

IAI8801/DEF

SICUREZZA EUROPEA E CRISI FUORI DELL'AREA DELLA NATO

di Roberto Aliboni

A partire dalla fine degli anni settanta gli stati dell'Europa occidentale, da soli o unitamente agli Usa, sono intervenuti ripetutamente nelle crisi che sono emerse fuori dell'area della Nato. Il significato e le implicazioni di questa evoluzione costituiscono oggetto di dibattito (1) sia in seno alle istituzioni multilaterali occidentali, sia nei singoli paesi, in particolare anche in Italia (2).

Si tratta di una situazione nuova, anche se è da notare la sua continuità rispetto all'organizzazione che era stata tentata fuori della Nato con la costituzione di patti regionali di difesa come la Cento e la Seato, cui alcuni stati europei pure partecipavano. Travolta questa presenza negli ultimi sussulti degli imperi coloniali, la sicurezza europea è stata tutelata quasi esclusivamente in relazione alla minaccia posta dal Patto di Varsavia, nel teatro europeo e ai suoi fianchi. Alla più ampia minaccia posta dall'Urss e alle nuove crisi via via emergenti nel Terzo Mondo hanno invece fatto fronte gli Usa, sia a livello globale, sia nelle altre regioni del pianeta. Che cosa significano ora questi interventi? significano che nuove minacce sono emerse nei confronti degli europei? ovvero che anche gli europei -al di là della Nato- sono avviati a fronteggiare la minaccia sovietica al suo livello globale? o ancora che la politica estera europea si avvia ad acquisire elementi di globalità? A queste domande la risposta non può essere né chiara, né univoca poichè questo processo non avviene come risultato di una politica deliberata dell'Occidente bensì come reazione a cambiamenti profondi nell'equilibrio internazionale, di cui l'Occidente non ha il pieno controllo. Una risposta, tuttavia, può essere tentata.

Le nuove minacce da sud

Originariamente la minaccia proveniente dai teatri meridionali era percepita come una minaccia direttamente collegata al quadro est-ovest. La presenza sovietica nel Mediterraneo e nelle aree vicine, i suoi aiuti militari e le sue alleanze erano prevalentemente visti come tentativi da parte di Mosca di rafforzare, a partire dai teatri meridionali, la minaccia posta all'Alleanza sul fronte centrale (3). Anche se diretta al suo fianco sud, questa minaccia riguardava perciò la Nato, come parte della più ampia minaccia contro la quale era costituita l'Alleanza. Conseguentemente la sicurezza europea non aveva da predisporre nei suoi confronti dispositivi diversi dall'Alleanza (anche se

esisteva il problema di predisporre specifiche politiche per il fianco sud nel quadro della Nato).

Nel corso degli anni settanta questa percezione ha cominciato a cambiare. Alla minaccia da sud contro l'Alleanza nel quadro est-ovest si è affiancata una minaccia autonoma (4), proveniente da fattori non collegati alla presenza e alle aspirazioni sovietiche. Questi fattori possono beninteso portare ad alleanze con l'Urss o favorire gli interessi sovietici in altro modo. Possono anche portare al coinvolgimento delle due superpotenze e quindi in definitiva ad un confronto est-ovest, ma restano fundamentalmente indipendenti nei loro obiettivi e nelle loro motivazioni. La corsa agli armamenti verificatasi nel mondo arabo successivamente alla crisi petrolifera del 1973, la disponibilità di ampie risorse finanziarie e la disponibilità di tecnologie militari avanzate hanno accresciuto la libertà di azione di molti stati delle aree meridionali. I conflitti fra gli stati arabi si sono radicalizzati come conseguenza della pace fra Egitto e Israele e della guerra fra Iran e Iraq. L'Iran è emerso dalla rivoluzione contro lo scià come uno stato radicale e non allineato, con interessi ideologici che si proiettano ben oltre i suoi confini, in appoggio alla reviviscenza dell'identità islamica. Questi movimenti di radicalizzazione hanno rinfocolato il vecchio terrorismo palestinese e avviato il nuovo terrorismo islamico. La conflittualità interaraba, il radicalismo iraniano e il terrorismo, sia pure in modi diversi, hanno come nemico l'Occidente e hanno creato la minaccia autonoma di cui si è detto.

Questa minaccia rende più numerose e complicate le crisi e aumenta il rischio che esse si propaghino al quadro est-ovest. Per la sicurezza europea esse costituiscono una nuova minaccia che si aggiunge a quella sovietica. Gli stati dell'Europa occidentale hanno riconosciuto l'esistenza di questa nuova minaccia e, come abbiamo detto, la loro percezione di sicurezza ha cominciato a cambiare. Questo è un primo motivo per cui gli stati europei occidentali si sono trovati a intervenire nelle crisi fuori dell'area della Nato, da soli ma più spesso a gruppi più o meno coordinati.

Tuttavia, se fosse stato solo per l'emergere di una minaccia autonoma, nel senso che abbiamo pocanzi ricordato, gli stati europei occidentali sarebbero intervenuti nelle più recenti crisi fuori dell'area della Nato in misura assai più ridotta di quanto si è di fatto verificato. Probabilmente lo avrebbero fatto come la Francia, ossia in relazione all'identificazione di interessi strettamente nazionali, anche se occasionalmente convergenti con quelli degli alleati. Così, la Francia (5) è intervenuta in Ciad per sostenere la politica di influenza che intende continuare a praticare in quel continente; è intervenuta in Libano nel quadro della Forza multinazionale e dell'Unifil -ed è restata in Libano- per tutelare in quell'area la sua immagine storica e la sua influenza; ha inviato la flotta davanti alle coste tunisine dopo l'incidente di Gafsa per motivi analoghi. Beninteso, anche nell'intervento degli altri paesi, sebbene in modo meno esplicito, esistono dimensioni nazionali. Anche la politica italiana di accresciuta presenza politica e militare nel Mediterraneo e nel Medio Oriente contiene non trascurabili motivazioni nazionali. Nel complesso, tuttavia, l'intervento è stato determinato e guidato da motivazioni di solidarietà atlantica -dunque non solo nazionali- altrettanto importanti. E' questo che ha reso più attivo e denso l'intervento comune degli alleati europei. L'identificazione di queste motivazioni solidaristiche (6) è cruciale per l'analisi del rapporto fra sicurezza europea e operazioni "fuori area" e per la valutazione delle loro prospettive.

Rapporto est-ovest, rapporti atlantici e sicurezza europea

Si tratta di motivazioni -certo più complesse di quelle nascenti dall'accresciuta minaccia locale di cui si è detto- che vanno ricercate nell'intreccio fra il rapporto Usa-Urss e il rapporto Usa-Europa occidentale e nei cambiamenti cui tali rapporti soggiacciono a partire dalla fine degli anni settanta. Gli Stati Uniti percepiscono l'accresciuta instabilità dei teatri meridionali come un fattore determinante nel mutamento del rapporto globale fra le due superpotenze. Questo mutamento, nella sua generalità, ha un'influenza diretta sulla sicurezza europea e sui rapporti fra Europa occidentale e Stati Uniti. Conseguentemente, l'instabilità meridionale influisce sulla sicurezza europea e sui rapporti con gli Usa, e va sottolineato che ciò accade non perchè tale instabilità accresca la minaccia sovietica sul fronte europeo o nel Mediterraneo, ma perchè tende a indebolire e sovrimegnare gli Stati Uniti nel quadro del rapporto globale (7). Per questo motivo, anche se le valutazioni europee in merito alle origini e alla gestione delle crisi meridionali divergono da quelle degli Stati Uniti, nondimeno gli alleati europei non possono trascurare la rilevanza globale di queste crisi, o anche solo la percezione globale che gli Usa ne hanno, e soprattutto l'influenza che per tale via queste crisi esercitano sui loro rapporti con gli Usa e quindi sulla loro stessa sicurezza.

Questo concatenamento di effetti e motivazioni non sempre è chiaramente presente ai governi europei. L'assenza di istituzioni o anche solo di procedure multilaterali per la gestione delle crisi fuori dell'area della Nato impedisce la formulazione di una comune dottrina di sicurezza. D'altra parte, se le istituzioni sono carenti ciò si deve all'assenza di un consenso su tale dottrina o di un incentivo sufficiente a formularla. Perciò gli stati europei occidentali non agiscono sulla base di un progetto e di obiettivi comuni, ma di motivazioni eterogenee, spesso -come si è detto- nazionali, e si deve dire che le passate esperienze di interventi "fuori area" lo hanno mostrato.

In questa evoluzione, peraltro, le operazioni iniziate nel Golfo Persico nella metà del 1987 costituiscono forse un punto di svolta. Le contraddizioni che hanno marcato le iniziative precedenti -specialmente quella più impegnativa effettuata in Libano-, hanno reso la presenza nel Golfo Persico di quaranta navi da guerra europee accanto a circa altrettante americane un evento inatteso e sorprendente. Perché gli europei hanno inviato le loro flotte e, per la prima volta, anche la Repubblica federale di Germania ha partecipato indirettamente allo sforzo inviando proprie navi nel Mediterraneo in modo che i vascelli di altri alleati potessero essere dirottati verso il Golfo Persico?

Se l'Europa occidentale ha optato per un coinvolgimento così significativo in questa specifica operazione "fuori area" è appunto perchè oggi è assai più evidente che le condizioni della sicurezza in Europa stanno cambiando e il ruolo dell'Asia sud-occidentale nel quadro di queste medesime condizioni sta pure cambiando.

E' cambiato, innanzitutto, il ruolo dell'Asia sud-occidentale nella percezione delle due superpotenze. Gli europei non possono non considerare che sia gli Usa, sia l'Urss hanno subito un crescente coinvolgimento nell'Asia del sud-ovest. Indipendentemente dai recenti sviluppi nell'area del Golfo Persico, questo coinvolgimento è testimoniato dai nuovi assetti di pianificazione

militare adottati da Washington e Mosca con la costituzione della Rdtjf (Rapid Deployment Joint Task Force), basata a Tampa in Florida, e rispettivamente con l'identificazione dell'Asia del sud-ovest da parte dei sovietici come un nuovo, specifico Teatro Strategico Operativo (Tvd) meridionale accanto a quelli tradizionalmente delimitati dallo Stato maggiore. Per quanto fra loro diversi, questi due provvedimenti identificano l'Asia del sud-ovest come una zona con una sua autonomia strategica e, sebbene questa regione sia non da ieri importante per le due superpotenze, ciò indica una loro accresciuta e più definita considerazione.

Si può pensare che la priorità strategica che agli occhi delle due superpotenze ha sempre detenuto l'Europa occidentale dopo la conclusione della seconda guerra mondiale sia ora rivaleggiata dall'importanza che sembra aver assunto l'Asia sud-occidentale. Conseguentemente, l'accordo di disarmo del teatro europeo, intervenuto a Washington nel novembre del 1987, può essere interpretato anche come un risultato del cambiamento nelle priorità regionali delle due superpotenze. Al tempo stesso può essere considerato come un fattore di un cambiamento che dopotutto non è ancora interamente affermato e potrebbe invece accentuarsi e rafforzarsi proprio in conseguenza dei cambiamenti nell'equilibrio militare che fin qui ha caratterizzato il teatro europeo.

Qualunque possa essere la loro relazione, le misure di disarmo in Europa e le nuove priorità che sembrano caratterizzare la politica di sicurezza degli Usa si intrecciano nel sollecitare l'Europa occidentale a formulare un nuovo e più ampio concetto della sua sicurezza. Tale concetto sarebbe più ampio nel senso che riguarderebbe tanto la sicurezza della regione europea, quanto quella delle regioni meridionali, dal Maghreb fino all'Asia del sud-ovest. In effetti, come conseguenza dei cambiamenti che stanno avvenendo nelle relazioni fra Usa e Urss, specialmente nel teatro europeo, la prospettiva è che i paesi dell'Europa occidentale dovranno assumersi maggiori responsabilità nella difesa del fronte centrale in Europa ma anche fuori dell'area della Nato. Infatti, al fine di mantenere ragionevolmente costante il sostegno americano alla loro sicurezza nella regione europea dovranno contribuire a sostenere, più di quanto non abbiano fatto nel passato, le politiche e gli obbiettivi di sicurezza degli Usa anche altrove. D'altra parte, gli sforzi di riarmo compiuti dal governo Reagan nel corso del suo mandato non possono essere considerati sufficienti ad assolvere alle nuove priorità nell'Asia del sud-ovest in aggiunta alle vecchie priorità nell'area europea, specialmente in un contesto che sembra rimettere l'enfasi sulle armi convenzionali nel momento in cui quelle nucleari intermedie sono eliminate. Questo significa, che al fine di mantenere costante la capacità di difesa dell'Europa gli europei dovranno surrogare quelle forze che gli Usa sposteranno o mancheranno di destinare all'Europa centrale. Questo potrebbe comportare un maggior sforzo di riarmo in Europa centrale da parte degli europei, ma anche un maggior sforzo nelle operazioni "fuori area", o entrambe le cose.

E' così che gli sviluppi nel Golfo Persico -qualunque ne sia lo sbocco- testimoniano come i cambiamenti nel rapporto globale si ripercuotono sui rapporti fra Usa ed Europa occidentale. L'Europa occidentale, mentre questo cambiamento si produce, avverte che il suo interesse a mantenere un soddisfacente livello di sicurezza in Europa, grazie al sostegno dell'alleato americano, la impegna a sostenere gli Stati Uniti e gli interessi più vasti dell'Occidente anche fuori della regione europea.

Se questo è vero, gli sviluppi nel Golfo Persico suggeriscono che la presenza fuori dell'area della Nato potrebbe divenire una parte importante del nuovo concetto europeo di sicurezza. Ora, questa evoluzione pone due problemi politici principali: primo in quanto contribuisce a un processo di globalizzazione della politica estera e di sicurezza degli stati dell'Europa occidentale; secondo, perchè avvia questo processo in un contesto politico e soprattutto istituzionale assai scarsamente definito.

Globalizzazione europea, stabilità strategica e istituzioni

Due questioni maggiori hanno contrassegnato la storia contemporanea delle relazioni fra Stati Uniti ed Europa occidentale: come instaurare un processo di autentica collegialità delle decisioni e come meglio ripartire responsabilità e oneri nella difesa dell'Occidente.

Più che il rincrudirsi delle tensioni all'epoca della guerra fredda è stata la progressiva parità che si è venuta a stabilire fra Urss e Usa sul piano strategico-militare a porre sempre più pressantemente la questione del contributo europeo all'Alleanza. Gli alleati europei hanno risposto in modo diseguale, frammentario, ma in definitiva positivo al richiamo degli Usa. Ma questa risposta proprio perchè positiva contiene una contraddizione. Essa, infatti, tende a mutare il rapporto fra Usa e Europa occidentale perchè tende a conferire a quest'ultima, con le maggiori responsabilità assunte, anche un peso maggiore. A questa maggiore responsabilità europea le attuali istituzioni atlantiche non danno uno sbocco sufficiente. Nel contempo la scarsa integrazione di quelle europee non dà abbastanza forza e autorevolezza.

Ciò è stato di particolare evidenza proprio nell'evoluzione che ha accompagnato il moltiplicarsi delle operazioni "fuori area" dalla fine degli anni settanta (8). A seguito degli eventi in Africa centrale (Angola e Zaire) e in Africa orientale (la crisi del Corno d'Africa e la guerra dell'Ogaden); a seguito specialmente della crisi in Iran e poi di quella afghana gli Stati Uniti hanno insistentemente preteso il coinvolgimento dell'Europa occidentale. Ma quando l'Europa occidentale ha palesato analisi e valutazioni delle crisi diverse da quelle americane si è visto che mancava un processo -cioè una procedura formale di consultazione, anche se non una vera e propria istituzione- che fosse in grado di portare gli alleati da valutazioni divergenti a decisioni comuni. A causa di queste carenze si è arrivati a situazioni particolarmente pesanti e sgradevoli, come nel caso delle trattative segrete avviate dai consiglieri del presidente Reagan con l'Iran. Il governo americano finì allora per praticare dilettantescamente politiche e valutazioni relative al terrorismo che in termini ben più consapevoli e prudenti erano state propugnate da alcuni paesi europei, fra cui l'Italia. Questi paesi non solo erano stati rimproverati per una loro asserita propensione a trattare con il terrorismo e con gli stati che sembravano patrocinarlo, ma soprattutto erano stati messi di fronte a fatti compiuti, come il bombardamento di Tripoli e Bengasi nell'aprile del 1986. Le operazioni "fuori area" ripropongono quindi il dilemma che abbiamo ricordato: le tendenze alla globalizzazione del ruolo internazionale dell'Europa occidentale, crescentemente evocate dagli Usa, non trovano una definita collocazione istituzionale e procedurale in seno all'Alleanza. E allora?

Storicamente a questo dilemma gli europei hanno dato due risposte: la risposta dell'autonomia militare dell'Europa occidentale a corredo di una sua

più pronunciata indipendenza politica, risposta che ha trovato all'estremo i suoi sostenitori nella Francia gollista e in quei gruppi e quei paesi che hanno oppugnato il Trattato di Non Proliferazione; la risposta di quelli che hanno visto la possibilità di una maggiore autonomia politica europea -di una sua globalizzazione- solo nell'ambito di un'integrazione politica europea ancorata a un'associazione con gli Usa più penetrante ed equilibrata di quella offerta dal Patto Atlantico. La prima risposta ha potenzialmente implicazioni destabilizzanti dell'equilibrio strategico su cui si reggono oggi le relazioni internazionali: un'Europa occidentale indipendente dovrebbe essere molto debole e disunita per essere accettata dall'Urss e anche dagli Usa.

Il dibattito in corso sulle operazioni "fuori area" -parallelo a quello sulla difesa del fronte centrale dopo il trattato sull'eliminazione delle Inf- appartiene a questo vecchio dibattito sul destino dell'Europa occidentale in seno all'Alleanza e nel quadro della stabilità est-ovest. Tuttavia, mentre il dibattito sulla tendenza alla globalizzazione europea che emergerà dai possibili mutamenti nell'assetto del fronte centrale sarà più rispettoso dell'integrazione atlantica come fattore della stabilità globale, perchè qui il ricordo della grande catastrofe ancora sovrasta la coscienza collettiva dell'Europa occidentale, esistono alleanze fortemente istituzionalizzate e le armi nucleari strategiche sono saldamente in pugno alle due superpotenze, non è detto che lo stesso avvenga in relazione alle tendenze alla globalizzazione che sono contenute nella proiezione "fuori area". Questo "fuori area" è il Terzo Mondo che fino alla catastrofe ha rispecchiato e realizzato l'imperialismo europeo e l'affermazione nazionale dei singoli stati. Di fronte a queste vaste regioni, l'invito a prendersi maggiori responsabilità non è moderato da ricordi altrettanto catastrofici, non è moderato dall'equilibrio nucleare e soprattutto non è moderato da istituzioni e da procedure comuni (9). Queste istituzioni, persino una specifica procedura formale e multilaterale di consultazione, mancano nei rapporti con gli Usa relativi al "fuori area". Il rischio è che vadano a scaricarsi qui le frustrazioni europee o che si ripetano terremoti conflittuali con gli Usa, come nel caso della spedizione di Suez del 1956, o brevi temporali, come nel caso del bombardamento di Tripoli e Bengasi del 1986.

Il ripetersi, se non l'accrescersi, delle operazioni fuori dell'area della Nato dovrebbe pertanto essere accompagnata da una più solida e articolata integrazione atlantica. Questa integrazione potrebbe darsi forme istituzionali, ma la determinazione di forme di consultazione più cogenti e di carattere multilaterale non sarebbe nel frattempo meno importante. Si potrebbe pensare, come primo passo, a un rafforzamento della formula definita a Gynich per le consultazioni fra la Cooperazione Politica Europea (Cpe) e il governo americano (10).

Questa necessità non concerne, del resto, solo la stabilità degli equilibri principali su cui oggi poggiano le relazioni internazionali -come abbiamo appena detto- ma anche la stabilità e la qualità delle relazioni fra i paesi alleati. Laddove l'ossatura istituzionale dell'Alleanza manca, come appunto in relazione alle operazioni "fuori area", finiscono per prevalere fra Usa e alleati europei i rapporti di tipo bilaterale. Non è un caso se questi rapporti bilaterali, che necessariamente affiancano quelli multilaterali, siano più importanti fra gli Usa e i paesi dell'Europa meridionale (11) che sul "fuori area" si affacciano immediatamente e con interessi oggettivi. Questo "faccia a faccia" produce opportunismo e indebolisce l'Alleanza. I paesi dell'Europa meridionale, singolarmente presi, sono oggettivamente deboli nei

confronti degli Usa. Nel negoziato o nel contenzioso che di volta in volta si instaura nei rapporti fra le due parti, gli stati dell'Europa meridionale trovano compensi nella retorica antiamericana, nel prezzo delle basi o nei voti dell'elettorato, ma in definitiva non impediscono agli Usa di praticare politiche che invece in un contesto multilaterale dovrebbero ben altrimenti negoziare. In questo ordine di considerazioni, bene farà il governo italiano a indicare l'Alleanza come sede della decisione che dovrà essere presa sui 72 F-16 che devono rimossi dal suolo spagnolo a seguito dei negoziati in questo senso conclusisi fra Madrid e Washington all'inizio del 1988.

Una maggiore formalizzazione dei rapporti fra Usa e Europa occidentale nei confronti delle operazioni fuori dell'area della Nato è, d'altra parte, solo una delle strade da percorrere. Come abbiamo detto, la risposta al dilemma che sorge dalla globalizzazione del ruolo internazionale dell'Europa occidentale richiede una maggiore integrazione atlantica, ma innanzitutto richiede una maggiore integrazione europea. E' da sottolineare in questo senso che, mentre gli europei possiedono già delle istituzioni comuni (12) potenzialmente adatte a formulare una politica comune per gestire la loro sicurezza fuori dell'area della Nato, nondimeno queste potenzialità non hanno trovato adeguata realizzazione e persistono le difficoltà degli europei a trovare un consenso efficace fra loro stessi. Se questa inefficacia continua a conferire debolezza e confusione al ruolo degli europei nei rapporti relativi alla sicurezza della regione centrale dell'Europa, non è da meno nel conferire debolezza e confusione al ruolo europeo nella presenza e addirittura nel dibattito relativo alla sicurezza europea nei teatri meridionali.

Gli europei sostengono, non senza fondamento, che la dimensione della cooperazione economica è importante nella gestione della sicurezza e delle crisi fuori dell'area della Nato, specialmente in quelle regioni come il Mediterraneo, l'Africa subsahariana e l'Asia sud-occidentale, nelle quali un ruolo storico ed economico-finanziario è del tutto naturale per le capacità e gli interessi degli stati dell'Europa occidentale. La rete di accordi economici che nel Mediterraneo e in Africa fanno capo alla Comunità europea, attraverso importanti istituzioni collettive, potrebbe costituire un rilevante strumento di gestione diplomatica dei conflitti e delle relazioni "fuori area". Ma poichè manca di una direzione politica unitaria non è così. La Cpe è un esercizio intergovernativo che non è mai andato oltre la determinazione di un minimo comun denominatore. L'Unione dell'Europa occidentale negli ultimi anni ha ricevuto attenzione come possibile base per sviluppare un'efficace azione di solidarizzazione della sicurezza europea, ma nulla di concreto è stato raggiunto e alcuni aspetti relativi al "fuori area", come la proposta di una collaborazione organica contro il terrorismo, avanzata nel corso del 1986, sono subitaneamente caduti.

La debolezza della solidarietà europea rende più difficile il rapporto con gli Usa -nelle questioni "fuori area" e più in generale per il complesso della politica di sicurezza dell'Europa. Rende anche più inefficace la presenza dei singoli stati europei occidentali in quelle occasioni in cui è realizzata. Questa debolezza, infine, può rendere possibile l'affermarsi di modalità e obiettivi nazionalisti e subimperialisti nelle politiche di sicurezza dei paesi dell'Europa occidentale che affrontano i problemi dell'area meridionale. Se perciò è necessaria una maggiore integrazione atlantica come presupposto di una più ampia globalizzazione del ruolo internazionale europeo, una maggiore integrazione europea, a partire dal tessuto istituzionale già esistente, appare

ancor più necessaria. Se nei rapporti atlantici l'auspicio di maggiore istituzionalizzazione può essere prematuro e la definizione di procedure di consultazione può apparire più congrua e realistica, nei rapporti europei una maggiore istituzionalizzazione è non solo auspicabile, ma anche possibile. Una più intensa integrazione europea, d'altra parte, renderebbe certamente più facile ed efficace il funzionamento di un meccanismo interatlantico di consultazione.

L'Italia e le operazioni fuori dell'area della Nato

L'Italia ha un'esperienza ormai non trascurabile di operazioni "fuori area". Nel luglio e agosto del 1979 due incrociatori e una nave appoggio si recarono nel Sud-est asiatico, affiancando un'analoga operazione americana, per soccorrere i "boat people", profughi rifuggenti dal Vietnam su precari natanti. Nel luglio del 1980 il governo ha messo a disposizione della Unifil, operante come "peace keeping force" in Libano, un'unità elicotteristica. Nell'aprile del 1982, ha contribuito alla formazione della forza internazionale prevista dal trattato di pace fra Egitto e Israele (la Multinational Force and Observers, Mfo) inviando tre dragamine a garanzia della transitabilità dello stretto di Tiran. La missione nelle acque del Sinai vede anche la partecipazione di Australia, Francia, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Uruguay, Regno Unito e Stati Uniti. Fra l'agosto del 1982 e il febbraio del 1984 l'Italia ha partecipato alle due successive Forze multinazionali di interposizione stanziata a Beirut assieme a Francia, Regno Unito e Stati Uniti con circa 10.000 uomini delle forze di terra e una piccola squadra di fregate, cacciatorpediniere e navi da sbarco. Nell'agosto e nel settembre del 1984 la marina italiana con due dragamine e una nave appoggio prese parte, al fianco di vascelli britannici, francesi e americani (ma anche sovietici, egiziani, yemeniti e sovietici) alle operazioni di sminamento del Mar Rosso. Il 15 settembre 1987, infine, ha avuto inizio la missione di una flotta italiana composta da tre fregate, tre dragamine e due navi appoggio, per lo sminamento e la protezione del naviglio mercantile nazionale nelle acque del Golfo Persico, accanto alle navi americane, francesi, britanniche, belghe e olandesi. Le missioni nel Sinai, con la Unifil e nel Golfo Persico sono tuttora in corso.

Si tratta -com'è chiaro- di un impegno considerevole. E' ancora più considerevole se si tiene conto di altri elementi a carattere non militare o non strettamente militare. Occorre infatti menzionare la garanzia estesa in via unilaterale alla neutralità di Malta, contestualmente alla ratifica del trattato di assistenza economica, tecnica e militare fra i due paesi del settembre 1980. Il trattato è stato rinnovato nel 1986. Inoltre, va ricordato che nelle direttive geopolitiche che orientano i flussi di aiuto allo sviluppo dell'Italia il Mediterraneo e l'Africa subsahariana sono prioritari. Se si considerano gli specifici paesi che ricevono la maggior parte dell'aiuto in queste due regioni, si vede che si tratta dei paesi del Corno d'Africa, dell'Egitto, della Tunisia, di Malta, del Marocco, cioè di paesi profondamente coinvolti negli sviluppi "fuori area".

Questo considerevole impegno è stato riconosciuto a livello governativo come fattore, nuovo e principale, della politica estera dell'Italia. Di conseguenza ha influito grandemente sulle scelte di politica militare e sugli orientamenti di politica estera. Il Libro Bianco pubblicato dal Ministero della Difesa, su impulso dell'allora ministro Giovanni Spadolini, ha promosso una ristrutturazione per missioni delle forze armate italiane e fra queste missioni

ha dato notevole spicco alla missione "fuori area". Gli orientamenti nell'acquisizione dei sistemi d'arma, sia pure nel mezzo delle consuete polemiche interarma, sono ormai da tempo influenzati e sorretti dalla prospettiva di proiettare il dispositivo militare italiano verso i teatri meridionali oltre che verso il fianco meridionale del fronte centrale.

Le missioni militari e le altre scelte di politica estera che abbiamo pocanzi ricordato sono state presentate dai governi che l'hanno promosse come parte di una più vasta politica mediterranea e mediorientale dell'Italia, politica che ha trovato punti concreti di applicazione -come, per esempio, l'appoggio dato al processo negoziale fra giordani e palestinesi e specificamente all'Olp; l'appoggio dato all'Egitto in occasione della crisi dell'"Achille Lauro" e Sigonella; le assicurazioni ricorrentemente date alla Tunisia nei confronti della Libia; etc.-, nel quadro di una generale politica di sostegno ai paesi moderati dell'area, alleati dell'Occidente.

Sebbene, abbastanza coerentemente e continuativamente promossa dai vari governi che si sono succeduti a Palazzo Chigi dall'inizio degli anni ottanta, la politica mediterranea e, di conseguenza, la presenza "fuori area", hanno profondamente diviso le forze politiche e, con la missione nel Golfo, questa divisione si è forse delineata più nettamente che nel passato. Il contrasto è essenzialmente fra due linee, una più attenta al ruolo dell'Italia all'interno del quadro atlantico -con varianti dettate dalle diverse aspirazioni circa il grado di autonomia di tale ruolo nonchè da differenze storiche e culturali nei confronti del sionismo- e l'altra invece più sensibile all'autonomia italiana fuori del quadro atlantico e alle possibilità di mediazione dell'Italia nelle aree fuori della Nato.

Ingombro di riferimenti ideologici o ideali, questo contrasto non è mai emerso chiaramente agli occhi dell'opinione pubblica del paese nel corso dei vari e spesso sostenutissimi dibattiti che hanno accompagnato le missioni "fuori area", l'applicazione delle politiche mediterranee e mediorientali e l'approvazione delle politiche militari e di acquisizione degli armamenti di questi ultimi anni. In occasione di queste dibattute decisioni all'opinione pubblica sono state fornite motivazioni più o meno di facciata, come quella dell'assistenza umanitaria ai palestinesi all'epoca della spedizione in Libano o quella della difesa della navigazione mercantile italiana oggi nel Golfo. Non che questi obiettivi siano assenti, ma certamente non sono quelli che riflettono il reale dibattito di politica estera fra le forze politiche, dibattito che, del resto, non avviene fra l'opposizione e il governo, ma trasversalmente ad essi. Così, se ci si riferisce al caso del Golfo, raggiunto un compromesso sulla presentazione al pubblico della missione (sminamento e protezione della navigazione), sta di fatto che i suoi sostenitori hanno in mente il legame dell'Italia con i suoi alleati occidentali, mentre i suoi detrattori si preoccupano dell'indebolimento che essa può apportare all'autonomia italiana e al margine nazionale di manovra che la preservazione di tale autonomia conferirebbe all'Italia. C'è dunque, una divergenza fra un orientamento di politica estera volto a dare più alto profilo all'Italia nel quadro atlantico e un orientamento che invece, senza mettere in questione il legame occidentale in Europa, tende a vedere la politica "fuori area" come l'opportunità di un più alto profilo sul piano nazionale e perciò a dissociare l'immagine dell'Italia da quella degli Usa, della Nato e della presenza dell'Occidente alleato in quelle regioni.

E' allora evidente come siano pertinenti al caso italiano le questioni che abbiamo sollevato nei paragrafi precedenti in ordine alla più generale problematica del "fuori area" come "issue-linkage" fra diversi livelli di rapporti politici internazionali. In primo luogo: la questione del legame fra sicurezza europea e presenza "fuori area". Nel governo presieduto dall'onorevole Gorla il ministro della Difesa, Zanone, e in genere le forze "laiche" al governo, hanno visto nella missione nel Golfo un fattore volto ad assicurare questo legame. E' apparsa invece più complessa la visione del presidente del Consiglio e del ministro degli Esteri, Andreotti, che con riferimento alla presenza nel Golfo hanno sostenuto la necessità di associare la politica estera italiana alla prospettiva di un intervento politico e/o militare dell'Onu, mentre si sono mostrati più riluttanti ad un impegno parallelo a quello degli americani e poi degli altri paesi europei nel teatro fuori della Nato. Al tempo stesso, hanno sottolineato l'assoluta associazione dell'Italia alla Nato e alla garanzia americana in relazione alle proposte recentemente avanzate dal governo francese e da quello tedesco per una maggiore solidarizzazione europea in tema di difesa nel teatro europeo.

Questi atteggiamenti possono dare l'impressione di un'incoerenza nella politica estera e di sicurezza del governo, che ora ritiene prioritaria l'associazione con gli Usa e la Nato, ora invece la ritiene inopportuna. Questa incoerenza è invece più semplicemente il logico svolgimento di una politica estera in cui la ricerca di uno spazio nazionale autonomo dalla Nato nelle aree extraeuropee fa premio sulla percezione di un legame fra i mutamenti nel rapporto est-ovest, quelli fra Usa e Europa occidentale e la sicurezza dell'Italia, una politica saldamente ancorata al presupposto di una sostanziale divisibilità della sicurezza e delle tensioni.

Questa contrapposizione di linee non riguarda solo il caso del Golfo. Essa si è manifestata pressochè regolarmente ogni volta che sono sorti questioni relative alla politica fuori dell'area della Nato. Occorre però rilevare che nel caso del Golfo appare un po' artificiosa la contrapposizione che si è manifestata fra politica del rafforzamento della presenza dell'Onu nel Golfo Persico e politica del rafforzamento della presenza occidentale. Il rafforzamento dell'Onu è una politica che al di là delle polemiche contingenti non può non riflettere il consenso delle parti politiche italiane. Questo consenso ha due radici. Da una parte, le forze politiche italiane non possono non riflettere il profondo e diffuso auspicio dell'elettorato per la pace e il disarmo. L'opinione pubblica ha accolto con compostezza ma senza entusiasmo la missione nel Golfo Persico. D'altra parte, la politica di rafforzamento dell'Onu appare tanto più rilevante e appropriata oggi che emerge una tendenza a rivalutarne il ruolo nel regolare il rapporto fra le due superpotenze e renderne più costruttiva l'azione di pacificazione e gestione delle crisi. Il Golfo si presenta oggi come un'opportunità per creare le condizioni di un avvicinamento est-ovest e di compiere un passo sulla strada del disarmo. In questo senso l'alternativa fra presenza occidentale e presenza dell'Onu è un'alternativa che non esiste, se la presenza dell'Occidente è gestita in modo da mantenere un parallelismo fra l'azione nel Consiglio di Sicurezza e quella nel teatro operativo. La presenza occidentale può essere vista come uno strumento di pressione sulle parti in conflitto perchè aderiscano a un negoziato. Essa non esclude affatto che tale negoziato sia quello condotto dal Segretario dell'Onu. In questa prospettiva una maggiore concordia sarebbe possibile fra le diverse linee che oggi caratterizzano la politica italiana "fuori area", anche se permangono le ragioni di fondo di una diversità di vedute fra le forze politiche e di governo quali le abbiamo pocanzi indicate.

D'altra parte, coloro che sostengono le operazioni "fuori area", in quanto fattore di una politica di stretta associazione con gli alleati occidentali, non sembrano averne sufficientemente presenti alcune rilevanti fragilità. L'approfondimento di una politica di presenza dell'Italia nelle operazioni "fuori area" ha luogo in un contesto non attrezzato dal punto di vista istituzionale, come avviene sul piano atlantico, o solo assai modestamente attrezzato, come nel caso europeo. Abbiamo visto come questa situazione esponga i paesi dell'Europa meridionale, che sono poi quelli più direttamente coinvolti nell'instabilità meridionale, ad un rapporto prevalentemente bilaterale con gli Usa che tende a creare conflitti e frustrazioni con benefici nazionali solo retorici. Nel momento in cui acquista peso e responsabilità nella gestione delle crisi a sud della Nato, l'Italia è particolarmente esposta a questi rischi, come si è visto nelle crisi che si sono succedute fra il 1985 e il 1986 negli anni rampanti del terrorismo. Lo è ancora di più se si pensa alla tendenza in atto presso gli altri paesi dell'Europa meridionale, in particolare Spagna e Grecia, a dissociarsi sempre più dagli impegni Nato e dai rapporti di sicurezza con gli Usa. Questa tendenza prefigura un appesantirsi delle domande americane in tema di sicurezza al paese che a tuttoggi nel fianco sud della Nato resta quello più costantemente affidabile per gli alleati. Questa tendenza dovrebbe incentivare i sostenitori delle operazioni "fuori area" ad attivarsi per ancorarle a un tessuto istituzionale adeguato. In mancanza di ciò l'obbiettivo della maggiore solidarietà atlantica e della connessione fra sicurezza europea e operazioni "fuori area" potrebbe essere compromesso.

Negli anni passati il governo italiano con la decisione di installare gli euromissili ha sciolto la clausola di "non-singularity" posta dalla Repubblica Federale di Germania e ha permesso alla politica di riarmo europeo decisa dalla Nato di essere concretamente avviata. Così facendo ha contribuito a rinsaldare la solidarietà atlantica e la sicurezza dell'Europa. Al tempo stesso ha potuto realizzare un più alto profilo, una maggiore autorevolezza e quindi una sua più grande autonomia in seno all'Alleanza. C'è un parallelismo potenziale fra la posizione tedesca sugli euromissili e quella italiana sulle operazioni "fuori area" nel momento in cui entrambe le questioni si riguardano come aspetti della sicurezza europea. L'Italia dovrebbe porre, nell'associarsi alle operazioni "fuori area" una clausola di "non-singularity", come fece Bonn per gli euromissili. Tuttavia, chi oggi avverte l'importanza della partecipazione italiana alle operazioni fuori dell'area della Nato, con gli stessi obbiettivi di solidarietà e autonomia nel quadro atlantico che comportò la decisione sugli euromissili, non può non scorgere quanto sia esile, nel caso del "fuori area", il collegamento fra autonomia e solidarietà a causa dell'assenza di legami istituzionali e dell'interesse erratico e frammentario che di conseguenza gli alleati dedicano a queste operazioni. Rischia di crescere l'autonomia italiana senza mai trasformarsi in solidarietà atlantica ed europea e su questa strada l'autonomia diventerebbe una politica di carattere nazionale o nazionalistico. E' quindi necessario preoccuparsi che la partecipazione italiana alle operazioni fuori dell'area della Nato sia accompagnata e condizionata da una forte pressione per una maggiore progressiva istituzionalizzazione in sede atlantica e, ancor prima, per una maggiore efficacia delle istituzioni europee. Potrebbe essere questa la base di una politica, stavolta italiana, di "non-singularity", cioè di costante ricerca di una solidarietà europea prima e atlantica poi a copertura del consenso che all'interno del paese è necessario per identificare gli interessi di pacifica sicurezza internazionale che animano l'intero arco delle forze politiche dell'Italia.

Note

(1) Fra le opere d'insieme più recenti, con bibliografia aggiornata, si vedano: Marc Bantick, Nato's Out-of-Area Problem, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, 211, London, Autumn 1986; Joseph I. Coffey, Gianni Bonvicini (eds.), The Atlantic Alliance and the Middle East, London, The Macmillan Press, 1988 (giugno). In quest'ultimo volume numerosi riferimenti sono dedicati alla discussione in seno all'opinione pubblica dal contributo di Reinhardt Rummel, "Political Perceptions and Military Responses to Out-of-Area Challenges"

(2) Il dibattito italiano è seguito dettagliatamente nell'annuario dell'Istituto Affari Internazionali, L'Italia nella politica internazionale, Milano, Franco Angeli: anno tredicesimo: 1984-1985 (pp.54-78); anno quattordicesimo: 1985-1986 (pp.25-72). Si veda Maurizio Cremasco, "La politica militare italiana nel Mediterraneo", in Fabio Tana (a cura di), La lezione del Libano, Milano, Franco Angeli, 1985, pp.93-119

(3) In questa chiave si veda: Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri, Il fianco Sud della Nato, Milano, Feltrinelli, 1980; Curt Gasteyger, Conflict and Tension in the Mediterranean, Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, 51, London, September 1968

(4) Per un'analisi e una descrizione di questo tipo di minaccia si veda: Maurizio Cremasco, "The Military Presence of the Riparian Countries", in Giacomo Luciani (ed.), The Mediterranean Region, Istituto Affari Internazionali, Croom Helm, London & Canberra, 1984, pp.206-38

(5) Si vedano: Helmut Hubel, Frankreichs Rolle im Nahen Osten, Europa Union Verlag, Bonn, 1986; Basma Kodmani, Quelle sécurité pour le Golfe?, Editions Economica, Paris, 1984; John Chipman, French Military Policy and African Security, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, 201, London, Summer 1985

(6) L'affermazione e l'argomentazione della presenza europea fuori dell'area della Nato nel quadro dei mutamenti e della solidarietà transatlantici si trova per la prima volta nel rapporto di Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial, David Watt, Western Security: What Has Changed, What Should Be Done?, Royal Institute of International Affairs, London, 1981

(7) Su queste argomentazioni si vedano: Robert W. Tucker, "The Purposes of American Power", Foreign Affairs (New York), 59, 2, Winter 1980-1, pp.241-74; Albert Wohlstetter, "Meeting the Threat in the Persian Gulf", Survey (London), 25, 2, Spring 1980, pp.128-88

(8) Le tensioni nascenti dall'evoluzione qui menzionata, con particolare riferimento al Terzo Mondo, sono state analizzate assai per tempo da Simon Serfaty, The United States, Western Europe and the Third World: Allies and Adversaries, The Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, vol.II, n.4, Washington, D.C., 1980. La letteratura sulla dimensione transatlantica del "fuori area", specialmente con riferimento al Medio Oriente, è ormai imponente: si veda la bibliografia del cit. volume di Joseph I. Coffey, Gianni Bonvicini (eds.). Queste tensioni, d'altra parte, sono

un aspetto della crisi più generale che investe i rapporti atlantici, sulla quale si possono ricordare: Christopher Coker, The Future of the Atlantic Alliance, London, The Macmillan Press, 1984; Lawrence Freedman (ed.), The Troubled Alliance, Guilford, Biddles, 1983; Baard Bredrup Knudsen, Europe versus America: Foreign Policy in the 1980s, Totowa (N.J.), Rowman & Allanheld, 1983.

(9) Il tema istituzionale è affrontata, sia nei suoi aspetti atlantici, sia in quelli europei, da Geoffrey Edwards, "Multilateral Coordination of Out-of-Area Activities", in Joseph I. Coffey, Gianni Bonvicini (eds.), cit. Si veda anche Thomas J. Kennedy jr., Nato Politico-Military Consultation: Shaping Alliance Decisions, Washington, National Defense University Press, 1984. Uno studio sul caso specifico del conflitto arabo-israeliano si trova in David Allen, Alfred Pijpers (eds.), European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict, The Hague, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1984

(10) Al tema delle istituzioni è dedicato in questo stesso volume il capitolo di Gianni Bonvicini. Sullo specifico punto si veda dello stesso autore: "La coopération politique européenne et la politique de sécurité dans les rapports Europe-Amerique", in Jacques Bourrinet, Les relations Communauté Européenne Etats-Unis, Paris, Editions Economica, 1987. La formula "Gymnich" (diversa dalle consultazioni informali che prendono il nome dallo stesso castello) prevede che il Presidente in carica della Cpe possa consultare il governo Usa prima che i paesi della Comunità emettano una dichiarazione, a patto che ci sia il consenso dei paesi membri della Cpe. Si tratta quindi di una procedura quanto mai vaga.

(11) Ho sviluppato questo tema nella sessione della European Study Commission dell'International Institute of Strategic Studies tenuta a Estoril il 24-26 giugno 1987: Roberto Aliboni, Italy, Nato and Security in the Southern Flank, doc. IAI8721 (ciclostilato)

(12) Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels, "European Concepts for the Mediterranean Region", in Giacomo Luciani (ed.), The Mediterranean Region, cit., pp.239-66; E. Regelsberger, P. de Schoutheete, S. Nuttall, The External Relations of European Political Cooperation and the Future of the Epc, Eui Working Paper n. 172, 1985

ie: 1111111111

1111 8879