

Seminario

IL NEGOZIATO PER LA LIMITAZIONE DELLE ARMI NUCLEARI DI TEATRO  
IN EUROPA. SICUREZZA. INTEGRAZIONE EUROPEA. MEDITERRANEO.

III<sup>^</sup> Riunione

Roma, 25 febbraio - ore 16.30

Sala dei gruppi parlamentari "Cenacolo"

Piazza di Campo Marzio, 42

IL FIANCO SUD DELLA NATO. LA SITUAZIONE NEL MEDITERRANEO  
E NELL'ASIA SUD-OCCIDENTALE. RUOLO AMERICANO E RUOLO EUROPEO.

di

Roberto Aliboni

Provvisorio - riservato

Febbraio 1982

IAI/4/82

14-5753

## Il fronte sud: nuove percezioni della minaccia

Negli ultimi anni è avvenuto un essenziale mutamento della percezione occidentale di sicurezza relativamente alle regioni che circondano il Mediterraneo, il Mar Rosso e il Golfo Persico; in senso lato: il fianco sud della Nato. Sinteticamente questo mutamento si esprime nell'affermazione che il fianco sud è diventato il fronte sud dell'Alleanza. Ciò sottolinea l'impressione che la minaccia non è più solo quella in base alla quale l'Alleanza atlantica fu concepita, cioè quella che preme sull'Europa centrale, ma anche - e forse maggiormente - quella che viene dalle regioni a sud dell'Europa stessa.

Gli eventi che hanno gradualmente generato questa nuova percezione sono numerosi e certamente tutti rilevanti. A metà degli anni '70, mentre la guerra del Vietnam si concludeva con la sostanziale sconfitta degli Stati Uniti, l'Unione Sovietica inaugurava una fase di attivismo in Africa ed in Asia sud occidentale coronata da considerevoli successi. Dopo l'intervento in Angola nel 1975, si aveva la guerra dell'Ogaden nel 1977/78 e l'invasione dell'Afghanistan nel 1979. L'impressione suscitata da questo interventismo è stata rafforzata dall'esibizione di un'efficace capacità di proiezione militare, in particolare dalla crescita della marina da guerra, dalla rapidità e dall'efficienza del trasporto per via aerea, dalla disponibilità a combattere di alleati come i cubani e i tedeschi della RDT.

Al mutamento della percezione di sicurezza dell'Occidente hanno poi contribuito avvenimenti ai quali l'Unione Sovietica è estranea e che tuttavia significano un oggettivo ridimensionamento dell'influenza e dei margini d'azione occidentali. L'evoluzione della rivoluzione iraniana ha portato al crollo del sistema di sicurezza regionale su cui l'Occidente contava.

La minaccia che gli occidentali avvertono è di varia natura. Dal punto di vista europeo - e giapponese - la presenza sovietica in Afghanistan, Yemen del Sud ed Etiopia è una minaccia ai rifornimenti di petrolio e quindi, poiché il petrolio è alla base del funzionamento stesso dell'economia europea, è una minaccia ad un interesse strategico vitale dell'Europa occidentale. La forma specifica che tale minaccia può assumere è molteplice. Tuttavia, più che l'acquisizione del controllo fisico dei pozzi o l'interruzione dei trasporti, lo scenario che si considera è quello di un controllo politico del Golfo e di un'influenza sovietica sui prezzi e/o le quantità del petrolio.

Dal punto di vista americano la minaccia ai rifornimenti petroliferi europei e giapponesi è una minaccia alla loro posizione di superpotenza. Secondo Wohlstetter un attacco al Golfo è un attacco all'Europa:

"it makes little sense to ask whether an attack on the Gulf is less important than an attack on the European center. An attack in the Gulf would amount to an indirect attack on the center" (1). Poiché la vitalità e la libertà dell'Europa fanno parte degli interessi strategici degli USA - anche sul piano ideologico - questa minaccia che grava sull'Europa occidentale è una minaccia ai più generali interessi di sicurezza degli USA. Dice Robert Tucker: "no one seriously argues that the loss of Western access to the Gulf could eventuate in anything short of a mortal blow to the post-World War II structure of America's global interests" (2). La preoccupazione degli americani è quella di non poter far fronte ad un intervento sovietico nel Golfo e comunque di dover sguarnire l'Europa e il Mediterraneo per poter intervenire. La loro stessa valutazione è quella di non essere per ora in grado di combattere una guerra e mezza contemporaneamente. Forse neppure due mezza guerre. Ciò traduce un attacco sovietico al Golfo in un'esposizione militare diretta dell'Europa centrale alla minaccia sovietica tradizionale, poiché un attacco al Golfo non obbligherebbe i sovietici a disimpegnare le forze dislocate sugli altri fronti. La preoccupazione degli americani è anche quella degli

effetti divisivi e disgregativi che avrebbe sull'Alleanza l'eventuale potere dell'URSS di manipolare o influenzare i prezzi e le quantità del petrolio assieme ai paesi che lo producono. In questo caso non ci sarebbe neppure bisogno di una guerra per assestare alla struttura degli interessi globali americani il "mortal blow" di cui parla Tucker. Infine, si deve menzionare anche l'insicurezza che deriva agli europei dall'insufficienza delle forze americane a coprire contemporaneamente il fronte centrale europeo e quello mediorientale. La compensazione delle forze americane richiede agli europei, oltre che uno sforzo economico rilevante, decisioni politiche difficili, realizzabili in periodi di tempo per ora non definibili. Le difficoltà e i problemi della nascita di una struttura europea di sicurezza sono stati evocati nelle sessioni precedenti.

Sebbene sull'identificazione di tali minacce non esistano sostanziali dissensi fra europei e americani, ci sono incertezze di vario genere e divergenze sulle politiche da seguire. La pessima salute economica dell'Europa e la frattura che ormai si è stabilizzata nelle compatibilità economiche atlantiche e "trilaterali", crea incertezze negli europei circa le spese militari proprie e quelle americane. Soprattutto, però, le politiche che l'amministrazione Reagan si propone per rafforzare la sicurezza occidentale, particolarmente in Medio Oriente, suscitano negli europei il timore di una rottura del più vasto quadro di convivenza con l'Unione Sovietica, che per essa ha un significato di sicurezza non minore della stabilità del cosiddetto arco di crisi. C'è una divergenza di fondo fra Europa occidentale e Stati Uniti sulle cause dell'espansionismo sovietico e quindi sul peso delle minacce che abbiamo considerato e sulla politica da seguire nei confronti dell'URSS. Ironicamente, la politica americana finisce per essere più o meno consapevolmente considerata dagli europei - come pure dai sauditi - un fattore della loro insicurezza. Ci si può chiedere, dopotutto, se la percezione occidentale della minaccia sul Golfo non abbia già cominciato a produrre gli effetti che se ne paventano.

Consenso strategico e percezioni locali di sicurezza

Prima di essere nominato a capo dell'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency), Eugene Rostow ha espresso con molta chiarezza la posizione della nuova dirigenza americana nei confronti del Medio Oriente e al tempo stesso - con una buona dose di disprezzo - nei confronti dei "liberals" e degli europei: "The traditional view of the Middle Eastern experts regards the pattern of events in the area as one of random turbulence inevitable in the aftermath of the empire. People of this opinion consider regional factors as dominant - the hostility of Arab opinion to the existence of Israel; rivalry among the Arab States; and social and ideological conflict (involving differing attitudes towards modernization, secularism, Marxism and other controversial issues) within each Arab state and among Arab people as a whole. For Americans who view the Middle East from this perspective, the Soviet role in Middle Eastern trouble is peripheral and secondary. Indeed they tend to resent the intrusion of Cold War factors into a complex and fascinating field of scholarship peculiarly their own. The other view - in my opinion the more realistic view - sees Soviet policy as a far more critical element in the conjunction of issues that constitute the "Eastern question" today. Observers of this persuasion believe that the Soviet Union has been exploiting all the indigenous conflicts of the Middle East (...), in an effort to bring the entire area under its own control (...) to add Western Europe to the Soviet sphere by enveloping it from the South. (...) Soviet domination of the Middle East would profoundly change the world balance of power. (...) If this perception of Soviet policy is correct, then it follows that the national interest of the United States in the Middle East is vital, and we should be doing whatever is necessary to keep the area out of Soviet hands" (3).

Fare tutto ciò che è necessario per tenere il Medio Oriente fuori della portata sovietica è la politica che Reagan ha inaugurato sotto la denominazione di "consenso strategico". Non diversamente dalle politi-

che sovietiche dei fronti antimperialisti, la nuova politica americana presume illuministicamente che i conflitti locali - incluso quello arabo-israeliano - possano essere assorbiti dal riconoscimento dell'esistenza di un superiore nemico comune. Di fronte al problema della protezione di comuni interessi strategici dalla minaccia sovietica, questioni come quella dei palestinesi passano decisamente in secondo piano.

Il consenso strategico, peraltro, non è tanto volto ad aggregare un'alleanza locale cui devolvere il compito del mantenimento della sicurezza regionale. La caduta dell'Iran ha spazzato via la dottrina Nixon e quella dei due pilastri gemelli, l'Iran e l'Arabia Saudita, a guardia del Golfo e del Northern Tier. Il problema che maggiormente assilla la amministrazione Reagan è quello di aver il consenso a una concreta e tempestiva presenza strategica nella regione, cioè a una presenza diretta di forze americane. Ma la realizzazione di questa presenza è ritenuta rischiosa dai paesi chiave della regione perchè li espone nei confronti dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati locali, come l'OLP, la Siria e la Libia. Gli americani hanno perso credibilità e quindi la loro presenza invece che protettiva è considerata pericolosa. Il consenso strategico pertanto incontra difficoltà sia per il permanere dei conflitti locali, sia per l'incapacità degli Stati Uniti a fare accettare la presenza diretta. E' per recuperare credibilità che gli americani sono impegnati nella costituzione di una Rapid Deployment Force, destinata specificamente al Medio Oriente; in una maggiore presenza navale nel Mar d'Arabia - che può incidere sulla normale consistenza della 6<sup>a</sup> e della 7<sup>a</sup> flotta -; nella sistemazione di basi e punti d'appoggio, che vanno da Ras Banas, a Masirah a Diego Garcia; nel preposizionamento di materiali - come è previsto da accordi bilaterali -; ma soprattutto in una operazione di riarmo generale destinata a ridare agli USA la primazia perduta nonché in una politica di fermezza nei confronti degli alleati sovietici, come la Libia, oltre che naturalmente - se si eccettua l'espor-

tazione di foraggi - nei confronti della stessa Unione Sovietica. Avendo ripristinato la propria superiorità militare, costruita una rete di accordi politici e militari con gli stati del Medio Oriente, mostrato i muscoli con manovre e visite navali, essi sperano che la tendenza al declino della potenza americana sarà invertita, le percezioni degli alleati saranno mutate e la presenza militare americana consentita.

L'amministrazione ha lavorato con impegno, durante il suo primo anno di attività, alla realizzazione di questa politica. Al centro dei suoi interessi sono emersi l'Egitto e l'Arabia Saudita. L'Egitto è destinatario di una somma ingente di aiuti economici e militari. Inoltre un contingente della RDF ha eseguito per due volte delle manovre assieme alle forze egiziane. Destinatario di considerevoli aiuti e rifornimenti militari è anche il Sudan. Il riserbo della passata amministrazione sulla questione del Sahara occidentale è stato superato con una significativa ripresa di contatti col Marocco. Un cambiamento radicale rispetto alla politica di Carter si registra per quanto riguarda il Pakistan, con il quale è stato stipulato un importante accordo di assistenza militare ed economica. Sono ripresi gli aiuti alla Turchia, alla quale è dato di nuovo un deciso appoggio politico. Per quanto riguarda basi e punti d'appoggio, l'Oman è il fulcro della presenza attuale. La Somalia ha concesso l'uso di Berbera, anche se le armi e gli aiuti che riceve non le consentiranno di riprendere le ostilità in Ogaden. Il Kenya ha anche concesso l'intrattenimento delle truppe a Mombasa. Sono invece ancora indeterminati gli accordi sull'uso di Ras Bana e di altri appoggi in Egitto. La presenza in Turchia è di nuovo in via di rafforzamento. Ancora si può ricordare che sono state costituite commissioni miste di difesa con i seguenti paesi: Arabia Saudita, Giordania, Marocco, Tunisia, Egitto. Infine si deve menzionare, sebbene la sua esatta portata non sia chiara, la sottoscrizione di un memorandum strategico con Israele.

Per quanto siano evidenti le disorganicità e le carenze, il disegno dell'amministrazione emerge abbastanza chiaramente. Il maggiore successo nel dargli corpo è stato l'ottenimento del consenso del Senato a cedere all'Arabia Saudita aerei AWACS e materiale per ampliare le prestazioni degli F15 già in suo possesso. La vendita di questo materiale, mettendo teoricamente l'Arabia Saudita in grado di colpire Israele o di fornire tempestive informazioni agli alleati arabi sulle sue mosse, costituiva un caso evidente delle contraddizioni locali inerenti alla politica del consenso strategico. L'approvazione della vendita ha quindi voluto essere una dimostrazione di pari fiducia americana negli arabi e negli israeliani, volta a superare i conflitti locali verso la costituzione di un consenso strategico.

I risultati di questa operazione non sono stati, tuttavia, conformi alle aspettative americane. La percezione saudita di sicurezza non è mutata e continua a vedere nel conflitto arabo-israeliano, piuttosto che nei sovietici, la principale minaccia. Il permanere di tale conflitto, unitamente ai più recenti sviluppi nel Northern Tier (Iran e Afghanistan) permette ai sovietici una presenza oggettiva nella regione che i sauditi non possono non riconoscere. Così, si sono avuti dei segni, per quanto sporadici, di reciproco avvicinamento diplomatico (4). Tale presenza inoltre, nella sua oggettività, consiglia di non esporre troppo il paese accogliendo una presenza militare diretta degli americani. La politica estera di un paese debole e ricco come l'Arabia Saudita non può che riflettere la bilancia del potere esistente fra le potenze esterne. Atti di volontarismo o scelte troppo recise sarebbero rischiose per i sauditi. Contemporaneamente, l'Arabia Saudita è senza dubbio un alleato molto stretto degli Stati Uniti e dell'Occidente e quindi lavora per rimuovere le cause di fondo di questa situazione. La causa di fondo della presenza sovietica in Medio Oriente e del suo vigore è il conflitto arabo-palestinese. Perciò i sauditi hanno cercato di portare avanti una soluzione regionale del conflitto, capace di supera-



re il bilateralismo egizio-israeliano del processo di Camp David, proponendo il piano Fahed.

Tutto ciò ha irritato profondamente gli americani senza peraltro convincerli a rivedere la loro politica. E' sembrato per un momento che gli americani appoggiassero il piano Fahed, prima che naufragasse a Fez nel mare traditore dei rapporti interarabi, ma in realtà, come è risultato chiaro durante la visita di Mubarak a Washington, all'inizio del 1982, l'amministrazione in definitiva si rifiuta di interessarsi di quelli che vede come problemi locali o anche solo di stabilire dei nessi fra consenso strategico e consenso regionale. Appare invece chiaro che la morte di Sadat ha eliminato un pilastro essenziale di quel tanto di possibilità che potevano permettere la politica che gli americani hanno in mente sebbene neppure Sadat avrebbe potuto superare certe realtà. L'Egitto di Mubarak, libero dalle fatalità che Sadat aveva innestato nella sua stessa azione, sta riavvicinandosi agli altri paesi arabi e questi, con l'Arabia Saudita in testa, lo stanno aspettando. La diplomazia interaraba si volgerà al conflitto arabo-israeliano e metterà decisamente in secondo piano l'emergenza antisovietica richiesta dagli Stati Uniti. In una fase di crescente debolezza dell'Iraq e della Siria è possibile che la diplomazia saudita riesca a conferire ai rapporti interarabi, di nuovo come nel 1976, una sua stabilità. Americani ed arabi rischiano tra breve di confrontarsi con priorità esattamente rovesciate. Ciò metterà nel giusto ridicolo le intemperanze di Eugene Rostow sugli esperti del Medio Oriente e il loro interesse per i "complessi e affascinanti" problemi locali, ma purtroppo non risolverà nessuno dei problemi del Medio Oriente lasciando intatte le percezioni di insicurezza degli europei.

Europa e Stati Uniti: percezioni di sicurezza divergenti

Gli europei non consentono pienamente con la politica americana. In generale, essi appartengono alla scuola che vede nell'eliminazione dei conflitti locali e regionali lo strumento principale per tenere al la larga l'Unione Sovietica. Essi ritengono anche che l'uso della forza, pur necessario, sia fortemente condizionato nella sua efficacia dal lo svolgimento di una efficace azione diplomatica e politica volta al riconoscimento delle aspirazioni di indipendenza e autoaffermazione dei paesi del Medio Oriente. Così i contrasti fra europei e americani, pur senza essere drammatici, sono ricorrenti. Più importante di altri è il dissenso sul conflitto arabo-israeliano e sul ruolo dei palestinesi, dissenso che ha trovato nella dichiarazione di Venezia il suo momento più acuto, ma che persiste a tuttoggi. Non è escluso che tale dissenso si riacutizzi nel momento in cui dovessero precisarsi le modalità, i significati e le circostanze della presenza militare nel Sinai, alla quale contribuiscono Gran Bretagna, Francia, Italia e Olanda. Non minori, quanto a significato, altre divergenze come quella sui rapporti con la Libia e le sanzioni che avrebbero dovuto essere comminate a questo paese dopo l'incidente sul Golfo della Sirte e il periodo di forte tensione libico-americana che ne seguì. In questo caso specifico, l'iniziativa francese volta a favorire l'intervento di una forza di pace dell'OUA nel Ciad ha dimostrato, con il suo successo, la superiorità della diplomazia sulla forza (senza negare la sua necessaria compresenza) e quella delle tesi europee. Un altro caso importante di dissenso è costituito dalla Turchia e dal Pakistan, dove gli USA consentendo l'assoluta prevalenza degli interessi strategici appoggiano due regimi di dittatura militare. In Europa, dove la consapevolezza della situazione pakistana è meno immediata, il movimento contro il regime del generale Evren si va rafforzando. Potrebbero presto sorgere problemi per il Marocco.

una politica di ampia e penetrante collaborazione per favorire il prevalere dei gruppi interni più moderati, contribuire alla soluzione dei più gravi problemi strutturali che affliggono l'Unione Sovietica e rimuovere così indirettamente le cause di fondo del suo expansionismo e della sua insicurezza. A conforto di questa tesi si può sottolineare che non può essere casuale la coincidenza fra l'inizio dell'espansionismo sovietico, con l'impresa angolana del 1975, e l'approvazione nel 1974 del nuovo Trade Act e del nuovo regolamento della Eximbank. Entrambi questi provvedimenti significarono il tramonto della strategia di sviluppo economico che i sovietici avevano formulato a metà degli anni '60 basandola su una forte cooperazione con gli USA che doveva consentire all'URSS di diventare a termine un esportatore di manufatti. A metà degli anni '70 l'URSS ha dovuto cambiare strategia e, approfittando dell'aumento dei prezzi del petrolio, dell'oro e delle altre materie prime, si è dedicata ad una gestione complessa dell'esportazione di materie prime. Questo ha causato, fondamentalmente, il suo interesse per il Terzo Mondo e la sua proiezione pacifica e militare in esso.

#### Alcune conclusioni

E' difficile stabilire come esattamente stiano le cose, perché i fini degli uomini cambiano ed hanno un forte grado di insondabilità. Al di là della questione dei fini della potenza sovietica, tornando al tema si può dire che di fatto si è verificata una divaricazione fra Stati Uniti ed Europa nelle percezioni di sicurezza. Più precisamente si può dire che è andata precisandosi negli ultimi anni una percezione europea della propria sicurezza che non si sovrappone esattamente a quella americana. Queste differenze riguardano il Medio Oriente, ma più in generale il ruolo dell'URSS e il quadro globale dei rapporti internazionali.

Se questo è vero è tanto più urgente che l'Europa si dia un assetto politico coerente e strutturato, a cominciare dal campo della sicurezza. A questa conclusione generale, si deve aggiungere, per quanto riguarda il "fianco sud" che, sebbene vi siano interpretazioni divergenti, una minaccia militare esiste e che gli europei non possono pensare che saranno gli americani a farvi interamente fronte. Le divergenze politiche non devono essere un alibi per mascherare la riluttanza europea a impegnarsi militarmente, sia rinvigorendo le istituzioni esistenti, sia creandone di nuove. Al tempo stesso, è vero - come spesso ricorda la diplomazia egiziana - che gli europei hanno un posto speciale presso gli americani e che devono usarlo per fare giungere la pressione di un approccio più politico e articolato ai problemi della regione. Essi dovranno trovare la coesione necessaria per essere disponibili nel contribuire allo sforzo di difese militari e per farsi ripagare queste disponibilità con un mutamento nella rigidità della politica americana. E', dopotutto, importante farlo perchè la sicurezza europea comincia a dipendere sul serio da quelle che gli europei fanno o non fanno.

N O T E

- 1) Wohlstetter, Albert, Meeting the Threat in the Persian Gulf, European American Institute for Security Research, April 1981, p. 1.
- 2) Tucker, Robert W., The Purposes of American Power, "Foreign Affairs", vol. 59, n. 2, Winter 1980-81, p. 249.
- 3) Rostow, Eugene V., The Giant still sleeps, "Orbis", vol. 24, n. 2, Summer 1980, p. 311.
- 4) Quandt, William B., Riyadh between the Superpowers, "Foreign Policy", Fall 1981, pp. 37-56; in particolare p. 50 e ss.

ibi ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 5753

---

BIBLIOTECA