelle dei punti 4, 7 e 8, perché teoricamente possibili e tecnicamente (cioè in termini di capacità militari) fattibili.

Tuttavia, esse non sembrano totalmente credibili, a meno di ritenere che l'Unione Sovietica abbia deciso di arrivare a una prova di forza con gli Stati Uniti, da cui, dato il tipo di azione ipotizzata, sarebbe poi difficile uscire senza uno scontro militare diretto.

Ciò non significa che non sia necessario, anche per le opzioni meno probabili, adottare quelle misure politiche e militari capaci di ridurre la fattibilità "tecnica" e di rappresentare un efficace deterrente in termini di capacità e certezza della reazione occidentale.

In particolare, emerge che le possibilità dell'Unione Sovietica appaiono soprattutto quelle tradizionali, già sperimentate, sia pure con alterni risultati, in altre parti del mondo nel corso degli ultimi trent'anni:

- la destabilizzazione tentata, contribuendo (con l'apoggio indiretto, gli aiuti militari e finanziari, la formazione di quadri politici e militari) all'emergere di condizioni socio-politiche tali da portare a mutamenti interni di potere favorevoli alla sua politica internazionale;

- l'uso di propri militari e di proxies (cubani, europei orientali, nord-coreani) per addestrare le forze dei vari movimenti di "liberazione nazionale" di ispirazione marxista; per aiutarli militarmente alla conquista del potere; per ottenere il controllo delle strutture principali delle nuove entità statali nate dalla loro vittoria;

- l'impiego privilegiato delle forniture di armi quale mezzo per creare legami di dipendenza e per ottenere contropartite di ordine politico e/o militare;

- la disponibilità a riempire rapidamente i vuoti di potere eventualmente creatisi e a correre, se necessario, dei rischi, esclusi (almeno finora) quelli di un confronto diretto con gli Stati Uniti.

Oggi questi vecchi metodi appaiono una più tangibile e reale minaccia, perché connessi a una politica internazionale attiva e tendenzialmente espansionistica, e perché adottati con maggiore spregiudicatezza. Perché poggiano su una forza militare che ha acquisito notevoli capacità di proiezione esterna. Perché le regioni del mondo a cui potrebbero essere applicati sono vitali per gli interessi economici dei paesi occidentali. E perché quelle stesse regioni sono dotate di un elevato grado di instabilità, in parte imputabile a particolari condizioni sociali ed economiche interne ai paesi, in parte legate a questioni internazionali o interstatali che contrappongono tra loro i pae

si stessi in modo apertamente conflittuale.

E' proprio questa latente conflittualità interna ed esterna a rappresentare, al tempo stesso, l'elemento di maggiore opportunità per la politica sovietica e di maggiore difficoltà di intervento occidentale, in quanto si tratta di una conflittualità che mischia elementi di confronto est-ovest con elementi di confronto nord-sud e est-sud; che taglia attraverso le tradizionali definizioni e gli allineamenti del panarabismo e del panislamismo, oscurandone i significati e i contorni; che inserisce nei problemi politici il fattore religioso come parametro paralizzante - talvolta dirompente - di ogni razionale soluzione; che esalta le percezioni di insicurezza e di minaccia, portando i paesi ad assegnare alle questioni della loro difesa una importanza preminente, con una maggiore incidenza del fattore militare; che offre, con le sue evidenti contraddizioni socio-economiche, ampio spazio e credibilità a quei movimenti che vogliono (magari con opposti fini e diverse motivazioni) sovvertire gli attuali sistemi politici; che offre, quindi, altrettanto valido spazio alle interferenze e agli interventi dall'esterno.

Atteggiamento americano, atteggiamento europeo, atteggiamento arabo.

Davanti a questa situazione, resa psicologicamente più difficile dalla sensazione di essere in una posizione di svantaggio, l'atteggiamento degli Stati Uniti e dei paesi alleati europei è caratterizzato da un sostanziale accordo di fondo, ma anche da diversità di giudizio sugli strumenti politici e militari meglio adatti a fronteggiarla.

Ma non sarebbe completamente corretto parlare di un atteggiamento "americano" contrapposto a un atteggiamento "europeo". Non solo perché all'interno della stessa Amministrazione Reagan non esiste una totale coincidenza di vedute (non credo che la posizione del Dipartimento di Stato possa essere definita come l'immagine speculare della posizione del Dipartimento della Difesa), ma anche perché tra gli stessi paesi europei esiste una diversità di valutazioni, talvolta sostanziale (non si può certo affermare che la posizione della signora Thatcher sia uguale a quella del Cancelliere tedesco Schmidt).

Tuttavia, pur nella consapevolezza che l'affermazione potrebbe suonare generica e andrebbe quindi meglio specificata, mi sembra si possa dire che mentre gli Stati Uniti tendono a privilegiare, nell'ambito della loro analisi sulla situazione del Golfo e dell'Oceano Indiano, l'elemento "minaccia sovietica", molti paesi europei tendono a privilegiare considerandolo più preoccupante, l'elemento regionale; cioè, i fattori di instabilità interna, i pericoli di radicalizzazione inter-araba, la contrapposizione arabo-israeliana e gli effetti negativi di una mancata soluzione del problema palestinese.

D'altra parte, pesano sull'atteggiamento europeo, sia la dipendenza energetica dai paesi arabi produttori di petrolio - dipendenza che, date le sue implicazioni sull'economia europea, rappresenta un condizionamento molto forte - sia fattori politici interni, specie in quei paesi dove le scelte di politica estera tendono a riflettersi in modo abnorme sugli assetti politici interni. Dove, data la presenza di forti partiti comunisti, tali scelte possono essere

utilizzate per coagulare una estesa opposizione di carattere popolare. O dove, essendovi al potere partiti socialisti, quelle stesse scelte diventano, all'interno di quei partiti, elementi di contraddizione e di lacerazione, in quanto su di esse si tende a giudicare il loro grado di fedeltà ideologica.

Un esempio abbastanza evidente di tali problemi e delle difficoltà di raggiungere una posizione occidentale univoca, è stato il fallito tentativo di creare, allo scoppio delle ostilità tra Iran e Iraq, una flotta multinazionale destinata, in caso di necessità, a mantenere aperto lo stretto di Hormuz. Il fatto che, comunque, due paesi europei, Francia e Gran Bretagna, abbiano inviato navi da guerra nell'Oceano Indiano - ambedue in forma strettamente nazionale, anche se poi un certo coordinamento a livello operativo si è realizzato tra i comandanti in mare - non cambia i termini della questione. Serve piuttosto a dimostrare le diversità di valutazione tra Europa e Stati Uniti e i limiti di politica estera e di politica interna che impediscono ai paesi europei di seguire fino in fondo le scelte e le richieste di collaborazione americane. Essi peserebbero, e questo va sottolineato, anche in caso di perfetta identità di vedute; una identità che oggi, almeno per quanto riguarda il Medio Oriente e il Golfo Persico, non sembra sussistere.

Non molto diverse da quelle europee appaiono le percezioni di sicurezza dei paesi arabi filo-occidentali. Anche per essi il problema della minaccia sovietica esiste ed è reale, ma è da subordinare al problema delle minacce rappresentate dal movimento integralista islamico, dalla polarizzazione della contrapposizione inter-araba, dai pericoli di

una instabilità regionale che inviti interventi esterni e di una imprevista violenta ripresa del conflitto Iran-Iraq. Soprattutto, da subordinare al problema delle minacce di sovversioni interne e del perdurare della tensione arabo-israeliana, anche collegata alla mancata soluzione del problema palestinese.

Il viaggio dello scorso aprile del segretario di Stato Haig in Medio Oriente ha confermato l'attuale indisponibilità della Giordania e dell'Arabia Saudita a entrare in un formale sistema di sicurezza anti-sovietico, la loro principale preoccupazione per il mantenimento degli equilibri regionali e la particolare importanza da essi attribuita alla questione palestinese; anche se essi sono disposti e sensibili a un rapporto con gli Stati Uniti che comporti la fornitura di armi, il potenziamento delle loro infrastrutture e capacità militari e una più o meno esplicita garanzia di sicurezza.

Che può fare l'Europa ?

La nuova situazione strategica nell'Asia sud-occidentale ha portato gli Stati Uniti a un maggior sforzo militare proiettato verso l'Oceano Indiano e il Golfo Persico e alla conseguente, logica richiesta agli alleati europei di partecipare a tale sforzo.

Si è così riaperto il vecchio dibattito sul "burden sharing", ma su un terreno più vasto e difficile della semplice ripartizione degli oneri per il mantenimento delle truppe americane in Europa. Il dibattito si è esteso al contributo europeo alla difesa di aree e di interessi che non sono esclusivamente americani; all'eventuale ampliamento dei limiti dell'area di responsabilità della Nato; all'au

mento delle spese militari del 3% in termini reali - una percezione diventata impropriamente un simbolo di impegno e un fattore discriminante tra buoni alleati e cattivi alleati. Si tratta di un dibattito ancora aperto, che ha avuto talvolta toni aspri e risentiti, che tocca particolari sensibilità e che sfugge alla razionalità di soluzioni esclusivamente militari, per quanto logiche esse possano apparire, e il cui risultato potrebbe essere quello di una nuova lacerazione nel tessuto dei rapporti euro-americani. Il suo punto cruciale risiede nella diversa valutazione di ciò che, rispetto agli Stati Uniti, gli alleati europei hanno fatto e fanno per l'Alleanza atlantica. A parte le sfumate differenze nel dare un "peso" alla minaccia sovietica, vi è da parte americana la convinzione che l'Europa potrebbe fare di più, ma non è disposta a pagarne il prezzo politico ed economico. I paesi europei ritengono di fare già molto per la difesa dei comuni interessi, sono generalmente disponibili a fare uno sforzo maggiore, ma senza che il costo politico ed economico di tale operazione sia così elevato da riflettersi negativamente al loro interno o nei loro rapporti internazionali Nord-Sud; e senza che esso finisca per andare oltre alle loro percezioni di minaccia e ai parametri della loro, spesso necessariamente rigida, politica di sicurezza.

Come europeo, considerando l'enorme importanza dell'area mediorientale e del Golfo per la sopravvivenza economica del Continente - basterebbe ripetere ancora una volta l'ormai abusata, ma purtroppo vera, affermazione che i paesi europei ricevono circa il 60% del loro petrolio da quell'area - mi sento perplesso e un po' frustrato della scarsa

capacità dei paesi europei di trarre da quel fatto tutte le sue logiche conseguenze, coordinando tra loro e con gli Stati Uniti una strategia politico-militare in grado di far fronte alle eventuali crisi nella regione, comprese quelle derivanti dalle sfide dell'Unione Sovietica.

D'altra parte, sono realisticamente consapevole dei limiti posti dalla dipendenza energetica, dalle più o meno profonde vulnerabilità economiche, dalle più o meno speciali relazioni bilaterali con i paesi produttori di petrolio, dalle difese di specifici interessi nazionali. Sono limiti che possono non piacere, che si vorrebbe poter modificare, che si vorrebbe vedere gradualmente eliminati da una diversa politica dell'energia, ma che non si possono sottovalutare o ignorare quando si tratta di considerare ciò che gli alleati europei possono collettivamente fare per appoggiare lo sforzo militare americano nella regione.

Le scelte: possibilità e limiti.

Le possibilità di azione sono teoricamente abbastanza numerose, ma quelle specificatamente militari si riducono proprio per effetto dei limiti politici ed economici già citati.

1. Una scelta potrebbe essere quella di costituire una Allied Deployment Force sulla falsariga della forza mobile della Nato (AMF = ACE Mobile Force).

La proposta di una forza di intervento europea che si affianchi a quella americana, già oggetto di studio e di dibattito, è stata ripresa in modo organico dal Col. Jonathan Alford, vice direttore dell'Istituto internazionale di

Studi Strategici di Londra durante un convegno organizzato dall'IAI a Roma nell'aprile scorso. Si tratterebbe di creare una forza di circa 5-6 mila uomini, formata da vari contingenti nazionali - in parte unità combattenti, in parte unità di supporto logistico - in grado di essere rapidamente riunita e fatta affluire nell'area della crisi, normalmente su richiesta di uno o più paesi della regione, come dimostrazione della volontà dei paesi occidentali di resistere agli eventuali tentativi di aggressione e di sovversione dell'Unione Sovietica.

La forza dovrebbe possedere un'organica componente aerea (ricognitori, intercettori e caccia-bombardieri) e, come già detto, un supporto logistico appropriato a operazioni a considerevole distanza dall'Europa.

Anche se di significato militare limitato, tale Allied Deployment Force (ADF) avrebbe un enorme significato politico, sia all'interno dei rapporti euro-americani, come precisa indicazione di un impegno europeo nella regione del Golfo, sia nei riguardi dell'Unione Sovietica come esplicito avvertimento di una volontà di resistenza dell'Europa ad ulteriori sue velleità espansionistiche; quindi, come fattore di deterrenza politica e di capacità militare.

Le difficoltà sono, tuttavia, altrettanto significative.

- L'ADF potrebbe essere interpretata come un esplicito ampliamento dell'area di responsabilità della Nato oltre i confini sanciti dal trattato del Nord Atlantico e quindi rifiutata da molti parlamenti europei.

- Forti obiezioni potrebbero essere sollevate alla costituzione di una forza destinata a intervenire nelle aree del Terzo Mondo (quindi con la possibilità di una etichetta

tura neo-colonialista), anche se tale intervento fosse limitato ai casi in cui vi sia una specifica richiesta da parte del paese minacciato, e solo se la minaccia provenga da parte sovietica.

- Anche se costituita, il suo effettivo impiego potrebbe rivelarsi più difficile del previsto. Potrebbero verificarsi riluttanze e defezioni da parte dei paesi europei partecipanti se il suo spiegamento fosse osteggiato da altri paesi della regione. Questi paesi, specie se produttori di petrolio, potrebbero utilizzare l'arma del ricatto energetico, o la minaccia di rottura dei legami economici, come strumento di pressione politica per ritardare o annullare le decisioni di singoli paesi europei di far partecipare i loro contingenti militari allo spiegamento dell'ADF. Ma anche solo un ritardo nello spiegamento potrebbe privare l'ADF di gran parte della sua efficacia politica e militare.

- Esiste il problema delle basi su cui rispiegare le componenti terrestre e aerea dell'ADF. E' un problema delicato che troverebbe la sua logica soluzione quando lo spiegamento avvenisse, come dovrebbe essere la regola, su richiesta di uno dei paesi della regione. Diverrebbe molto più difficile in caso di altri scenari di crisi, in cui i paesi della regione non si sentissero direttamente minacciati, pur essendo minacciati gli interessi vitali dei paesi occidentali.

- L'impiego dell'ADF sarebbe altrettanto difficile nel caso la minaccia non provenisse chiaramente da tentativi egemonici dell'Unione Sovietica, cioè nel caso che la crisi fosse generata da instabilità interna di uno dei paesi della regione (anche se segretamente appoggiata da Mosca).

- Infine, vi è un problema di presentazione dell'ADF, non solo all'interno dei paesi europei che dovrebbero fornire i contingenti, per farne accettare ai partiti e all'opinione pubblica la logica e le motivazioni, ma anche all'esterno, verso i paesi del Golfo, per chiarirne scopo e funzioni, e per controbattere le scontate accuse di strumento "imperialista".

Infine, oltre alle difficoltà politiche, esistono difficoltà "tecniche".

- Vi è un problema di comando e controllo. Sarà necessario creare una struttura di comando e controllo "ad hoc", staccata dalla struttura Nato, e dotata di una elevata flessibilità e capacità di pronta reazione. Occorrerà determinare a chi spetta la decisione dello spiegamento; attraverso quali meccanismi politico-militari essa viene raggiunta; quali dovranno essere i collegamenti con i comandi americani (non si dimentichi che gran parte del trasporto aereo strategico dovrà essere fornito dal Military Airlift Command dell'Aeronautica americana); a chi sarà assegnato il comando in zona di operazioni; quale sarà l'organo politico da cui il comando dell'ADF dovrà dipendere; in che modo si realizzerà il coordinamento tra ADF e RDP (Rapid Deployment Force) americana, eventualmente rispiegata nella stessa area, etc.

Si tratta di un problema complesso in cui gli elementi politici, le diverse sensibilità nazionali, le preoccupazioni di non delegare troppo potere decisionale ad altri paesi, la necessità di esercitare il controllo durante tutte le fasi delle operazioni, giocano un ruolo fondamentale.

- Vi è un problema di addestramento congiunto. Così come

avviene per l'ADF della Nato, sarà necessario organizzare esercitazioni militari in cui le procedure di assembramento, di spiegamento e di comando e controllo dell'ADF siano sperimentate, e in cui sia possibile per i vari contingenti imparare a operare insieme come un'unica forza.

A parte l'aumento dei costi di addestramento all'interno dei bilanci della difesa dei paesi europei (a meno di non voler parallelamente ridurre il numero delle esercitazioni Nato), sarebbe necessario che le manovre si svolgessero nello stesso ambiente geografico in cui l'ADF sarebbe destinata a operare in caso reale. Ciò che infatti avviene per la ADF della Nato. Ma appare molto difficile che i paesi mediorientali o del Golfo siano disposti a offrire il loro territorio e le loro basi per tale addestramento (a parte, forse, il solo Egitto). La stessa Turchia, la più adatta tra i paesi europei per terreno e clima a "riprodurre" le reali condizioni operative, sarebbe costretta a rifiutare di ospitare le esercitazioni dell'ADF se esse, come è probabile, portassero a un deterioramento dei suoi rapporti con il mondo islamico.

2. Una seconda scelta potrebbe essere quella di creare una forza navale interalleata in grado di operare nell'Oceano Indiano. Molti dei problemi in precedenza citati si riproporrebbero anche in questo caso, ma in misura minore. Tuttavia, essa presenterebbe alcuni vantaggi.

- Sarebbe dotata di una maggiore flessibilità di impiego e avrebbe la possibilità di essere dimensionata alle circostanze.

- Avrebbe un minore impatto e solleverebbe meno resistenza e meno preoccupazioni all'interno e all'esterno dei paesi

si europei.

- Sarebbe più facile dare alla sua presenza un "low profile" politico, togliendo forza alle accuse di voler creare uno strumento militare europeo destinato a intervenire negli affari interni dei paesi della regione.

- Sarebbe più facile integrarla, a livello operativo, con le forze navali americane di cui potrebbe costituire una valida componente (specie se la forza fosse principalmente composta da navi specializzate nella lotta antisom, nella lotta antinirine e nella difesa aerea).

Renderebbe meno acuto il problema dell'addestramento congiunto e quello della disponibilità di basi nella regione.

Tale forza non potrebbe certo contrapporsi a tutte le possibili "minacce" sovietiche (neanche l'ADF sarebbe in grado di farlo), ma il suo valore e significato, in termini di deterrenza, andrebbero oltre alle sue, per altro non di sprezzabili, capacità militari. D'altra parte, nel Golfo come in Europa, è necessario tendere, prima di tutto, al rafforzamento dell'elemento di dissuasione della strategia alleata.

Tali scelte non sono oggi fattibili. D'altra parte, la costituzione di una ADF presenta tali e tanti problemi che non vale la pena di essere nemmeno tentato.

La ricerca di soluzioni deve essere indirizzata verso altre strade.

Conclusioni.

Mi sembra sia essenziale, nell'esaminare ciò che l'Europa può fare, essere sufficientemente realistici, evitando di concentrarci su opzioni difficilmente realizzabili (e insistere su di esse potrebbe portare a inutili disaccordi tra Stati Uniti e alleati europei). Ritengo che sia necessario - e ve ne sia la possibilità - perseguire quella che vorrei definire una "collaboration in labour", adottando un approccio "passo dopo passo", con una gradualità di azione intesa a trarre il massimo profitto dalle condizioni oggi esistenti, ma non escludendo a priori - anzi mantenendole sullo sfondo - altre iniziative che sia possibile attuare in tempi successivi.

Tale approccio graduale potrebbe articolarsi in una serie di misure.

1. Realizzazione di un "coordinamento politico di contingenza". E' un coordinamento che richiede tempi lunghi e non si può quindi pretendere di poterlo attuare al momento dell'emergenza.

Esso dovrebbe consistere nel definire una serie di scenari di crisi nel Medio Oriente e nel Golfo - se ci si limita alle loro linee essenziali, non dovrebbe essere una impresa impossibile - e nello stabilire per ciascuno di essi qual'è l'ampiezza dell'appoggio all'azione americana che i paesi europei sono disposti a fornire, singolarmente o insieme.

Tale appoggio potrebbe concretizzarsi in una serie di misure politiche e di risposte militari a vari livelli di coinvolgimento e di intensità (dal semplice supporto tecnico e logistico, a una partecipazione diretta di proprie forze).

Ciò dovrebbe evitare che si verifichi nuovamente la situazione di scollamento tra Europa e Stati Uniti avvenuto con la guerra arabo-israeliana del 1973, fornendo alla pianificazione di contingenza americana un maggior grado di flessibilità e certezza.

Il coordinamento di massima potrebbe avvenire nell'ambito di uno speciale comitato politico-militare interalleato, per poi passare a un livello bilaterale per il coordinamento di quelle misure che un paese europeo intendesse prendere singolarmente. Gli elementi nazionali del comitato dovrebbero costituire, all'interno di ogni paese, il fulcro di una struttura di gestione della crisi con compiti di pianificazione e di direzione.

Per quegli scenari di crisi nel Golfo che prevedessero un intervento dell'Unione Sovietica, le misure militari che ogni paese europeo intenderebbe prendere dovrebbero essere portate a conoscenza dei Comandanti regionali Nato. Ciò consentirebbe alla Nato di conoscere quali sarebbero le risorse in uomini, materiali, scorte di guerra, etc. eventualmente sottratte dall'area di sua responsabilità e, in caso di ampliamento della crisi a un confronto Est-Ovest, un rapido passaggio dalla pianificazione di contingenza nazionale a quella Nato.

2. Invio regolare e periodico di forze navali nell'Oceano Indiano. Anche se non sembra ancora possibile costituire

una presenza navale multinazionale, il distaccoamento di unità dei singoli paesi alleati che operino in quelle acque (anche per periodi non lunghi) in stretto coordinamento operativo con le forze navali americane, rappresenterebbe una misura politica significativa. La Francia dispone di una forza navale permanente e di basi logistiche. La Gran Bretagna ha negli ultimi tempi dimostrato di essere interessata a una sua rinnovata presenza nell'Oceano Indiano. Altri paesi potrebbero seguire.

Tali spiegamenti navali sarebbero importanti, sia per segnalare all'Unione Sovietica che i paesi europei considerano il Golfo un'area di loro preminente interesse, sia per acquisire, anche attraverso esercitazioni congiunte, una preziosa esperienza operativa.

3. Costituzione di forze di intervento nazionali. La Francia ha già dimostrato la sua capacità di intervento oltremare, anche se permangono limitazioni delle sue capacità di trasporto strategico. La Gran Bretagna sembra orientata a costituire anch'essa una RDF simile, anche se di ben più ridotte dimensioni, a quella americana. Il ministro della Difesa italiano ha recentemente parlato della costituzione di una "task force" con compiti sia civili (intervento in caso di calamità naturali), sia militari. Anche se il suo impiego appare geograficamente limitato e soprattutto teso alla difesa di interessi nazionali, essa rappresenterebbe comunque un potenziamento, in termini di mobilità, delle forze armate italiane.

4. Contributo alla stabilità regionale. Il primo contributo è quello, essenziale, di un aiuto economico e militare alla Turchia, la cui posizione geografica è determinante

in ogni scenario di crisi nell'Asia sud-occidentale. E' necessario mantenere la Turchia strettamente legata all'Europa ed é necessario che lo sforzo di ammodernamento dello strumento militare turco sia appoggiato concretamente da tutti i paesi europei, non lasciando soli Germania occidentale e Stati Uniti a sopportarne il peso maggiore. Se oggettivamente vi sono dei limiti all'appoggio che il governo di Ankara sarebbe in grado di fornire in ogni crisi che implichi diretti interessi dei paesi arabi, tali limiti verrebbero certo a cadere se si concretizzasse una chiara minaccia sovietica nella regione del Golfo. In questo caso, il territorio turco assumerebbe una importanza strategica fondamentale.

Il secondo contributo é quello realizzabile attraverso i più stretti legami politici ed economici con i paesi arabi della regione, aiutando il loro sviluppo e rafforzando le loro capacità di autonoma difesa. Ma sarebbe un errore ritenere di poter risolvere i problemi di instabilità della regione con il semplice strumento delle forniture militari. In realtà, la sua indiscriminata utilizzazione come mezzo per realizzare una più diretta dipendenza, o come moneta di scambio per ottenere i diritti di utilizzazione di particolari infrastrutture militari, potrebbe, nel lungo periodo, rivelarsi controproducente, portando a una maggiore instabilità.

I paesi europei possono nel campo della collaborazione politica ed economica con i paesi arabi fare molto, in quanto liberi dai limiti che il ruolo e lo status di superpotenza spesso impongono agli Stati Uniti. Le particolari relazioni che si potrebbero stabilire tra paesi europei e paesi

arabi (come per esempio quella tra Iraq e Francia) sarebbero utili per ridurre la loro dipendenza da Mosca, senza che essi siano necessariamente costretti a rivolgersi agli Stati Uniti; un'operazione, questa, per molti paesi politicamente impossibile. Tali relazioni particolari possono quindi svolgere un ruolo di significativa importanza nel contrastare la penetrazione sovietica nella regione. Naturalmente, anche l'azione europea non è senza limiti, soprattutto perché non è in grado di fornire quelle garanzie di sicurezza che i paesi dell'area ritengono essenziali e che giocano in modo così determinante negli equilibri regionali; garanzie che solo una superpotenza è in grado di assicurare, almeno fino al momento in cui non si tratterà più dell'azione dei singoli paesi europei, ma di quella coordinata di tutti i paesi europei.

5. Maggiore rapidità nell'attuare o completare le misure del programma di difesa a lungo termine (LTDP = Long Term Defense Program) della Nato, con l'ammodernamento delle forze convenzionali e il potenziamento delle loro capacità di rapida mobilitazione, l'aumento dei livelli di scorta, l'incremento della loro prontezza operativa.

6. Attuazione dei piani di spiegamento dei missili "cruise" e "Pershing 2" in Europa, proseguendo lungo il doppio binario concordato al Consiglio Atlantico del dicembre 1979.

7. Pre-posizionamento di stocks di materiale di guerra americano in territorio europeo, da utilizzare in caso di crisi nel Golfo.. Alternativamente, aumento degli stocks e delle scorte nazionali in modo che sia possibile utilizzarli senza intaccare i livelli logistici previsti dalla Nato.

8. Assunzione di un maggior ruolo e dei compiti assegnati alle forze americane, considerando che ciò che viene fatto per la difesa europea, in particolare per il suo fianco meridionale, ha un'influenza e riflessi positivi anche sulla situazione strategica dell'Asia sud-occidentale.

E' infatti proprio nell'area mediterranea che sono più evidenti i collegamenti geo-strategici e geo-politici con la regione del Golfo.

Nel Mediterraneo i paesi europei hanno fatto molto sul piano politico e militare, ma vi é ancora spazio per altre iniziative.

Tra le cose fatte basterebbe citare, un po' alla rinfusa, il ruolo politico e militare francese nell'area del Maghreb e nell'area sub-sahariana a contenimento della politica espansionistica di Gheddafi; gli aiuti economici e militari alla Turchia; la garanzia italiana a Malta per la salvaguardia della sua neutralità; la sospensione del veto turco e il conseguente rientro della Grecia nella Nato; l'annullamento del contratto che consentiva alle navi ausiliarie della flotta sovietica del Mediterraneo di effettuare lavori di riparazione nei cantieri navali dell'isola di Syros; l'ampliamento del ruolo della flotta italiana a coprire il vuoto lasciato dalla partenza dal Mediterraneo di uno dei due "carrier task group" della Sesta Flotta, e la sua tendenza a estendere la zona operativa dal Mediterraneo centrale al mare Egeo; la ripresa degli spiegamenti nel Mediterraneo, sia pure per periodi limitati, di unità della flotta inglese.

Tra le cose che si potrebbero fare vorrei indicare:

- l'assunzione di un maggior ruolo di mediazione nella

crisi del Maghreb e di maggior contenimento della spinta libica oltre il Chad;

- un maggior ruolo di mediazione per la risoluzione del problema dell'Ugeo che ancora si frappone a più armonici rapporti tra la Grecia e la Turchia;

- il potenziamento della rete radar nel Fianco Sud, soprattutto alle basse e bassissime quote;

- il potenziamento delle forze aeree basate a terra italiane, greche e turche, dato il ruolo particolarmente importante che esse possono giocare in un mare chiuso come il Mediterraneo;

- l'aumento della loro sopravvivenza e della loro capacità di reazione attraverso "l'indurimento" delle basi, anche quelle di schieramento alternato, e una effettiva capacità di riparazione rapida delle piste;

- potenziamento delle capacità antisom e antimine delle marine italiana, greca e turca;

- la trasformazione della attuale forza navale "su chiamata" del Mediterraneo (NAVOCFORMED) in una forza navale permanente (STANAVFORMED) simile a quella dell'Atlantico.

Conclusioni.

A una situazione strategica nell'Asia sud-occidentale oggettivamente mutata si contrappone, altrettanto oggettivamente, una valutazione di tale mutamento diversificata tra Stati Uniti e alleati europei, anche se gli elementi in comune non sono né pochi, né trascurabili.

Esiste una sostanziale unanimità nell'identificazione dei problemi posti da tale nuova situazione, vi é un comune consenso nel valutare la maggiore ampiezza della minaccia

sovietica, ma vi é anche una certa diversità nelle risposte ritenute più idonee a farvi fronte.

Per i paesi europei pesano i condizionamenti delle particolari situazioni economiche e della dipendenza energetica e la percezione di una maggiore vulnerabilità a ogni crisi nel Golfo. Inoltre, la loro tendenza é quella di considerare l'impiego degli strumenti politici ed economici prioritario rispetto all'eventuale impiego di strumenti militari. Anche perché é politicamente difficile ed economicamente costoso adottare iniziative militari che rispondano appieno alle richieste di maggior sforzo e di maggiore partecipazione avanzate dagli Stati Uniti.

Eppure é illogico e politicamente negativo lasciare che interessi di vitale importanza per i paesi europei siano difesi esclusivamente dagli Stati Uniti, con una abdicazione di responsabilità che potrebbe avere effetti negativi sui rapporti euro-americani e sullo stesso sviluppo degli eventi nella regione.

Se una proiezione militare alleata al di fuori dell'area di responsabilità della Nato non appare oggi fattibile, vi é ampio spazio per una "collaboration in labour" reale ed efficace.

Come gli Stati Uniti non devono sottovalutare il significato della nuova consapevolezza dei paesi europei di poter svolgere un ruolo maggiormente autonomo sulla scena internazionale e le difficoltà oggettive che limitano la loro disponibilità a raccogliersi dietro la guida americana come nel periodo della guerra fredda, così i paesi europei non devono sottovalutare i meccanismi di incomprensione e di rigetto del Congresso e dell'opinione pubblica statuni-

tense di fronte a una loro scarsa partecipazione allo sforzo militare americano.

Con la mia proposta ho cercato di indicare quale potrebbe essere un "modo" di realizzare una reale "collaboration in labour". Qualcuno potrà giudicarla incompleta o insufficiente, ma oggi l'approccio graduale mi appare l'unico pragmaticamente possibile. Piuttosto è indispensabile che tale approccio sia sostenuto da una effettiva volontà politica, che superi la tentazione di fermarsi, come spesso è avvenuto nell'Alleanza, alle dichiarazioni di principio.

Sarebbe una tragedia se l'Alleanza atlantica che ha resistito per oltre trent'anni a tanti traumi dovesse frantumarsi sullo scoglio delle nuove e terribili sfide politiche, militari ed economiche degli anni ottanta.

Maurizio CREMASCO

BIBLIOTECA

n° Inv. 5629

!ai
ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA