

IAI8813

SICUREZZA REGIONALE E SICUREZZA EUROPEA

di Roberto Aliboni
Istituto Affari Internazionali, Roma

relazione presentata al Seminario internazionale su:
"Rethinking European Security"
Forum per i Problemi della Pace e della Guerra
S. Domenico di Fiesole, 23-24 settembre, 1988

Formazione "globale" delle percezioni europee di sicurezza

I paesi dell'Europa occidentale sono stati per lungo tempo abituati a ritenere la loro sicurezza come quasi esclusivamente dipendente da fattori globali. Lo stesso probabilmente è vero per i paesi dell'Europa orientale. Ciò è avvenuto per due ordini di ragioni.

Un primo ordine di ragioni viene dal fatto che i paesi europei, in conseguenza della situazione venutasi a creare dopo la seconda guerra mondiale, sono stati portati ad assimilare i fattori di sicurezza inerenti la regione europea ai fattori globali. I due gruppi di paesi dell'Europa occidentale e orientale hanno costituito le due alleanze che si stringono direttamente attorno alle due superpotenze e, fino a non molto tempo fa, la loro frontiera coincideva largamente con la frontiera lungo la quale le due superpotenze, sostenute dalle rispettive alleanze, più direttamente si fronteggiavano. Per motivi storici, perciò, agli occhi di paesi come quelli dell'Europa occidentale minacce regionali -quelle del Patto di Varsavia e dei singoli paesi che lo compongono- e minacce globali si sono semplicemente sovrapposte.

E' una situazione peculiare, che nelle altre regioni non ha riscontro o è di gran lunga più attenuata. Se prendiamo l'Indocina, vediamo che la percezione della minaccia di un paese come la Thailandia proviene innanzitutto dal Vietnam e dalla sua politica di presenza armata in Cambogia. Nel Golfo Persico, l'Arabia Saudita individua minacce innanzitutto nell'Iran e -sebbene meno apertamente- nell'Iraq. E via dicendo. Naturalmente, queste minacce locali si collegano a fattori globali, cioè all'influenza e agli interessi delle superpotenze, che le rafforzano o le contengono. Nondimeno la dimensione regionale e quella globale restano sempre sufficientemente distinte. In Europa occidentale invece la minaccia regionale reciprocamente percepita da parte dei singoli paesi dell'Europa orientale e occidentale, non è stata distinta dalla minaccia globale.

Il secondo ordine di ragioni viene dal fatto che, terminata l'era della decolonizzazione e delle alleanze regionali come la Cento e la Seato, i paesi dell'Europa occidentale si sono estraneati dagli eventi del Terzo Mondo e, al tempo stesso, gli Usa hanno voluto meglio affermare la loro globalità favorendo l'estraneazione dei loro alleati e preferendo occuparsi da soli delle crisi emergenti fuori del continente europeo. Di conseguenza, i paesi dell'Europa occidentale -e anche qui lo stesso discorso vale per quelli dell'Europa

IAI8813

novembre 1988

p. 1

orientale- si sono disabituati a considerare come fattori di minaccia i paesi del Terzo Mondo, anche quando si trattava di paesi vicini e importanti per la loro economia come quelli del Mediterraneo, dell'Asia sud-occidentale e dell'Africa. L'instabilità di questi paesi ha suscitato preoccupazioni, in specie per i rifornimenti di petrolio, ma nessun paese dell'Europa occidentale o orientale li ha mai identificati come una minaccia alla sicurezza europea.

Nell'insieme, per un lungo periodo di tempo la percezione di sicurezza degli europei è stata diversa da quella dei paesi di altre regioni perché non dipendeva né dai fattori regionali propriamente europei (che erano assimilati a quelli globali), né dai fattori regionali provenienti dalle altre regioni (che restavano di competenza delle superpotenze). Una situazione questa la cui peculiarità ancora una volta va sottolineata, in quanto si trattava di una percezione non solo diversa da quelle dei paesi di altre regioni, che dipendevano da fattori innanzitutto regionali, ma anche da quelle delle superpotenze, che dipendevano anche da fattori regionali.

L'innesto di fattori "regionali" nelle percezioni europee

Queste considerazioni possono essere ritenute nell'insieme corrette fino grosso modo alla fine degli anni settanta, quando diversi fattori hanno invece cominciato a cambiare la percezione degli europei circa la sicurezza della loro regione. Fra questi fattori vale sicuramente la pena di menzionare i seguenti:

- l'influenza negativa dell'espansionismo sovietico a livello regionale sulla disponibilità americana a continuare la politica di distensione sul piano globale;
- il progressivo manifestarsi dell'incapacità degli Usa a fare fronte contemporaneamente e da soli alle diverse crisi regionali nel Terzo Mondo e la conseguente loro crescente insistenza nel chiedere l'intervento degli alleati nella gestione di tali crisi, anche fuori dell'area della Nato;
- l'oggettiva erosione della assoluta supremazia militare dei paesi industriali, in specie di quelli occidentali, sui paesi del Terzo Mondo, dovuta a sostanziali progressi nella dotazione militare di tali paesi e nelle loro industrie di armamenti;
- l'asimmetria nelle strategie e nei rapporti costi/benefici palesatasi nel contesto di diversi conflitti, come quello del Vietnam, quelli con gli sciiti e quello con gli afgani, asimmetria in cui si può fare rientrare anche l'azione terroristica.

In sintesi, con la fine degli anni settanta -marcata dal passaggio fra la presidenza Carter e quella Reagan- la percezione regionale di sicurezza degli europei finiva di coincidere con i fattori globali, e di dipendere perciò solo da questi fattori. Essa ha cominciato a dipendere anche da fattori di natura regionale, sebbene nascenti in regioni diverse da quella europea.

Ci sono ragioni per sostenere che, specialmente a causa dei mutamenti intervenuti più di recente nel rapporto fra Est e Ovest dopo il vertice di Reykjavik, anche la sovrapposizione assoluta fra fattori regionali propriamente europei e fattori globali cominci a venire meno. In generale, è emersa una tendenza che richiede agli europei maggiore indipendenza politica e questo farà sì che gli europei dovranno negoziare la loro sicurezza in un'ottica diversa da quella del passato, cioè come una sicurezza dipendente anche da fattori regionali propriamente europei e quindi non necessariamente o direttamente connessi alla sicurezza globale.

Tuttavia, da questo punto in avanti, noi non affronteremo questo aspetto e invece ci concentreremo sui fattori regionali esterni all'Europa, fattori che, a differenza del passato, appaiono ora influenzare la sua sicurezza. Ci

concentremo, inoltre sui paesi dell'Europa occidentale, tralasciando quelli dell'Europa orientale che nei confronti dei fattori regionali esterni all'Europa in principio hanno la stessa posizione di quelli occidentali ma in pratica hanno problemi e prospettive assai diversi.

Cambiamenti relativi nella balance of power

Abbiamo evocato i singoli fattori che hanno cambiato la percezione europea della sicurezza regionale. Alla loro origine c'è un medesimo, più ampio mutamento nel balance of power internazionale che per meglio chiarire il nostro argomento è utile richiamare.

Negli ultimi dieci o quindici anni le valutazioni della balance of power internazionale sono state dominate da due tendenze interpretative: il declino della potenza americana nei confronti dell'Urss e il relativo accrescimento della potenza di un largo numero di paesi del Terzo Mondo¹. Da una situazione -secondo l'opinione prevalente- contrassegnata dalla supremazia degli Usa si è passati a una contrassegnata invece da un bilanciamento delle forze dell'Urss con quelle degli Usa. Ancora oggi è troppo presto per valutare se si è trattato di sviluppi oggettivi oppure di percezioni prevalse negli Usa come conseguenza dell'esito della guerra vietnamita. Anche se si è trattato solo di una percezione, la presidenza Carter la prese tanto sul serio da darsi un programma coerente con quella che era ritenuta la nuova balance of power, cioè una politica di distensione per arrivare alla costituzione di un duopolio. L'incauta politica sovietica di espansione nel Terzo Mondo alla fine degli anni settanta ha successivamente consolidato la volontà americana di recuperare la supremazia di un tempo. Anche qui è troppo presto per valutare se lo sforzo di riarmo intrapreso dalla presidenza Reagan abbia ristabilito questa supremazia². Per contro, è possibile sottolineare che il governo succeduto in Urss a quello di Brejnev ha rivelato l'inconsistenza tecnica ed economica dell'Urss³ e quindi l'inattendibilità della sua parità strategico-militare con gli Usa. Dobbiamo dunque concludere che l'ambito internazionale continua bene o male ad essere caratterizzato dalla supremazia degli Usa?

Questa conclusione non è corretta per motivi che vanno oltre il confronto con l'Urss e investono invece ambiti diversi. Il cambiamento sta meno nella posizione sovietica che in quella di altri aggregati. Due fattori erodono la supremazia americana: le asimmetrie fra poteri e ruoli economici che si sono venute a creare nei rapporti con gli alleati⁴; l'accrescimento del ruolo e del potere internazionale di una congerie di paesi del Terzo Mondo. L'insieme di queste asimmetrie e di questi poteri emergenti non ha eliminato la supremazia americana, ma l'ha resa assai più incerta e ineffettiva di quanto non accadesse ancora all'inizio degli anni settanta. La supremazia degli Usa non è più corredata dal necessario potere di control. Essa è limitata da una serie di poteri di denial. La sua incertezza si riflette sul carattere instabile che di fatto hanno assunto l'organizzazione politica e istituzionale dell'Occidente e quella dell'insieme delle relazioni internazionali.

Alla radice del cambiamento nelle percezioni regionali di sicurezza dell'Europa occidentale ci sono perciò questi più profondi cambiamenti. Essi hanno obbligato gli europei a riconsiderare l'influenza dei fattori regionali, in particolare quelli provenienti dal Terzo Mondo, in due direzioni principali: a) i fattori regionali che influenzano il rapporto Est-Ovest e di riflesso il rapporto di sicurezza fra i paesi dell'Europa occidentale e gli Usa; b) i fattori regionali che costituiscono una minaccia diretta agli stessi paesi dell'Europa occidentale, anche a prescindere dai rapporti Est-Ovest. In ogni caso, questi più profondi cambiamenti hanno avuto uno stesso risultato: non

solo hanno reinserito i fattori regionali nelle equazioni strategiche dei paesi dell'Europa occidentale, ma li hanno già numerose volte condotti a intervenire militarmente nelle crisi del Terzo Mondo e a riformulare e allargare le loro politiche di assistenza e cooperazione economica nel quadro Nord-Sud.

La riconsiderazione da parte dei paesi dell'Europa occidentale dell'influenza dei fattori regionali sulla propria sicurezza assieme ai loro stessi interventi militari hanno perciò due dimensioni. In primo luogo, una dimensione geopolitica che giustifica l'azione politica o addirittura l'intervento militare sulla base di minacce agli interessi nazionali di sicurezza. In secondo luogo, una dimensione che potrebbe denominarsi transatlantica, nella quale i paesi dell'Europa occidentale intervengono in relazione a minacce che essi non necessariamente considerano tali, ma che sono invece viste come minacce dagli Stati Uniti. La prima dimensione riflette l'accrescimento del ruolo militare e politico che, come abbiamo visto, caratterizza i paesi del Terzo Mondo e in modo particolare i paesi del Mediterraneo e dell'Asia sud-occidentale, certamente più prossimi all'Europa occidentale. La seconda dimensione riflette l'erosione del potere di control degli Usa. Questa seconda dimensione è più complessa e importante della prima. Essa infatti è una delle manifestazioni del più ampio problema di riorganizzazione politica, economica e istituzionale dell'Occidente che riguarda gli anni avvenire, un problema che finora ha ricevuto scarsa attenzione ma che presumibilmente sarà al centro dell'azione di governo della nuova presidenza americana che s'inizierà nel 1989.

La minaccia diretta proveniente dal Terzo Mondo

Se continuiamo a limitarci all'Europa occidentale, la minaccia proveniente dal Terzo Mondo è nei fatti quella che gli europei ritengono oggi provenire dal Mediterraneo, dall'Africa e dall'Asia sud-occidentale. Sebbene, come abbiamo detto, l'ottica regionale degli europei occidentali abbia preso una forma "globalizzante", le conseguenze della seconda guerra mondiale l'hanno di fatto ristretta all'ambito delle regioni del Terzo Mondo più vicine. L'intervento del Regno Unito nelle Falklands è stata l'unica eccezione e non è certo se la Francia -l'unico altro paese europeo ad aver conservato lembi di territorio nazionale oltremare- in circostanze analoghe interverrebbe.

Quest'area si è a lungo caratterizzata per le crisi lasciate insolute dalla decolonizzazione, come il conflitto arabo-israeliano. La stabilizzazione dei nuovi Stati ha poi condotto a conflitti di interessi nazionali, come quelli fra Siria e Iraq, simili a quelli che hanno dominato l'Europa fino alla seconda guerra mondiale. Infine, altre crisi sono nate per il ritorno nei paesi islamici del ricorrente conflitto fra le tendenze modernizzanti e occidentalizzanti e quelle della tradizione islamica. L'insuccesso dei movimenti nazionalisti al potere -modernizzanti e occidentalizzanti- nell'assicurare ordine, benessere e quell'affermazione panaraba nei confronti di Israele e dell'Occidente che avevano promesso ha alimentato e rafforzato il movimento islamico.

Quest'area di profonda instabilità ha potuto moltiplicare la sua capacità militare grazie al riarmo che i proventi petroliferi degli anni settanta hanno permesso ai paesi islamici e arabi. La guerra del Golfo ha accentuato e allargato questo riarmo introducendo sistemi d'arma e tecnologie militari singolarmente avanzati. L'acquisizione delle armi chimiche e dei vettori di media e lunga portata ha accompagnato lo svolgersi della guerra e ha coronato la sua conclusione.

Fino al momento in cui la rivoluzione iraniana non ha fatto la sua irruzione sulla scena, catalizzando molti dei cambiamenti e delle nuove crisi che abbiamo appena ricordato, questi svolgimenti erano legati abbastanza strettamente al quadro Est-Ovest e di conseguenza si sono prestati al crisis management condotto dalle superpotenze, in specie dagli Usa. Questa capacità di gestione, come si è ben visto nel corso della guerra del Golfo, si è attenuata fino quasi a scomparire. La stessa conclusione della crisi afghana è ritardata -e forse potrebbe essere compromessa- appunto dalla difficoltà sperimentata dall'Urss nel gestire i fattori locali.

Legata a fattori locali piuttosto che al conflitto Est-Ovest, questa minaccia si è palesata agli europei come una nuova, autonoma minaccia cui far fronte di concerto con gli Usa, ma anche indipendentemente dagli Usa. Questa nuova percezione ha prodotto gli ormai numerosi interventi europei fuori dell'area della Nato che si sono succeduti dalla fine degli anni settanta con la costituzione della Multinational Force and Observers del Sinai e la presenza di alcune flotte nel Mar d'Arabia nel corso della crisi iraniana⁵.

La natura locale o autonoma di queste crisi e l'importanza in esse dei fattori regionali è stata compresa assai prima e meglio dagli europei che non dagli americani. Gli Usa, anche dopo aver ritirato la dottrina del "consenso strategico" avanzata da Haig all'inizio della presidenza Reagan, di fatto hanno continuato a mettere l'accento sulla dimensione Est-Ovest delle crisi a sud dell'area della Nato. Su questa diversa analisi dei fattori regionali fuori dell'area della Nato si è aperto un considerevole contenzioso all'interno dell'Alleanza. Questo contenzioso ci introduce alla seconda e più importante dimensione che presiede alla riconsiderazione europea dei fattori regionali nel quadro della sicurezza europea.

Dalla "divisibilità" della distensione all'intervento "fuori area"

Oggi è più semplice riconoscere due fasi distinte nel dibattito che ha contrassegnato la dimensione transatlantica della tematica "out-of-area". All'inizio degli anni ottanta i paesi europei hanno mostrato nei confronti dell'intervento fuori dell'area della Nato una riluttanza più decisa e marcata di quella che peraltro resta inerente al loro atteggiamento. Il linkage diretto ed esplicito stabilito dall'amministrazione Reagan fra crisi regionali e rapporto globale aveva l'effetto di allontanare la distensione e di avvicinare le decisioni di riarmo nel settore delle armi nucleari intermedie -gli euromissili- che i paesi dell'Europa occidentale si erano impegnati a mandare ad effetto se l'Urss non avesse interrotto il dispiegamento degli Ss-20. L'inasprimento americano in relazione alle crisi regionali aveva perciò un effetto negativo indiretto sulle condizioni della sicurezza europea. Di qui una tendenza europea a sottolineare i fattori locali all'origine delle crisi, innanzitutto al fine di sostenere l'illegittimità del linkage e la "divisibilità" della distensione.

In questa prima fase, perciò, il nesso fra crisi regionali e sicurezza europea sta nella preoccupazione che la gestione di tali crisi resti separata dalla gestione del rapporto Est-Ovest. In questo modo gli europei intendono evitare che gli effetti negativi delle crisi sul rapporto Est-Ovest si ripercuotano sulla sicurezza della regione europea. In una seconda fase, che è quella più recentemente culminata nell'intervento delle flotte europee nel Golfo Persico accanto a quella degli Usa, la prospettiva è cambiata. La tensione che si era stabilita fra le due superpotenze ha ceduto il passo proprio sul suolo europeo a una serie di accordi per la riduzione e il controllo degli armamenti. In questo nuovo quadro i timori degli europei si sono rovesciati: dal timore che gli Usa mantenessero una tensione eccessiva nei

confronti dell'Urss, compromettendo gli interessi europei di sicurezza, si è passati al timore di una distensione americana "unilaterale", una distensione cioè che per realizzarsi finirebbe di trascurare o degradare gli interessi degli alleati europei. Gli europei più o meno consapevolmente hanno perciò cominciato a ragionare nella prospettiva di una loro maggiore responsabilità. Accettano di essere presenti fuori dell'area della Nato sia perché questo rafforza la coesione dell'Alleanza in una fase in cui questa coesione è di loro speciale interesse nel quadro europeo, sia perché anticipano un concetto allargato di sicurezza europea che rispetto al passato comprende tanto un maggiore ruolo regionale in Europa, quanto un maggiore ruolo nelle regioni fuori dell'Europa. Perciò, il nesso transatlantico fra sicurezza regionale e sicurezza europea da negativo si è trasformato in positivo e nell'insieme appare rafforzato.

Problemi e prospettive

I fattori regionali esterni all'Europa occidentale appaiono dunque attualmente come fattori che influiscono per più di un motivo sulla sicurezza europea. Vale perciò la pena di chiedersi come si comporterà nel futuro questa tendenza.

Se si dovesse tornare a una situazione nella quale gli Usa provvedessero, come nel passato, alla sicurezza degli europei e se gli europei tornassero a percepire la garanzia americana alla loro sicurezza come una garanzia certa e omnicomprensiva, i fattori di sicurezza inerenti alle regioni extraeuropee tornerebbero anch'essi ad avere un'importanza assai modesta. Ma questa situazione non è realisticamente prospettabile a causa dei diversi mutamenti nella balance of power complessiva che abbiamo già ricordato. E' difficile dire, d'altra parte, che cosa sia realisticamente prospettabile in una situazione in cui tante variabili fondamentali sono in movimento. La variabile cruciale per gli europei resta il loro rapporto con gli Usa all'interno dell'Alleanza Atlantica e quello con il Giappone e gli altri paesi industrializzati all'interno dell'Ocse, cioè del nucleo centrale e vitale dell'economia internazionale odierna. Attualmente gli Usa non riescono più ad esprimere una sufficiente capacità di leadership e di control perché la loro economia ha perso la supremazia su quelle degli alleati. L'economia americana, oggi indebitata nei confronti di quelle alleate, non può generare le risorse necessarie ad una supremazia militare e strategica ben più difficoltosa di quella che era possibile in un mondo i cui poteri erano assai meno diversificati di oggi. Il futuro dei rapporti fra le democrazie industriali sta perciò nella soluzione che sapranno dare ai loro rapporti economici. Un'economia internazionale il cui successo si è fondato sulla supremazia degli Usa dovrebbe sapersi trasformare in un'economia internazionale il cui successo è assicurato invece da responsabilità condivise nel quadro di istituzioni comuni. Se non sarà questa la soluzione, i rapporti fra gli attuali alleati potrebbero rapidamente consumarsi e spezzarsi. Oppure potrebbero evolvere verso una forma di assolutismo americano, cioè una situazione nella quale un'economia imperiale alimentata dal "signoraggio" e dalle "decime" si sostituirebbe all'attuale democrazia economica. I paesi europei pagherebbero per la propria sicurezza e il potere imperiale gliel'assicurerebbe, anche se, com'è ovvio, assicurerebbe la sua concezione di sicurezza.

Se fra queste ipotesi assumiamo quella che appare più probabile, ossia l'evoluzione dell'Alleanza verso forme di maggiore corresponsabilità e di rinnovata coesione, la conseguenza è che i fattori regionali diventeranno più importanti per la sicurezza europea perché gli europei dovranno assumersi

maggiori responsabilità e quindi preoccuparsi anche dell'impatto dei fattori regionali, di quelli provenienti dal Terzo Mondo come pure di quelli propriamente europei. Se questa maggiore corresponsabilità degli alleati dovesse diventare particolarmente penetrante e gli europei dovessero trovarsi a riassumere nelle relazioni internazionali quell'ottica globale che li aveva distinti fino alla catastrofe della seconda guerra mondiale, allora i fattori regionali diventerebbero più propriamente globali e acquisterebbero ancora maggiore importanza per la sicurezza europea.

E' auspicabile che questo maggiore coinvolgimento europeo si realizzi? Chi connette l'interesse europeo per il Terzo Mondo al colonialismo certamente vede con preoccupazione la presenza politica e militare degli europei aggiungersi alla dimensione di aiuto e cooperazione economica che l'ha caratterizzata nel dopoguerra. D'altra parte, è certo un'ironia l'assegnamento che molti paesi del Terzo Mondo continuano a fare sull'intervento o l'intercessione degli europei nelle loro crisi. Essi vedono negli europei un utile correttivo nei confronti degli Usa e più in generale delle superpotenze. Gli europei, come abbiamo ricordato, forse proprio a causa della loro lunga esperienza di oppressione militare e politica e di governo diretto dei paesi del Terzo Mondo hanno una maggiore comprensione dei fattori regionali e delle aspirazioni nazionali dei nuovi paesi. Ma questa maggiore comprensione non garantisce ai paesi del Terzo Mondo un trattamento più equo e disinteressato di quello che oggi riservano loro le superpotenze. In realtà, gli europei non sono migliori di altri, e ciò è vero specialmente se dovessero essere condotti a una maggiore proiezione esterna in condizioni di frammentazione e decadenza delle attuali alleanze. Se proprio si deve andare verso un maggiore impegno esterno degli europei, si deve auspicare che ciò avvenga nel quadro della più stretta corresponsabilità degli alleati e nella prospettiva di una gestione più responsabile e lungimirante dell'economia internazionale.

Note

(1) Paul Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers, Random House, New York, 1987.

(2) Richard Cohen, Peter A. Wilson, "Superpowers in Decline? Economic Performance and National Security", Comparative Strategy, VII, 2, 1988, pp. 99-132.

(3) Stephen Sestanovich, "Gorbachev's Foreign Policy: A Diplomacy of Decline", Problems of Communism, XXXVII, 1, Jan.-Feb. 1988, pp. 1-15.

(4) Robert Gilpin, War and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (eds.), The Political Economy of International Co-operation, Croom Helm, London, New York, Sidney, 1988.

(5) Joseph I. Coffey, Gianni Bonvicini (eds.), The Atlantic Alliance and the Middle East, The MacMillan Press, London, 1988.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI-ROMA

n° Inv. 6891

BIBLIOTECA