

**CRISI E CONTROLLO
NEL MEDITERRANEO:
MATERIALI E PROBLEMI**

a cura di

STEFANO SILVESTRI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

Direttore della Collana: Cesare Merlini
Redazione: Giuliana Speranza

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice Il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 8/12926).

Copyright © 1976 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-1070-6

Questo volume fa parte di una serie dedicata ai problemi del Mediterraneo che l'Istituto affari internazionali pubblica nel quadro di un progetto di ricerca condotto con il contributo della Fondazione Ford.

Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi

a cura di Stefano Silvestri

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Premessa

Questo volume raccoglie una serie di materiali di lavoro dell'Istituto affari internazionali (a volte elaborati in collaborazione con altri studiosi e istituti tra cui ringraziamo particolarmente il Club 2000), elaborati durante le ricerche sui problemi del Mediterraneo, intraprese nel quadro del Progetto « Sviluppo e stabilità nell'area mediterranea ».

Tali materiali non rappresentano nulla di definitivo. Essi sono indicazione di un « work in progress », che abbiamo ritenuto utile pubblicare, per facilitare un più largo dibattito tra studiosi, e fornire comunque alcuni elementi di riflessione.

Sono raccolti in questo volume sia materiali interni (elaborati da ricercatori e collaboratori dell'Iai), sia i testi di alcune relazioni, presentati a convegni di studio, e generalmente riscritti per la pubblicazione.

Pubblicando questi materiali siamo coscienti delle inevitabili discontinuità ed incompletezze: riteniamo però che anche in questa forma, tali lavori possano utilmente servire per tenere aggiornato il « dossier mediterraneo ».

Ringraziamo la Ford Foundation che ha finanziato larga parte delle spese di questo progetto.

Stefano Silvestri

Indice

pag. 9	I - Gli attori e le crisi
10	L'importanza degli Usa
12	Strumenti internazionali insufficienti
17	I paesi occidentali europei
19	L'Unione Sovietica e la crisi del Medio oriente
21	L'Europa del sud e Usa
25	Nuove potenze?
27	Ipotesi di un nuovo tipo di controllo delle crisi
33	II - Distensione e deterrenza nel Mediterraneo
35	Alcuni aspetti militari
39	Equilibrio e distensione
42	Dalla distensione alla stabilità
43	Il mediatore egemone e il modello di relazioni internazionali
45	Limiti del modello stellare
48	Appendice: Un punto di vista arabo sul Mediterraneo e la distensione
55	III - I paesi arabi e le superpotenze: due punti di vista
55	La grande politica e il Medio oriente (Urss e Usa - La questione del petrolio e la politica araba - Verso un accordo?)
64	Una politica per gli stati arabi
73	IV - Politica nei Balcani
73	Il contenuto nazionale della crisi di Cipro
76	La Grecia e Cipro

pag. 77	La rivalità greco-turca
79	Implicazioni per la sicurezza nel Mediterraneo orientale
81	Sviluppi politico-regionali (Turchia e Medio oriente - La Grecia e gli stati balcanici)
85	Il ruolo dell'Europa Occidentale
88	Il ruolo dell'Unione Sovietica
90	Indebolimento della Nato nel Mediterraneo orientale?
92	Appendice: Il Sud Europa e le superpotenze: un punto di vista greco (Europa meridionale? - Sviluppo e mutamento politico - L'Europa meridionale e il suo «environment»)

109 V - Il problema della Spagna

109	La monarchia
111	Continuità o mutamento
125	L'Occidente e la Spagna
128	Appendice: Il sud Europa e le superpotenze: un punto di vista spagnolo (Le prospettive politico-istituzionali dell'Europa del sud - I problemi strategici e le prospettive future dell'Europa del sud - Le possibilità di definire praticamente l'Europa del sud - L'economia e la natura)

139 Appendice: Una discussione sui paesi del sud Europa e le superpotenze

139	Documento introduttivo
	Discussione (La dimensione strategica - Il sud Europa: al di là della prospettiva oriente-occidente)

I. Gli attori e le crisi

L'equilibrio del potere nel Mediterraneo è difficile da definire perché è composto di equilibri settoriali diversi e non facilmente integrabili.

Ridurre il problema del Mediterraneo al solo confronto tra Usa-Urss significherebbe sottovalutare la presenza e il ruolo che in quest'area svolgono un largo numero di componenti interne e di interessi che non si riferiscono necessariamente al parametro est-ovest. Porterebbe altrettanto fuori strada limitarsi a descrivere il solo conflitto di interessi e di politiche tra nord e sud: tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Per quanto i paesi dell'Europa del sud abbiano avuto un passato colonialista e siano legati oggi al mondo industriale con importanti legami di tipo politico, istituzionale, economico e militare, non sono del tutto parte del « nord ». I loro problemi di stabilità interna, sviluppo economico e cultura politica sono molti simili a quelli dei loro dirimpettai mediterranei.

Nel Mediterraneo, in realtà non è possibile una interpretazione univoca dei problemi di politica internazionale. Nella storia dell'occidente europeo il problema del predominio continentale è stato chiaramente al centro del processo storico. Nei rapporti Usa-Urss la dimensione nucleare è sempre quella dominante. Nello scontro nord-sud il problema dello sviluppo economico è centrale. L'area del Mediterraneo è influenzata contemporaneamente da tutti questi problemi, pur non essendo centrale in nessuno di essi.

L'area del Mediterraneo è inoltre caratterizzata dal fatto di essere

* Questo capitolo è tratto da un documento di Stefano Silvestri, vicedirettore dell'Iai su Le crisi del Mediterraneo, l'evoluzione dell'equilibrio delle forze e i problemi di gestione, presentato a Roma nell'aprile 1975. Aggiornato nell'aprile 1976.

esposta ad una grande serie di conflitti interni. Negli ultimi anni, per nominarne solo alcuni, vi sono stati: le guerre di liberazione anti coloniali, le guerre arabo-israeliane, il conflitto di Suez, l'embargo petrolifero, i conflitti di Cipro, guerre interne come quella contro i kurdi nell'Irak, conflitti di confine, come quelli tra Algeria e Marocco, tensioni nazionalistiche, come quelle tra paesi balcanici, numerosi colpi di stato piú o meno cruenti e mutamenti di regime, eccetera. L'interazione tra questi conflitti che potremmo chiamare « endogeni » e i grandi conflitti globali (est-ovest, nord-sud, Europa) costituisce il problema mediterraneo! Chi può gestire tale problema?

L'importanza degli Usa

Se si guarda allo spiegamento delle forze militari, gli Stati Uniti vengono per primi. Il governo americano infatti può vantare:

- la maggior forza militare (aereo-navale nell'area);
- la piú vasta rete di alleanze (bilaterali e multilaterali);
- una quasi totale indipendenza dal petrolio del Medio Oriente;
- a differenza dell'Urss ha importanti rapporti (diretti o indiretti, a volte, come nel caso della Siria, anche in assenza di formali relazioni diplomatiche) con tutti gli stati dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente ed è perciò in grado di giocare ruoli di mediazione;
- grandi capacità economiche e tecnologiche che permettono di offrire aiuto economico e militare a qualsiasi paese, superiore in quantità e qualità a quello che qualsiasi altra potenza potrebbe offrire.

Gli Stati Uniti sono dunque nella invidiabile posizione di poter intervenire in tutte le crisi del Mediterraneo pur senza dipendere da quest'area per la loro sicurezza o benessere nazionali.

Hanno però alcune importanti limitazioni:

- la concorrenza dell'Unione Sovietica impedisce agli Usa di usare tutta la loro forza potenziale e offre agli stati mediterranei una alternativa che, se non uguale, è per lo meno paragonabile;
- molte crisi mediterranee hanno origini economiche, o utilizzano strumenti economici ed il governo americano non sembra avere su questi strumenti un controllo completo e sicuro;
- evoluzioni politiche interne hanno reso le alleanze con gli stati mediterranei critiche in diverse occasioni;
- la politica di importanti gruppi di pressione interni ed i conflitti tra il Parlamento e la Casa bianca hanno diminuito fortemente la libertà di azione dell'esecutivo;
- la stessa posizione di prevalenza americana la porta ad essere il bersaglio preferito dei molti nuovi nazionalismi di quest'area, senza

avere gli strumenti per poter controbattere tali attacchi.

Per queste ed altre ragioni il governo americano, obbligato per la sua posizione preminente ad intervenire in tutti i conflitti del Mediterraneo, non ne è mai uscito completamente vittorioso negli ultimi dieci anni. Al contrario, si trova in una situazione strana e contraddittoria. Mentre ha mantenuto e forse aumentato la sua rete di rapporti politici (specialmente nella regione del Medio Oriente), ha però anche visto la propria tranquillità strategica ridursi nettamente, minata dall'abbandono progressivo delle basi, dalla crisi di Cipro, dalle esitazioni della Grecia e della Turchia, dagli eventi del Portogallo.

Il ruolo centrale degli Stati Uniti in tutti i grandi conflitti mondiali (es-ovest, nord-sud, Europa) non può certo essere messo in dubbio. Anzi, la crisi economica di molti paesi europei e del Giappone, i nuovi rapporti con la Cina, le grandi iniziative diplomatiche del segretario di stato Kissinger, hanno contribuito ad evidenziare maggiormente tale centralità americana, facendone un fatto a parte, di qualità diversa e superiore, rispetto al ruolo ricoperto dalle altre potenze. Tuttavia questa più evidente centralità non è andata di pari passo con una accresciuta capacità di « gestire » le molte crisi in cui gli Usa si sono trovati coinvolti.

Così ad esempio l'importanza crescente della potenza dell'America in confronto a quella dei suoi alleati, ha ridotto il numero e i margini di consultazione. Le consultazioni preliminari sono sempre più frequentemente sostituite da ricapitolazioni di quello che è già successo. Questo aveva poca importanza quando la situazione internazionale era più o meno stabile. Invece, in un periodo di mutamenti, ha l'effetto di isolare ulteriormente gli Stati Uniti. Per esempio, durante la guerra del Kippur, le decisioni americane non venivano debitamente concordate con gli alleati europei che si tentava di coinvolgere nel fatto compiuto. Questo ha aumentato le resistenze e alimentato il dissenso anti-americano. Questo fatto rivela l'assenza o il non funzionamento degli organi di consultazione fra gli alleati e la non esistenza (o la non conformità ai fatti) di un sistema razionale e completo di pianificazione delle situazioni di emergenza.

Il rapido mutamento del controllo sul petrolio (dalle compagnie multinazionali ai governi dell'Opec) e l'aumento di prezzi che ne è derivato hanno contribuito a complicare i problemi americani. Da un lato essi non sono più in grado di garantire la sicurezza economica dei loro alleati europei, poiché non controllano più pienamente il mercato dell'energia. D'altro lato sono anche costretti a concedere una importanza crescente, almeno per i prossimi anni, ai paesi dell'Opec, cercando di arrivare a determinare, con la loro cooperazione (o almeno con la cooperazione di alcuni di essi) un nuovo stabile mercato energetico e

finanziario. Essi quindi cercano insieme di ricostituire l'unità delle loro alleanze tradizionali (creando, attraverso l'Agenzia internazionale dell'energia, nuovi strumenti di « sicurezza » economica) e d'altra parte trattano con i « nuovi ricchi » una diminuzione del potere e delle ricchezze dei loro alleati europei. Facendo questo, il governo americano svolge il ruolo proprio di una superpotenza, che cerca di gestire al meglio, senza eccessivi scontri, il mutamento inevitabile. Ma per questa via i suoi interessi divengono sempre più chiaramente separati e diversi da quelli dei suoi alleati.

L'evidenza del ruolo maggiore, ricoperto oggi dagli Usa, non è dunque indice di maggiore tranquillità, ma anzi di maggiori problemi ed impegni, che spesso contrastano con i sentimenti e le opinioni prevalenti all'interno degli stessi Stati Uniti. All'accrescimento di impegno non sembrano infatti corrispondere adeguati maggiori benefici. Ciò non può non agire negativamente sulla determinazione degli interventi americani, minandone l'efficacia. Ciò da un lato può causare problemi per la posizione di preminenza americana, ma d'altro lato causa sicuramente una « crisi di gestione » del sistema internazionale, in cui gli Usa svolgono il loro ruolo centrale.

Il Mediterraneo risente di questi problemi. Le sue crisi interne, spesso rapide, spesso anche antiche e strutturali, vengono gestite e giudicate, in America, secondo l'andamento delle grandi politiche globali e secondo l'inclinazione prevalente dell'opinione pubblica interna. Tale inevitabile « alienazione » della gestione della crisi dalle sue fondamenta locali, dalle sue motivazioni e dalle volontà degli attori più direttamente coinvolti, la complica inevitabilmente.

Strumenti internazionali insufficienti

Le crisi sorgono su situazioni preesistenti; su problemi non risolti che raggiungono una violenta naturazione. Nel Mediterraneo esse quasi sempre raggiungono rapidamente lo stadio violento, diventando molto pericolose per l'equilibrio internazionale del potere a volte da un giorno all'altro.

Le crisi di governo tendono a trasformarsi in crisi costituzionali. I conflitti nazionali conducono rapidamente all'intervento armato. I disaccordi economici portano con sé prospettive di guerra economica.

È evidente che questo non può essere attribuito superficialmente ad una natura particolarmente « bellicosa » delle popolazioni di quest'area. A me pare invece che qui abbiamo, in tutta la sua gravità, una prova della mancanza di strumenti internazionali, che permettano l'accordo prima del conflitto, la mediazione prima del ricorso alla guerra.

La politica americana del dopoguerra è stata caratterizzata dallo sforzo di organizzare tali « strumenti internazionali »: cioè, dallo sforzo di stabilire istituzioni e leggi internazionali. Tuttavia, da una parte queste istituzioni pare che si stiano avvicinando via via al punto di rottura e, dall'altra sembra che non abbiano mai trovato il loro campo d'azione ideale nel Mediterraneo.

Un profilo sommario di queste organizzazioni, ne mostra le grandi debolezze. Così, ad esempio, le Nazioni unite sembrano imprigionate in un processo di progressivo decadimento. La nuova maggioranza numerica dell'Assemblea, saldamente assicurata dal « gruppo dei 77 » (dal Terzo mondo) sembra volerle usare solo a fini dimostrativi e rivendicativi, forzandone il ruolo e le competenze in modo inaccettabile per le altre potenze, che detengono invece il potere economico e militare. Queste ultime, che avevano anch'esse cercato di utilizzare ai loro fini queste organizzazioni, nei primi anni dalla loro fondazione, sembrano ora contente delle loro crisi, non fanno alcuno sforzo per rivitalizzarle né per rispondere in qualche modo positivamente alle accresciute richieste che provengono dalla nuova maggioranza assembleare. La dinamica politica delle Nazioni unite, invece di proiettarsi verso l'esterno, accrescendo il ruolo di mediazione e di intervento della comunità internazionale nei conflitti locali, si risolve in un conflitto interno tra Assemblea e Consiglio di sicurezza, tra ricchi e poveri, tra potenze con e potenze senza diritto di veto, tra finanziatori e finanziati, e infine tra agenzie, contribuendo alla paralisi di tutto il meccanismo. In ogni loro parte le Nazioni unite ripetono il conflitto nord-sud, né sono in grado in alcun modo di risolverlo.

In altre organizzazioni internazionali, vi è un accentramento di poteri intorno ad un polo dominante (gli Usa o l'Urss, come succede nella Nato, come è il caso del Patto di Varsavia, del Comecon e adesso dell'Agenzia internazionale dell'energia). Da una parte, questo fa sorgere il sospetto che esse siano usate a fini imperialistici e, d'altra parte, la loro funzione multilaterale è indebolita al punto da creare quello che potremmo definire un modello « multi-bilaterale »: un contesto apparentemente multi-laterale fornisce la struttura per una serie di rapporti fondamentalmente bilaterali tra la superpotenza e ciascuno dei suoi alleati. La debolezza di questa struttura consiste nel fatto che conduce ad una mancanza di autonomia e flessibilità di tali organizzazioni internazionali: esse non riescono a trattare direttamente le crisi che in teoria dovrebbero gestire e invece le delegano alla superpotenza che usa i suoi canali bilaterali di intervento.

Tali alleanze non costituiscono quindi utili strumenti internazionali per l'intervento su crisi ad esse esterne. Ma ciò che è più grave è che esse stanno anche perdendo la loro tradizionale funzione di assicurare

almeno la tranquillità e la stabilità dei rapporti internazionali, all'interno dell'Alleanza stessa, tra i suoi membri. Le grandi crisi del Patto di Varsavia (dall'Ungheria alla Cecoslovacchia, passando per la Romania, la defezione albanese ecc.), le molteplici crisi della Nato (dal Portogallo alla Francia, alla rottura delle relazioni diplomatiche fra Grecia e Turchia, o fra Gran Bretagna e Islanda), i difficili compromessi finora raggiunti dall'Aie, eccetera, indicano quanto anche questi quadri più tradizionali stiano mutando, e che la comune appartenenza ad una « area di influenza » non è più motivo sufficiente per esercitare solidarietà nei confronti degli alleati o per rinunciare alla affermazione delle singole priorità nazionali.

Per finire, altre organizzazioni, e questo è il caso della Cee, una novità tra le organizzazioni internazionali, tentano di far coesistere la sovranità nazionale con i bisogni sopranazionali.

Nel caso della Cee, la presenza di istituzioni « sopranazionali » (almeno in alcune loro caratteristiche) ha permesso a questa organizzazione di sopravvivere a gravi crisi e di accrescere la sua grandezza e la sua fama. Essa ha anche progettato interventi di largo respiro, costituito un polo di attrazione per interessi economici e politici, rafforzato la sua influenza sui paesi ad essa vicini o affini. Ma al suo interno il conflitto tra poteri nazionali ed esigenze sopranazionali non è stato risolto, ed ha anzi contribuito a paralizzare le possibili iniziative polarizzando l'interesse delle istituzioni comuni e degli stati membri. I tentativi di risolvere questo conflitto di fondo stanno inevitabilmente complicando la struttura di partenza, e fanno prevedere nuove e più gravi crisi nel futuro, tra un Consiglio europeo, teoricamente onnipotente e depositario degli interessi nazionali, ed un Parlamento europeo, eletto direttamente dal popolo europeo, ma privo di poteri e destinato a divenire il centro della contestazione contro tali poteri nazionali (ricoprendo così più efficacemente il ruolo politico sinora svolto dalla sola Commissione della Cee). Se a questa prospettiva di conflitti istituzionali, aggiungiamo quella di crescenti conflitti economici tra membri ricchi e membri poveri, e la prospettiva di un rapido allargamento della Comunità stessa a nuovi stati sud europei (primo: la Grecia democratica) vediamo come sia poco probabile che anche questa organizzazione possa svolgere un efficace ruolo di controllo e gestione delle crisi mediterranee. Certo, mentre negli altri casi sembravamo di fronte a vere e proprie crisi di senescenza delle organizzazioni internazionali, qui assistiamo invece ad una crisi di crescita: se la Comunità saprà affrontare questi suoi enormi problemi essa potrà divenire il vero fatto nuovo della scena internazionale. I suoi tentativi in un senso o nell'altro faranno nel frattempo parte del panorama generale di mutamenti con cui le superpotenze si stanno confrontando. Se dunque la Comunità potrà influenzare positivamente

le crisi mediterranee, ciò sarà solo se riuscirà ad affrontare e risolvere i suoi problemi interni, e questo ancora non è sicuro.

Come risultato di tutto questo, il sistema internazionale, preso nel suo complesso, sta perdendo le sue capacità di gestione. Nelle organizzazioni internazionali questo favorisce sia una politica di rinvii che di dispute « tecnocratiche » tra i vari organi, ciascuno desideroso di appropriarsi delle mansioni dell'altro. D'altra parte la portata e la complessità dei problemi che devono essere affrontati rende vano un approccio solamente « tecnocratico ». Essi non possono essere risolti con ristretti poteri di iniziativa degli organismi attuali. Delegare la decisione e l'azione a chi può agire, cioè alle superpotenze, diventa quindi la conclusione più ovvia. Per questa via però si realizza il prevalere dei meri rapporti di forza a detrimento delle discussioni e dei compromessi multilaterali.

Nel Mediterraneo la crisi generale è anche più evidente perché non vi è un foro (a parte le Nazioni unite) che possa offrire una mediazione tra le aree ex-coloniali, il Medio Oriente, l'area occidentale euro-americana e la presenza sovietica. Il primo tentativo di sviluppare un tale foro è la conferenza trilaterale tra i paesi esportatori di petrolio, e le nazioni industriali e in via di sviluppo. Essa è viziata, tuttavia, da un grosso conflitto di interessi e di linee politiche (specialmente quest'ultime), e da una dimensione geografica che lo rende più globale che regionale. In essa inoltre è assente il mondo socialista. Uno dei problemi chiave della politica mediterranea non verrà negoziato cominciando dalla regione stessa, ma secondo un punto di vista globale. Questo è giustificato dal fatto che il problema dell'energia è in sé un problema globale. Ma le origini politiche di tale problema (la concentrazione della parte più grande delle riserve mondiali di petrolio nel Medio Oriente, l'economia sottosviluppata dei paesi esportatori, il conflitto arabo-israeliano) sono tipicamente locali. Pensare che il problema generale possa essere risolto senza affrontare le sue radici locali è un esempio di cattiva gestione.

D'altra parte le alternative elaborate localmente appaiono ugualmente insoddisfacenti. Per esempio, il « dialogo euro-arabo » tra la Cee e i paesi arabi (o la quasi abortita « politica mediterranea » della Cee) non ha né il respiro politico né le dimensioni (è ristretto alla politica commerciale e di aiuto economico, con l'esclusione del petrolio, non è visto di buon occhio dalle superpotenze) necessarie a costituire una « struttura di stabilità » a cui possano essere riferite le crisi della zona.

Le difficoltà delle istituzioni internazionali sono aumentate dall'estrema varietà di raggruppamenti in cui il Mediterraneo può essere diviso. Mentre in Europa c'è più o meno un'identità economica, politica e militare e vi è una prevalenza netta della divisione tra est e ovest rispetto a tutte le altre possibili divisioni, nel Mediterraneo possiamo

trovare, senza molta difficoltà, un enorme numero di suddivisioni, tutte piú o meno della stessa importanza.

Dal punto di vista strategico-militare abbiamo:

- una divisione est-ovest
- un'area « grigia » tra est e ovest
- un teatro arabo-israeliano
- un teatro greco-turco-cipriota
- la regione balcanica con i suoi conflitti nazionali particolari
- la regione maghrebina (conflitti all'interno del Maghreb, conflitti con la Spagna, Libia-Maghreb)
- Libia-Egitto, Egitto-Sudan, Egitto-Arabia Saudita
- regione del Golfo Persico
- le regioni della penisola araba (solo parzialmente identificabili con le precedenti)
- la regione etiopo-somala e la regione del Mar Rosso
- la regione dell'Asia mediorientale (le nazioni aderenti alla Cento e l'Afganistan)
- conflitti nazionali (i kurdi, i palestinesi, gli eritrei, i baschi, ecc.)
- l'Alleanza atlantica
- i rapporti bilaterali e le basi americane, russe, britanniche, francesi ecc.
- il teatro navale (le flotte, gli stretti, gli attracchi ecc.)
- e cosí di seguito.

Dal punto di vista economico abbiamo:

- una regione europea
- una regione mediterranea
- una regione sud-europea
- una regione araba
- i paesi arabi esportatori di petrolio con possibilità di sviluppo interno
- i paesi arabi esportatori di petrolio senza possibilità di sviluppo interno
- i paesi arabi e medio orientali con possibilità di sviluppo interno (con o senza petrolio)
- i paesi arabi senza possibilità di sviluppo (con o senza petrolio)
- e cosí di seguito.

Tali sottodivisioni possono essere estese al campo sociale, culturale, istituzionale e ad altri campi.

Nessuna organizzazione internazionale è in grado oggi di gestire questa serie complessa di rapporti in modo tale che una delle possibili divisioni prevalga sulle altre. L'intersecarsi di queste divisioni distrugge ogni possibilità di un approccio « tecnocratico », necessaria-

mente limitato. Si crea invece facilmente, una concatenazione di fattori, di cause, di effetti e di interessi, finché si forma un nodo gordiano in pratica inestricabile.

I paesi occidentali europei

La politica degli stati europei nel Mediterraneo è stata caratterizzata nel passato da un approccio paese per paese, indotto probabilmente dalle passate esperienze coloniali. Questo ha portato alla convinzione che qualsiasi operazione politica tendente ad aumentare l'unità dei paesi Mediterranei è un rischio. Sia il processo dell'unità araba che il processo più ristretto di unità tra i paesi arabi esportatori di petrolio sono stati considerati con sfavore. Persino la comunità del Maghreb, tradizionalmente lodata in Europa molti anni, non è stata in realtà favorita con schemi di aiuto commerciale o di sviluppo. Il mantenimento della Libia come un'entità statale distinta è stato in se stesso un'operazione simile per molti versi alla creazione, tra le due guerre, del regno Hashemita di Transgiordania. Stati semiartificiali senza un'unità di tradizione politica o una storia comune e scarsamente popolati formano un punto di rifornimento costante di linea politica in molti modi simile a quella che mantenne in equilibrio e in contrasto i signori italiani del Rinascimento.

Oggigiorno questa politica non è più realizzabile. Al contrario, questi stati semiartificiali diventano una fonte continua di rischio potenziale: possono evolversi improvvisamente in una direzione rivoluzionaria, o altrettanto improvvisamente avere una grave crisi interna che ha immediate ripercussioni internazionali. E, in ogni modo, non hanno più il potere e la credibilità necessari a giocare il ruolo di « equilibratori » a cui erano stati destinati.

La ricorrente e forse insanabile crisi libanese, l'avventurosa politica dei nuovi leaders libici, le incertezze sul futuro della Giordania, l'improvvisa svolta politica dello Yemen del sud, sono solo alcuni tra i tanti possibili esempi di una profonda crisi istituzionale di queste creazioni semi-artificiali, che basavano la loro ragion d'essere su esigenze di potenza o su interventi moderatori dall'esterno, oggi non più esistenti né realizzabili. La progressiva eliminazione di queste distorsioni sta creando nuovi problemi: la nascita del nuovo nazionalismo palestinese, la lotta per il potere tra gli stati arabi, la lotta tra le « élites » più tradizionali e quelle più rivoluzionarie, eccetera. In questo contesto la politica del « divide et impera » non solo non è più facilmente applicabile, ma rischia di essere irrilevante ai fini di un maggiore controllo della situazione. Quando tanti interessi sono in movimento, e la posta è un nuovo ordinamento del potere di tutta la regione, gli appoggi esterni

vengono usati in modo strumentale dalle forze interne alla regione, in modo forse piú efficace di quanto non riescano essi stessi a controllare tali forze. Specialmente se gli appoggi esterni vengono da paesi tra loro in contrasto, come gli Usa e l'Urss, o non piú in grado di affermare la loro volontà imperiale, come è il caso dei paesi europei.

Si sono quindi cominciati a formare i cosiddetti legami preferenziali, bilaterali che uniscono i singoli paesi europei all'uno o all'altro dei paesi piú forti della riva sud (dall'Iran all'Arabia Saudita, all'Algeria, ecc.). Tali legami hanno dato risultati diversi a livello economico (a volte favorevole, a volte irrilevante) ma in generale sono stati privi di risultati a livello politico, in parte perché nessun paese europeo ha avuto sufficiente potere negoziale. L'interesse europeo a mantenere buone relazioni con i paesi mediterranei è generalmente uguale se non maggiore dell'interesse dei governi locali per tali legami. Soprattutto, perché i governi locali possono contare su un certo numero di alternative, offerte loro dagli altri paesi europei e soprattutto dalle superpotenze. E, da quando il petrolio ha assunto un ruolo prevalente in tali accordi, il potere contrattuale dei paesi europei è diminuito ancora di piú:

- in confronto ai paesi esportatori
- in confronto agli Usa che hanno piú libertà di azione e corrono meno rischi
- in confronto all'Urss, che è in una posizione simile a quella degli americani.

In effetti, vi è stato persino il rischio (evidente durante la crisi provocata dall'embargo arabo del 1973) che fossero i paesi europei a subire gli effetti dirompenti delle crisi mediterranee entrando in contrasto tra loro.

La mancanza di una politica comune per il Mediterraneo e il Medio Oriente ha avuto ripercussioni nella Cee, i cui meccanismi interni di mercato sono entrati in crisi e i cui processi di consultazione politica hanno perso colpi. Dopo quasi tre anni di consultazioni frenetiche, « coraggiose » dichiarazioni pro-arabe, il lancio di « grandi disegni » per il Mediterraneo, il risultato è stato che otto dei membri della Comunità su nove hanno accettato il nuovo quadro politico offerto dagli Usa attraverso l'Aie mentre il nono (la Francia) segue una politica di riluttante appoggio.

Ma in realtà è illusorio parlare di politiche nazionali europee. Anche senza ricordare il progressivo ritiro britannico e francese dagli impegni e dalla presenza oltremare (in seguito allo smacco di Suez nel '56), e senza perdersi nella valutazione del valore marginale che i rapporti strategico-militari con queste potenze hanno, per i paesi del Mediterraneo, è sempre piú evidente che l'attore europeo reale cui i

paesi di quest'area fanno riferimento, anche se raramente risponde alle loro richieste di dialogo, è la Comunità europea. Si tratta quindi soprattutto (almeno per ora) di un interlocutore economico, che riveste largamente i panni della crescita economica tedesca, che costituisce il fatto nuovo sulla scena mediterranea.

Riesamineremo successivamente più in dettaglio questa novità. Per adesso basta osservare la crisi delle politiche diplomatiche tradizionali europee e la nascita di una possibile alternativa che non è però ancora una realtà operante: la politica europea nel Mediterraneo, in quanto politica attivamente perseguita e liberamente scelta dagli stati europei, è dunque assente.

L'Unione Sovietica e la crisi del Medio Oriente

La politica sovietica ha anch'essa grosse debolezze. Prima di tutto, l'Urss non ha alleati « stabili »: dopo la defezione dell'Albania dal Patto di Varsavia le uniche basi militari nel Mediterraneo sono andate perdute. I suoi rapporti coi paesi arabi sono esposti ai cambiamenti del clima politico, sono influenzati dal modo in cui si evolve il conflitto arabo-israeliano e, dal punto di vista militare, essi non riescono a costituire un efficace contrappeso alla prevalenza occidentale. La flotta sovietica nel Mediterraneo è praticamente priva di copertura aerea e di basi adeguatamente protette. Dal punto di vista, politico, l'intervento sovietico è riuscito raramente ad operare autonomamente. Al contrario si è spesso limitato a cercare di trarre vantaggio dai dissensi interni all'area atlantica o al Medio Oriente, ritirandosi non appena il clima politico evolveva sfavorevolmente.

Il caso dell'Egitto (e forse dell'Irak, se il recente accordo Iran-Irak si conferma come qualcosa di più di un espediente momentaneo) rivela quanto poco l'Urss si debba aspettare da tali alleanze momentanee. La sua capacità di gestione durante la crisi è anch'essa scarsa:

— perché non è nella posizione di imporsi unilateralmente ai leaders locali

— perché spesso non ha rapporti politici e/o diplomatici con tutte le parti coinvolte nella crisi (non ha relazione con Israele nel caso del Medio Oriente, i suoi rapporti con gli stati balcanici sono difficili, non è nella posizione di fungere da mediatrice tra la Grecia e la Turchia nella questione di Cipro, ecc.).

L'Unione Sovietica ha senza dubbio interesse ad avere una situazione stabile nel Mediterraneo, ma vorrebbe essere uno dei perni dell'equilibrio di potere. Invece, la sua presenza militare e politica nell'area è limitata a ridurre la libertà di movimento dell'America senza tuttavia

poter diventare un fattore determinante e risolutivo. Per questa ragione l'Urss è probabilmente portata a sostenere posizioni radicali, come quelle dei palestinesi e quelle dei siriani e degli irakeni, che le permettono di bloccare le iniziative « passo passo » dell'America e di proporre un foro diverso per i negoziati (la Conferenza di Ginevra) in cui essa spera di svolgere un ruolo più importante.

In realtà tuttavia questa posizione è contraddittoria. Avrebbe senso se l'Urss controllasse veramente la politica dei principali interlocutori locali. Al contrario, essa ha una parte da giocare solamente fin tanto che offre l'appoggio necessario per dare credibilità al rifiuto di negoziare. Quando i negoziati cominciano, altri interessi passano in primo piano e la mediazione di cui vi è bisogno può essere offerta solamente dagli Usa. Vi è perciò un'oscillazione notevole nella politica sovietica, da una linea dura ad una più flessibile e di nuovo ad una linea dura, che è direttamente legata alla superficialità dei suoi legami con le « leaderships » locali.

Questo non solo influenza la politica americana ma complica anche la politica inter-araba, poiché impedisce la formazione di un polo dominante nel mondo arabo. Non appena si forma un asse egiziano-saudita l'Urss intensifica i suoi rapporti coi palestinesi e i siriani, ostacolando gli equilibri di potere nell'area, e contribuendo così a rallentare un benefico processo di aggregazione politica in unità plurinazionali, più grandi e significative.

Malgrado questo suo attivo inserimento nella politica locale, l'Urss non riesce a difendere interessi notevolmente divergenti da quelli americani. In termini globali anch'essa partecipa dei grandi parametri della politica internazionale (est-ovest, nord-sud, Europa), e per quanto antagonista degli Usa, non ha alcun interesse a destabilizzare troppo la situazione. È ad esempio interessata alla non proliferazione nucleare, ha interesse a che la pericolosità dei conflitti venga contenuta, e a che l'equilibrio del sistema internazionale non venga rimesso in causa troppo bruscamente. Cosicché, anche in Medio Oriente, al momento dello scontro, gli interessi all'equilibrio globale tendono a prevalere su quelli per uno squilibrio locale: l'Urss tende nei momenti di crisi a riprendere il suo dialogo diretto con gli Usa, per impedire un allargamento del conflitto. Anche durante la guerra arabo israeliana del 1973, quando questo legame pareva fortemente allentato, in realtà l'interesse ad evitare uno scontro diretto ha giocato a favore di una soluzione equilibrata della guerra, senza né troppi vinti né troppi vincitori. In quel caso, l'intervento esterno di congelamento del conflitto è stato americano, ma è possibile che il comportamento sovietico non sarebbe stato diverso se la guerra si fosse evoluta in maniera opposta, troppo sfavorevole ad Israele, aumentando rapidamente il rischio di una escala-

tion. L'intervento sovietico è stato « conservativo »: quello che cercava era una situazione di equilibrio, non troppo sfavorevole alla sua fazione.

La tradizionale prudenza della politica estera sovietica, che è generalmente contraria a complicare eccessivamente lo scenario internazionale a tutto vantaggio di un dialogo diretto con gli americani, favorisce quindi le iniziative gradualistiche di questi ultimi. Di contro resta il fatto che in tale dialogo i sovietici non hanno in mano carte arabe (a volte sembra che siano piuttosto gli arabi ad avere in mano alcune carte sovietiche). In una situazione ugualmente critica, nel sud-est asiatico, per quanto l'Urss non controllasse il governo del nord Vietnam, Kissinger concentrò i suoi sforzi per ottenere un accordo Usa-Urss che permettesse il ritiro degli Americani.

Tuttavia in quella situazione vi erano:

— l'ovvia incapacità dell'America di dominare la situazione strategica,

— la mancanza di rapporti diretti tra Washington e Hanoi,

— la possibilità di un triangolo Washington-Pechino-Mosca, che garantiva agli Usa una buona carta diplomatica di pressione sull'Urss,

— la disponibilità del nord Vietnam a negoziare anche attraverso Mosca, (data la volontà di Hanoi di distinguersi da Pechino),

— la debolezza politica e militare del sud Vietnam che garantiva Hanoi e obbligava Washington all'accordo,

— una crisi politica all'interno dell'America sulla questione del Vietnam.

È molto improbabile che condizioni simili si sviluppino nel Medio Oriente e non è quindi probabile che anche in questo caso la diplomazia americana cerchi di far passare un accordo mediorientale attraverso Mosca. Anche ammesso che si arrivi alla convocazione di una conferenza tra le parti, a Ginevra, il ruolo sovietico sarebbe probabilmente limitato al momento degli inviti. Successivamente il maggior spazio a disposizione della diplomazia americana renderebbe poco necessaria una cooperazione con Mosca. Da parte araba d'altro canto, l'Urss sarebbe vista piuttosto come una « contrassicurazione »: una carta da giocare al momento di alzare il prezzo o di interrompere le trattative, e si guarderebbe con timore ad una cooperazione Usa-Urss per il buon fine della Conferenza.

Europa del sud e Usa

La striscia di paesi tra il Portogallo e la Turchia, che possiamo genericamente raggruppare sotto il termine di « Europa del sud », merita un cenno particolare.

Dal punto di vista militare essi sono situati nel Mediterraneo. Il processo di sicurezza, e stabilità militare, realizzatosi nel centro Europa, non si è esteso al sud. Al contrario, l'evoluzione tecnica degli armamenti ha privilegiato in questi ultimi anni le forze navali e i vettori nucleari a lungo raggio, due tipi di armamenti che richiedono una presenza militare sui « fianchi » e diminuiscono l'importanza relativa degli stanziamenti fissi e degli alleati « sicuri »: la lunghezza del processo negoziale arabo-israeliano e le molte incertezze della situazione mediorientale ripropongono la possibilità di nuovi scontri in quell'area (e quindi la possibilità di ponti aerei e rinforzi navali, la necessità di forze di controllo, la possibilità di intervento militare, il rischio di un diretto urto tra le superpotenze).

Tale situazione spiega forse l'importanza attribuita al nuovo accordo difensivo siglato dagli Usa con la Spagna, e l'insistenza americana per una « normalizzazione » dei rapporti Nato-Spagna in senso favorevole a quest'ultima. Tale politica, seguita anche durante il governo del Caudillo, non potrà che rafforzarsi man mano che una sia pur modesta evoluzione politica sembra « ammorbidire » il regime del suo successore. D'altro canto le reazioni « dure » ad ipotesi di mutamenti politici prima in Portogallo poi in Italia, sembrano suggerire una certa revisione delle posizioni tradizionali americane circa la presenza della Nato in quest'area. Dopo l'uscita della Francia dall'organizzazione, il semi-congelamento dei rapporti con il Portogallo, la semi-sospensione dei rapporti militari sia con la Grecia che con la Turchia, l'Alleanza atlantica nel Mediterraneo è più un ricordo che una realtà operante. Ciò può far pensare ad un opportuno « riallineamento » che veda nuovi rapporti stringersi fra pochi alleati sicuri e gli Usa soprattutto in centro-nord Europa, con una o due appendici mediterranee, mentre il resto di questi paesi verrebbe guardato con occhio diverso, meno impegnativo e quindi anche più flessibile. Si potrebbe cioè cercare una politica di « limitazione delle perdite » e di distacco del « nucleo forte » dell'Alleanza da questi altri paesi in crisi, che potrebbero minarne l'efficienza e la compattezza politica. Questa tendenza trova conferma anche a livello economico, nella crisi generale dei paesi del sud Europa, grossi importatori di petrolio con gravi problemi interni di sviluppo e di occupazione. A causa di ciò, i legami che essi hanno con l'Europa centrale stanno diventando sempre più di tipo subordinato, mentre le prospettive di una « politica strutturale » che riduca la differenza tra il nord e il sud dell'Europa diventano sempre più deboli via via che il tempo passa. I paesi arabi non trovano nei paesi sud europei i loro interlocutori naturali, date le loro ridotte capacità produttive e finanziarie. Invece investono i loro capitali in mercati finanziariamente più forti che possono rischiare grossi investimenti liquidi a breve termine, poiché

hanno ancora un'economia capace di garantire un certo riciclaggio di tali somme. Tutto il sud dell'Europa rischia di venirsi a trovare dalla parte perdente del trasferimento di capitali dal nord al sud. È vero che le multinazionali industriali si rivolgono ancora a quest'area, dove trovano mano d'opera relativamente a buon mercato e infrastrutture più vaste che nel resto dell'area mediterranea. Tale sviluppo è viziato tuttavia dalla difficoltà crescente di indirizzarlo a fini sociali, e rischia perciò di essere messo in forze delle evoluzioni politiche interne. Inoltre, l'organizzazione futura di mercati finanziari migliori e di infrastrutture nel mondo arabo renderebbero del tutto possibile un'inversione di tendenza in un futuro non troppo lontano.

Dal punto di vista politico, tutti questi paesi dal Portogallo alla Turchia stanno attraversando un periodo difficile di instabilità, non solo degli equilibri politici interni ma anche quelli costituzionali. Le prospettive politiche interne sono confuse; non si tratta di normali ipotesi di cambiamenti democratici ma piuttosto di ipotesi più ambiziose di trasformazioni costituzionali, colpi di stato, cambiamenti di regime o anche modeste e probabilmente illusorie rivoluzioni socialiste.

In tutti i settori, l'Europa del sud è percorsa da fasce di potere transnazionale (dai servizi segreti alla burocrazia internazionale, dalle multinazionali a potenti strutture ideologico-burocratiche come la chiesa cattolica). Queste forze sono al di là del controllo di questi governi nazionali che, quando vogliono imporsi ad esse, non possono fare più che tentare una chiusura improvvisa delle frontiere ideologiche, politiche ed economiche.

Ma tale chiusura si rivela tanto più illusoria e difficile, quanto più tali paesi hanno bisogno di crediti ed aiuti internazionali per sormontare l'attuale sfavorevole congiuntura economica, e ricercano alleanze e garanzie internazionali per rafforzare i loro deboli regimi politici interni.

La gestione della crisi in quest'area, diventa quindi un'operazione complessa che deve essere concentrata:

- sulla formazione di maggioranze politiche interne coerenti,
- su un allentamento progressivo delle tensioni militari e
- sullo sviluppo economico.

Poiché è altamente improbabile che si possano verificare queste tre condizioni simultaneamente, è necessario concentrare gli sforzi sul fattore più importante: la stabilità politico-istituzionale.

Le difficoltà della Nato nel Mediterraneo, le ricorrenti crisi dei Balcani, la crisi cipriota, hanno alle radici la mancata soluzione di questo problema. Governi, spesso illegittimi, a volte fascisti, e basati su maggioranze precarie cercano a volte la propria giustificazione nella retorica nazionalistica, in chiusure autocratiche, in avventure politico-militari. La debolezza strutturale dei loro paesi è tale che queste avventure

possono anche trasformarsi nella caduta del regime che le ha proposte: un altro elemento di incertezza e di crisi.

L'adesione all'Alleanza atlantica da parte di alcuni di questi paesi o la loro alleanza con gli Usa, forniva loro (specialmente nel periodo del Piano Marshall) un punto di riferimento importante. Senza quel punto di riferimento perfino la storia eretica della Jugoslavia sarebbe stata impossibile. Oggigiorno, invece, il divario economico, politico e militare tra l'Europa del centro-nord e del sud, rende l'Alleanza atlantica un punto di riferimento vago, probabilmente insufficiente.

Abbiamo già menzionato la crisi delle organizzazioni internazionali, citando anche l'Alleanza atlantica. Quest'ultima non ha mai assunto nel sud dell'Europa quelle caratteristiche multilaterali che, nel bene o nel male, ha nell'Europa centrale. D'altra parte, nel Mediterraneo non esiste un equilibrio politico locale anche lontanamente paragonabile a quello che si è stabilito tra i paesi neutrali atlantici ed i paesi non alleati dell'Europa del nord.

I modesti sforzi di multilateralizzazione non hanno influenzato in maniera percettibile le divisioni nazionali. I due casi di contiguità territoriale (Francia-Italia e Grecia-Turchia) non sono stati in grado di resistere agli assalti del tempo, e non hanno creato nuove solidarietà.

In realtà le attuali crisi hanno mostrato la vera natura della Alleanza nel Mediterraneo: una congerie di rapporti bilaterali dei singoli paesi del sud Europa con gli Stati Uniti, ed in qualche caso con i principali paesi europei, cui non si accompagnava alcun tessuto di reciproco rapporto tra paesi della stessa regione geo-strategica. Quando i rapporti con gli Usa si sono andati deteriorando, e quelli con le potenze europee non hanno saputo immediatamente trasformarsi in rapporti strutturali ed istituzionali con la Cee, è rimasta solo la realtà di una frammentazione generale del panorama politico internazionale.

La politica interna sta assumendo sempre più importanza nel determinare le decisioni americane. Non tutte le conseguenze di questo fatto sono positive: nel conflitto in atto tra la Casa bianca e il Parlamento vi è una sfida alla predominanza dell'esecutivo che potrebbe apparire come rifiuto delle pratiche più deteriori della politica estera americana. Il Parlamento generalmente appare come il difensore della democrazia, della civiltà e del progresso. Ciò che accade in pratica, tuttavia, non è un impegno americano a nuovi ideali di politica estera. Invece, la politica estera viene immediatamente subordinata alla politica interna. Tra le due guerre una situazione analoga portò allo stalinismo nell'Urss e all'isolazionismo del periodo posteriore a Wilson negli Usa. Oggigiorno la situazione è diversa perché è improbabile che l'una o l'altra superpotenza, e gli Usa in particolare, possano rifugiarsi nell'isolazionismo. Tuttavia, il clima politico interno che tende a prevalere porta

all'accentuarsi delle fondamentali caratteristiche autoritarie della politica americana: il divario tra il centro e la periferia; la burocratizzazione e la rigidità del processo di decisione (al centro del quale non vi è posto per gli alleati), il sacrificio di interessi marginali per salvare il « centro ». I giorni dei grandi piani « profetici », sembrano essere stati sostituiti da una piú modesta politica del « piede di casa ».

Tutto questo rende i rapporti con gli Usa estremamente problematici, in particolare per i paesi afflitti da gravi crisi interne. È difficile immaginare che la politica degli Stati Uniti possa nuovamente agire come modello esemplare per consolidare la struttura politico-istituzionale dei paesi dell'Europa del sud.

Nuove potenze?

Vi sono alcune nuove potenze in azione sullo scenario del Mediterraneo. Alcune sono paesi privi di reali forze ma che sfruttano la loro particolare posizione o ruolo per condizionare a loro favore la politica delle superpotenze a quella dei loro alleati (ad es. Israele e Egitto). Il rischio piú grave in questi casi è che il governo locale possa farsi prendere la mano dal gioco nazionalista rendendo la crisi ingovernabile, favorendo la proliferazione delle armi nucleari, ecc. Questa politica è condizionata dal prestigio che essi riescono a esercitare sui loro protettori, e dalle profondità delle divergenze tra i possibili protettori.

Altri paesi, invece, come l'Iran e l'Arabia Saudita, si sono trovati a controllare direttamente almeno una delle grandi leve del potere mondiale, e hanno perciò per lo meno uno degli attributi di una grande potenza: Certo la loro politica è piuttosto unidimensionale; non hanno la libertà di movimento, la multidimensionalità o la capacità di iniziativa delle vere grandi potenze. Ma in ogni modo possono bloccare il sistema globale per lo meno in un punto.

È difficile prevedere gli sviluppi futuri di queste potenze. Se il loro obiettivo è lo sviluppo economico, come è forse il caso dell'Iran e dell'Algeria, è probabile che (come hanno rivelato recentemente molte proiezioni di esperti finanziari) perderanno la loro libertà di movimento, e rimarranno legati all'evoluzione del mercato dell'energia in modo ancora piú stretto che non i paesi industriali.

In altri casi, per esempio, in Arabia Saudita, Kuwait e negli stati arabi del golfo, questo obiettivo non ha una priorità così forte e soprattutto, non mobilita tutte le risorse del paese. L'uso dell'energia come arma può perciò diventare discrezionale.

Inoltre per tutti questi paesi, il petrolio è una fonte di nuovi e sofisticati armamenti. Questo è macroscopico nel caso dell'Iran, ma è

anche evidente negli altri paesi produttori di petrolio. Tali armi non sembrano tanto destinate alla difesa dei pozzi quanto ad aumentare la libertà di azione delle nuove potenze e a regolare il problema delle relazioni reciproche. La proliferazione atomica è alle porte.

Questi contrasti, tuttavia non devono venir esagerati; la formazione di un cartello del petrolio e la necessità di difenderlo possono anche condurre ad una crescente coordinazione politica (come l'accordo Iran-Irak sembra dimostrare). Inoltre la disponibilità finanziaria e l'accresciuto peso negoziale, può finalmente permettere al mondo arabo quell'autonomo processo di integrazione, e quella formazione di entità più grandi, solide e significative, che è stato sinora impedito dagli strascichi del periodo coloniale e dalla relativa debolezza dei singoli paesi arabi. Già ora è evidente che, benché le ricchezze siano distribuite in modo irrazionale rispetto alle reali capacità di impiego e di sviluppo economico (essendo soprattutto concentrate in territori semideserti, nelle mani di stati piccoli o poco popolati, privi delle dimensioni minime per assicurarsi uno sviluppo qualsivoglia), i legami esistenti all'interno del mondo arabo stanno assicurando una certa redistribuzione a paesi politicamente di rilievo (come l'Egitto) in grado di utilizzare meglio tali potenzialità finanziarie. Da un approfondirsi di questo processo potrebbe quindi derivare il primo serio tentativo di unità politico-economica araba.

L'emergere di nuove potenze può mutare i problemi e le prospettive di controllo della crisi. A parte il petrolio (che è l'esempio più importante, dopo quello della diplomazia nucleare, di esigenza di controllo internazionale di un problema, a livello mondiale) gli interessi di questi potenze sono fortemente legati alla sorte della loro regione, il Medio Oriente. Vi sono già state indicazioni del loro ruolo nel conflitto arabo-israeliano: l'Iran, che è il fornitore più importante di petrolio a Israele, ha garantito ad Israele, la continuità dei rifornimenti che questi non potrà più assicurarsi con il controllo dei campi di petrolio Abu Rudeiss, nel Sinai, ormai restituiti all'Egitto. L'Arabia Saudita ha aiutato a rinforzare la posizione diplomatica di Sadat nel mondo arabo permettendogli una maggiore autonomia della Siria; gli Arabi del Golfo hanno finanziato varie organizzazioni palestinesi, ecc.

La debolezza di queste prime iniziative è nella loro stessa novità: esse non sono concordate tra loro, vanno a volte in direzione opposta e possono annullare vicendevolmente i loro benefici effetti. Tuttavia, malgrado la arretratezza di alcune classi dirigenti e la cronica mancanza di quadri che affligge questi paesi, condannandoli spesso all'improvvisazione, resta il loro comune e riconosciuto interesse di fondo a non sperperare le loro passeggere ricchezze al di fuori della loro regione, in paesi dove la loro capacità di controllarle e di operare liberamente è certamente limitata, e dove comunque il valore politico, di arma di

ricatto, che queste ricchezze hanno se vengono mantenute ed impiegate in loco, verrebbe inevitabilmente a sparire. Sulla capacità di trasformare questa intuizione in politica concreta è basato l'avvenire del mondo arabo e di tutto il Medio Oriente.

Ipotesi di un nuovo tipo di controllo delle crisi

Riassunto schematicamente gli elementi principali dell'analisi compiuta finora, abbiamo:

— la mancanza di un fattore dominante nell'area del Mediterraneo, ai diversi livelli a cui la politica internazionale può operare (militare, politico, economico, ecc.); nessuna potenza nel Mediterraneo riesce a costituire un polo unificante e aggregatore di tale area, neanche gli Usa;

— il ruolo giocato dagli Stati Uniti in quest'area è caratterizzato da un continuo aumento delle forze militari e dell'attività politica, ma anche da una diminuzione della tranquillità strategica (e forse da una diminuzione della capacità di influenzare le situazioni interne);

— la mancanza di qualsiasi effettiva capacità di negoziare da parte dell'Europa, connessa soprattutto all'assenza di una linea politica europea comune;

— il ruolo limitato giocato dall'Urss;

— i problemi politico-istituzionali ed economici del sud dell'Europa;

— il sorgere di nuove potenze nel Medio Oriente.

Questi diversi attori hanno a che fare con una situazione complessa, caratterizzata da rapidità e violenza delle crisi, da un progressivo deterioramento degli strumenti multilaterali, dal coinvolgimento dei problemi locali in crisi globali e da una forte tendenza alla proliferazione nucleare.

Il permanere della deterrenza tra Usa e Urss non è in se stesso abbastanza per assicurare la tranquillità dell'area. Al contrario, le crisi che hanno origine in quest'area possono avere ripercussioni negative sulla distensione.

Siamo quindi in presenza di una grave situazione di crisi del sistema internazionale, che ha raggiunto un punto particolarmente acuto nel Mediterraneo.

Le iniziative per un nuovo tipo di controllo delle crisi devono partire dalla coscienza che alcuni degli strumenti tradizionali sono obsoleti, e che ricorrere alla forza pura e semplice è cosa che si dovrebbe evitare. Da un lato ciò implica la rivitalizzazione delle organizzazioni internazionali. Alcune di esse in particolare dovrebbero ormai raggiunge-

re una nuova dimensione. Così ad esempio l'esperienza dell'Aie e del Fmi, anche in seguito al confuso ma importante dibattito sul nuovo ordine economico internazionale, svoltosi presso le Nazioni unite, sono indicazioni di un modo nuovo di affrontare i problemi. L'Aie, nata inizialmente per raggruppare i consumatori e fornire agli alleati dell'America una prima parvenza di nuova « sicurezza e solidarietà » in campo economico, sta oggi operando in un contesto sempre più vasto, collegato come di fatto è all'andamento della Conferenza nord-sud. Da parte sua il Fmi sta cercando il modo di accomodare il sistema monetario internazionale alla presenza di nuovi attori finanziari, e ad una situazione di progressiva perdita di velocità di alcune potenze tradizionali. In ambedue i casi i problemi irrisolti e le debolezze riscontrate sono superiori alle soluzioni sin qui trovate. Ma ambedue rappresentano se non altro un tentativo a livello multilaterale di contrastare il rapido declino delle organizzazioni internazionali.

Purtroppo le occasioni perdute sembrano superiori a quelle trovate. Basta ad esempio pensare al fallimento della Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione, dove pure gli interessi difesi dal Terzo mondo e quelli delle potenze nucleari non erano affatto aprioristicamente contrapposti, ma dove è mancata anche una minima volontà di accordo, per rendersi conto delle difficoltà di una simile impresa. Tuttavia un certo moderato ottimismo può essere derivato anche da questa esperienza. Pochi mesi dopo il fallimento della Conferenza di revisione di Ginevra, le grandi potenze esportatrici di tecnologia e materiali nucleari, Francia inclusa, hanno raggiunto in modo segreto e tra loro un accordo per l'applicazione di maggiori salvaguardie che in parte riprende quelle stesse proposte del Terzo mondo sdegnosamente e stupidamente respinte a Ginevra. Ciò serve forse ad indicare che anche se le organizzazioni e conferenze internazionali non funzionano, pure la forza delle cose è tale che obbliga anche le potenze più riluttanti a giungere a conclusioni analoghe. Analoghe, ma purtroppo non equivalenti. Poiché se quelle stesse decisioni fossero state prese in sede multilaterale, avrebbero rappresentato un importante esempio di cooperazione internazionale tra nord e sud, ed avrebbero quindi avuto un valore politico esemplare. Prese nel segreto delle cancellerie delle principali potenze del nord, esse suonano come un « diktat » verso i paesi minori, un segno di disprezzo per le assise multilaterali, e un indice di rinnovato nazionalismo dei paesi maggiori. Il loro valore esemplare è così ridottissimo, mentre il loro valore pratico è legato alla labile garanzia della buona volontà delle singole potenze.

Rimane poi il problema chiave delle Nazioni unite, che devono uscire dallo sterile circolo vizioso delle contrapposizioni tra maggioranze e minoranze precostituite. Purtroppo un tale sviluppo non sembra

molto probabile: le piú recenti decisioni dei 77 sono paurosamente irrealistiche (ad esempio quella di condanna del sionismo), e l'acredine contro le Nazioni unite, da parte degli stati piú forti non fa che aumentare. Resta il fatto innegabile che solo le Nazioni unite hanno la dimensione necessaria per affrontare problemi planetari come quelli posti dalla decolonizzazione e dalla creazione di nuove leggi internazionali. Per quanto paralizzate esse costituiscono di gran lunga il piú efficace strumento conoscitivo delle opinioni altrui. Se non possono agire come strumento di controllo e soluzione delle crisi, esse possono almeno svolgere la funzione di sistema di comunicazioni planetario, la funzione notarile di registrazione degli accordi comunque raggiunti, e uno strumento indispensabile per assicurare la crescita e l'esistenza stessa di molti paesi del Terzo mondo che al di fuori di quell'ambito hanno ben poca esistenza autonoma. La loro rivitalizzazione passerà dunque probabilmente attraverso un ripensamento completo delle loro finalità, sulla base delle esperienze sin qui condotte confusamente.

Assieme alla rivitalizzazione di queste organizzazioni internazionali vi deve però essere un corrispondente riesame dei meccanismi interni al blocco occidentale. La mancanza di « contingency planning », la chiusura del sistema decisionale americano agli « inputs » esterni, l'evoluzione tecnologica delle armi, sono indicazioni delle difficoltà che ha la Nato ad adattarsi ad una situazione in mutamento.

Accentrata com'è sull'Atlantico, sull'Europa centrale e sulle armi nucleari, la Nato non è stata in grado di sviluppare una chiara politica Mediterranea e di risolvere il problema sollevato dal cambiamento dei rapporti politico-strategici.

Questo non significa che sia diventata obsoleta. È evidente, tuttavia, che la sua autorità si è andata limitando nel tempo, invece di accrescersi. Abbiamo sintetizzato i problemi dell'Europa del sud come quelli di una crescente stabilità politico-istituzionale e dello sviluppo economico. Malgrado la diversità delle situazioni, i problemi del Medio Oriente hanno la stessa natura. La Nato negli ultimi tempi non è stata in grado di fornire risposte a questi problemi. Gli Stati Uniti, ispiratori principali della politica dell'Alleanza, l'hanno fatto per conto loro per molti anni, ma adesso la loro crisi interna li rende sempre meno capaci e disposti ad assumere questo ruolo.

Senza stabilità politico-istituzionale e sviluppo economico in queste regioni, la situazione strategica e le possibili iniziative multilaterali andranno probabilmente incontro a nuovi momenti di crisi.

È infine possibile che vi sia un nuovo ruolo per la Comunità europea nell'area del Mediterraneo. Essa ha rapporti economici stretti con i paesi di quest'area. (L'Italia è paese membro della Cee e gli altri paesi dell'Europa del sud sono o possono essere associati con la

Comunità; la Grecia ha chiesto l'ingresso a pieno titolo, esistono e vengono negoziati al momento accordi per aiuti commerciali e tecnici, esiste l'embrione di un dialogo euro-arabo, ecc.). Tali prime realtà possono servire come base per iniziative a più largo raggio. Le decisioni prese nei riguardi del regime dei colonnelli greci (e in maniera più limitata nei riguardi della Spagna di Franco) hanno mostrato una certa capacità democratica e rendono possibile oggi un dialogo senza complessi col nuovo governo greco (così come lo renderà possibile con la futura « leadership » spagnola e come è possibile con la presente « leadership » del Portogallo, della Jugoslavia, ecc.). È difficile oggi pensare in termini di « Piano Marshall »: dovrebbe rovesciare una troppo marcata tendenza protezionista delle potenze con maggiori disponibilità finanziarie. Tuttavia, iniziative anche più modeste in questa direzione troverebbero eco superiore al loro valore reale. La necessità di un nuovo interlocutore europeo che permetta al Medio Oriente di evitare il dilemma di una divisione est-ovest e permetta accordi basati non semplicemente sui criteri di forza, viene avvertita da molti (come Sadat stesso ha confermato più volte).

La vicenda degli aiuti comunitari accordati al Portogallo durante il 1975, benché di modesta entità e non immediatamente erogati, è da questo punto di vista molto indicativa. Essi hanno avuto un valore politico molto superiore al loro effettivo valore monetario, ed hanno contribuito in modo determinante al consolidamento di un governo democratico in quel paese.

Tuttavia oggi il problema dei paesi del sud Europa e dei loro rapporti con la Comunità si presenta più difficile che nel caso portoghese. Sia la Grecia infatti, che una Spagna in cui il processo di democratizzazione sia effettivamente iniziato, chiedono alla Cee impegni più sostanziali, garantiti da un loro ingresso direttamente tra i membri della Comunità. La Cee non ha sinora elaborato una politica per l'assorbimento di questi nuovi membri (e solo con difficoltà ha finora digerito l'assorbimento dei tre nuovi membri del nord Europa). Mentre il precedente allargamento poneva in primo piano problemi di mercato e di delimitazione del bilancio comunitario, questi altri membri pongono problemi di sviluppo economico, politica regionale ed industriale, consolidamento politico interno. Tutto ciò richiede un mutamento qualitativo della Comunità stessa.

Già ora è possibile affermare che esiste l'embrione di una « dottrina » della Cee verso l'Europa del sud, almeno nel senso che è comunemente accettato dai principali paesi membri l'interesse vitale che l'Europa ha in uno sviluppo pacifico ed equilibrato di questi paesi. Anche nelle relazioni con gli Usa, specie dopo l'esperienza portoghese, le valutazioni europee e i suggerimenti basati su una migliore comprensio-

ne dei fenomeni locali, L'Europa ha assunto un pò il ruolo di un « filtro » tra le esigenze americane e quelle delle varie dirigenze nazionali. Dal punto di vista di queste ultime, la prospettiva europea è la logica alternativa internazionale, che può accrescere la stabilità interna dei loro governi, dopo che i rapporti con gli Usa si sono andati ineluttabilmente deteriorando. Dal punto di vista americano la « via europea » di queste dirigenze è un'utile alternativa ad una molto più temuta « via russa », o ad isterici giri di valzer nazionalistici. Manca però una chiara politica europea in questo senso, che vada al di là di interventi estemporanei, e crei un contesto coerente di iniziative. Questo probabilmente perché una tale politica comporterebbe anche difficili decisioni di politica interna ed uno sviluppo della Cee che non tutti i paesi europei sono ancora disposti ad accettare. Vi è quindi una contraddizione tra valutazioni politiche e strumenti con cui operare.

Rendere coerenti politiche e strumenti significherebbe elaborare una politica abbastanza complessa, come ad esempio:

— isolare i poli preferenziali in direzione dei quali dovrebbe essere compiuto lo sforzo maggiore (paesi capaci di assicurare uno sviluppo credibile);

— elaborare una chiara piattaforma di stabilità politico-istituzionale, di garanzie democratiche e di non-belligeranza;

— elaborare piani di sviluppo interregionale che cerchino di dare una nuova direzione coerente alla presente « industrialisation sauvage » (per usare un termine del tunisino Chedly Ayari) dei paesi mediterranei, e per fornire alcune direttive per gli investimenti multinazionali;

— riconoscere gli interessi strategici europei nell'area, (e perciò non solamente maggiori consultazioni politiche ma la creazione di forze integrate permanenti e di uno schema per la divisione degli oneri che faciliti la presenza europea multilaterale nell'area).

Queste ed altre iniziative, tutte legate con un possibile sviluppo di un polo europeo, possono essere dirette a stabilire, se non un elemento dominante nell'area (la presenza americana e sovietica lo impedirebbero), almeno un punto di riferimento politico e un nuovo modello politico-istituzionale che faciliti il miglioramento del controllo sulle crisi e aumenti la stabilità.

Al di là di questa le altre ipotesi possibili offrono alternative meno consistenti. La proposta di una conferenza sulla sicurezza mediterranea (mentre il conflitto arabo-israeliano continua) non è di grande importanza pratica né lo è l'idea di costituire alleanze intermediterranee. La debolezza e l'instabilità relative dei regimi di quest'area rende queste proposte, nel migliore dei casi, inutili espressioni di buona volontà. L'area mediterranea non può essere autonoma perché, tra le altre cose,

non è sufficientemente omogenea e non ha il potere di assicurare il suo sviluppo politico ed economico. Un nuovo tipo di controllo delle crisi, qualsiasi esso sia, dovrà includere la partecipazione di fattori esterni e la rivalutazione del ruolo e dell'importanza di certi fattori interni. Concentrarsi sull'evoluzione politica ed economica di questi ultimi è un'operazione che implica aiuti economici, garanzie di sicurezza, legami politici: cioè, azione responsabile da parte del fattore esterno.

Senza un fattore europeo, e a causa della debolezza dei singoli stati europei rimarranno le due superpotenze. Abbiamo già indicato alcuni limiti delle loro azioni. Non vi è però nessuna ragione perché, in assenza di altre iniziative, esse non debbano rimanere gli effettivi arbitri della situazione del Mediterraneo.

Se così fosse, la situazione potrebbe evolversi in diversi modi: sia ritirate strategiche che un mutamento delle alleanze sono possibili. In ogni caso, i problemi locali continueranno ad essere sottovalutati a causa della pressione concomitante dei problemi globali e dei problemi politici interni delle superpotenze. Queste potranno continuare ad evitare il conflitto nucleare, ma vi saranno certamente molti esempi di cattiva gestione, simili a quelli che si sono susseguiti in questi ultimi anni.

A lungo andare, l'assenza di situazioni stabili a livello locale non potrà far altro che influenzare lo stesso processo di distensione, riducendo gli incentivi all'accordo e alla soluzione pacifica dei conflitti.

II. Distensione e deterrenza nel Mediterraneo

Nel Mediterraneo gli equilibri strategici sono condizionati da una serie di fattori militari, politici ed economici. Questi ultimi (politici ed economici) sono rapidamente mutati, in questi anni, sino a creare una situazione nuova, di relativa incertezza.

Così ad esempio gli Usa hanno visto le loro relazioni con la Turchia, la Grecia e il Portogallo, peggiorare rapidamente, grazie a mutamenti politici interni a questi stati, o a difficoltà e divergenze di posizione tra Congresso e Casa bianca. Le stesse iniziative di Kissinger in Medio Oriente, sempre faticatissime e difficili, hanno raggiunto sinora modesti risultati, esposti al mutare degli equilibri interni, in Egitto come in Arabia Saudita o in Israele. La politica della superpotenza americana (come del resto quella della superpotenza sovietica) diviene per questa via maggiormente dipendente dalle volontà politiche locali: più esposta a ricercare compromessi che ad imporre sistemazioni funzionali unicamente alle sue esigenze strategiche globali.

In questo stesso periodo i paesi del sud Europa sono stati duramente colpiti dall'aumento dei prezzi del petrolio. Le loro preesistenti difficoltà economiche si sono complicate ulteriormente e nuovi problemi politici ed istituzionali sono venuti a complicare il quadro: nuovi regimi in Grecia e in Portogallo (lungi dall'essere ancora definitivamente consolidati); problemi di stabilità e di sistema politico in Italia ed in Turchia; l'inizio di un oscuro processo di mutamento in Spagna e

** Questo capitolo è stato scritto da Stefano Silvestri, vicedirettore dell'Iai. Si tratta della rielaborazione di un documento presentato da Stefano Silvestri, ad un convegno congiunto dell'Iai e dell'Iiss, svoltosi a Roma nella primavera del 1975.*

probabilmente nei prossimi tempi in Jugoslavia (senza parlare di analoghi problemi in Albania). È facile verificare la pratica assenza di una coerente politica dell'Europa occidentale, parallela al declino della presenza francese e britannica, mentre la crescente importanza economica tedesca ancora non ha trovato una sua realizzazione a livello politico. Al contrario (e il rapporto Tindemans sull'unione europea ne è solo il più recente esempio), i legami tra l'Europa del centro-nord e l'Europa del sud lungi dal rafforzarsi sembrano deteriorarsi, andare incontro a nuove crisi.

I paesi arabi, stanno da parte loro divenendo una nuova realtà politica internazionale (grazie soprattutto al petrolio), ma ancora non emerge al loro interno una leadership chiara e definita, politicamente ed economicamente forte, istituzionalmente solida, in grado di elaborare compromessi, di dare alla politica panaraba un orientamento coerente, e soprattutto di imporsi sugli altri dispersi centri di potere mediorientali.

La presenza sovietica in quest'area ancora non gioca un ruolo chiaro: benché di grande rilievo militare, essa non sembra esercitare un'influenza politica in qualche modo equivalente alle sue capacità, né realmente bilanciare la presenza americana. Al contrario l'Urss sembra oscillare tra una tendenza generale ad agire in accordo con gli Usa per evitare rischi di « escalation » o di confronto diretto, e l'opposta tendenza ad appoggiare le posizioni più intransigenti e dure all'interno del mondo arabo. Il fatto di non aver rapporti politici diretti con Israele, e di non aver basi in nessun paese europeo rivierasco, indebolisce notevolmente le iniziative sovietiche, e probabilmente contribuisce a formare un quadro di incertezza e di ambiguità, tra iniziative globali e settoriali.

Per queste ragioni, distensione e deterrenza nel Mediterraneo sono divenuti due termini molto difficili da definire. Non ci si può limitare a considerare il solo rapporto diretto, bilaterale, Usa-Urss, né ci si può limitare ai soli elementi militari dell'equilibrio delle forze. Tanto più che le crisi che siamo andati vivendo in questo periodo nel Mediterraneo, benché spesso circoscritte geograficamente, si sono anche dimostrate piene di rischi di « escalation » e comunque in grado di influenzare potentemente il debole scenario dei rapporti politici infra ed extra mediterranei.

La distensione dovrebbe poggiare sull'esigenza di rafforzare e moltiplicare gli incentivi a risolvere le crisi con mezzi pacifici e negoziali. Nel Mediterraneo una serie di crisi politico-militare hanno contestato esplicitamente la giustezza di questo assunto.

Rimane certo la deterrenza. Quando le crisi raggiungono un certo livello di pericolosità gli americani ed i sovietici tendono ad intervenire congiuntamente così da evitare ogni scontro violento tra loro. Tuttavia questo ruolo giocato dalla deterrenza è troppo limitato per risolvere

quel complesso di nodi politici ed economici locali da cui hanno origine le diverse crisi mediterranee. Ne deriva che tali crisi vengono a volte « congelate » (e a volte « isolate »), lasciando intatti ed operanti (sia pure ad un diverso livello) i motivi, gli agenti profondi, delle crisi stesse.

La deterrenza infine è basata anche sulla continuità di un equilibrio militare. L'influenza crescente dei fattori politici economici, in quest'area, già complica di per sé tale quadro, mettendone in forse appunto la continuità. Ciò apre la possibilità ad azioni dirette al mutamento dei rapporti di forza. Così ad esempio l'Urss, pur condividendo con gli Usa l'obiettivo di un equilibrio globale, può allo stesso tempo pensare di poter lentamente ridurre l'influenza americana nel Mediterraneo, e soprattutto mutare i confini geografici delle rispettive zone di influenza. Ciò è particolarmente chiaro in Medio Oriente, se pensiamo all'uscita della Libia dalla sfera di influenza occidentale, e al ruolo particolare ed oscillante assunto dall'Egitto. Ciò è anche evidente nella zona sud europea, con effetti anche più importanti, poiché influisce direttamente sull'Alleanza atlantica. In queste condizioni la deterrenza non ha basi sicure all'interno della regione, non ha né chiari confini geografici né definiti credi politici. Il suo unico elemento consistente, durevole nel tempo, è dato dalla presenza delle forze armate americane. Poiché però tale elemento viene dall'esterno dell'area, ne risulta che la deterrenza è come sovrainposta alla regione mediterranea, e non corrisponde alla struttura politica locale. Ciò differenzia grandemente la situazione mediterranea, da quella, ad esempio, del centro Europa, dove deterrenza e sistemazione politica locale coincidono largamente.

Alcuni aspetti militari

La prevalenza militare occidentale, in quest'area, è evidente; essa potrebbe però mutare rapidamente. Essa infatti è basata sia sulla presenza militare americana, che sulla rete di alleanze bilaterali e multilaterali, sulla esistenza di importanti basi militari, sul contributo delle forze armate dei paesi europei. Mutamenti di questi fattori potrebbero non significare di per sé un rovesciamento dell'equilibrio a vantaggio dell'Unione Sovietica, che resta priva di veri e propri punti di forza nel Mediterraneo, ma potrebbero portare ad una confusa situazione di reciproche debolezze e squilibri. Ciò potrebbe a sua volta facilitare un ritiro americano dall'area, o accelerare una politica di disimpegno europeo, che modificherebbero grandemente il quadro complessivo.

L'importanza del Mediterraneo per l'equilibrio nucleare è legata in primo luogo al raggio d'azione dei missili americani imbarcati sui

sottomarini nucleari. Date le circa 3000 miglia di raggio d'azione dei Polaris e dei Poseidon, la presenza di sottomarini nucleari nel Mediterraneo potrebbe essere necessaria per garantire il raggiungimento di obiettivi posti nell'Asia centrale o nella Siberia meridionale. Tuttavia il rafforzamento delle protezioni degli Icbm (missili intercontinentali basati a terra, sul territorio americano) e lo sviluppo di Slbm (missili intercontinentali imbarcati su sottomarini) a piú largo raggio come i Trident, potrebbero diminuire l'importanza strategica del Mediterraneo, per i comandi nucleari americani. Resterebbe naturalmente di rilievo la presenza nucleare inglese (che continua a poggiare sui Polaris), che potrebbe però anch'essa evolvere verso i Trident, e che utilizza le basi di Cipro per i suoi bombardieri nucleari (che verranno però prossimamente ritirati). E resta il problema dei francesi, i cui Slbm hanno un raggio piú ridotto ancora di quello dei missili americani. Ma l'importanza marginale di queste forze europee, nel rapporto nucleare tra l'occidente e l'Urss, non modifica sostanzialmente il quadro generale.

L'importanza del Mediterraneo per la difesa dell'area europea, permane. Si può anzi sostenere che l'attuale equilibrio delle forze in Europa centrale, e la prospettiva di future riduzioni o di un congelamento degli attuali livelli di forza, secondo i risultati dei negoziati in corso a Vienna, potrebbero accrescere l'importanza dei « fianchi » dello schieramento alleato. Il potenziamento della flotta militare sovietica (i nuovi incrociatori lanciamissili classe Krivak e quelli nuovissimi classe Kara, che si aggiungono ai già moderni Kresta, apparsi solo nel 1968, le portaelicotteri classe Moskva, e le nuove portaerei classe Kuril), e la sua crescente presenza in acque internazionali fanno parlare di una accresciuta importanza della sua strategia navale e a largo raggio.

Le armi nucleari ad uso tattico della VI flotta, e quelle delle forze americane di stanza in sud Europa servono a rafforzare un sistema difensivo terrestre disperso in vari e separati scacchieri geografici, e affidato a singole forze nazionali, incapaci di fronteggiare un deciso attacco su larga scala. Secondo numerose dichiarazioni di esperti e militari americani, l'armamento nucleare ad uso tattico dovrebbe soprattutto:

— servire a bloccare alcuni punti chiave nel Mediterraneo, impedendo il passaggio dell'avversario (si tratta di alcuni « passaggi obbligati », quali: lo stretto di Gibilterra, il canale tra la Sardegna e l'Africa, il canale tra la Sicilia e l'Africa, lo stretto di Messina, il canale tra Creta e l'Africa, e i due passaggi per l'Egeo, a est e ad ovest di Creta)

— servire ad arginare alcune frontiere, quali quella nordorientale in Italia, quella della Tracia greca, quella anatolica in Turchia, possibilmente utilizzando anche « mine atomiche » (che hanno però suscitato le perplessità di alcuni paesi)

— servire a controllare gli stretti del Bosforo e il Canale di Suez (probabilmente chiudendoli).

Queste premesse, unite al fenomeno di una crescente presenza militare sovietica nel Mediterraneo, fanno pensare all'eventualità di uno scontro nucleare sin dai primi momenti del conflitto, specie per mare.

La flotta sovietica nel Mediterraneo è praticamente priva di copertura aerea, a meno di non operare nel settore nordorientale del Mediterraneo, ed anche in questo caso dovrebbe neutralizzare le forze presenti in Grecia, Turchia e Cipro, e il loro sistema radar ed antiaereo, sin dai primi momenti. Alcune unità aeree potrebbero operare da campi in alcuni paesi arabi (Siria, Algeria, Libia, ...), raddoppiando così l'efficacia di missioni in partenza dai paesi del Patto di Varsavia, ma tali campi arabi non sono adeguatamente protetti né tecnicamente equipaggiati per sostenere un tale ruolo. Questa inferiorità strategica sovietica, nei confronti delle forze occidentali, potrebbe suggerire una strategia d'attacco preventivo, altamente distruttiva, tesa a colpire con un primo colpo nucleare il maggior numero di forze avversarie, prima di rischiare la totale distruzione o neutralizzazione delle proprie forze. In tal caso la soglia nucleare sarebbe bassissima.

D'altro canto anche la strategia nucleare occidentale, tesa a impedire alle forze sovietiche il libero transito attraverso praticamente l'intero Mediterraneo, non potrebbe essere assicurata che con un uso rapido e ravvicinato di colpi nucleari, e contribuisce quindi ad abbassare la soglia dello scontro nucleare.

La soglia quindi di un conflitto est-ovest sarebbe presumibilmente bassa (e questo forse contribuisce a spiegare perché sia gli Usa che l'Urss siano tanto preoccupati di evitare eventuali scontri diretti in quest'area, più ancora di quanto non abbiano mostrato di preoccuparsene in Vietnam o a Berlino). In futuro tale situazione potrebbe essere ulteriormente complicata dall'acquisizione di armi nucleari da parte di paesi mediterranei (quali Israele, l'Egitto, la Turchia, ecc.: la maggior parte dei paesi mediterranei non ha firmato o non ha ratificato il Trattato di non proliferazione nucleare). La credibilità di un simile deterrente in un conflitto globale sarebbe ovviamente assai scarsa, ma il fattore di incertezza suppletiva che esso creerebbe, potrebbe facilmente abbassare ancora di più la soglia nucleare di possibili conflitti. Esso inoltre inserirebbe direttamente la dimensione nucleare nelle crisi locali, impedendo una chiara distinzione tra guerre locali e generali, e aumentando quindi il coinvolgimento diretto delle superpotenze.

Dobbiamo infatti sottolineare che nel Mediterraneo la deterrenza sovietica e americana non è usata soltanto in relazione ad un possibile conflitto tra la Nato e il Patto di Varsavia, ma è stata più volte

chiamata ad agire anche nel conflitto mediorientale. Questo è un esempio di conflitto limitato alle armi convenzionali e regionalmente circoscritto, che però è riuscito a coinvolgere le grandi potenze nucleari. Più il controllo su questo conflitto diminuisce, più aumentano le incertezze della deterrenza.

È quindi possibile sostenere che « mentre l'importanza del Mediterraneo, dal punto di vista dell'equilibrio nucleare globale, è decrescente, il coinvolgimento della deterrenza per il mantenimento dei suoi equilibri locali (dal Medio Oriente al « fianco sud » della Nato) sta invece crescendo ». È possibile che, a partire da una simile constatazione, la strategia delle superpotenze muti?

I rischi inerenti ad una soglia nucleare eccessivamente bassa suggerirebbero un rafforzamento delle forze convenzionali, in quest'area. Tuttavia un tale sviluppo è in contraddizione con la attuale crisi della Nato, con le tendenze al non allineamento dei paesi arabi, e in genere con la diminuzione del numero delle basi delle grandi potenze, in questa regione. La perdita, da parte dell'occidente, delle basi africane, o il loro uso sempre più ridotto e condizionato dalle incertezze politiche locali (perdute le basi in Libia e in Algeria, incerte o limitate quelle in Etiopia, nella Somalia francese, in Marocco, di prossimo parziale abbandono quelle a Cipro e Malta, ecc.) fa basare l'intero sistema militare alleato sui paesi del sud Europa. Questi già oggi ospitano un gran numero di forze e di basi: è improbabile, specie per ragioni politiche interne, che essi possano accettare l'apertura di nuove basi o un grande rafforzamento delle vecchie. Al contrario la tendenza sembra andare nel senso di un'ulteriore riduzione del numero delle basi.

Inoltre, sin dal 1973 la disponibilità politica a concedere l'uso di basi militari poste su territorio europeo, per sostenere uno sforzo bellico in Medio Oriente, è sicuramente diminuita. È possibile che un nuovo grande ponte aereo tra gli Usa e Israele non possa più basarsi, in futuro, sulle Azzorre, e certamente non potrebbe facilmente utilizzare le basi in Spagna (senza citare la Grecia e la Turchia). Sia la Germania (dove sono i maggiori depositi di materiale bellico americano in Europa) che l'Italia hanno pubblicamente dichiarato la loro volontà di non essere coinvolte direttamente o indirettamente in un conflitto mediorientale, senza una esplicita decisione politica dei loro governi, che certo incontrerebbe importanti difficoltà interne.

Anche se le posizioni italiane e tedesche potrebbero in realtà essere più flessibili di quanto tali dichiarazioni pubbliche farebbero pensare, resta evidente che ormai un processo di consultazione politica, che potrebbe anche essere lungo e difficile, tra americani ed alleati, dovrà precedere ogni iniziativa, rallentandola e condizionandola.

Questi sviluppi potranno forse accentuare l'importanza delle forze

navali e delle linee di comunicazione marittima (che permettono di raggiungere il Medio Oriente senza scalo attraverso il Mediterraneo, o l'Oceano Indiano e il Mar Rosso). Ciò potrebbe però rallentare i tempi di reazione americani e accentuare i fattori di squilibrio geografico, tra Usa e Urss, nei confronti di quest'area. Inoltre un maggiore ricorso alle forze navali potrebbe accentuare le caratteristiche nucleari di eventuali scontri nel Mediterraneo.

Da quanto siamo andati dicendo, si può dedurre che una riorganizzazione delle forze presenti in quest'area, e delle loro strategie, è molto difficile. Se il quadro politico rimane quello attuale, è improbabile che gli Usa possano modificare significativamente la qualità della loro presenza militare: al contrario essi vedranno diminuire i loro alleati e le forze occidentali nell'area, ed accrescere i motivi di incertezza politica: essi tenderanno quindi più ad accentuare le caratteristiche nucleari del loro armamento, che a moderarle. Né l'Urss sembra andare in altre direzioni: anche nel suo caso la mancanza di una chiara divisione territoriale, tra est ed ovest, in quest'area, accresce i motivi di incertezza, cui si aggiunge l'obiettivo inferiorità strategica della sua flotta nei confronti delle forze alleate. Essa non ha quindi elementi sufficienti su cui basare un mutamento di strategia, in senso convenzionale.

Simili osservazioni valgono anche per contestare la plausibilità di uno schema di disarmo nucleare nel Mediterraneo. Infatti una tale eventualità richiede non solo un grado di cooperazione tra le superpotenze, quali è difficilmente riscontrabile al momento attuale, ma anche una possibilità

— o di controllo politico militare dell'area con altri mezzi (e questo è improbabile, per le ragioni suesposte);

— o di autogoverno dell'area (e questo è contraddetto dai molti conflitti nazionali ancora aperti, e spesso sanguinosi, tra stati mediterranei, e dalle debolezze interne, politico-istituzionali ed economiche, di questi stessi stati).

Il funzionamento della deterrenza in quest'area è quindi allo stesso tempo « necessario ed insufficiente ».

Equilibrio e distensione

Nel Mediterraneo la distensione è qualcosa di difficilmente definibile. Abbiamo già premesso che a nostro avviso essa dovrebbe incentivare la risoluzione delle crisi con mezzi pacifici. Ciò significa arrivare ad una qualche forma di controllo degli armamenti. Cioè non solo ad una loro riduzione o eliminazione, ma anche ad una loro ristrutturazione, o ad accordi per la prevenzione della guerra, dell'« escalation » ecc. Due

recenti studi (uno di Barry Blechmann « The Control of Naval Armaments: prospects and possibilities », edito dalla Brookings, ed uno di Ciro Zoppo « Naval Arms Control in the Mediterranean » edito dal California Seminar on Arms Control and Foreign Policy) arrivano in questa materia a conclusioni piuttosto limitative. Da un lato si riconosce la possibilità tecnica di controllare o limitare l'attività navale, senza eccessivi problemi di controllo, ma dall'altro si sottolinea la difficoltà politica di arrivare a simili accordi, la difficoltà di eventuali garanzie contro improvvisi mutamenti di politica, e i problemi strategici che tali controlli possono porre.

In sostanza ambedue gli studi propongono soprattutto un approfondimento degli accordi diretti Usa Urss. Già ora sono operanti:

— l'accordo di Mosca (maggio '72) inteso ad evitare collisioni fra navi da guerra e azioni provocatorie da parte di aerei o navi che sorvegliano le forze avversarie;

— l'accordo del maggio '73 che regola le manovre delle navi militari nei pressi di navi mercantili, proibendo la deposizione di mine o la simulazione di attacchi;

— ancora del giugno '73 è l'accordo sulla prevenzione della guerra nucleare che seguiva gli accordi del settembre 1970 in cui le due superpotenze si impegnavano a notificarsi reciprocamente l'eventuale esistenza di armi nucleari prive di controllo, per accidente o per follia di un operatore. Ulteriori impegni riguardavano la notifica di eventuali oggetti non identificati o di sovraccarico dei sistemi radar, e il potenziamento della « linea calda » tra Mosca e Washington.

Tali accordi potrebbero essere migliorati od ampliati (notifiche di manovre, limitazione delle giornate operative ecc.) così da accrescere il margine di sicurezza contro la guerra per « errore » o per disinformazione. Ma in nessun caso tali accordi possono bastare in situazioni di crisi aperta, quando i comportamenti politici delle due superpotenze sono chiaramente contrastanti (come nei primi giorni della guerra del Kippur, o durante la crisi giordana del 1970). E soprattutto non garantiscono la rinuncia all'uso della forza per la risoluzione dei conflitti. Al contrario sembra che, almeno da parte sovietica, rimanga la convinzione di poter contemporaneamente includere il Mediterraneo nell'area di interesse dei Salt (come è stato a volte proposto da Breznev) e favorire guerre locali tra arabi ed israeliani. Allo stesso modo la politica americana favorisce un controllo dei conflitti locali e degli armamenti, ma considera l'embargo petrolifero come una minaccia alla sopravvivenza dell'occidente e quindi come una eventuale causa di intervento militare diretto in Medio Oriente, mostrando così una fondamentale sfiducia in mezzi di intervento o pressione pacifici, in quest'area.

Significativo da questo punto di vista riduttivo è stato l'atteggia-

mento delle grandi potenze alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, contrarie all'inclusione di temi relativi alla sicurezza e alla cooperazione mediterranea all'ordine del giorno dei lavori, malgrado l'interesse dei molti paesi rivieraschi o addirittura insulari europei. D'altra parte è anche convizione di molti governi (tra cui quello italiano) che non si possa parlare di una conferenza sulla sicurezza mediterranea prima che sia stata trovata una soluzione durevole al conflitto arabo-israeliano (e forse altrettanto si potrebbe dire del conflitto inter-comunitario a Cipro e del collegato conflitto greco-turco).

Se ne può dedurre che tali Conferenze non sono intese come uno strumento per la risoluzione o il controllo dei conflitti, ma piuttosto come il luogo di registrazione degli accordi già prestabiliti, come legalizzazione dell'accaduto piú che come prescrizione per l'avvenire. Anche le poche delibere prescrittive della Csce (del resto nessuna vincolante, ma tutte affidate alla buona volontà e all'iniziativa delle singole parti) seguono questo criterio, intendendo piuttosto codificare processi già in atto, ed evitando di affrontare argomenti politicamente piú delicati. Se questo è vero (e questa è certo stata l'esperienza della Csce), allora effettivamente non è pensabile la convocazione di una conferenza mediterranea, dove equilibri e tensioni nazionalistiche sono ancora indefiniti ed aperti.

Il processo di distensione nel Mediterraneo risulta quindi bloccato e stranamente inefficace. Ciò suscita due ordini di problemi. In primo luogo serve a delimitare meglio le caratteristiche e l'ampiezza della distensione stessa. E in secondo luogo indica la possibilità di un « effetto di ritorno », un'influenza negativa sulla distensione a partire dal disordine mediterraneo.

Il presidente Ford ha recentemente definito la distensione come « pace attraverso la forza », implicitamente negandone l'aspetto di « processo » e piuttosto giudicandola come un equilibrio statico, eventualmente migliorabile ma che non evolve verso forme piú complesse ed avanzate di accordo. In certa misura risulta cosí anche troppo avanzato il concetto di « competizione pacifica » normalmente usato dai sovietici, che presuppone sí la continuazione di una contrapposizione, ma la vede se non altro in modo positivo, come reciproca sfida e quindi anche come possibilità di mutamento dei reciproci rapporti. Al contrario la pratica della politica internazionale, alla « dottrina Breznev », dell'intervento in Cecoslovacchia, alla politica seguita dall'Urss in sede di Csce e alle piú recenti prese di posizione della presidenza americana sull'Angola, sul problema dell'eurocomunismo eccetera, indicano la prevalenza di una visione « statica », e quindi anche limitata della distensione.

Dalla distensione alla stabilità

Tale visione statica mette al centro delle preoccupazioni americane la « stabilità » internazionale, intesa come una sorta di mantenimento degli equilibri non solo militari, ma anche politici ed economici. Molte delle reazioni di Kissinger alle iniziative della Cee verso gli arabi, o alle richieste del Terzo mondo nelle varie assise internazionali, erano in realtà motivate dal desiderio di mantenere un certo equilibrio/stabilità anche in campo economico, che non turbasse il quadro internazionale. Tale visione è finalizzata al rapporto est-ovest, ma diviene un fine in sé: la distensione è solo una funzione della stabilità, o questa è funzione della distensione?

In sostanza si tratta di far fronte ad una serie di « sfide », che abbiamo già in parte ricordato, in una situazione politica in movimento. Tali « sfide » vanno dall'inflazione alla redistribuzione della ricchezza nel mondo, passando per il libero accesso alle materie prime, il costo dell'energia e la sua disponibilità, il problema dell'alimentazione, il problema ecologico, le prospettive dell'industrializzazione dei paesi del Terzo mondo e della migliore utilizzazione dei fattori produttivi nel mondo sviluppato, la disoccupazione, ecc. La nuova situazione politica vede il crescere o il rafforzarsi di una serie di centri di decisione nazionali, l'acquisizione di nuove leve di potere internazionale, l'emergere di interessi nazionali contrastanti. La percezione di questa situazione da parte dell'amministrazione Ford è stata così sintetizzata da Kissinger nell'ottobre '74: « Siamo giunti ad una situazione paradossale, per cui, nel momento in cui il bisogno di cooperazione è più forte, il senso di identità nazionale e regionale è pure aumentato. E così ogni tentativo di istituzionalizzare una nuova struttura, ad esempio, in un quadro confederale incontrerebbe resistenze sproporzionate ai risultati che potrebbe raggiungere... Tuttavia, mentre l'organizzazione o la creazione di una confederazione può costituire qualche cosa di più di quanto la situazione potrà consentire, il bisogno di cooperazione è assolutamente imprescindibile ».

Tale posizione ha quindi tre livelli:

- si riconosce il problema in tutta la sua complessità;
- si nota l'impossibilità politica sia di creare istituzioni in grado di risolverlo, sia di trovare una piattaforma politica mondiale su cui sia possibile iniziare un nuovo discorso di cooperazione internazionale su basi multilaterali;
- si afferma « the need for cooperative action is absolutely imperative ».

Le azioni condotte in seguito a questa analisi non sono state univoche: considerazioni realpolitiche, il peso dei residui, hanno spesso

portato a scelte settoriali, tendendo a confondere e complicare il quadro.

La politica americana è sembrata, in primo luogo, voler arrivare ad una rivalutazione del ruolo relativo degli Usa nella politica mondiale, dopo la crisi del dollaro, la crisi del Vietnam, ecc. Tale rivalutazione è stata preceduta da un ripensamento che ha mutato l'atteggiamento Usa in molti fori internazionali: basta a questo proposito leggere quanto ha scritto e detto il nuovo rappresentante americano all'Onu Moynihan¹, delineando la via per una politica di minoranza all'interno dell'Assemblea. La valutazione fatta dall'amministrazione americana parte da una constatazione: è finito il periodo del dopoguerra e degli anni '60, in cui la politica americana ha goduto di un pratico monopolio del potere internazionale. Il sistema internazionale della pax americana non è entrato in crisi in seguito ad una crescita di importanza dell'Urss, quanto ad oggettivi mutamenti nell'ambito del sistema internazionale stesso, in primo luogo nella sfera politico-economica.

Il mediatore egemone ed il modello di relazioni internazionali

A questo punto possiamo cercare di riassumere le caratteristiche principali del « modello » di relazioni internazionali che la politica americana sembra oggi perseguire.

Essa parte dal riconoscimento sia di importanti mutamenti in atto, sia dell'interdipendenza esistente tra le varie regioni del mondo e tra i problemi da affrontare.

Interdipendenza e mutamento esigono un « management » flessibile, ma nello stesso tempo basato su alcuni reali elementi di forza. Inoltre richiedono la capacità di collegare tra loro i vari ambiti negoziali, e di studiare l'opportunità e la portata di eventuali « trade-offs ». Richiedono cioè una capacità politica multidimensionale. Tale capacità è propria solo delle grandi potenze, in grado di agire sia sul piano economico sia su quello politico o militare. Le « nuove » potenze, come i paesi esportatori di petrolio, non hanno questa capacità, e le « vecchie » potenze, come quelle europee, la stanno perdendo.

Tuttavia anche le superpotenze non possono controllare tutte le numerose leve del potere internazionale: l'accresciuta interdipendenza del sistema moltiplica queste leve, rendendo la politica internazionale sempre più simile, per ampiezza di interessi e numero di variabili, alla politica interna. Ed infatti la distinzione tra politica interna e internazionale, in molti campi, tra cui quello monetario, energetico, della sicurez-

¹ Ad esempio, nell'articolo su « Cometary », ripreso dall'Usis in « Prospettive americane » del 3 luglio 1975.

za militare, tecnologico, ecc., si va facendo sempre meno chiara e tende a scomparire. Tuttavia la persistenza delle nazioni-stato e l'arretratezza delle istituzioni internazionali, fanno sí che in periodi di crisi le diverse società internazionali riprendano il sopravvento imponendo al sistema internazionale la difesa a volta cieca e spesso contraddittoria dei propri interessi.

In questa situazione, puntare ulteriormente su uno sviluppo delle organizzazioni internazionali e sull'elaborazione di politiche multilaterali, richiede uno sforzo egemonico difficilissimo, ed una capacità politica (nei confronti degli altri stati e nei confronti dei propri cittadini) che evidentemente le superpotenze non hanno ritenuto opportuno tentare.

Tanto piú che Usa e Urss non condividono i loro obbiettivi a lungo termine e i loro processi politici interni continuano a divergere profondamente, impedendo un vero e proprio condominio globale.

L'azione americana, cioè della superpotenza con maggiore capacità d'iniziativa, si è allora concentrata sull'obbiettivo di mediare una serie di compromessi settoriali che nel loro insieme delineino nuovi equilibri, permettendo un progressivo mutamento dei rapporti di forza internazionali e possibilmente evitando crisi troppo violente e incontrollabili.

Tale mediazione può comportare un indebolimento del tradizionale tessuto del blocco occidentale. Questo non viene però ritenuto preoccupante purché si mantengano una serie di legami bilaterali, tra gli Usa e i singoli alleati o gruppi omogenei di alleati, che in qualche modo contribuiscano a conservare stabili rapporti di forza tra Usa e Urss. Se tale stabilità non fosse mantenuta, ne deriverebbe una diminuzione inaccettabile della credibilità dell'azione americana e della sua flessibilità.

Seguendo questa tesi, l'attenzione a ciò che avviene, ad esempio, in Europa occidentale non viene tanto rivolta ai mutamenti degli equilibri politici interni ai singoli paesi, o allo sviluppo di nuove istituzioni integrate (che anzi possono fornire nuove complicazioni), quanto ad evitare che si verificino squilibri nel rapporto est-ovest, o che le iniziative europee contrastino con le altre iniziative che nel frattempo gli Usa staranno cercando di portare avanti. Mancando infatti un vero e proprio potere egemone, ed essendo l'egemonia americana basata soprattutto sulla multidimensionalità e sulla prontezza di reazione della sua politica, è evidente come iniziative eccentriche da parte di un centro economico, politico e militare di una certa grandezza, come l'Europa, possano gravemente danneggiare tutta l'ipotesi.

Diverso è il caso di iniziative isolate, dei singoli paesi europei, tutti collegati bilateralmente con gli Usa: in questo caso il respiro generalmente limitato di queste potenze, e la grande differenza di grandezza, permettono di elaborare compromessi nei compromessi, o comunque di sfruttare queste iniziative all'interno dei vari sottoequilibri regionali.

Questo modello, che possiamo definire del « mediatore egemone », è soprattutto identificato con le iniziative di Kissinger e ovviamente non giustifica tutti i risvolti ed i molti errori della politica americana in questo periodo, dal Vietnam a Cipro. Ha però il vantaggio della flessibilità: riesce cioè a non esportare le conseguenze degli errori commessi in un punto anche agli altri piani, limitandone quindi notevolmente gli effetti.

Limiti del modello stellare

I maggiori punti deboli di questo modo di agire sono già stati in parte indicati esplicitamente o implicitamente.

Tra questi, il più evidente è forse il rapporto tra mediazione ed egemonia. Infatti mentre la mediazione risulterebbe inefficace senza un reale potere dietro di essa, l'egemonia che ne scaturisce è incerta, legata agli equilibri più o meno precari che vengono man mano creati. In questo processo la politica americana rischia di perdere la sua flessibilità, per restare sempre più ancorata ai difficili compromessi che ha di volta in volta contribuito a costruire. Siccome questi equilibri quasi mai « risolvono » una crisi, ma si limitano a gestirne alcune conseguenze riducendone la pericolosità, la diplomazia americana è costretta a continui aggiustamenti che progressivamente possono ridurre la sua libertà d'azione o esporla a sconfitte imprevedibilmente repentine. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel Vietnam, dove l'accordo negoziato a Parigi poteva in teoria costituire una sorta di rallentamento della crisi, cosicché il governo americano potesse lentamente assorbirne le conseguenze più spiacevoli e nel frattempo elaborare nuovi equilibri in Indocina. Invece la sottovalutazione dei fattori interni (e cioè della impopolarità e fragilità del governo Thieu) ha accelerato la soluzione finale, e il governo americano si è improvvisamente trovato espulso ai margini della regione, senza politiche di ricambio. Simili sviluppi non sono impossibili in Medio Oriente, e reazioni imprevedibili potrebbero discendere anche da una nuova crisi energetica cui i paesi europei non possono rispondere efficacemente. Sul piano militare, in seguito ai molti accordi « parziali » che hanno consolidato l'ipotesi della « parità numerica » degli arsenali strategici americani e sovietici, lo svuotamento potrebbe essere una conseguenza della stessa politica americana e derivare dalle stesse teorie strategiche elaborate in questi anni: il segretario alla difesa Schlesinger, preoccupato di non perdere l'« iniziativa strategica » e la maggiore flessibilità di opzioni, che oggi garantiscono agli Usa una superiorità teorica (un potere di « competenza », per citare Schelling) nei confronti dell'Urss, sta portando avanti una politica di continui perfezio-

namenti tecnologici che a loro volta rischiano di « svuotare dall'interno » gli accordi Salt.

Questo modello è centrato sui grandi movimenti internazionali e sull'abilità diplomatica di raggiungere una serie di compromessi bilaterali, sino a formare una sorta di disegno stellare, o multi-bilaterale, in cui i singoli rapporti con gli Usa costituiscono anche il tessuto alternativo dei rapporti multilaterali che stanno entrando in crisi. Questo però significa che improvvisi mutamenti interni di « leadership » nei singoli stati (come è avvenuto in Portogallo e in Grecia, o come può avvenire in Spagna) tendono a ripercuotersi immediatamente sui rapporti con gli Usa. Poiché gli altri contesti multilaterali sono indeboliti o privi di reali capacità di azione, mancano strumenti ulteriori di mediazione e di compromesso che riducano gli effetti del dissenso. Così ad esempio l'influenza della Cee sta certo agendo sulla Grecia e potrà agire sul Portogallo e sulla Spagna, ma la mancanza di una reale proiezione politica mediterranea le impedisce di agire efficacemente sull'Egitto o su Israele, per cui l'intero compromesso mediorientale finisce per poggiare sulle fragili spalle dell'equilibrio politico interno di questi due paesi. E se d'altra parte la politica della Cee non evolve in modo più integrato, dando maggiore spazio alla politica regionale, alla riforma delle strutture agricole, a una nuova politica industriale, a una politica monetaria più unitaria, ecc. (tutte evoluzioni queste che la nuova amministrazione americana non sembra affatto favorire, e anzi considera in qualche modo pericolose), anche la sua influenza sui paesi europei del Mediterraneo sarà inevitabilmente portata a diminuire, poiché non potrà offrire loro alcuna prospettiva di sviluppo economico. Se ciò avvenisse le crisi dell'Europa del sud potrebbero facilmente diventare incontrollabili, quale che sia l'atteggiamento americano nei loro confronti. In caso di rottura, l'equilibrio multi-bilaterale deve essere rinegoziato dall'inizio.

Alle evoluzioni interne ai singoli stati si accompagnano, con effetti ancora più importanti, le evoluzioni interne americane di cui già abbiamo fatto cenno. Le iniziative dell'amministrazione Ford ricercano l'approvazione del Congresso, e per questo sono spesso costrette ad accentuare il loro carattere « mercantilista », a perdere di flessibilità, o ad esporsi a smentire. In parte ciò non ha effetti negativi: ad esempio la politica del Congresso sul Vietnam ha obbligato l'amministrazione ad uscire da un vicolo cieco, ereditato dalla vecchia politica interventista, permettendo forse nel lungo periodo una politica asiatica più costruttiva, ed ha probabilmente accelerato il processo di avvicinamento tra Usa e Cina (se non altro per l'esigenza della presidenza, durante il conflitto, di « contrare » le iniziative del Congresso, e di negoziare un accordo). Ma è dubbio che gli interessi interni americani possano sempre coincidere con quelli dell'equilibrio globale. O comunque essi possono spingere

la presidenza ad iniziative che delineano una situazione internazionale squilibrata almeno quanto quella attuale: ciò sembra ad esempio verificarsi in campo economico.

Tutte queste difficoltà hanno contribuito ad identificare questa impostazione della politica americana soprattutto con Henry Kissinger. Questa personalizzazione delle iniziative di politica estera, e la concentrazione dell'iniziativa in pochissime mani, è un altro grave rischio per la stabilità di questa politica. Al limite errori o ritardi possono essere dovuti semplicemente al fatto che in quel momento Kissinger era occupato altrove: la stampa americana è piena di aneddoti in proposito.

In questo momento ci troviamo a fronteggiare una crisi che sembra voler rafforzare i più forti ed indebolire i più deboli. Tale processo non può andare avanti all'infinito neanche nella logica « mercantile » che sembra animare molti governi in questo momento. Questa stessa logica richiede che ad un certo punto i paesi ricchi finanzino con i loro surplus i paesi poveri, se non altro per garantire la propria espansione economica. In una situazione di inflazione come l'attuale, tutto ciò può preludere ad un ulteriore ciclo di instabilità e recessione, favorito dalla mancata riforma del sistema monetario internazionale. La fascia di povertà, sottosviluppo e crisi potrebbe estendersi a tal punto da minacciare la sopravvivenza di un sistema economico integrato, la libera disponibilità delle risorse, la convertibilità delle monete, la stessa pace mondiale. Forse è il maggiore difetto strutturale di questo « modello ».

La crisi potrebbe partire dal Terzo mondo, il più colpito da questa situazione. L'estrema debolezza dei paesi più duramente colpiti dalla crisi (i cosiddetti « Most Severely Affected Countries ») e l'inglobamento dei più forti all'interno del nuovo equilibrio possono forse limitare questo potenziale elemento di instabilità. Anche se i legami ideologici, culturali e politici tra Msac e paesi esportatori di petrolio non dovrebbero essere sottovalutati, e potrebbero portare a reazioni politiche apparentemente irrazionali, e pericolose.

Una crisi anche più profonda può originare da reazioni europee e giapponesi, o da reazioni sovietiche. Se le prime appaiono per il momento meno probabili, soprattutto per le divisioni politiche interne al campo europeo e per l'isolamento internazionale del Giappone, le reazioni sovietiche sono più facili e pericolose.

Negli altri capitoli di questo volume, esaminiamo alcuni aspetti particolari, settoriali e mediterranei, che sempre fanno riferimento alla politica americana. In ogni caso si tratta di problemi locali che non trovano la loro collocazione nel sistema internazionale, o che propongono un diverso assetto del sistema stesso. Lungi dal poter dominare il particolare attraverso il generale, è quest'ultimo che sempre più spesso si piega al particolare.

Appendice: Un punto di vista arabo sul Mediterraneo e la distensione

Sebbene geograficamente non sia contiguo né dell'Unione Sovietica né degli Stati Uniti, secondo la geopolitica contemporanea il Mediterraneo è l'area più sensibile al mutare degli equilibri di forze al livello globale. Ciò che alcuni chiamano « crisi mediterranea » è soprattutto un'indicazione delle inquietudini suscitate dai mutamenti politico-militari, derivanti a loro volta dalla tendenza sempre più accentuata verso la distensione.

In breve tempo praticamente tutti i paesi rivieraschi del Mediterraneo hanno assistito o stanno per assistere a cambiamenti di grande importanza. Non si può ad esempio non rendersi conto dei processi irreversibili che stanno producendosi nella crisi del Medio Oriente sin dalla guerra di ottobre. Cambiamenti istituzionali improvvisi hanno avuto luogo anche in Portogallo, Grecia, Cipro. E cambiamenti importanti avverranno probabilmente in Spagna, Jugoslavia e Tunisia una volta scomparsi i loro attuali vecchi capi di stato. Il petrolio e il gas hanno accresciuto le importazioni di questa regione in Libia e in Algeria. Nessun rimedio è stato trovato per porre fine alla cronica instabilità politica dell'Italia. E quale sarà il futuro dell'Albania dal momento che la Cina non è più un « battitore libero »? La coesione della Nato ha patito spaccature e contrattempi non solo anni fa in occasione del ritiro della Francia ma anche ai nostri giorni in Grecia, Turchia e Portogallo, e probabilmente nel futuro anche in Italia. Nel Mediterraneo, l'equilibrio di forze navali tra sovietici e americani è destinato ad acquistare una nuova importanza con la riapertura del canale di Suez.

Gli aspetti e le cause di questi cambiamenti sembrano eterogenei ma possono essere ricondotti nell'ambito di un discorso coerente. Per semplificare l'analisi seguiremo una sequenza logica invece che cronologica, che non tenga conto delle interazioni accidentali e dell'importanza relativa dei vari fenomeni che analizziamo. La distensione non implica l'eliminazione delle contraddizioni. Può essere definita meglio come un riordinamento finalizzato delle contraddizioni, dettato da un bisogno sempre maggiore di congelare le singole situazioni contraddittorie, soprattutto quelle che tutti riconoscono di comune vantaggio, quali il controllo della guerra nucleare, dell'inquinamento, di possibili carestie, ecc.

Quindi, così congelate con un sistema di reciproche costrizioni, le forme conflittuali più chiaramente autodistruttive, restano in evidenza

Ha preparato questo intervento Mohamed Sid Ahmed, redattore di « Al Ahram », Il Cairo, nell'aprile 1975 per un convegno dell'Iai.

forme di conflitto meno « intollerabili », più variegate. Molte di queste erano nascoste, represses o « assorbite » nel precedente modello mondiale bipolare, predistensione. È in questo nuovo contesto che noi assistiamo a un dispiegamento di « contraddizioni attive » che agiscono non tanto al « vertice » quanto a livelli « intermedi » e in particolare in quelle regioni dove è ancora irrisolto un complesso groviglio di scottanti problemi, con una proliferazione di agenti diversi e relativamente indipendenti tra loro, interagenti in un « feedback » cibernetico. La crisi attuale del Mediterraneo è una prova dell'andamento di questo processo.

Il Mediterraneo separa l'Europa dalle sue ex colonie africane e asiatiche. La seconda guerra mondiale che, almeno nel teatro mediterraneo, vide contrapposte le varie potenze coloniali, indebolì il sistema coloniale. Ciò diede un potente impulso ai movimenti di liberazione nazionali, anche se sino alla fine della guerra soltanto pochi dei paesi rivieraschi meridionali ed orientali del Mediterraneo furono in grado di raggiungere l'indipendenza formale.

Negli anni del dopoguerra, la guerra fredda non ha arrestato il processo di decolonizzazione. L'area che comprendeva da una parte i paesi a capitalismo avanzato e dall'altra i paesi socialisti, fu sottoposta a una intransigente polarizzazione organizzata, grosso modo, secondo le linee raggiunte dalle truppe sovietiche e occidentali alla fine della guerra e fu estesa a tutti i paesi dell'Europa mediterranea, i cui paesi non comunisti vennero inclusi nell'area Nato. Ma al di là di questa zona di confronto diretto, la guerra fredda favorì più che scoraggiare la ricerca di nuovi equilibri.

I movimenti nazionali di liberazione furono portati a considerare il campo socialista come un obiettivo alleato nella loro « battaglia contro l'imperialismo ». Allo stesso modo i paesi socialisti videro nell'aiuto ai movimenti nazionali di liberazione un vero e proprio deterrente contro « l'accerchiamento capitalistico » e un mezzo per « indebolire l'imperialismo e il capitalismo nei loro legami più deboli » al di fuori della zona di « polarizzazione satura ». In questo contesto l'adozione di politiche coloniali tradizionali affrettò piuttosto che ritardare le « defezioni » dalla zona di influenza occidentale. Da questo processo emerse una nuova situazione: durante gli anni cinquanta e sessanta la maggior parte delle ex colonie divennero stati indipendenti.

Per affermare il loro non impegno rispetto ai due blocchi, i nuovi stati si sono costruiti una filosofia definita dapprima di neutralismo positivo, in seguito di non allineamento. Dei tre paesi che hanno favorito questo sviluppo, ognuno con le sue motivazioni specifiche, due erano mediterranei: la Jugoslavia e l'Egitto. In seguito il non allineamento fu accettato da tutti i paesi del Terzo mondo non vincolati da patti e da tutti i paesi non europei del Mediterraneo con la sola eccezione di

Israele, e divenne quindi la pietra angolare della sovranità per quelle isole mediterranee che hanno acquistato dignità di stato: Cipro e Malta. Questo cambiamento nella condizione dei paesi del Terzo mondo durante il periodo precedente alla distensione, non fu però né lineare né completo.

Non fu lineare: frammenti del mondo occidentale si coagularono in Africa e nel Mediterraneo sotto forma di stati di emigrazione europea: Algeria, Rhodesia, sud Africa. Nel Mediterraneo occidentale, l'Algeria, stato di emigrazione francese, si sfasciò nel 1962. In compenso, la fine del mandato britannico sulla Palestina nel 1948, portò alla creazione di uno stato ebraico, visto non solo dagli arabi come un ulteriore stato « di emigrazione ». Il rifiuto arabo di accettare Israele, cui rispose una sistematica politica espansionistica, ha creato le basi di una crescente instabilità nel Mediterraneo orientale, a partire soprattutto dalla guerra del 1967. Fino all'ottobre del 1973, un paio di anni dopo l'inizio della distensione, il conflitto araboisraeliano fu l'ultima situazione di crisi a mantenere quelle caratteristiche di tensione e di polarizzazione proprie della guerra fredda.

Non fu completo; non tutti gli stati africani ottennero l'indipendenza durante il periodo della guerra fredda. È però probabile che la decolonizzazione si completi nella logica della distensione. Non è un caso che una componente fondamentale della crisi del Mediterraneo oggi sia rappresentata dal collasso del colonialismo portoghese e che il problema del Sahara spagnolo sia giunto a un punto critico. Un regime non colonialista in Portogallo non può permettersi di alienarsi i settori politici di sinistra e potrà difficilmente mantenere le sue precedenti relazioni con la Nato.

Il crollo del colonialismo tradizionale non significò che il mondo occidentale era pronto ad abbandonare il controllo sulle materie prime indispensabili fornite dal Terzo mondo. In effetti il cambiamento veniva tollerato a condizione che non intaccasse le forme e mantenesse inalterati i contenuti. Non si voleva mettere a rischio una struttura mondiale imperniata su un nucleo centrale di paesi industrializzati intorno a cui doveva girare il resto del mondo. Questa struttura era mantenuta fra l'altro anche grazie alla disparità crescente tra i prezzi dei prodotti finiti e quelli delle materie prime. Quando la guerra di ottobre creò l'occasione per quadruplicare il prezzo del petrolio nel giro di un anno, fu il segno evidente che l'era delle materie prime a basso costo stava per finire.

In effetti la domanda di materie prime ha mantenuto la sua tendenza crescente, e per la prima volta dopo molti anni, il loro prezzo tende a crescere più velocemente di quello dei prodotti finiti. Le materie sintetiche non possono sostituire le materie prime: la loro

produzione è infatti basata sull'utilizzazione di una più grande gamma di materie prime. Sempre più il venditore, e cioè i paesi in via di sviluppo, sta acquistando un potere decisivo. Tale tendenza è inoltre accelerata da livelli di consumo senza precedenti nei paesi consumatori, livelli favoriti probabilmente dalla stessa atmosfera psicologica di distensione. Ma con questa modifica dei prezzi la decentralizzazione mondiale rischia di non restare un fatto formale. Vi è però un'ambiguità, e consiste nel fatto che nel lungo periodo tale sviluppo può essere sia sfavorevole ai paesi a avanzato sviluppo industriale, che possono trovare più economico esportare impianti industriali che importare costose materie prime (almeno nelle industrie inquinanti o in quelle che richiedono manodopera a basso costo), sia ai paesi in via di sviluppo interessati ad una rapida industrializzazione. Questo è un esempio tipico di ricomposizione delle contraddizioni secondo le nuove regole della distensione.

Tuttavia nel breve termine, questa lotta per superare la divergenza dei prezzi, ha acuitizzato l'inquietudine economica nei paesi occidentali sviluppati. Non volendo diminuire i profitti, i prezzi al consumatore si sono alzati vertiginosamente con le inevitabili conseguenze: inflazione galoppante, diminuzione della produzione industriale, disoccupazione e recessione strisciante. L'instabilità economica tende ad aggravare l'instabilità politica e minaccia la coesione e la sistemazione militare nel mondo occidentale. Ciò a sua volta influirà necessariamente sull'area mediterranea, come si è già visto nel caso dell'Italia.

Un esempio vistoso illustra questa minaccia alla coesione dell'occidente: l'aumento del prezzo del petrolio (che prima dell'ottobre '73 era di 1,99 dollari al barile) ha rappresentato naturalmente un grave onere per il consumatore europeo di petrolio arabo, ma non ha costituito uno svantaggio per gli Usa. Ha invece aumentato i profitti dei più forti. Inoltre gli alti prezzi hanno creato nel mercato mondiale una situazione competitivamente favorevole ai beni americani rispetto a quelli europei e giapponesi che dipendono maggiormente dal petrolio arabo. Inoltre si ritiene che il raffronto dei prezzi del petrolio con i prezzi delle fonti alternative di energia sia un incentivo allo sviluppo di queste fonti di energia, prima che si esauriscano i depositi di petrolio.

Nel 1950, agenzie occidentali prevedero che intorno al 1975 l'energia nucleare sarebbe diventata competitiva. Questa ipotesi non ha comunque avuto seguito perché dato il basso prezzo del petrolio non c'era nessuna urgenza reale che spingesse a investire in una fonte alternativa di energia. La crisi energetica non ha messo in evidenza una incapacità di rispondere ad una domanda crescente, per scarsità di materie prime, quanto la strozzatura creata dalla disparità tra il prezzo delle materie prime e quello dei prodotti finiti.

Gli americani hanno valutato a 7 dollari il loro prezzo ottimale di un barile di petrolio. Questo prezzo fu fissato dai paesi dell'Opec nell'incontro di Teheran nel dicembre 1973. Quando nel 1974 i prezzi superarono questa soglia, aleggiò la minaccia dell'intervento militare americano nei paesi produttori. Ciò ha vieppiù alimentato le tensioni e le crisi nell'interno dell'alleanza militare occidentale.

Non c'è dubbio che esiste una correlazione precisa tra l'acutizzarsi della crisi energetica (che coinvolge rapporti attraverso il Mediterraneo tra paesi consumatori e paesi produttori) e la faticosa ricerca di una soluzione della crisi mediorientale. È per affrontare questa nuova situazione che la Comunità europea è così ben disposta a promuovere il dialogo euroarabo e che Kissinger si è impegnato in una tanto attiva diplomazia, dopo la guerra di ottobre. Prima della guerra, la situazione di stallo impediva agli Stati Uniti di conciliare efficacemente le loro relazioni speciali con Israele con l'esigenza di mantenere un ruolo per la fissazione del prezzo e la regolamentazione del flusso di petrolio dai paesi arabi. Quando la Siria e l'Egitto intrapresero la guerra, l'interesse della diplomazia americana fu quello di ricomporre le contraddizioni, provvedendo a modificare le caratteristiche da « guerra fredda » di quel conflitto, così che il conflitto stesso nel nuovo contesto, non si trasformasse in un passivo, contrario sia agli interessi economici, regionali e globali, sia agli interessi strategici americani.

In realtà il nuovo clima politico, che abbiamo chiamato distensione, ha suscitato nel Mediterraneo un gran numero di problemi per il mondo occidentale:

— se Israele dovesse ritirarsi dai territori arabi occupati, la sua sopravvivenza dovrebbe essere garantita;

— se la guerra di ottobre dovesse ulteriormente approfondire le ragioni della tensione tra l'Europa e gli Usa, la coesione occidentale dovrebbe essere consolidata;

— benché la stabilità economica dell'Europa la renda ben poco vogliosa di scontrarsi con i paesi produttori, la stessa Europa ritiene che l'alleanza militare atlantica deve essere mantenuta;

— se la riapertura del canale di Suez avvantaggia la strategia navale sovietica, l'occidente è altrettanto interessato ad evitare ogni modifica dell'equilibrio delle forze, a svantaggio della sua precedente posizione.

La ricomposizione delle contraddizioni ha avuto le sue implicazioni militari nella misura in cui la precedente situazione della Nato nell'area mediterranea ne è stata profondamente colpita. Ciò ha portato al tentativo di eliminare la posizione di non allineamento di Cipro. Invece di consolidare la posizione della Nato questo tentativo ha provocato la caduta della giunta militare in Grecia, la rottura delle relazioni tra la

Grecia e la Nato, ha aumentato le tensioni intercomunitarie a Cipro e ha comportato nuovi problemi tra la Nato e la Turchia, a seguito dell'intervento militare turco a Cipro.

La conseguenza della crisi di Cipro è significativa: non è contrastando ma affrontando le esigenze di un mondo piú diversificato, piú decentralizzato dopo la distensione, che le crisi possono essere evitate. Ciò è particolarmente vero per il Mediterraneo, punto di incrocio di una rete di problemi scottanti di portata mondiale.

III. I paesi arabi e le superpotenze: due punti di vista

La grande politica e il Medio Oriente

Sarebbe molto diverso, sia sul piano dell'analisi che andremo a svolgere, sia sul piano delle conclusioni da trarne, se ritenessimo che le relazioni tra le superpotenze nell'area mediterranea e mediorientale siano stabili in termini di distensione o pensassimo invece che essi portino ancora il peso della guerra fredda. Si potrebbe probabilmente dire che se non si risolve la crisi del Medio Oriente e non si crea una stabilità durevole nel Mediterraneo orientale, non solo la distensione sarà sempre minacciata su scala globale, ma potrebbe riemergere in nuove forme la polarizzazione della guerra fredda. Infatti il Medio Oriente e il Mediterraneo orientale rappresentano, a differenza dell'Asia sudorientale, un'area nevralgica di confronto fra le superpotenze; ed un eventuale conflitto in questa area avrebbe conseguenze di vasta portata per l'economia e la pace mondiali.

Il ritiro americano dall'Asia sudorientale ha posto fine ad una delle situazioni di maggior frizione tra le superpotenze nel Terzo mondo; e l'accordo di Helsinki ha aperto la via ad un miglioramento delle relazioni in Europa. Ma il Mediterraneo e il Medio Oriente rimangono l'area in cui la possibilità di un confronto e di un conflitto tra le superpotenze è ancora reale e grande.

** Pubblichiamo qui di seguito la relazione presentata da Hisham Sharabi, direttore del « Journal of Palestine Studies » di Beirut, al Convegno del Club 2000 « Italia, Europa, Mediterraneo » (novembre 1975), e il testo di una relazione tenuta da Boutros Boutros-Ghali presso l'Iai nella primavera del 1975.*

La politica sovietica in Medio Oriente, a differenza di quella statunitense, è stata caratterizzata da una prospettiva di lungo periodo. L'atteggiamento sovietico, a differenza di quello americano, è ben poco cambiato dalla fine della seconda guerra mondiale. Per esempio, mentre gli americani hanno mostrato una propensione a reagire violentemente, e spesso emozionalmente ai mutamenti della politica mediorientale, i sovietici hanno mantenuto freddezza e misura, anche in situazioni molto difficili. Nel 1955 l'Unione Sovietica riuscì a concludere con l'Egitto il primo accordo per la fornitura di armi in seguito all'inatteso diniego in proposito opposto a Nasser dagli americani, e nel 1960 intraprese la costruzione della grande diga di Asswan dopo che il segretario di stato Dulles ebbe bruscamente ritirato il sostegno americano all'iniziativa.

L'Unione Sovietica, da quando è diventata una potenza in Medio Oriente, ha affrontato i problemi della regione seguendo una linea di condotta molto coerente. Questa caratteristica è risultata particolarmente evidente nell'atteggiamento da essa mantenuto circa il conflitto arabo-israeliano e nelle sue relazioni con l'Egitto. Nonostante sia stata sottoposta a forti pressioni egiziane, dopo la morte di Nasser, l'Unione Sovietica ha conservato relazioni amichevoli e corrette in tutta la regione. Né l'espulsione dei tecnici sovietici nel 1972, né la crescente amicizia tra Egitto e Stati Uniti hanno indotto l'Unione Sovietica ad adottare misure di ritorsione tali da provocare una seria rottura con l'Egitto. Dopo la guerra d'ottobre, quando il vento mediorientale cominciò a soffiare in favore degli americani, le relazioni americane con l'Egitto migliorarono. La reazione sovietica a questo mutamento è stata calma e realistica. Evitando di attaccare o criticare l'Egitto, l'Unione Sovietica cercò di consolidare i suoi rapporti con la Siria, l'Irak e l'Olp; e di stabilire nuove relazioni con la Libia. E per quanto concerneva il conflitto arabo-israeliano auspicò dei negoziati sulla base di quella che era sempre stata la sua posizione sul problema.

La politica statunitense in Medio Oriente è stata caratterizzata da una profonda fiducia nell'azione militare. Ciò si può ravvisare nella pratica diretta e indiretta di questa politica, come lo sbarco del 1958 in Libano e l'uso della sesta flotta durante la guerra civile in Giordania nel 1970. O anche nel mantenimento della supremazia militare israeliana a prezzo di un aiuto militare apparentemente illimitato. Si tratta di un aspetto della politica globale degli Usa che mira a contenere l'Unione Sovietica (e il « Comunismo internazionale ») mediante la dissuasione e l'intervento diretto, e a mantenere la supremazia americana nel mondo libero.

La politica americana in Medio Oriente, all'indomani della seconda

guerra mondiale, invece di recare stabilità alla regione, contribuì alla sua polarizzazione in stati « moderati » e « radicali ». Gli stati radicali, come l'Egitto (sotto Nasser) e la Siria, furono considerati non amichevoli verso gli Stati Uniti in quanto essi si rifiutavano di entrare a far parte delle alleanze militari promosse dagli americani, preferendo il non-allineamento. Gli stati moderati, cioè quelli che assunsero una posizione pro-americana, come la Giordania e la Arabia Saudita, vennero considerati come parte del mondo libero. L'ossessione americana di quell'epoca dei patti regionali di difesa e del comunismo internazionale, portò gli artefici della politica americana a sottovalutare l'elemento centrale di instabilità del settore, il conflitto arabo-israeliano, e a concentrarsi su una minaccia che era periferica ed irrealistica per gli abitanti della zona. La rapida vittoria di Israele nel 1967 determinò nel Congresso americano e nell'amministrazione Johnson la convinzione che sostenere un Israele forte fosse la migliore garanzia a tutela dello status quo nel Medio Oriente e a salvaguardia degli interessi americani nella regione. Il flusso delle armi americane verso Israele cominciò all'inizio del 1968 per poi continuare ininterrottamente fino ad oggi. Sebbene la posizione degli Stati Uniti, stando all'esposizione formale del piano Rogers (1969), fosse favorevole al ritiro di Israele dai territori occupati e ad una pace giusta e durevole, fondata sull'integrità territoriale di tutti gli stati della regione, essi non fecero alcun serio sforzo per realizzare questi obiettivi. Né il presidente Johnson, né il presidente Nixon si preoccuparono per la continua sfida, da parte israeliana alle risoluzioni Onu, che era anche una sfida alla posizione ufficiale degli Stati Uniti.

Sarebbe stato lecito attendersi che, in seguito alla guerra dell'ottobre 1973, gli artefici della politica americana rivedessero due assunti che perduravano fin dal conflitto del 1967 e cioè che la stabilità dello status quo nel Medio Oriente potesse essere preservata da Israele, e che la soluzione del conflitto potesse essere rimandata all'infinito. Dopo la guerra di ottobre, la politica mediorientale americana apparve ancor più influenzata da problemi interni di quanto non lo fosse in precedenza. Alcuni osservatori giunsero a considerarla una funzione delle vicende politiche interne americane.

In ogni caso, al punto in cui era, la politica statunitense mirò a tre obiettivi: mantenere lo status quo conservando ad Israele la superiorità militare; sostenere i regimi arabi « moderati »; assicurare la continuità dei rifornimenti di petrolio; e contenere l'influenza sovietica ripristinando il dominio americano nel settore.

Ho detto prima che le relazioni tra le superpotenze nel Medio Oriente e nel Mediterraneo sono soprattutto una funzione delle relazioni globali tra di esse. È opinione generalmente condivisa che si stia

attualmente entrando in una nuova fase dei rapporti mondiali destinata a mutare radicalmente la struttura di potere e di ricchezza che ha finora sancito il dominio dei paesi industrializzati dell'Europa e del nord America. Pertanto il contrasto tra paesi produttori di petrolio e paesi industrializzati consumatori non si limita al prezzo del petrolio. Le regioni strutturali piú profonde del confronto che si sta delineando sono offuscate da fenomeni superficiali. Come ha detto il professor Geoffry Barraclough: « Il problema che oggi ci troviamo ad affrontare non è piú il petrolio, né il suo prezzo, ma il conflitto tra due irriducibili concezioni di quello che deve essere un giusto assetto del mondo »¹.

In questo conflitto Kissinger sta cercando di preservare globalmente lo status quo che dura dalla fine della seconda guerra mondiale e in cui gli Stati Uniti hanno avuto un ruolo d'indiscusso dominio. L'Unione Sovietica, da parte sua, s'accontenta di stare a guardare lo sviluppo di un processo storico che la teoria marxista ha previsto. E cosí, mentre gli Stati Uniti lottano per conservare il vecchio assetto mondiale che si sgretola, L'Unione Sovietica trae vantaggio politico dai loro insuccessi.

In seguito alla guerra d'ottobre e all'improvviso scossone subito dal sistema economico mondiale, gli Stati Uniti hanno cercato di proteggere la loro economia a danno dell'Europa occidentale e del Giappone, approfittando dell'aumento dei prezzi del petrolio. Essi hanno tentato di rafforzare la loro posizione contro l'Unione Sovietica e i paesi produttori di petrolio, servendosi delle derrate alimentari: « la loro arma segreta nella guerra fredda che si sta sviluppando »². Negli Stati Uniti alcuni credono che il loro governo possa forzare la mano dei paesi produttori di petrolio mediante « un uso accorto della piú importante materia prima del mondo, il cibo, che è sotto il suo controllo »³. Gli Stati Uniti cercano di tutelare l'ordine esistente piú direttamente (in Medio Oriente e nel Mediterraneo) riservandosi la possibilità di intervenire militarmente. Ho partecipato recentemente ad alcune conferenze negli Stati Uniti in cui ben noti politologi ed economisti discutevano, con aria seria e compunta, le ipotesi piú ridicole di intervento e di occupazione. Ed è ben noto che il Pentagono ha dei piani di emergenza per l'invasione della Libia e di altri paesi arabi produttori di petrolio situati nel Golfo.

Nella lotta che si sta profilando, la politica sovietica continuerà probabilmente ad essere passiva piú che attiva, piú difensiva che aggressiva, non per debolezza o impreparazione. In realtà, dal punto di vista dell'Unione Sovietica, la storia lavora a suo favore in Medio Oriente e nel Mediterraneo. Visti in questa prospettiva, gli Stati Uniti

¹ « New York Review of Books », agosto 1975, p. 29.

² Barraclough: Vedi nota precedente, p. 25.

³ James P. Grant & Richard N. Gardner (a cura di), *The World Food and Energy Crisis*, Institute of Man and Science, p. 35.

sono destinati ad invischiarsi sempre più in crisi politiche ed economiche di portata mondiale mentre con l'accelerarsi di questo processo, saranno costretti a ricorrere a pressioni economiche nei confronti dei paesi industrializzati rivali, l'Europa occidentale e il Giappone, a rifiutare forniture alimentari a paesi affamati e riottosi, ed ad affidarsi in misura crescente alla forza militare nelle aree che non riescono a controllare.

LA QUESTIONE DEL PETROLIO E LA POLITICA ARABA

In tutta questa faccenda il Medio Oriente gioca un ruolo determinante, sia perché vi giacciono le principali riserve petrolifere del mondo, sia perché è il punto nevralgico di confronto fra le superpotenze. È stato accertato, fuori di dubbio, che nei prossimi dieci o quindici anni il mondo continuerà a dipendere in misura crescente dal petrolio. Come ha detto Melvin Gurtove, uno specialista:

« Nonostante la scoperta di nuovi giacimenti di petrolio e di nuove fonti di energia, in futuro il fabbisogno dell'Europa occidentale e del Giappone e quello degli Stati Uniti, che già consumano il 31 per cento del petrolio mondiale, cresceranno enormemente. Calcoli recenti indicano un saggio di sviluppo del consumo petrolifero pari all'84 per cento per gli Stati Uniti; al 125 per cento per l'Europa occidentale, e ad una percentuale ancor maggiore per il Giappone, negli anni dal 1970 al 1985. Nel corso di questo periodo, si prevede che la produzione petrolifera nordamericana diminuirà, mentre quella mediorientale registrerà un aumento costante. In poche parole, il petrolio del Medio Oriente assumerà un'importanza ancor più grande per le economie capitalistiche sviluppate, nell'arco dei prossimi decenni, di quanta non ne abbia avuta in quelli passati »⁴.

Di conseguenza il potere dei possessori di petrolio seguirà ad ingrandirsi, economicamente, finanziariamente, nonché politicamente. E in seguito al mutamento verificatosi nel sistema politico ed economico internazionale, dove l'accesso alle risorse ha sostituito per importanza l'accesso ai mercati, il rapporto di forze internazionali ha cominciato a modificarsi a favore dei paesi ricchi di risorse. In prima linea, fra questi, sono i paesi arabi che, a partire dalla guerra di ottobre, hanno cominciato a formare un blocco politicamente ed economicamente compatto il cui peso negli affari mondiali si fa già sentire.

Vale la pena di notare che, secondo recenti stime, l'accumulazione di ricchezze finanziarie da parte dei paesi dell'Opec (di cui i produttori arabi sono la maggioranza) raggiungerà i 250 miliardi di dollari nel

⁴ *The United States against the Third World*, New York, 1974, pp. 15-16.

1980 (in dollari del 1970). Gli eventi dell'anno scorso, hanno già mostrato fino a che punto questi paesi possano direttamente influenzare il sistema economico e monetario internazionale e quanto poco resti da fare ai paesi industrializzati. Il piglio feroce assunto da Kissinger verso i produttori di petrolio si è finora rivelato inefficace, e gli Stati Uniti non avranno per il momento altra scelta che allinearsi agli europei e ai giapponesi nel fare conciliante con cui essi affrontano il problema.

È ben noto che il nocciolo della crisi in Medio Oriente sta nel conflitto arabo-israeliano. La formula per la risoluzione di questo conflitto è nata da un accordo della comunità internazionale ed ha ricevuto l'adesione tanto degli Stati Uniti quanto dell'Unione Sovietica. Questa formula indica tre condizioni fondamentali al fine di ottenere una soluzione: primo, il ritiro israeliano dai territori arabi occupati; secondo, il ristabilimento dei diritti palestinesi alla sovranità e all'autodeterminazione; e terzo, la salvaguardia della sicurezza e dell'integrità territoriale di tutti gli stati della regione.

Da parte loro gli stati arabi e l'Olp hanno accettato queste condizioni. Ma Israele ha dichiarato che si ritirerà solo in parte dai territori occupati, per ragioni vitali di sicurezza, e che non riconoscerà le richieste palestinesi. Dal punto di vista d'Israele, gli accordi interinali del 1974 e 1975 con Egitto e Siria costituiscono significative concessioni territoriali; Israele preferirebbe attendere ancora alcuni anni prima di fare ulteriori concessioni e di compiere altri passi verso un accordo definitivo.

Per gli stati arabi, gli accordi interinali rappresentano soltanto il primo passo verso il ritiro totale di Israele e l'accordo definitivo. Pertanto, congelare la situazione, come intende fare Israele, significherebbe ritornare allo stato di né pace né guerra, che spinse gli arabi, nel tentativo di modificarlo, a far la guerra del '73. Questo punto morto tra le due posizioni porterebbe, con ogni probabilità, ad una nuova guerra. sia Israele che gli stati arabi si sono dedicati al rafforzamento dei propri apparati militari; ed ora essi sono, sui due fronti, ben più forti di quanto non fossero prima della guerra d'ottobre. Inoltre ambedue le parti hanno dichiarato di esser pronte a sostenere la guerra. Dunque la volontà e la capacità ci sono, non manca che il pretesto o la provocazione per aprire le ostilità. La prossima guerra scoppierebbe quasi certamente all'improvviso, come un colpo preventivo sferrato da una delle due parti. Una guerra di logoramento, se mossa da una delle due parti, si tramuterebbe rapidamente e inevitabilmente in una guerra totale.

Una quinta guerra arabo-israeliana, a parere di ognuno, avrebbe conseguenze incalcolabili per la regione e per il mondo intero. Alla lunga, avrebbe poca importanza se Israele dovesse uscirne vittorioso; la devastazione che i due contendenti sono in grado di infliggersi reciproca-

mente annullerebbe ogni eventuale successo conseguito dall'uno o dall'altro. Dal punto di vista politico la guerra è probabilmente inutile, non potendo che alterare minimamente l'attuale situazione politica.

Una nuova guerra arabo-israeliana implicherebbe quasi certamente un embargo petrolifero. Quali che fossero le circostanze, anche se gli Stati Uniti non organizzassero un ponte aereo per rifornire di armi Israele, come fecero nella guerra d'ottobre, i paesi arabi produttori di petrolio userebbero, probabilmente, l'arma del petrolio. E c'è sempre la possibilità che, qualora venga imposto un embargo petrolifero, gli Stati Uniti intervengano militarmente. A giudicare dalle dichiarazioni fatte da esponenti del governo americano negli ultimi mesi, la possibilità di tale intervento da parte degli Stati Uniti, non va esclusa. Ancor più problematico è dire quale sarebbe la risposta sovietica ad una simile mossa.

In uno studio pubblicato l'estate scorsa a Washington dall'American Enterprise Institute si avverte che un'eventuale quinta guerra arabo-israeliana, se dovesse scoppiare, potrebbe portare ad una guerra nucleare in quel settore. Gli autori di questo studio⁵ ritengono che se non si dovesse addivenire ad un accordo di pace in Medio Oriente, il conflitto potrebbe scoppiare in qualsiasi momento. Essi avanzano una serie di ipotesi in cui potrebbe verificarsi l'uso di armi nucleari, e giungono alla conclusione che una guerra in Medio Oriente « potrebbe facilmente divenire un conflitto nucleare di proporzioni mondiali, un immenso rogo che tutto arderebbe fino a divorare se stesso⁶ ».

VERSO UN ACCORDO?

Quali sono le speranze di un accordo politico e di pace in Medio Oriente?

Nonostante convengano sulle condizioni di base per l'accordo, Stati Uniti e Unione Sovietica non concordano ancora su alcuni importanti aspetti. Sebbene le loro divergenze vertano più che altro su questioni di metodo, esse implicano anche alcuni problemi sostanziali. La divergenza sulla questione se andare ad un accordo per gradi o se stipularne uno globale, implica anche una divergenza sulla natura dell'accordo da raggiungere. L'Unione Sovietica, insistendo per convocare la Conferenza di Ginevra, ha sostenuto che il metodo graduale non può condurre le parti ad un accordo globale; e che il metodo parziale rimanderà solo temporaneamente la crisi in Medio Oriente, ma alla fine manterrà la polarizzazione in due campi.

⁵ Robert J. Pranger and Dale R. Tahtinen, *Nuclear Threat in the Middle East*, Washington, 1975.

⁶ *Ibid.*, p. 57.

Gli Stati Uniti hanno avuto via libera col metodo graduale perché esso era ben accettato sia ad Israele che all'Egitto. Ciò ha consentito a Kissinger di limitare il ruolo sovietico nella marcia di avvicinamento alla pace, riuscendo così a ritardarla.

Appare oggi chiaro che, sia o non sia il metodo graduale preferibile al metodo globale, si è giunti al punto in cui la Conferenza di Ginevra costituisce l'unica via per negoziare un accordo definitivo. Il massimo che Kissinger potesse realizzare, con la sua spola diplomatica, è stato già realizzato, e le possibilità del metodo graduale si sono esaurite. Gli Stati Uniti da soli non sono in grado di condurre le parti ad un accordo globale; occorre che l'Unione Sovietica prenda parte al negoziato. E questa partecipazione può trovar posto solo nel contesto di un accordo globale, come è previsto dalla Conferenza di Ginevra.

Esistono, così sembra soprattutto negli Stati Uniti, dei fraintendimenti circa l'atteggiamento arabo verso una composizione del conflitto arabo-israeliano. Si è diffusa l'idea, implicita nei negoziati in corso, che sia possibile rimandare il conflitto senza arrivare ad una vera soluzione. Ma tenere in piedi il movimento diplomatico non basterà.

Un altro malinteso alimentato da Washington vuole che i paesi produttori di petrolio, ansiosi di sbarazzarsi di un problema che dura da 27 anni, accetteranno ogni accordo purché appaia fattibile. « The Economist » in un numero speciale del maggio scorso, si è spinto tanto lontano da insinuare che perfino sul ripristino di Gerusalemme araba, una rivendicazione che gli arabi pongono al centro di ogni ipotesi di accordo, si potrebbe sorvolare se le circostanze fossero favorevoli. Sono idee molto fantasiose e ben difficilmente si tradurranno in realtà.

Gli Stati Uniti sono stati particolarmente ostili nel loro atteggiamento verso i palestinesi. Sebbene il diritto dei palestinesi all'autodeterminazione e alla sovranità abbia trovato riconoscimento presso la comunità internazionale, gli Stati Uniti si sono nettamente rifiutati di estendere loro ogni sorta di riconoscimento. L'iniziativa di Kissinger ha precluso ai palestinesi la partecipazione ai negoziati ed ha affidato la soluzione del « problema palestinese » agli stati arabi e ad Israele. Egli ha rifiutato di riconoscere l'Olp come rappresentante legittimo del popolo palestinese, mettendo in chiaro che gli Stati Uniti tratteranno soltanto con i governi costituiti.

Occorre sottolineare una caratteristica fondamentale del conflitto arabo-israeliano. La si può descrivere così: la radice del conflitto non è altro che il problema palestinese, e il problema palestinese è un problema arabo, e non esclusivamente palestinese. Non è il numero dei palestinesi o la forza della loro artiglieria a farne un fattore cruciale nell'assetto politico della regione. Piuttosto il fatto è che il problema palestinese ha radici profonde nella psicologia nazionale del popolo

arabo e non sembra potersi estinguere se non si arriva ad un accordo che tenga conto delle legittime e lontane aspirazioni dei palestinesi.

L'ultima guerra arabo-israeliana portò ad un confronto tra le superpotenze ed avrebbe potuto scatenare un conflitto nucleare; essa causò l'embargo petrolifero che innescò una crisi economica mondiale.

Negli ultimi due anni gli Stati Uniti non hanno fatto che ottenere insuccessi nel tentativo di risolvere i problemi creati dalla guerra d'ottobre. Seguendo una linea dura sul problema del petrolio, gli Stati Uniti hanno esacerbato, piú che ridurre, la tensione tra paesi industrializzati e paesi produttori di petrolio. E insistendo su un accordo parziale piú che su uno globale circa il conflitto arabo-israeliano, hanno ridotto le sue possibilità di definitiva soluzione e aumentato il rischio di una guerra.

C'è attualmente una crepa sempre piú visibile nelle relazioni tra Europa e Stati Uniti, a proposito della crisi energetica. Sono emerse due posizioni; una, che potrebbe definirsi la posizione atlantica, è rappresentata dalla linea dura americana; e l'altra è la posizione francese, che potrebbe definirsi la posizione mediterranea, favorevole alla conciliazione ed alla cooperazione piuttosto che al confronto e alla forza. La differenza fra le due posizioni è fondamentalmente di metodo e strategia; ma nasce anche da una differenza d'interessi. L'interesse degli stati atlantici e quello degli stati mediterranei coincidono in una serie di settori vitali, il che ci autorizza a parlare dell'Europa e dell'ovest come di un unico sistema e contemporaneamente spiega l'inclusione dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo settentrionale nel mondo atlantico e nella Nato. Ma ci sono settori rilevanti in cui gli interessi divergono. Soltanto recentemente, sotto la spinta di difficoltà economiche e politiche, ciò è divenuto chiaro. Il generale De Gaulle, il primo statista europeo a dare forma compiuta a questa divergenza d'interessi, avviò nuove strategie politiche e aprí la strada a nuove relazioni con l'Unione Sovietica e il mondo arabo. Questo punto di vista non corrisponde piú esattamente a quello della Francia o alle linee della politica estera francese; è stato adottato in una forma o nell'altra da tutti i paesi mediterranei del nord.

I pochi anni che restano di questo decennio assisteranno a decisioni di portata storica mondiale. Se le tensioni della guerra fredda permarranno nei nuovi rapporti che si vanno instaurando e il vecchio monopolio del potere e della ricchezza sarà mantenuto e consolidato, o se invece si affermerà un nuovo ordine di cooperazione ed interdipendenza fondato su rapporti di eguaglianza ed amicizia, tutto dipende da chi prevarrà, se saranno i fautori della posizione atlantica o i fautori di quella mediterranea, a risolvere i problemi che il Mediterraneo e il Medio Oriente oggi ci pongono.

Una politica per gli stati arabi

Questa relazione di Boutros-Ghali sul conflitto mediorientale si articola secondo quattro temi di riflessione:

1. Tema: Che pensa l'arabo di se stesso oggi? Come vede il suo futuro nei prossimi anni?

2. Tema: Come si stabilirà il nuovo equilibrio di forze inter-arabe?

3. Tema: Come utilizzeranno gli arabi l'arma del petrolio, se la congiuntura li porterà ad utilizzare tale arma?

4. Tema: Che cosa vogliono esattamente i palestinesi?

Il primo tema è l'immagine che gli arabi si fanno di se stessi e che cosa pensano: come immaginano gli arabi, oggi, il loro destino, il loro avvenire e l'avvenire del loro confronto con lo stato sionista?

Mi affretto a concordare con la premessa comune a tutta una certa letteratura politica contemporanea, cioè che tutto è cambiato dopo la guerra dell'ottobre '73.

Sul piano politico gli arabi sono riusciti a presentare un fronte unito, e ciò malgrado alcune difficoltà marginali (e vedremo subito perché le considero difficoltà marginali): la Libia, per esempio, l'Irak, ma l'Irak sta comunque cambiando atteggiamento, la Repubblica di Aden.

Sul piano militare gli arabi hanno saputo utilizzare la tecnologia militare moderna e, cosa importante, questo fatto li ha portati a dimenticare l'umiliazione militare del giugno '67.

Sul piano economico hanno utilizzato l'arma del petrolio con successo, ma è ancora più importante che siano riusciti a dare una certa credibilità alla possibilità di una nuova utilizzazione di questa arma nel futuro.

Un'altra trasformazione è avvenuta su un piano che chiamerei psicodiplomatico: gli arabi sono stati portati ad ammettere l'esistenza dello stato di Israele a partire da una vittoria politico-militare e da una posizione di forza.

Un sentimento reale di ottimismo esiste nel mondo arabo, che ho avuto occasione di percorrere recentemente: il sentimento che, in questo confronto, il futuro è a favore del mondo arabo, sentimento che è sempre esistito ma che oggi è più preciso: superiorità numerica, 120 milioni contro 2 o 3 milioni; superiorità dal punto di vista finanziario; superiorità dal punto di vista internazionale: l'Africa, l'Asia, il mondo islamico, i non allineati, la Cina ed in una certa misura l'Europa occidentale sono a favore delle tesi arabe moderate. Infine la sensazione, ci tengo a sottolineare che si tratta di una sensazione, che le ricchezze si

* Boutros Boutros-Ghali è professore presso l'Università del Cairo e direttore del periodico di politica estera « Al Iktisadi ».

stiano spostando da nord a sud. Questo sentimento di fiducia, di sicurezza, di ottimismo domina il mondo arabo e direi che ha come fonte principale il fatto che per la prima volta gli stati arabi sono arrivati a stabilire un fronte comune.

Sorge un problema: manterranno anche in futuro questo fronte comune, di fronte alla potenza americana, di fronte soprattutto all'usura del tempo o dell'inazione? Questa domanda ci porta ad affrontare il secondo tema, l'equilibrio delle forze interarabe.

Per comprendere il problema dell'equilibrio delle forze interarabe (che per me è essenziale, mentre è stato sottovalutato nello studio dei differenti conflitti o delle differenti fasi del conflitto che oppone il mondo arabo allo stato di Israele) bisogna ritornare un po' indietro nel tempo, e ricordare che il momento della creazione della comunità araba risale appena al 1945, si tratta quindi di una creazione molto recente.

La base di questa comunità araba è stata una alleanza tra l'Egitto ed il Regno Saudito e questa associazione si opponeva in un certo senso al gruppo ascemita, cioè alla Transgiordania e all'Irak. Si avevano inoltre due stati isolazionisti, ossia che non partecipavano all'equilibrio di forze, cioè il Libano e la Siria.

Ciò che è avvenuto, dopo la sconfitta del '48, è stato sostanzialmente la vittoria del gruppo ascemita che è arrivato ad annettersi la Cisgiordania ed a trasformare la Transgiordania in Giordania.

Abbiamo dunque tra il '56 ed il '67 (do come data il '56, riconosco di semplificare un po', ma è un valido riferimento) una opposizione tra l'Egitto rivoluzionario, nasseriano e gli stati tradizionali. A proposito ricordo qui l'incidente del Patto di Bagdad, che si inserì in una posizione intermedia tra allineati e non allineati, tra i partigiani di una associazione con il mondo occidentale ed i partigiani del non allineamento.

La sconfitta del giugno '67 evidentemente me la spiego soprattutto, a prescindere dalla sconfitta militare, con l'opposizione che esisteva tra il mondo arabo chiamato progressista o rivoluzionario e gli stati tradizionali.

Se ho parlato di tutto ciò, è per spiegare come si è formato questo fronte. Dopo la morte di Nasser il fronte arabo è basato su una alleanza bilaterale di base allargata fino al tripartito. Si tratta di un'asse Il Cairo-Riad, che diviene in secondo tempo un'alleanza tripartita Il Cairo-Riad-Algeri.

Questo blocco tripartito, costituisce l'infrastruttura del nuovo fronte comune arabo e spiega in gran misura la vittoria politica ottenuta in seguito alla guerra dell'ottobre '73. Sottolineo che questa alleanza non è cambiata dopo l'assassinio di re Feisal, nella misura in cui lo stesso « établissement » esiste sia in Egitto che in Arabia Saudita.

Questo nuovo fronte arabo ha stabilito una politica comune, basata su alcuni principi generali:

1. La richiesta dell'unità araba attraverso la rivoluzione è sostituita dall'unità araba attraverso la cooperazione. Usando un'espressione del generale De Gaulle, si può dire che si torna « all'arabismo delle patrie », come fu d'altra parte concepito nel 1945 dai fondatori della Lega araba: un arabismo che ha come base la cooperazione funzionale, cambiamenti sul piano bilaterale o collettivo, che rigetta il metodo rivoluzionario per raggiungere l'unità.

2. Il fronte arabo, nel suo insieme, è pronto ad accettare una soluzione politica del problema palestinese, soluzione che accetta l'esistenza di uno stato israeliano.

3. Questa soluzione politica (insisto sulla gerarchia di queste idee) deve tener conto del fatto palestinese, che esige la creazione di uno stato palestinese, in Giordania e a Ghaza, e riconosca l'organizzazione della liberazione della Palestina come unico rappresentante del popolo palestinese.

Ciò non vuol dire che non ci sia opposizione verso questa politica, caratterizzata dal termine « moderata ». Ma questa opposizione, secondo me, si urta con diversi ostacoli.

Il primo è che l'opposizione viene da stati che non hanno frontiere comuni con Israele, in altre parole sono stati « marginali » dal punto di vista geo-politico. Penso alla Libia di Gheddafi, allo Yemen del sud ed in una certa misura all'Irak (ma dall'ultimo vertice arabo la politica irakena si è modificata). Analogamente il Movimento palestinese, il gruppo del rifiuto, che si oppone a questa soluzione moderata è formato, dal mio punto di vista, da movimenti molto marginali, valorizzati assai di più dall'opinione pubblica mondiale che dalla realtà del mondo arabo.

Inoltre il ruolo di oppositori sostenuto dalla Libia e dall'Irak durante la guerra di ottobre, ha discredito questi due stati davanti all'opinione pubblica araba e ha messo in dubbio il loro radicalismo.

Concludendo, il nuovo fronte comune ha come infrastruttura un'alleanza tra lo stato arabo più forte della regione dal punto di vista militare, vale a dire l'Egitto, e lo stato arabo più ricco della regione, cioè l'Arabia Saudita. Questa alleanza è accettata e sostenuta dalle due ali del mondo arabo: nel Maghreb dall'Algeria, nel Machrek dalla Siria. Aggiungo inoltre che gli emirati del Golfo appoggiano questa alleanza, come troviamo appoggi nei paesi arabi africani, sia nel Sudan che nella Somalia e nella Mauritania.

Questa alleanza, questo fronte comune arabo, si rivolge soprattutto agli Stati Uniti. Semplificando ancora lo scenario, in cambio di una pressione americana, in cambio di un intervento americano sullo stato

sionista perché si ritirò sulle frontiere del giugno '67, questo fronte arabo è pronto a offrire quattro garanzie agli Stati Uniti:

1^a Garanzia: assicurare un flusso ininterrotto di petrolio verso l'Europa e mantenere un prezzo grosso modo costante.

2^a Garanzia: contenere l'influenza sovietica nella regione. Preciso: ho utilizzato volutamente il termine « contenere » invece che « eliminare »: infatti la presenza sovietica è indispensabile affinché il mondo arabo continui a praticare la sua politica di non allineamento.

3^a Garanzia: questo fronte si impegna a neutralizzare la politica degli stati arabi rivoluzionari o estremisti (Yemen del sud, Libia) e dei movimenti estremisti palestinesi.

4^a Garanzia: gli stati arabi si impegnano a coesistere con lo stato di Israele, e questa è una garanzia davvero importante.

Viceversa, se gli Stati Uniti non riescono a far ritirare lo stato sionista alle frontiere di giugno '67, o se gli Stati Uniti decidono di utilizzare lo stato di Israele per rompere il nuovo fronte comune arabo, questo non esiterà ad ingaggiare un nuovo conflitto militare, né ad utilizzare di nuovo l'arma del petrolio.

Siamo giunti dunque ad esaminare il terzo tema della relazione che è l'arma del petrolio.

Un gruppo di scrittori, di giornalisti, hanno cercato di preparare l'opinione pubblica araba ad utilizzare l'arma del petrolio, con articoli sui giornali, con conferenze pubbliche, alla radio, alla televisione.

Certi esperti sostengono che l'uso dell'arma del petrolio è stato accidentale. Io aggiungerei che anche se forse si è trattato di un caso, questo fatto è stato preparato dalla opinione pubblica araba, che d'altronde ha impiegato tempo, anni ad accettare l'utilizzazione di questa arma.

Per rendersi conto di questa evoluzione, basta ricordarsi di due esperienze nelle quali l'arma del petrolio ha fallito.

L'arma del petrolio fu utilizzata per la prima volta nel '56, al momento dell'intervento anglo-franco-israeliano. È stata utilizzata in una maniera che definirei « ad hoc »: i siriani hanno interrotto la « pipe line » che porta al Mediterraneo il petrolio irakeno.

Questo primo tentativo restò senza seguito innanzitutto perché non era stato preparato, poi perché l'opinione pubblica araba considerava il petrolio come una fonte di sviluppo. Vi è una teoria che si trova diffusa un po' dappertutto: il petrolio è per lo sviluppo, la politica e l'arma sono altre cose, soprattutto non confondere petrolio e politica, l'usare l'arma del petrolio significa ledere seriamente l'interesse arabo e così via.

E quindi questa prima esperienza da precursori fallì.

Il secondo tentativo ebbe luogo il 5 giugno '67, quando gli stati

arabi hanno imposto l'embargo verso Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania occidentale; dopo una riunione a Bagdad anche questo tentativo fallí. Perché?

È interessante fare uno studio comparativo per sapere, qualora l'arma del petrolio sia utilizzata una quarta volta, se sarà efficace o no.

Innanzitutto gli arabi erano divisi: l'asse Riad-Il Cairo non esisteva, anzi, c'era opposizione tra l'Egitto nasseriano e l'Arabia Saudita ed aggiungerei tra Siria e Irak (vi ricordo che la Siria aveva chiuso la « pipe line » per sei mesi prima di giugno) dunque non esisteva un fronte comune arabo.

Inoltre l'embargo coincideva con una sconfitta militare, mentre sappiamo che è necessario un certo aiuto militare perché l'embargo possa riuscire. Invece nel '67 l'embargo venne dopo una sconfitta militare.

Mi ricordo molto bene, avevamo riunito, alla Società di economia e legislazione, al Cairo, in giugno, sette od otto giorni dopo la sconfitta, un gruppo di intellettuali, e la speranza di questi intellettuali egiziani era aggrappata all'embargo: l'embargo salverà la situazione; abbiamo subito una sconfitta militare senza precedenti, ma l'embargo ci permetterà di salvare la situazione, ristabilire l'equilibrio di forze. Apparvero diversi studi sull'argomento, e c'era una vera speranza che l'arma segreta che salva e ribalta la situazione potesse essere l'embargo. Tutto questo ragionamento era falso, ora possiamo rendercene conto, ma in quel momento eravamo persuasi che l'embargo avrebbe cambiato la situazione, tanto più che il canale di Suez era chiuso, e dunque si doveva fare il giro dell'Africa per il Capo di buona speranza, la situazione doveva quindi cambiare in nostro favore.

Ci si era sbagliati perché il fronte comune non esisteva, perché l'embargo era venuto dopo una sconfitta militare, inoltre perché gli stati arabi non avevano alcuna riserva monetaria, ed ancora perché (questo è un problema tecnico che si può affrontare) l'embargo è stato mal utilizzato: non era un embargo generale con diminuzione della produzione, ma un embargo verso tre paesi che nella pratica non è stato rispettato.

Alla riunione di Khartoum si sono riuniti per riprendere il tema classico del petrolio come strumento dello sviluppo: attraverso il petrolio si potranno comprare armi e riarmarsi, bisogna che il petrolio sia diretto verso lo sviluppo economico e militare: soprattutto non sia utilizzato come arma militare.

Nell'ottobre '73 l'embargo è riuscito, secondo me, in larga misura. Perché?

Innanzitutto c'era questo fronte comune. Anche se l'Irak e la Libia non hanno partecipato all'embargo, l'Arabia Saudita, gli stati del

Golfo e l'Algeria rappresentano all'incirca il 60% della produzione di petrolio arabo e questa cifra raggiungeva quel « quantum » che permetteva di influenzare la politica internazionale.

Inoltre la vittoria egiziana, o almeno la prima tappa sul Canale, aveva creato un'atmosfera politica e morale che ha favorito l'uso dell'arma del petrolio da parte dei paesi arabi produttori.

Ed ancora, gli stati arabi avevano raggiunto una potenza economica e finanziaria che permetteva loro di sopportare le conseguenze economiche dell'embargo.

Questo paragone tra l'utilizzazione dell'arma del petrolio del giugno '67 e quella del novembre '73 ci permette di estrapolare e di prevedere lo scenario di un eventuale nuovo uso dell'arma del petrolio da parte degli stati arabi.

Innanzitutto l'esistenza del fronte comune egiziano-saudita favorirà l'uso di quest'arma da parte degli stati arabi, e l'arma del petrolio sarà utilizzata, prendendo a prestito teorie della strategia atomica, secondo la « risposta flessibile » e non della « reazione totale »; in altre parole quest'arma sarà graduata, come lo è stata al momento della sua prima applicazione, 5% ciascuno.

L'arma del petrolio potrà essere utilizzata solo in concomitanza di un intervento militare egiziano e siriano, in quanto l'una azione sosterrà l'altra, ed insisto su questa idea: una sorta di divisione del lavoro all'interno del mondo arabo: i paesi produttori di petrolio utilizzeranno l'arma del petrolio, i paesi con una certa forza militare utilizzeranno l'arma militare, e questa divisione del lavoro è uno dei fattori che permette di rafforzare il fronte comune arabo: i diversi paesi hanno tutti la sensazione di partecipare alla battaglia comune e secondo me questo sentimento è un elemento molto importante che aiuta a mantenere il fronte comune: la divisione del lavoro tra paesi produttori di petrolio e paesi non produttori.

Un'altra ipotesi da analizzare è la seguente: un intervento militare americano, o europeo, od anche israeliano, od il ripetersi della storia classica avvenuta nel '56, vale a dire gli israeliani minacceranno di far saltare i pozzi di petrolio, e di conseguenza gli americani dovranno intervenire per proteggere i pozzi, ecc.; qualunque sia la formula che assumerà un eventuale intervento sui pozzi di petrolio, penso si avrà la distruzione delle installazioni petrolifere.

Vorrei sottolineare che il complesso di Massada non è limitato ai figli di Abramo ma si estende anche ai figli di Ismaele, che hanno assai più ragioni per tenerlo in quanto molto più vicini ai livelli di povertà. Non parlo dei principi installati a Londra o a New York, parlo dell'« élite » di potere locale.

Per riferirmi all'esperienza personale, la settimana scorsa, mi sono

divertito a fare domande, quasi un « pool » d'opinione, e posso riferirvi con tutta sincerità che effettivamente esiste l'eventualità di distruggere le installazioni petrolifere.

Evidentemente si possono studiare altre cose, chiusura degli stretti di Hormus, di Bab-el-Mendeb tutte misure estreme che si accompagnerebbero a quella, ed aggiungerei una guerriglia generalizzata, diretta dai palestinesi che hanno dei posti chiave nella regione. Arrivo così al problema dei palestinesi, quarto tema della relazione: l'atteggiamento dei palestinesi di fronte alla crisi mediorientale.

Sarò molto breve, voglio solo fornire alcune idee e alcuni fatti: i palestinesi sono circa due milioni e mezzo, all'incirca lo stesso numero degli israeliani, sono gli ebrei del mondo arabo, la diaspora palestinese li ha portati negli Stati Uniti, in America Latina, nel Golfo Persico, in Libano, in Siria e che rappresentano l'« élite » del mondo arabo: non ho le cifre esatte e sicuramente nessuno di noi le conosce, ma ci devono essere circa 500 professori universitari di origine palestinese nelle università americane, e per chi si interessa alle formule capitalistiche ci sono almeno 300 milionari palestinesi, costituiscono quindi l'infrastruttura del Golfo, li ritroviamo nelle diverse parti del mondo arabo, ed anche se sembrerà strano, perfino in un paese così chiuso come l'Egitto, il mio paese, ve ne sono ed hanno raggiunto certe posizioni di rilievo, anche nell'Egitto sovrappopolato.

Si tratta di un « gruppo di pressione » di importanza capitale nel mondo arabo, ed anche fuori.

Che cosa vogliono i palestinesi?

Innanzitutto ci sono quelli che rifiutano ogni negoziazione con Israele. Riassumendo le loro idee: negoziare con Israele significa rinunciare ai diritti legittimi per i quali si battono da mezzo secolo, consacrare la sconfitta totale della causa araba, nessuno degli obiettivi fondamentali della rivoluzione palestinese è stato raggiunto, né la vera resistenza nei territori occupati, né la guerriglia generalizzata, né, ancora più importante, la rivoluzione del mondo arabo, cioè la caduta dei regimi reazionari e retrogradi che sono la vera causa delle sconfitte arabe.

Quindi i palestinesi rivoluzionari trascendono il problema del mondo arabo nella sua totalità.

L'opinione corrente tra i leaders palestinesi è tutt'ora sostanzialmente contraria ad una piena accettazione della risoluzione 242 delle Nazioni unite, sia perché questa non tiene conto dei legittimi diritti dei palestinesi, sia perché oggi il mondo arabo è in una posizione internazionale di relativa forza. Tutto ciò consiglierebbe piuttosto una politica dei tempi lunghi, senza forzare scelte o soluzioni. Questo è un sentimento diffuso, non solo tra i palestinesi, ma attraverso tutto il mondo arabo: il tempo lavora a nostro favore.

Concludendo, si tratta di tutta una ideologia: non può esserci coesistenza tra colonialismo e movimenti di liberazione, un mini-stato palestinese sarebbe un nuovo « Bashutoland » sotto dominazione israeliana; ecco grosso modo e con molte semplificazioni le idee di quelli che si oppongono ad ogni negoziato.

Quelli che, al contrario, sono favorevoli al negoziato, secondo me la maggior parte dei palestinesi, ritengono che Israele non possa essere distrutta dalla guerra, mentre viceversa rischia di essere arabizzata o anche solo desionizzata dalla pace, desionizzazione che darà origine ad uno stato non confessionale, laico, democratico, dove potranno coabitare le tre grandi religioni; che viceversa se i palestinesi rifiutano la negoziazione, Israele finirà coll'annettersi la Cisgiordania e Gaza, imponendo la sua pace con l'aiuto americano e l'appoggio tacito dell'Unione Sovietica.

Questi sono all'incirca i principali argomenti, ma, come vi ho già detto, mi sembra che la grande maggioranza dei palestinesi sono a favore della creazione di uno stato palestinese in Cisgiordania, che non rappresenterà che il 30% del territorio dell'antica Palestina, ma questo compromesso darà una base territoriale, una protezione statale per i palestinesi della diaspora; in altre parole, la creazione dello stato di Palestina non sarà una soluzione per i palestinesi, come la creazione dello stato di Israele non è stata una soluzione per i giudei: ci saranno più palestinesi fuori dalla piccola Palestina che in Palestina, ma, e ciò è molto importante, finché vigerà l'attuale sistema internazionale, i palestinesi avranno la garanzia che dà l'esistenza di uno stato, ci si potrà sempre rivolgere all'ambasciatore della Palestina in Kuwait se il governo del Kuwait fa una certa discriminazione, il cugino potrà sempre dire: ho uno zio ambasciatore. Sono piccoli dettagli, ma penso siano molto importanti.

Avremo così una nuova Israele araba. A tale proposito, discutendo con dei palestinesi sulle prospettive di un eventuale nuovo stato, abbiamo due posizioni. Da un lato alcuni pensano ad una nuova Svizzera, grazie ai 300 milionari, che sposteranno il loro centro di azione nel nuovo stato, per cui farebbero concorrenza al Libano, con forti attività commerciali, una sorta di nuove Bahamas. Questa è un'idea. Altri pensano molto più ad una specie di stato militante, che rinnoverà tutto il mondo arabo.

Ma ciò non ha molta importanza: qualunque sia la formula, saranno loro a decidere i rapporti con lo stato di Israele, con la Transgiordania, con la Siria: sarà un punto di partenza per un futuro dialogo con lo stato sionista.

Ho gettato delle idee, passando per quattro grandi temi, mi affretto ad aggiungere che ho trascurato apposta numerosi altri aspetti della questione, come l'atteggiamento di Israele, la politica delle superpo-

tenze, temi che potranno dar spunto a dibattiti in questo seminario.

Vorrei concludere con una speranza: l'arabizzazione di Israele e la sua integrazione nel mondo arabo.

Mi si potrà forse rimproverare di essere nel regno della « fantasia », di essere utopista: Paul Valery, che fu, e va a suo onore, un profeta ragionevole, scrisse una volta che « l'impero dell'ordine è il regno della fantasia ».

IV. Politica nei Balcani

La crisi di Cipro non è ancora risolta. È vero che le truppe greche e turche impediscono lo scontro nell'isola tra la comunità greca e quella turca. Permane tuttavia il pericolo di uno scontro militare tra Grecia e Turchia. E anche se questo non dovesse verificarsi, non è chiaro quali potranno essere le conseguenze della crisi, a livello politico e della sicurezza, sulla situazione del Mediterraneo orientale.

L'argomento del quale trattiamo inoltre dovrebbe poter rispondere alle domande seguenti: quali forze agiscono e quali cambiamenti si registrano negli stati balcanici mentre la Turchia e la Grecia trasformano la crisi di Cipro, che è di natura fondamentale etnica, in una crisi per Cipro, cioè in una crisi di proporzioni internazionali?. E quali saranno le possibili conseguenze di questa crisi sui Balcani e sul Mediterraneo orientale e che influenza avranno sugli interessi occidentali nell'area?

Il contenuto nazionale della crisi di Cipro

La Turchia ha appoggiato il gruppo etnico turco sin da quando Cipro divenne indipendente (1960). Dal 1964 la sua battaglia per lo status politico di Cipro ha molto influito sulle sue scelte di politica estera. Il rispetto per l'esigenza di libertà e di uguaglianza della popolazione turca dell'isola rispecchiava la stessa esigenza turca di dignità: Cipro rappresentava e rappresenta un elemento dell'onore nazionale della Turchia.

** Questo testo del prof. Udo Steinbach, attualmente direttore dell'Orient Institut di Amburgo, è stato presentato ad un convegno dell'Iai nella primavera del 1975.*

Il problema cipriota ha avuto dunque un certo peso sulla politica estera turca già negli anni sessanta: la dichiarazione del presidente Johnson per cui gli Stati Uniti e la Nato non avrebbero aiutato la Turchia nel caso che, intervenendo a Cipro, essa avesse stimolato un intervento sovietico, ha quasi provocato uno « shock » nazionale, e ha dato inizio al dibattito sulla politica estera. La dichiarazione di Johnson ha dato inizio anche a un processo di riorientamento politico i cui elementi sono: distacco dagli Stati Uniti e revisione degli accordi bilaterali nel senso di una maggiore accentuazione del tema dell'indipendenza nazionale turca, interpretazione della partecipazione turca alla Nato in senso piú strettamente nazionalista, assieme con una politica piú aperta verso l'Urss e il rafforzamento dei legami con il mondo arabo ed islamico.

Nell'analizzare la politica turca verso Cipro e la situazione interna dell'isola dobbiamo dunque tenere presente la sua significativa funzione nel disegno generale della politica estera turca.

La situazione interna è adesso caratterizzata da due fatti: Crescente polarizzazione interna a partire dalla seconda metà degli anni sessanta e liberalizzazione interna, che ha causato la crescita di forze di sinistra (« Partito labourista turco », « centro-sinistra » nuovo corso del « Republican's People Party ») e di destra (« Partito di salvezza nazionale », gruppo di estrema destra guidato da Alparslan Türkesh). Il sanguinoso conflitto tra le due estreme ha reso sempre piú « ingovernabile » il paese, del 1968, e ha portato all'intervento militare del marzo 1971. Normalizzatasi la situazione interna, queste forze sono tornate ad agire dall'ottobre 1973. Stavolta però la polarizzazione ha luogo anche tra partiti una volta moderati: al quasi social-democratico « Partito popolare repubblicano » si oppone da destra un « Fronte nazionale » formato da quattro partiti di cui il piú grande è il « Partito giustizialista » di Demirel. Il tratto piú caratteristico di questo processo è l'introduzione di elementi religiosi, politici e socialpolitici dell'Islam, abbastanza forti da giustificare l'asserzione che la Turchia è sulla via dell'Islamizzazione.

La difficoltà dei partiti turchi a formare una maggioranza in Parlamento è crescente. Questa difficoltà si è manifestata soprattutto dopo le elezioni dell'ottobre 1973, le prime da quando, nel marzo del 1971, i militari si erano coinvolti nella politica. Il Partito repubblicano popolare di Ecevit risultava il partito piú forte. Ma nonostante avesse ottenuto 185 seggi (il suo avversario piú forte, il Partito popolare repubblicano e il partito islamico di estrema destra, da solo un governo, dato che il totale dei seggi in Parlamento era di 450. Dopo una complessa trattativa è nata una strana coalizione tra il Partito popolare repubblicano e il partito islamico di estrema destra, Partito di salvezza nazionale (48 seggi). Il vago « programma » di

progresso sociale » e la lotta per una « politica estera indipendente » costituivano la piattaforma della coalizione formata da un partito di « centrosinistra » con un programma politico e sociale a tinte socialisteggianti, e da un partito islamico il cui traguardo ultimo era la restaurazione di un impero califfo-islamico fondato sulla legge islamica. In privato i due partiti interpretavano in modo diverso la piattaforma di coalizione: per un partito « progresso sociale » implicava progresso nel senso socialista, per l'altro implicava l'esigenza di « socialismo islamico ». Mentre il Partito popolare interpretava l'« indipendenza della politica estera » come accresciuta indipendenza dalla Nato e dall'influenza economica dell'Europa occidentale quale requisito necessario per la costruzione di una società socialista, il Partito di salvezza nazionale interpretava l'espressione come rottura dei legami con l'occidente (nel senso più ampio) come prerequisito in vista della restaurazione di una società islamica e dell'integrazione con il mondo arabo-islamico. L'esplosione della crisi di Cipro causò la caduta di questa coalizione che in ogni caso non aveva mai potuto esercitare una funzione di vero e proprio governo. Da allora la Turchia non è più riuscita a formare un governo basato su una maggioranza parlamentare.

In questa stagnazione politica interna il problema di Cipro rappresenta un gradito materiale esplosivo di politica estera, capace di dissimulare la crisi interna che oggi sembra irresolubile. Data la difficoltà di assumere un'identità politica nella politica interna, estera e sociale, la crisi di Cipro si pone come un'« ondata nazionale » che, secondo la speranza dei politici turchi, dovrebbe servire ad ottenere il generale consenso.

L'esplosione del conflitto era già servita al primo ministro Ecevit quale buona occasione per rompere con l'alleato nella coalizione. Nonostante che l'intervento turco nel conflitto si richiamasse agli accordi di Londra e di Zurigo, ha fornito ad Ecevit l'occasione, dopo la sperimentazione di infruttuose tattiche di politica interna per un anno e mezzo durante cui non aveva avviato nemmeno parte delle riforme promesse dal Partito popolare, di diventare un eroe nazionale e, sul riflusso dell'ondata emotiva, di fare del suo partito l'unico partito di governo. La crisi interna turca diventò permanente allorché non si tennero più le elezioni promesse da Ecevit.

Al momento attuale la crisi di Cipro è utilizzata come una sorta di alibi politico, in un contesto di stagnazione dello sviluppo interno, politico, economico e sociale; l'attenzione pubblica generale viene dirottata su Cipro e sulle conseguenti implicazioni di politica estera. Mentre i leaders del partito tentano di guadagnare popolarità rilasciando dure dichiarazioni su Cipro (ad es. la visita di Ecevit a Cipro nel gennaio 1975), continua il processo di polarizzazione interna. I gruppi di

« centrosinistra », e i partiti di destra, uniti nel « Fronte nazionale », si accusano a vicenda per la crisi politica e soprattutto per lo scontro sempre più violento tra militanti dei gruppi della destra e della sinistra. Da una parte l'affermazione del « fatto compiuto » a Cipro con l'occupazione di un'area troppo vasta (circa il 35 o 40%) rispetto allo stanziamento turco in loco (18 o 20%) e la proclamazione di una « repubblica autonoma turcocipriota » offrono alla Turchia le basi per sistemare una volta per tutte il problema della posizione del gruppo etnico turco. Dall'altra parte ciò porta a ritardare ogni soluzione dei problemi della politica interna turca e a spostare l'interesse dei politici turchi sulla politica estera. Tutto ciò lascia inalterata la fragile situazione del paese e anzi probabilmente crea le premesse di un ulteriore inasprimento.

La Grecia e Cipro

Per la Grecia il problema di Cipro si pone in modo diverso: Cipro è l'ultimo territorio a maggioranza greca che non appartiene politicamente alla Grecia. Per realizzare la « megali idea » la Grecia, con enfasi diversa, ha sovente richiesto che l'isola venisse riunita alla madre patria (« enosis »).

In una luce diversa, Cipro ha dunque costituito un problema nazionale anche per la Grecia. Sebbene non si sia potuto raggiungere il traguardo principale dell'« enosis », è diventato « dovere nazionale » lottare per lo status politico del « gruppo ellenico » dell'isola, in modo da non lasciarne alterare il « carattere ellenico ».

In questo senso lo stato unitario cipriota, rappresentato da un forte presidente greco, rappresentava la migliore tra le scarse possibilità date; il gruppo etnico turco costituendo semplicemente un aggregato con rilevanza politica minima.

Per quanto nebulosi siano stati i fatti che hanno portato al colpo contro Makarios, in pratica non c'è dubbio che a muovere le fila sia stato lo stesso governo di Atene. È ovvia la motivazione nazionale: mancando l'appoggio popolare, peggiorando la situazione economica, accrescendosi le riserve fatte dall'estero intorno al regime militare, la giunta ritenne che la « soluzione » della questione cipriota in senso nazionale le avrebbe procurato « legittimità ».

La crisi di Cipro ha modificato lo scenario della politica interna greca. Il fallimento della dittatura e l'introduzione di forme democratiche hanno dato nuovo slancio alla politica del paese, che al tempo stesso si trova di fronte a gravi problemi. È vero che le elezioni del novembre 1974 hanno dato al partito di Karamanlis la maggioranza assoluta

(54,47%) e che i partiti di sinistra solo in parte hanno avuto successo. Il « Movimento socialista panellenico » di Papandreu ha ottenuto il 13,68% e la « Sinistra unita » il 9,15%. Ancora: la situazione interna permane instabile, il dibattito sulla Costituzione non si è ancora concluso, una riorganizzazione del sistema di partiti è abbozzata in modo da evitare in futuro spaccature politiche manipolate da clientele, un rischio tra i peggiori per la politica greca. La tensione interna inoltre è accresciuta dai dubbi che sussistono intorno al destino dei responsabili dei sette anni di regime militare.

Diversamente dalla Turchia per la quale la crisi di Cipro ha avuto un effetto di integrazione, la situazione interna della Grecia, non ancora consolidata, è stata ulteriormente inquinata dalla crisi. Il governo è costretto ad assumere un estremo atteggiamento nazionalistico in base al quale non si può rinunciare a nessuna « posizione nazionale ». Il governo ne risulta fortemente limitato temendo una opposizione che rivendichi « la salvaguardia della dignità nazionale » a proposito di Cipro. (Non è casuale che quegli ufficiali che nel febbraio 1974 organizzarono il colpo di stato contro Karamanlis siano anche membri di quelle forze che hanno dato inizio alla crisi cipriota). La politica interna greca è dunque intrappolata in un circolo vizioso: una soluzione alla crisi di Cipro è sempre più improbabile data la crescente instabilità della situazione interna, e fin tanto che essa cova, il processo di democratizzazione in atto risulterà rallentato.

La rivalità grecoturca

La profondità della dimensione « nazionale » del problema cipriota non può essere compresa appieno senza tracciare un profilo della rivalità grecoturca che trova le sue radici nel processo storico dei due paesi. Queste radici sono la dominazione ottomana della Grecia e il sentimento antiottomano nutrito dalla lotta per la liberazione nazionale (1821-1830). Dopo l'indipendenza della Grecia (1830) lo scontro proseguì a livello politico e ideologico: la « leadership » ottomana tentò di mantenere il suo vecchio status sulla base dell'ideologia dell'« ottomanesimo » mentre la Grecia tentò l'espansione territoriale — limitata all'inizio — sulla base dell'idea greca (« megalì idea »). Il disfacimento dell'impero turco e il fallimento della « megalì idea » durante la guerra di liberazione turca furono i prerequisiti di un allentamento delle tensioni e condussero in seguito ai trattati di amicizia, neutralità e non aggressione conclusi il 10 giugno 1930 e il 14 settembre 1933.

L'evoluzione politica della Turchia e della Grecia dopo la seconda guerra mondiale presenta aspetti comuni: tutti e due i paesi erano

assoggettati alla pressione sovietico-comunista, tutti e due hanno cercato appoggio nelle potenze occidentali, per ambedue fu applicata nello stesso modo la dottrina Truman; il loro ingresso nella Nato fu deciso lo stesso giorno, tutti e due hanno concluso il trattato balcanico di difesa con la Jugoslavia — che tuttavia non ha avuto nessuna ripercussione politica — e tutti e due hanno concluso accordi di associazione con la Comunità economica europea.

Nonostante l'apparente « normalità » dei rapporti, la rivalità è proseguita: i greci volevano dimostrare di essere nel Mediterraneo orientale i rappresentanti dell'Europa come dell'occidente, e i turchi volevano dimostrare di non essere piú i « malati del Bosforo », ma al contrario una potenza indispensabile per l'occidente. I due paesi si sono sorvegliati a vicenda e sono entrati in competizione l'un con l'altro sul piano dello sviluppo economico, su quello degli armamenti e della ricerca di appoggi internazionali, degli aiuti economici dall'estero, ecc.

La condotta dei due paesi durante la crisi di Cipro deve essere esaminata alla luce di queste rivalità oltre che alla luce delle complicazioni su menzionate derivanti dalla loro situazione interna. Durante gli anni sessanta lo status politico dei gruppi etnici turco e greco nell'isola ha costituito un elemento di competizione bilaterale per le madripatrie. All'inizio degli anni '70 sembrò che le due parti cominciassero a capire: rafforzamento della cooperazione bilaterale, diminuzione della reciproca sfiducia e — in seguito a un miglioramento dei rapporti — un'influenza positiva sulle conversazioni internazionali riguardanti Cipro.

Questa fase positiva, culminata nella proposta dell'allora presidente greco Papadopoulos di dar vita a una confederazione dei due stati, non durò a lungo: in particolare il conflitto sui diritti di perforazione e di sfruttamento del petrolio del mar Egeo, che divampò di nuovo all'inizio del 1974 — problema che dopo la crisi del petrolio è diventato di importanza vitale — suscitò ancora una volta le vecchie controversie, distruggendo ai suoi inizi la cooperazione bilaterale. Molto tempo prima che esplodesse la crisi di Cipro, la controversia sul petrolio aveva fatto scivolare i rapporti tra i due paesi in una profonda crisi politica.

Il conflitto di Cipro modificò ancora una volta la situazione: la sua soluzione diventava ora inscindibile dalla soluzione del problema egeo e ciò si andava ad aggiungere alle rivalità e ai contrasti fondamentali che avevano caratterizzato la storia dei due paesi. Le conseguenze delle crisi di Cipro e dell'Egeo sono complementari le une alle altre: il problema del petrolio egeo è vitale all'economia dei due paesi, e per di piú la legge marittima e il diritto internazionale sono ancora controversi. Sebbene la Turchia abbia accettato di esporre il problema alla Corte internazionale di giustizia dell'Aia, insiste per tenere prima negoziati bilaterali sul petrolio. Ankara sottolinea di aver diritto a perforazioni

nel Mar Egeo mentre la Grecia respinge queste pretese adducendo motivazioni economiche. Per quanto riguarda Cipro tuttavia i turchi, grazie alla loro superiorità militare hanno piú carte in mano rispetto ad Atene: richiedono uno stato cipriota basato su una federazione geografica condotta da un presidente del gruppo di minoranza. Atene considera questa richiesta una violazione dei trattati di Londra e Zurigo.

Questi conflitti di interessi concorrenti rispecchiano il « basilare » antagonismo greco-turco. Per tutte e due le parti è difficile fare concessioni: è improbabile che la Grecia divenga piú flessibile sulla questione del mare Egeo se la Turchia non rallenterà la sua azione almeno con il ritiro parziale delle truppe dall'isola. E Ankara non lo farà fino a che Atene non si mostrerà disponibile a concessioni nel Mar Egeo. Per quanto riguarda Cipro, la Turchia non ritirerà truppe e non andrà a nessun negoziato finché la Grecia non cesserà di acconsentire alla soluzione federale. Viceversa Atene non modificherà il suo atteggiamento finché la Turchia non si mostrerà disposta a cedere parte dei territori occupati e ad affidare al potere centrale un reale potere politico.

Un altro elemento da aggiungere a questo sovrapporsi di interessi economici e dell'orgoglio nazionale, è quello della reale debolezza interna comune ai due paesi sebbene per ragioni diverse.

In questa situazione i due governi non possono farsi reciproche concessioni in materie riguardanti la « grandezza nazionale », pena la certezza di cadervi e, peggio ancora, di sconvolgere l'intera struttura interna. In considerazione della difficile situazione interna della Turchia, il capo di stato maggiore delle forze armate nel suo messaggio di capodanno 1975, si è riferito alla necessità di superare gradualmente le difficoltà interne e ha annunciato che « passi positivi devono essere fatti sui problemi attuali che aumentano sino al punto di mettere in crisi il paese — prima che essi raggiungano il punto di non ritorno »¹. In Grecia la posizione di Karamanlis non è ancora sufficientemente consolidata da renderlo cosí forte da rischiare il « prestigio nazionale » in un confronto con la Turchia. Lo prova il tentativo di colpo militare del febbraio 1975.

Implicazioni per la sicurezza nel Mediterraneo orientale

La crescente motivazione nazionalistica che sottende alle politiche attuate nel Mediterraneo orientale e caratterizza il problema di Cipro e le relazioni bilaterali tra Grecia e Turchia, determina anche la situazione della sicurezza nel Mediterraneo orientale. È vero che questo processo è

¹ « The Pulse », 2 gennaio 1975, p. 3.

anche un risultato dei cambiamenti politici che si sono avuti dalla metà degli anni sessanta e non può essere separato dai cambiamenti verificatisi nei rapporti est-ovest. Ma l'aggravarsi del problema della sicurezza nel Mediterraneo orientale non è comunque una conseguenza della « crisi energetica » in senso lato. Le sue componenti più importanti sono:

— La sensazione di una minaccia militare da parte del blocco orientale e in particolare dell'Unione Sovietica è stata parzialmente sostituita dal timore di una minaccia più grave e cioè di un attacco economico che deriva soprattutto dalla mancanza o dai crescenti costi delle materie prime.

— La « crisi energetica » ha sprofondato i paesi industrializzati dell'occidente in una ovvia crisi economica e politica (e forse anche intellettuale) che ha sfidato il ruolo traente da loro esercitato: essa ha così scosso alle fondamenta una politica che era basata sul riconoscimento della « leadership » politica, economica, intellettuale dell'occidente.

— Il fatto che il mondo arabo abbia trovato delle forme evidenti di cooperazione economica e politica e che sia stato in grado di confrontarsi politicamente con le potenze mondiali sulla base di questa cooperazione, è la prova della decentralizzazione della struttura del potere politico mondiale. Gli annosi tentativi del Terzo mondo per chiedere o cercare di dimostrare la sovranità degli stati nazionali regionali hanno avuto poco successo perché non sorretti da potere economico e/o politico. L'esempio arabo ha illuminato in maniera più realistica il concetto dell'importanza dei raggruppamenti nazionali.

In quest'ottica, esaminando il comportamento greco e turco rispetto agli Stati Uniti e alla Nato durante la crisi, non si può non concludere che nei paesi del Mediterraneo orientale vada sempre più diminuendo la consapevolezza di un interesse ad una comune difesa nell'ambito dell'alleanza occidentale. Al contrario il peso degli interessi nazionali ha raggiunto un grado tale da escludere quasi del tutto l'ipotesi di impegno per un'azione comune.

È proprio questo il fattore di interesse più cruciale riguardo al problema della sicurezza occidentale nel Mediterraneo orientale. Rappresenta per la sicurezza occidentale un pericolo più grave — così almeno sembra — di qualunque possibile conflitto militare greco-turco, la cui esplosione è peraltro improbabile dato l'evidente equilibrio di potere e la dipendenza dei due paesi dall'aiuto militare dei paesi Nato. Qualunque scelta di comportamento tra esigenze dell'Alleanza da una parte e interessi nazionali dall'altra sarebbe operata probabilmente in favore di questi ultimi.

Entrambi hanno buone ragioni per non abbandonare l'Alleanza: le forniture di armi e di pezzi di ricambio, la partecipazione alle nuove

tecnologie delle armi, la pianificazione strategica, ecc., cose di cui nessuno dei due paesi può fare a meno in un prevedibile futuro. D'altra parte l'Alleanza in sé e la partecipazione all'Alleanza sono tenute in considerazione minore degli aspetti di politica nazionale: e il meccanismo di questa politica diventa evidente nel caso della rivalità greco-turca: il colpo militare a Cipro e l'installazione del regime di Sampson che richiama il pericolo dell'« enosis » come pure dell'indebolimento dello status del gruppo etnico turco-cipriota, hanno guastato le relazioni turcoamericane. L'intervento militare turco a Cipro ha invece portato a un elevato livello di tensione i rapporti grecoamericani fino al ritiro della Grecia dall'organizzazione militare della Nato. Nello stesso tempo la Turchia ha offerto all'America la possibilità di sostituire almeno parzialmente le posizioni perse in Grecia: l'ancoraggio a Smirne della portaerei Saratoga, nel gennaio 1975, ha significato la prima visita della flotta Usa in Turchia negli ultimi quattro anni. Il blocco dell'aiuto militare americano alla Turchia nel febbraio 1975 ha indotto la Turchia stessa a chiudere sperimentalmente gli essenziali servizi Nato e a dichiarare di volere riesaminare la sua partecipazione alla Nato. Ma il deteriorarsi dei rapporti turcoamericani ha a sua volta indotto la Grecia a migliorare con una certa cautela i propri rapporti con gli Stati Uniti. Hanno comunque avuto inizio i negoziati sullo status delle basi Nato e del loro uso rispetto agli interessi nazionali della difesa greca.

I due membri sudorientali dell'Alleanza valutano l'Alleanza Nato soprattutto in termini del loro antagonistico interesse nazionale. Ciò non significa che il processo politico della sicurezza connesso alla crisi di Cipro non sia che l'espressione di una emotività temporanea che disturba soltanto lo status quo senza modificarlo. Dalla crisi di Cipro è emerso un atteggiamento di fondo dei due antagonisti che si è riflesso in complessi sviluppi. La crisi di Cipro può dunque essere paragonata alla crisi del petrolio che ha anch'essa indicato vistosi cambiamenti nella dimensione politica mondiale e non può essere considerata semplicemente come un problema del petrolio e dei prezzi del petrolio. È sempre più evidente che la crisi di Cipro non può essere risolta concentrando l'attenzione solo sui problemi interni dell'isola. La situazione della sicurezza del fianco sudorientale della Nato ha subito cambiamenti strutturali tanto importanti da richiedere un riassetto e una riorganizzazione.

Sviluppi politico regionali

Un intensificarsi dei rapporti politico regionali, per esempio della coerenza politica di stati con analoghe condizioni geografiche o geopoliti-

che o con un analogo retroterra storico, religioso e culturale cominciò già a prodursi durante la seconda metà degli anni sessanta nella regione Mediterraneo-Medio Oriente. Un processo che è andato di pari passo con la svolta segnata dalla politica mondiale in funzione del riavvicinamento tra est e ovest. Si è aperto così un ulteriore margine politico all'azione delle potenze regionali.

TURCHIA E MEDIO ORIENTE

Dal 1965 la Turchia ha cercato di migliorare le sue relazioni con i paesi arabi che fino ad allora erano state molto tese per diverse ragioni. Mentre le forze politiche ad ispirazione religiosa cominciavano a organizzarsi e a scoprire nella Turchia tratti comuni « islamici », mentre le relazioni con gli Stati Uniti e con la Nato diventavano sempre più problematiche, in politica estera la Turchia tentava di migliorare i rapporti con il Medio Oriente arabo quale nuovo « hinterland » politico in modo da stabilirvi una base di sicurezza. Si intrapresero perciò rapporti economici con quei paesi (tuttora in discussione è l'istituzione di un mercato comune turcoarabo). Ma il segno più indicativo di questo orientamento sudorientale è stato dato dalla partecipazione turca alle conferenze islamiche. Passo notevole tenuto conto del principio di « laicismo » che è alla base della costituzione turca. Nel passato la Turchia era stata rappresentata in queste conferenze da una delegazione poco rappresentativa, ma nel febbraio 1974, al vertice di Lahore, il ministro degli esteri turco Gunes, fu il primo membro del gabinetto turco a recarsi all'incontro. In quest'ottica può essere importante rilevare che nel 1974 la Turchia fu presente alla Mecca col più folto gruppo di pellegrini.

La crisi energetica, la riduzione della produzione e i più elevati prezzi del petrolio assieme alla difficoltà crescente dell'economia turca hanno portato al rafforzamento dei legami del mondo arabo. Si sono moltiplicate le relazioni diplomatiche ed economiche, in particolare la visita del ministro degli affari esteri libico Jallud ad Ankara nel gennaio 1975, chiarisce sia il clima politico tra la Turchia e gli arabi sia le possibilità della cooperazione economica: i libici posero l'accento sulla fratellanza islamica e Jallud propose che la Turchia si assumesse il ruolo di « leadership » tra gli stati islamici. Jallud fece persino ricorso a reminiscenze ottomane ricordando la « felice e originaria comunanza di destino e i molteplici legami tra il mondo arabo e la Turchia che dovrebbero essere ripresi ». L'entusiasmo verbale era sostenuto da accordi sulla cooperazione tecnica ed economica che implicava la consegna di tre milioni di tonnellate di petrolio alla Turchia. L'appoggio libico alla costruzione di un'industria turca di armi, l'apertura del mercato libico ai

prodotti industriali turchi e il lavoro garantito in Libia a 600.000 operai turchi. La Libia ha già preso le parti della Turchia durante il conflitto militare di Cipro aiutandola con rifornimenti di petrolio. Questo è il profilo di una possibile politica regionale turca nel Medio Oriente, e non implica necessariamente il suo ritiro dalla Nato. Si è comunque aperta un'area politica sulla base della quale la Turchia disporrà di più vasti margini di azione nei confronti della Nato e delle superpotenze, in particolare per quanto riguarda i problemi nazionali. Tuttavia in una fase politica in cui il peso dei problemi nazionali prevale sulla solidarietà internazionale non si può escludere che la Turchia non sappia approfittare di questo potere.

LA GRECIA E GLI STATI BALCANICI

Per la Grecia, seppure in misura minore, esistono le premesse per stabilire nei Balcani un'influenza paragonabile a quella esercitata dalla Turchia in Medio Oriente. Sotto la giunta militare alla fine degli anni sessanta, le relazioni greche con gli stati balcanici, soprattutto Bulgaria, Romania e Albania, migliorarono. Nel maggio 1971, dopo trentadue anni di interruzione, furono ristabilite le relazioni diplomatiche con l'Albania.

Un miglioramento dei rapporti della Grecia con i paesi balcanici diventa sempre più necessario dato il diverso atteggiamento della Grecia rispetto alla Nato. A causa del suo ritiro dall'organizzazione militare della Nato, la posizione della Grecia rispetto ai paesi comunisti balcanici, e in particolare rispetto alla Bulgaria, membro del Patto di Varsavia, si è indebolita. La Grecia ha esposto il suo confine settentrionale favorendo una concentrazione militare al confine turco nel nord-est: fatto che rende le buone relazioni politiche ancora più importanti.

Anche la situazione degli stati balcanici si è modificata grazie al conflitto greco-turco e soprattutto alle misure prese dalla Grecia nei confronti della Nato. Benché queste misure sembra tendano a divenire meno rigide, rivestono implicazioni contrastanti anche per gli stati balcanici. Per la Bulgaria, quale stato membro del Patto, significa l'indebolimento di un avversario al confine meridionale, ciò che si traduce in un preciso vantaggio. La Jugoslavia considera probabilmente le cose sotto una luce diversa: perché sebbene la scelta greca significhi un passo verso la neutralizzazione del Mediterraneo, cosa gradita alla Jugoslavia, una Nato forte ai suoi confini sudorientali rappresenta una garanzia reale contro un possibile tentativo sovietico di reintegrare militarmente e politicamente la Jugoslavia nella sua sfera di potere a un livello maggiore di prima: questa preoccupazione è dunque giustificata, soprattutto con riferimento al dopo-Tito.

Analoghe considerazioni possono essere applicate a Bucarest, cui ogni avanzamento della sfera di potere sovietico significa uno scivolamento nell'« hinterland » che a sua volta aumenta la pressione sovietica. Anche per l'Albania un sicuro fianco sudorientale Nato rappresenta una certa protezione contro ogni possibile pressione sovietica.

Jugoslavia e Albania sembrano perciò direttamente interessate a questi cambiamenti. Sebbene la Jugoslavia tenti di mantenere in equilibrio i suoi rapporti politici con Grecia e Turchia, di fatto è più vicina alla Grecia che alla Turchia. Pur avendo duramente condannato il colpo contro Makarios, « amico personale » di Tito, ha egualmente criticato l'invasione turca e la continuazione dell'occupazione dell'isola opponendosi alla divisione di Cipro che renderebbe soltanto rappresentative le funzioni del presidente. In occasione della visita del ministro degli esteri Minic ad Atene, nel dicembre 1974, le due parti decisero che la situazione di Cipro danneggiava « nel modo più deplorabile la pace e la stabilità nella regione ».

Dal punto di vista dei suoi rapporti bilaterali con la Grecia, la Jugoslavia considera la Turchia una forza che sollecita una modifica dello status quo. Alla Grecia si oppone una Turchia « che accresce di continuo le sue pretese, non soltanto rispetto a Cipro, ma anche rispetto alla stessa Grecia — nel Mare Egeo, nel Dodecanneso — il che stimola Stati Uniti e Nato ad una posizione antagonista nei confronti della Grecia. La quale potendo contare solo sulle proprie forze, abbandonata anche dai partners della Nato, ha dovuto assistere, senza potere interferire, alla occupazione di un terzo del territorio cipriota da parte delle truppe turche e alla trasformazione del 40% della popolazione greca dell'isola in profughi »².

È naturale che la Jugoslavia stia tentando di convincere la Grecia della inutilità e persino della pericolosità della sua partecipazione alla Nato. Essa dovrebbe usare invece la sua nuova indipendenza « per una più attiva cooperazione con i vicini stati socialisti dell'Urss e con tutti i paesi socialisti dell'Europa, così come con i paesi non allineati »³.

L'obiettivo politico sotteso alle indicazioni jugoslave, deve essere individuato nello schema della sua politica mediterranea e della sua politica di non allineamento: una Grecia che vuole sciogliere i suoi legami con la Nato e fondare la sua sicurezza su un intensificarsi dei suoi rapporti con i paesi non allineati rappresenterebbe un passo verso la neutralizzazione almeno del Mediterraneo orientale. Una volta completamente eliminata la presenza della Nato in quella regione, i

² « International Politik », Belgrado, vol. 25, 588, 5-10-74, p. 11, tradotto dalla versione tedesca.

³ *Ibidem*, p. 12.

paesi costieri sarebbero probabilmente in grado di esercitare pressioni sull'Unione Sovietica per un analogo ritiro dall'area.

Come la Jugoslavia, anche l'Albania ha reagito agli avvenimenti e alle implicazioni della crisi di Cipro. La preoccupazione sulla sua sicurezza si può dedurre solo da argomentazioni contrastanti: da una parte la preoccupazione per l'indebolimento della Nato e la conseguente crescita del potere sovietico si esprime con argomenti chiaramente ispirati alla linea cinese. Dall'altra parte Enver Hodza nel novembre 1974 ha rivolto un appello a Grecia e Jugoslavia perché mantenessero amichevoli relazioni con l'Albania e non tollerassero né basi militari né visite navali. L'idea di stabilire un blocco regionale di sicurezza contro la minaccia di potenze straniere con un'espulsione contemporanea delle superpotenze dalla regione, appare in questo contesto piuttosto evidente. Infine la Romania: il ministro degli esteri, durante la sua visita ad Atene nel marzo 1975, ha proposto una conferenza degli stati balcanici, confermando così l'interesse rumeno a una riorganizzazione dei Balcani.

Esiste dunque un certo parallelo con gli sviluppi della situazione turca: mentre questa cerca di compensare il mutamento delle sue relazioni con la Nato (e con gli Stati Uniti) intensificando la sua politica regionale, la Grecia cerca di recuperare parte delle riduzioni nella sua sicurezza coltivando una politica di relazioni attive con i Balcani. Naturalmente non si può dire che la Turchia si ritirerà di certo dalla Nato né che la Grecia sta scivolando verso una politica di neutralità o di non allineamento. Attualmente si possono indicare solo delle linee di tendenza, che però modificano la situazione della sicurezza nel Mediterraneo orientale in modo preciso e irrevocabile.

Il ruolo dell'Europa occidentale

Gli avvenimenti e i cambiamenti apportati dalla crisi di Cipro hanno sollevato il problema del ruolo dell'Europa occidentale, che tuttavia fino ad oggi non ha mostrato alcun impegno attivo al riguardo. Anche sotto questo aspetto nell'atteggiamento dei due paesi si possono individuare sia tratti comuni che divergenti. In comune c'è una considerazione marginale dell'Europa occidentale in termini di interessi militari o di sicurezza. Ambedue gli stati identificano la Nato con gli Stati Uniti senza rendersi conto che anche l'Europa occidentale è coinvolta nella controversia greco-turca.

L'Europa occidentale è vista come un fattore soprattutto economico, politico e intellettuale-culturale. La sua importanza economica è considerata alla luce del suo ruolo di partner con il quale possono essere risolte le complesse difficoltà economiche, dalla disoccupazione e dall'in-

flazione fino alla stagnazione. Possibilmente i due paesi si aspettano anche che l'Europa occidentale sostituisca, almeno in parte, l'aiuto militare americano nei settori in cui è stato limitato o addirittura cancellato. La Grecia in particolare, i cui piú importanti passi di politica estera dopo la reintegrazione della democrazia sono consistiti nella ripresa delle relazioni con la comunità europea, è ansiosa di diventare un membro a pieno titolo della Comunità economica europea.

Sotto l'aspetto politico o intellettual-culturale l'Europa è considerata come una struttura superiore nel cui schema ambedue i paesi trovano la loro collocazione politica e intellettuale rispetto alla gerarchia politica internazionale. Indifferenti alla loro partecipazione ad un blocco militare controllato dagli Usa e indifferenti al grosso aiuto economico e militare americano, i due stati, secondo la loro concezione di adesione politica, si sentono stati europei.

Con il deteriorarsi dei loro rapporti con gli Stati Uniti, l'importanza dell'Europa occidentale si è ulteriormente accresciuta. La crisi di Cipro ha gettato i due paesi in una specie di vuoto politico; tutti e due agiscono nell'ottica e sotto l'impulso dell'interesse nazionale. Gli interessi di altri stati, potenze mondiali o raggruppamenti politici, sono di secondaria importanza e sono presi in considerazione soltanto se sostengono questo « interesse nazionale ». In questo modo i due paesi si sono separati dagli Stati Uniti. L'Unione Sovietica rimane invece una potenza distante e straniera, con degli interessi suoi propri, conformi a quelli della Grecia e della Turchia per quanto riguarda certe tattiche, ma con cui nel lungo termine non può esserci nessuna identificazione. L'elemento regionale, per quanto già evidente, è ancora troppo debole per essere considerato una vera alternativa politica.

È qui che dovrebbe inserirsi l'Europa occidentale per colmare il « vuoto » politico. Essa è infatti l'unica partner che può comprendere la motivazione nazionale sia per averla lei stessa sperimentata, se non le sperimenta tuttora, sia perché è allo stesso tempo una potenza internazionale abbastanza forte da poter offrire quella cooperazione cui le due parti in conflitto sono interessate e quindi da indurle a compromessi per ottenerla. Gode inoltre di autorità e di legittimità tali da potere esercitare la sua influenza su ambedue le parti. Ciò spiega perché allo scoppiare della crisi di Cipro il comportamento dei due paesi sia stato marcato da un gretto nazionalismo, spiega l'indifferenza rispetto ai problemi internazionali, ma anche una certa ansia di ottenere la comprensione e l'appoggio dell'Europa occidentale.

In questo contesto diventa però evidente la differenza fra le relazioni turco-europee e quelle greco-europee che va di pari passo con gli elementi europei della storia turca e greca. Dalla fine delle sue guerre di liberazione la Turchia si è considerata uno stato europeo:

quando con Atatürk fu decisa l'abolizione del califfato (1924) la Turchia abbandonò la cultura islamica per entrare nella sfera culturale europea. Il processo di « europeizzazione » si estese però a una « élite » molto ristretta, la maggior parte della popolazione, soprattutto le popolazioni rurali dell'Anatolia, rimasero legate ai modi tradizionali di vita e di religione. Dall'inizio degli anni cinquanta queste forze sono tornate di nuovo a giocare un ruolo preponderante nella vita politica della Turchia. Menderes si era già appoggiato molto a questi settori. In seguito i numerosi partiti sorti dal 1961 hanno cercato di influire politicamente nella democrazia turca. I principi religiosi giocano il ruolo più rilevante in questo processo e infatti la « reislamizzazione » è un processo che ha un grandissimo peso nella odierna vita politica turca. La grande moschea nel cuore di Ankara, a lato del mausoleo di Atatürk, ne è un simbolo inequivocabile.

Nel corso di questo processo è stato in certo modo soppresso il « carattere europeo » della Turchia. L'introduzione delle idee e del modo di vivere europeo viene considerato probabilmente come uno strumento che consente di distruggere la componente turca che è retaggio storico dell'Islam, per rendere la Turchia uno stato satellite dell'occidente.

« La crisi di identità » della Turchia, fenomeno parallelo alla crisi politica, si manifesta anche con l'evidente allentarsi delle sue relazioni con l'Europa. Non ne possono ancora essere fissate le conseguenze. I rapporti intellettuali e politici della Turchia con l'est restano una scelta turca che si è aggiunta alla originaria predisposizione verso l'Europa occidentale.

Non è invece assolutamente messa in dubbio l'adesione della Grecia all'Europa occidentale. Anzi la sostituzione della giunta militare con politici democratici ne ha rafforzato ancora i legami: il rifiuto opposto dall'Europa occidentale al regime militare greco, che portò il paese ad essere escluso dalle istituzioni europee, l'appoggio dell'opinione pubblica e dei mass media alle forze democratiche, così come l'esilio dei politici e degli artisti greci, sono serviti a rinsaldare i rapporti tra la nuova Grecia e l'Europa occidentale. La reintegrazione del paese nelle istituzioni europee, che è culminata nella richiesta greca di una completa partecipazione alla Comunità europea, ha dato solide basi a questi legami. Per quanto riguarda i rapporti politici, intellettuali e culturali, diversamente dalla Turchia, la Grecia non ha alternativa all'Europa.

Tutte queste considerazioni permettono di trarre una conclusione sul possibile ruolo di mediazione dell'Europa occidentale nel conflitto di Cipro; contrariamente al conflitto mediorientale, l'Europa ha qui l'opportunità di offrire una valida mediazione. Le relazioni economiche con le due parti e il fatto che i due stati sono fundamentalmente « europei »

(affermazione vera anche per la Turchia nonostante le riserve su esposte) offrono una leva per mediare. Lo strano paradosso per cui i due paesi allontanano Nato e Stati Uniti, cercando invece di stringere legami piú forti con l'Europa occidentale, si spiega alla luce della capacità dell'Europa stessa di comprendere, da amico, i problemi nazionali, e di accordargli contemporaneamente un peso politico internazionale.

Il ruolo dell'Unione sovietica

Se si valutano i cambiamenti e le modifiche occorse appare di estrema importanza la posizione dell'Unione Sovietica nell'area mediterranea orientale e balcanica. Il problema può anche essere letto come segue: il conflitto di Cipro e i profondi cambiamenti (che possono essere ancora ad una fase iniziale) significano il rafforzarsi della posizione sovietica, oppure, quali sono i limiti di questo rafforzamento in considerazione di ulteriori cambiamenti nella zona?

Per rispondere a questa domanda bisogna anzitutto escludere il caso di un confronto militare totale tra Grecia e Turchia. Non soltanto perché è improbabile (mentre invece possono verificarsi tensioni parziali) ma anche perché le conseguenze di questa eventualità sarebbero disastrose per la situazione politica dell'intera regione. L'Iran e il Pakistan potrebbero esserne coinvolti così come i membri della Nato, gli Stati Uniti o il mondo arabo. Un conflitto di questo genere distruggerebbe le attuali forme di cooperazione nel settore politico, economico e della sicurezza, lasciando all'Unione Sovietica un vuoto entro cui accrescere la sua influenza politica e militare nonché la sua presenza.

La considerazione piú realistica è quella per cui l'Unione Sovietica cercherà di mantenere o migliorare la sua posizione tenendo conto della situazione attuale. Alcune osservazioni di chiarimento:

— Il traguardo piú importante dell'Unione Sovietica è ottenere un passaggio attraverso la « cintura nord » del Mediterraneo e del Medio Oriente. I Dardanelli rappresentano un momento essenziale di questa strategia, la cui importanza aumenterà ancora di piú una volta che sarà aperto il Canale di Suez. Il riavvicinamento turco-sovietico, iniziato nel 1965, mirava anche a spingere la Turchia ad assumere un atteggiamento piú flessibile nei confronti della convenzione di Montreux (1936), atteggiamento che diveniva sempre piú urgente man mano che l'Unione Sovietica tentava di consolidare la sua posizione nel Mediterraneo orientale e nel Medio Oriente. Per l'Unione Sovietica era altrettanto importante il diritto di passaggio aereo che la Turchia le aveva assicurato per il trasporto delle armi durante il quarto conflitto mediorientale.

Un riavvicinamento piú profondo tuttavia si incrocia con limiti

precisi: il controllo degli stretti infatti sfiora « il sistema nervoso nazionale turco », una gran parte dell'opinione pubblica turca considera ancora l'Unione sovietica come un « nemico furbo », senza contare che nella questione cipriota appaiono evidenti le divergenze turcosovietiche per la presenza delle truppe turche e la divisione de facto dell'isola.

Anche aumentando il suo distacco dalla Nato o anche rafforzando il suo elemento regionale la Turchia non sarà mai uno stato veramente « neutrale ». Il « modello iraniano » costituirà probabilmente l'ultimo grado del riavvicinamento all'Unione Sovietica.

Rispetto a Cipro l'Unione Sovietica persegue una politica che mira apertamente ad uno stato indipendente e unitario, con eguali diritti per i due gruppi etnici e un forte ruolo del presidente. Il « fatto compiuto » della Turchia ha spostato l'Unione Sovietica verso la Grecia e l'ha portata in particolare a stringere più forti legami con l'arcivescovo Makarios.

— Anche questa situazione ha naturalmente i suoi limiti: sebbene l'Unione Sovietica — contrariamente alle promesse di aiuto fatte a Makarios nel 1971 — non abbia potuto prevenire il colpo di stato e nonostante non abbia i mezzi reali per costringere la Turchia a ritirarsi dall'isola, sarebbe irrealistico puntare su un'alleanza con Makarios. Si tratterebbe infatti di un'azione decisamente avversa alla Turchia che vedrebbe in questa alleanza una manovra contro il gruppo etnico turco nell'isola e contro se stessa. Una scelta tra le buone relazioni con la Turchia e l'alleanza con Makarios penderebbe probabilmente a favore della Turchia.

— L'atteggiamento dell'Unione Sovietica nei confronti della Grecia è attualmente caratterizzato da reticenza e incertezza sulla linea politica che assumerà Karamanlis. Un problema in questione è il futuro ruolo della sinistra. La Grecia però rappresenta anche per i sovietici una alternativa interessante rispetto alla Turchia. Nel lungo termine, un distacco dalla Nato (che l'Unione Sovietica suggerisce alla Grecia da anni) e l'acquisizione di alcuni diritti di passaggio attraverso la Grecia verso il Mediterraneo, potrebbero fare diminuire, agli occhi dell'Unione Sovietica, l'importanza degli stretti.

Dobbiamo comunque tenere presente che un intensificarsi dei rapporti della Grecia con gli stati balcanici, con cui ha legami storici, non implica ancora necessariamente un miglioramento delle posizioni dell'Unione Sovietica. Primo perché in Grecia ci sono ancora forti risentimenti verso i sovietici, retaggio della guerra civile; secondo perché gli stessi stati balcanici (Jugoslavia, Romania e anche Albania), benché interessati ad una politica greca neutrale, tentano di impedire l'accrescersi dell'influenza dell'Unione Sovietica. Il triangolo Turchia-Cipro-Grecia è estremamente vulnerabile, circostanza che favorisce il

rafforzamento della posizione sovietica. Un successo temporaneo a una estremità del triangolo comporterebbe un regresso all'altra estremità. Per questo l'Urss ha assunto in passato una cauta posizione di equilibrio.

Indebolimento della Nato nel Mediterraneo orientale?

Il problema è dunque se la crisi di Cipro e le sue implicazioni significano veramente un indebolimento della sicurezza occidentale nel Mediterraneo orientale. Senza dubbio si stanno verificando cambiamenti così profondi da confondere la nostra concezione convenzionale della sicurezza in questa area. Ma forse ci sembra soltanto difficile adattarci alle nuove forze e alla situazione che hanno determinato. Come abbiamo già detto, i cambiamenti nel Mediterraneo orientale dovrebbero essere esaminati alla luce degli eventi nel Medio Oriente. Le forze che hanno provocato la « crisi del petrolio » erano anch'esse nuove e inaspettate e la situazione che hanno creato è stata di « crisi » per la struttura politica, economica e sociale del mondo occidentale industrializzato. Nel frattempo l'occidente ha imparato a convivere con questa crisi tentando di aprire nuove dimensioni politiche ed economiche nella cooperazione euroaraba.

La « crisi di Cipro » come la « crisi del petrolio » è una etichetta per mutamenti complessi. Le due crisi hanno una connessione politica immediata e hanno in comune anche il fatto che l'occidente non ha ancora imparato a riconoscere la loro origine e a trovarvi una risposta. Nel Mediterraneo si sta verificando la rottura della struttura convenzionale del nostro sistema di sicurezza e dei criteri convenzionali per valutare la nostra « forza » o la nostra « debolezza » nell'area. Dal punto di vista statistico il sistema occidentale di sicurezza sembra essersi indebolito da quando i due partners si sono parzialmente ritirati dall'alleanza. Nel breve periodo questa è forse una valutazione corretta: in Grecia i confini sono ora indifesi, il sistema di osservazione e di allarme risulta disturbato, l'uso delle basi è divenuto incerto. Nel lungo termine però potrà essere possibile trovare altri elementi politici che diano alla sicurezza in quest'area una nuova struttura.

Assumiamo la Turchia come esempio. Un'ulteriore accentuazione dell'elemento regionale da parte sua porterebbe a includere la Turchia nella politica mediorientale dell'occidente nel senso più lato, superando quindi l'area del conflitto mediorientale. Se l'occidente riuscisse a sviluppare col Medio Oriente forme di cooperazione tali da contribuire ad una duratura stabilità dell'intera regione, il ritiro della Turchia dallo schema dell'alleanza non equivarrebbe necessariamente a un indebolimento dell'alleanza e a un rafforzamento dell'Unione sovietica. Uno schema

diverso non altererebbe sostanzialmente la situazione politica e di sicurezza del Mediterraneo orientale.

Lo stesso ragionamento si può adottare nel caso della Grecia. Un intensificarsi dei rapporti tra gli stati balcanici, in particolare tra la Jugoslavia, la Grecia e la Romania, non sarebbe sufficiente a rafforzare la posizione sovietica: nessuno di questi tre stati, con in più l'Albania, è interessato a questo rafforzamento, senza contare che anche la Cina appoggerebbe con probabilità un processo del genere. Se fosse possibile stabilire un'area politica balcanica più raccordata (confronta la proposta greco-rumena di una conferenza di tutti gli stati balcanici), la sicurezza nei Balcani e nel Mediterraneo orientale cambierebbe strutturalmente, ma non ne verrebbe fundamentalmente alterata.

La politica dell'Europa occidentale acquisterebbe di fatto un enorme peso. Sarà capace di dimostrare concretamente e credibilmente che si ritiene corresponsabile dei paesi del Mediterraneo orientale? Sarà capace di offrire la propria partecipazione ad una cooperazione quale voluta da questi paesi? Vorrà impegnarsi attivamente alla soluzione dei loro problemi nazionali, soprattutto Cipro e il Mare Egeo? Vorrà accordare ai loro interessi peso politico internazionale aggregandoli ai suoi propri interessi? Lo sviluppo del Mediterraneo orientale dipende in grande misura da questa volontà.

Appendice: Il Sud Europa e le superpotenze: un punto di vista greco

EUROPA MERIDIONALE?

« Europa meridionale » sta diventando un concetto geopolitico e, fino ad un certo punto, socioeconomico che alcuni percepiscono come distinto dalle categorie post-belliche di Europa orientale e occidentale. Ad ogni modo, prima di esaminare alcuni aspetti salienti dei recenti sviluppi in questa « sub-regione » dell'Europa, dobbiamo interrogarci su una questione preliminare ma fondamentale: « esiste davvero una "sub-regione" del genere e, in caso contrario, è legittimo usare questo termine per necessità d'analisi? » In termini piú esoterici, dovremmo chiederci se l'Europa meridionale rappresenta un sottosistema, distinto da quelli dell'Europa occidentale e orientale.

La guerra fredda e la successiva istituzionalizzazione dei rapporti fra paesi capitalisti da un lato, e tra paesi socialisti dall'altro, hanno indubbiamente dato origine non solo a due sottosistemi chiaramente distinguibili, ma hanno anche aumentato considerevolmente i livelli d'interazione all'interno delle due sub-regioni europee. Il processo di distensione ha recentemente contribuito ad abbattere alcune delle barriere che dividevano l'Europa, ma non sarebbe affatto realistico perder di vista la permanente esistenza e lo sviluppo dei due sottosistemi. Al contrario l'esistenza dei due gruppi di stati, rafforzata dai loro rispettivi processi d'integrazione socioeconomica, tenderà a diventare sempre di piú una stabile caratteristica del sistema europeo. Data questa premessa di base, che tipo di sub-regione abbiamo in mente quando parliamo di « Europa meridionale »?

Da un punto di vista strettamente geografico, l'Europa meridionale comprende quei territori situati a sud di una linea che corre da est a ovest, partendo da Bordeaux per arrivare a Lubiana e Costanza, le cui popolazioni sono etnicamente europee. I paesi che ne fanno parte sono Portogallo, Spagna, Italia, Jugoslavia, Albania, Grecia, Bulgaria, Cipro, Malta, la zona europea della Turchia e il sud della Francia. Tuttavia questa è una divisione geografica largamente arbitraria e non ha neanche la relativa precisione dell'« Europa mediterranea » descritta da André Siegfried. Se introduciamo come indicatori il clima e « l'albero d'olivo » di Siegfried, bisognerebbe escludere la Bulgaria e buona parte della Jugoslavia; e se a ciò aggiungiamo criteri etnici, la Turchia probabilmente andrebbe lasciata fuori. Se, invece, prendiamo in conside-

* *Pubbllichiamo il testo della relazione presentata da Jean Siotis al Convegno del Club 2000, Italia, Europa, Mediterraneo, svoltosi a Napoli nel novembre 1975. J. Siotis è professore presso il Centre des Hautes Etudes Internationales di Ginevra.*

razione gli indicatori economici, troviamo che esiste un'omogeneità, per quanto limitata, tra i paesi sudeuropei. Non è nostra intenzione presentare nel contesto di questa breve relazione statistiche dettagliate sull'Europa meridionale, ma alcuni ordini di grandezze possono aiutarci a rispondere alla domanda che ci siamo posti¹.

In primo luogo — e nonostante siano ben noti i suoi limiti come indicatore valido — se noi consideriamo insieme l'Europa occidentale e l'Europa meridionale, scopriamo che nove paesi (Grecia, Cipro, Irlanda, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Turchia e Jugoslavia) hanno un prodotto nazionale lordo pro capite inferiore ai 2.000 dollari — mentre altri dodici hanno un reddito pro capite di 3.000 dollari ed oltre (Austria, Belgio, Danimarca, Repubblica federale tedesca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera e Regno Unito). Per il primo gruppo di paesi, il saggio annuale di sviluppo del prodotto nazionale lordo nell'ultimo scorcio degli anni '60 e nei primi anni '70 oscillava tra il 4% e l'8,5%, mentre il secondo gruppo presentava saggi di sviluppo compresi tra il 2% e il 5,8%. Il settore agricolo incideva percentualmente sul Pnl del primo gruppo per valori compresi tra l'11,5% e il 38,5%, mentre nel secondo la percentuale andava dal 2% al 7,5%; il settore industriale incideva, nel primo gruppo, per valori dal 22% al 40,5%, mentre nel secondo la percentuale oscillava tra il 38,5% e il 54%; quanto ai servizi, i rispettivi valori percentuali andavano dal 39,6% al 52% e dal 39% al 53,5%. In rapporto a questi dati dovremmo tuttavia precisare che i paesi dell'Europa meridionale hanno avuto e continuano ad avere un saggio percentuale di sviluppo annuale, relativo al settore industriale e rapportato al loro Pnl, che è molto più alto di quelli dell'Europa occidentale. Esso varia dal 7,5% al 12% mentre nei paesi altamente industrializzati ad economia di mercato, è di poco o di molto inferiore al saggio complessivo di sviluppo del Pnl. L'indicatore della bilancia commerciale, al momento, non rivela granché, soprattutto a causa delle distorsioni provocate dall'attuale crisi economica internazionale; ma in complesso, e fino ai primi anni '70, i paesi sudeuropei hanno avuto la tendenza ad accumulare deficit piuttosto consistenti nelle loro relazioni con l'Europa occidentale industrializzata. In ogni caso questo deficit è coperto da servizi e partite invisibili — tra cui le rimesse effettuate da alcuni milioni di

¹ I nostri dati si basano sulle statistiche Oece nonché sull'annuale « Economic Surveys of Europe » pubblicato dalla Commissione delle Nazioni unite per l'Europa. Inoltre, non abbiamo incluso in questa breve presentazione l'Albania e la Bulgaria a causa dell'indisponibilità di certi dati, ma soprattutto per il carattere di pianificazione centrale delle loro economie — nel cui contesto dati come il prodotto nazionale lordo pro capite non significano molto. Infine, data la limitatezza del nostro obiettivo, non abbiamo tentato di spingerci oltre il 1971-72 come periodi di riferimento e, di regola, abbiamo arrotondato i dati forniti.

lavoratori sudeuropei al lavoro in Europa occidentale e il turismo costituiscono di gran lunga le voci principali. Infine, dovremmo tener presente, quando consultiamo questi dati, che tutti i paesi tranne uno di ciascun gruppo (l'Irlanda per il primo e la Francia per il secondo) appartengono o all'Europa meridionale in senso geografico o al gruppo dei paesi industrializzati europei ad economia di mercato.

Se dunque prendiamo in considerazione gli indicatori geografici ed economici, arriviamo alla conclusione che c'è un gruppo di paesi europei i quali hanno in comune determinate caratteristiche. Per ragioni geografiche, vorremmo tuttavia escludere l'Irlanda dal gruppo dei nove paesi meno sviluppati che ricadono in questo gruppo; d'altra parte, il suo livello di sviluppo economico escluderebbe dal gruppo la Francia. Dal punto di vista delle strutture socioeconomiche, la Jugoslavia costituisce un caso a parte; i restanti paesi, invece, sono ad economia di mercato. Le loro strutture politiche vanno dal pluralismo democratico (Cipro, Grecia, Italia, Malta e Portogallo) a dittature di destra o regimi autoritari (Spagna e Turchia), all'autoritarismo di sinistra (Jugoslavia). Gli ultimi tre di questi paesi stanno però attraversando dei periodi di transizione e non sarebbe del tutto azzardato, quanto meno nel caso della Spagna e probabilmente della Turchia, prevedere un prolungato travaglio che sfoci nell'instaurazione di regimi pluralistici.

Un ultimo punto da precisare, prima di rispondere alla nostra domanda preliminare, riguarda i rapporti di questo gruppo di paesi con gli organismi europeo-occidentali. Innanzitutto l'Italia è membro delle Comunità; il Portogallo è membro dell'Efta; Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, e Turchia sono membri dell'Oece; inoltre Grecia e Turchia hanno firmato accordi di associazione con la Cee, mentre Cipro, Malta, Spagna, Turchia e Jugoslavia sono legate alla Cee da accordi commerciali. Nel giugno del 1975, la Grecia chiese di entrare a far parte delle Comunità nella piena qualità di membro. Queste affiliazioni istituzionali indicano che, in varia misura, tutti i paesi dell'Europa meridionale stanno partecipando ai processi d'unificazione dell'Europa occidentale o hanno comunque stabilito relazioni privilegiate con le Comunità. Inoltre, al di là di questi accordi formali, i popoli dell'Europa meridionale² aspirano — sempre in varia misura — a relazioni più strette con l'Europa occidentale. Da parte delle Comunità si ritiene generalmente che alla fine Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia acquisiranno pienamente la qualità di membri, mentre Cipro, Malta e Jugoslavia stabiliranno progressivamente relazioni sempre più strette con la Cee.

² Escluse, naturalmente, Albania e Bulgaria, i cui orientamenti ideologici e sistemi politici e socioeconomici le differenziano dagli altri paesi dell'Europa meridionale, ai fini dell'analisi che in questa sede conduciamo.

Giunti a questo punto della nostra discussione, potremmo formulare le seguenti proposizioni: « l'Europa meridionale è composta da un gruppo di paesi che hanno in comune certe caratteristiche geografiche e socioeconomiche, e che condividono certe aspirazioni in merito alle loro relazioni con l'Europa occidentale ». Si tratta però di un gruppo relativamente eterogeneo a causa del gap socioeconomico che separa la Turchia dall'Italia (approssimativamente il Pnl è di 500 dollari pro capite nel primo caso contro i 2.000 del secondo) e perfino la Turchia dalla Spagna (500 dollari contro 1.300), a causa delle differenze tra i sistemi politici e a causa delle differenze nei rapporti contrattuali di questi paesi con le Comunità, che faranno di alcuni di essi, in un futuro prevedibile, dei membri a pieno diritto, laddove per altri non c'è una prospettiva del genere. Per finire, occorrerebbe aggiungere che, da un punto di vista strategico, tre sono non allineati, quattro sono membri della Nato e uno è legato strategicamente agli Stati Uniti; ma, come più oltre vedremo, hanno in comune certe vedute, riguardo al Mediterraneo, che non corrispondono necessariamente a quelle della grande maggioranza dei paesi che fanno parte dell'Europa occidentale. Noi dovremmo, tuttavia, sottolineare il fatto che l'Europa meridionale non è un sottosistema, nel senso in cui questo termine si applica all'Europa occidentale e orientale. Tutt'al più, la si può considerare come la « immediata periferia » dell'Europa occidentale; se non altro in virtù del fatto che le relazioni, in tutti i campi, tra ciascun paese e l'Europa occidentale, sono assai più strette di quanto non lo siano quelle che intercorrono tra i paesi dell'Europa meridionale presi nell'insieme.

SVILUPPO E MUTAMENTO POLITICO

Come abbiamo già visto, i paesi dell'Europa meridionale sono caratterizzati da rapidi saggi di sviluppo economico. Stiamo inoltre assistendo a spettacolari rivolgimenti nei loro sistemi politici — alcuni più drastici di altri — ma, in tutti i casi, il mutamento politico sta prendendo piede ad un ritmo che sconcerta i gruppi dirigenti, ormai da tempo abituati alla « stabilità » che la guerra fredda, con i suoi equilibri di stallo, aveva creato. Prima di discutere la direzione che queste trasformazioni politiche stanno prendendo e prenderanno probabilmente in futuro, dobbiamo cercare di rispondere alla seguente domanda: « In che misura queste trasformazioni sono state prodotte da sviluppi interni, a paragone di quelle prodotte — e a volte imposte — da vicende esterne che si verificarono in Europa in seguito alla fine della seconda guerra mondiale? ».

A parer nostro, la trasformazione politica dell'Europa meridionale è

stata ed è quasi interamente determinata da mutamenti sociali all'interno dei vari paesi. Questa interpretazione andrebbe tuttavia meglio precisata aggiungendo che trasformazioni così profonde non sarebbero mai avvenute se la situazione bipolare in Europa e al livello globale non si fosse stabilizzata, limitando le aree di confronto diretto tra le due superpotenze. In paesi come la Grecia, l'Italia e la Turchia, la percezione di una minaccia esterna alla sicurezza nazionale, tra coloro che hanno peso decisionale e d'opinione, ha subito modificazioni così profonde che la credibilità degli argomenti da guerra fredda circa la sovversione comunista è andata costantemente scemando. Ciò è vero, indipendentemente dall'azione di retroguardia condotta da forze totalitarie ultracostitutive o di destra all'interno di questi paesi. La situazione cambia da un paese all'altro, ma dopo aver sperimentato la « stabilità » politica, a partire dalla fine del conflitto, a causa di minacce reali o immaginarie da parte dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati, essi stanno ora assistendo ad una progressiva integrazione delle forze politiche di sinistra nei loro sistemi politici. Perfino in Turchia, paese dove si sono avute le minori trasformazioni, il più grande partito politico sta adottando una posizione socialdemocratica e sta attirando nei suoi ranghi individui e gruppi che erano stati politicamente « emarginati » dopo la fine del periodo delle riforme kemaliste.

Il secondo fattore esterno ad avere avuto un'influenza sugli sviluppi politici interni è stato l'emergere delle Comunità Europee come polo d'attrazione per i paesi dell'Europa meridionale. Le forze politiche in Spagna e in Grecia — e in minor misura in Portogallo e Turchia — mostrano un'attenzione sempre maggiore per le reazioni e le potenziali reazioni dei Nove nella elaborazione delle loro strategie tattiche. Quanto all'Italia, che è membro delle Comunità, le sue « élites » costitutive si sentono in qualche modo rassicurate perché anche quei settori della sinistra che fino a poco tempo fa andavano denunciando l'unificazione europea come un « affare capitalistico » hanno ora accettato le regole di condotta dell'economia di mercato. L'assetto delle Comunità che le élites politiche italiane hanno accettato contribuisce a una trasformazione politica nella misura in cui lo si intende come qualcosa che rimane dentro i limiti di ciò che non molto tempo fa i partiti comunisti denunciavano per « riformismo ».

Ma, nel complesso, né questi né altri eventuali fattori esterni agli sviluppi avvenuti nei paesi sudeuropei, avrebbero potuto produrre cambiamenti tanto considerevoli, se non fosse stato per le trasformazioni sociali di cui siamo stati testimoni negli ultimi venti anni. Jugoslavia, Spagna, Italia e Grecia hanno seguito la via di una rapida modernizzazione economica — sia attraverso un'industrializzazione accelerata, sia nel settore agricolo — e, con variabili ritardi, le sue conseguenze sociali

hanno cominciato a farsi sentire tra gli ultimi anni della scorsa decade e i primi di quella in corso. Turchia e Portogallo non hanno conosciuto un'ampiezza simile di mutamento socioeconomico, ma l'esposizione di un numero crescente di lavoratori provenienti da questi paesi alle condizioni socioeconomiche dell'Europa occidentale — fino agli anni 1973 e 1974, quando l'emigrazione di lavoratori cominciò a diminuire — ha avuto effetti sociali comparabili al loro interno. Le industrie concentrate che impiegavano lavoro su vasta scala e i redditi da lavoro più alti divennero una realtà in tutti i paesi dell'Europa meridionale, o come risultato del loro sviluppo nazionale, o in seguito all'invio di lavoratori nelle società industriali dell'Europa occidentale. Per quanto riguarda l'agricoltura, l'evoluzione ha determinato un chiaro declino della sua quota percentuale nella formazione del Pnl, ma, contemporaneamente, essa ha subito delle trasformazioni strutturali tendenti ad una rapida diminuzione della forza lavoro.

Le conseguenze sociali di questi cambiamenti non sono state le stesse per tutti i paesi. Eppure esse presentano alcune caratteristiche comuni: un proletariato industriale moderno si è tendenzialmente sostituito ai lavoratori sudeuropei tradizionali, che rimanevano sempre a metà contadini; il ruolo dei sindacati è diventato sempre più importante (perfino in paesi come la Grecia, il Portogallo, la Spagna e la Turchia il sindacalismo è divenuto, con gli anni sessanta e settanta, una realtà); il livello generale d'istruzione è rapidamente cresciuto e l'analfabetismo ha cessato di essere un problema primario (con le eccezioni del Portogallo e della Turchia); nonostante le grosse insufficienze che ancora sussistono, il benessere si è fatto realtà nella maggioranza dei paesi sudeuropei; l'influenza della Chiesa — nella misura in cui era stata un pilastro della conservazione sociopolitica — è andata declinando; la condizione delle donne ha conosciuto profondi mutamenti, ecc. ... ecc. Queste caratteristiche — citate quasi a casaccio — non esauriscono tutti i settori in cui è avvenuto o sta avvenendo un mutamento sociale. Cionondimeno esse vanno tutte nella stessa direzione: quella della nascita di società pluralistiche in cui le strutture sociali tradizionali tendono a saltare.

Con l'eccezione della Jugoslavia — dove la Lega dei comunisti, sotto la ferma direzione del maresciallo Tito, ha esercitato il controllo assoluto della situazione politica fin dalla guerra — tutti gli altri paesi dell'Europa meridionale hanno subito una trasformazione politica sempre più rapida. Non molto tempo fa «osservatori ben informati» pronosticavano una durativa scissione tra l'Europa occidentale democratica e le sue propaggini meridionali — Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia — che, nell'opinione di costoro, erano destinate a rimanere per sempre sotto regimi autoritari o totalitari. Nel 1968, un illustre studio-

so e politico svizzero, parlando quale membro del Consiglio dell'assemblea consultiva d'Europa, affermò che i popoli del Mediterraneo erano troppo attaccati alla libertà per vivere sotto regimi democratici (« trop égris de liberté pour vivre en démocratie »). Con questa affermazione — che, a dir poco, non è molto lusinghiera per i popoli dell'Europa meridionale — egli non faceva che esprimere un punto di vista a quel tempo largamente condiviso in Europa occidentale, e che è ancora in auge presso numerosi circoli decisionali e d'opinione dell'occidente. Simili opinioni a proposito dell'Europa meridionale riguardano anche l'Italia, la cui situazione politica rimane, in larga parte, un « mistero » a nord delle Alpi e a cui regolarmente si pronostica un futuro politico totalitario, di destra o di sinistra. Alla fine del 1975, tuttavia, sarebbe la cosa più ovvia affermare che questi « osservatori ben informati » non hanno solo dimostrato di essere in torto, ma di rasentare il ridicolo con le loro semplicistiche previsioni. Ciò è vero per tutti i paesi di cui parliamo; anche se noi entreremo in maggiori dettagli soltanto per il settore orientale della sub-regione, comprendendovi Grecia, Turchia e Cipro. Le limitazioni implicite in una relazione tanto breve, unite alla presenza di illustri esperti della politica iberica e della politica italiana e jugoslava giustificano questa scelta.

La Grecia voltò una pagina della sua storia nel luglio del 1974, quando cadde la dittatura a seguito del tentativo compiuto dal regime militare di assassinare il presidente Makarios. La crisi socioeconomica montante, il rifiuto sempre più aperto da parte del popolo greco di accettare la dittatura, rifiuto che divenne evidente fin dai primi del 1973 e l'invasione turca di Cipro sono stati tutti elementi che hanno contribuito a determinare la caduta della dittatura e il ristabilimento di un governo democratico. Durante i primi due mesi e mezzo che seguirono al 24 luglio, un governo di coalizione guidato da Costantino Karamanlis — composto da conservatori, centristi e sinistra moderata — riuscì ad assicurare una transizione piuttosto indolore da una dittatura totalitaria ad una situazione politica che permise, tra il novembre 1974 ed il marzo 1975, di tenere due elezioni ed un referendum. Ai primi d'ottobre, il governo di coalizione dette le dimissioni ed il primo ministro Karamanlis formò un nuovo gabinetto che indisse elezioni parlamentari per la metà di novembre. La vittoria plebiscitaria che il partito del primo ministro riportò non fu sorprendente dato il prestigio dell'uomo che guidava il primo governo greco post-dittatoriale. Un mese dopo, il referendum abolì la monarchia e il 30 marzo si tennero elezioni municipali che segnarono un declino della popolarità del partito dominante (sebbene non necessariamente dell'ascendente personale del premier). Tutti gli osservatori furono d'accordo nel rilevare che l'andamento delle elezioni e del referendum, unito alla

ripresa della vita parlamentare nel gennaio 1975, testimoniava l'eccezionale maturità del popolo greco e dei suoi dirigenti politici, dalla destra alla sinistra. Nel giugno fu approvata una nuova costituzione e potremmo dire che il periodo di transizione si è, in larga parte, concluso.

L'attuale spettro delle forze politiche greche, così come risulta dalle elezioni parlamentari, è il seguente: i Partiti comunisti (al plurale perché ne esistono due) non arrivano al 10%; il Pasok, di centro-sinistra, guidato da Andreas Papandreu, che comprende socialisti, centristi, trozkisti, terzomondisti e comunisti delusi, non raggiunge il 14%; l'Unione di centro-Forze nuove, guidata da Giorgio Mavros, comprendente centristi e socialisti, è sotto il 22%; il Partito di nuova democrazia, diretto dal primo ministro Karamanlis, che comprende conservatori tradizionali, realisti ed anti-realisti, nonché la destra tradizionale dell'elemento centrista, non supera il 54%; l'estrema destra di aperte tendenze totalitarie è tra l'1% e il 2%. Occorrerebbe, tuttavia, dire che il primo ministro rifiuta di considerare conservatore il suo partito e che, in effetti, esso comprende un certo numero di centristi ed alcuni individui isolati che tendono verso il centro sinistra. D'altra parte l'Unione di centro-Forze nuove viene considerata da alcuni dei suoi dirigenti come il partito centrista, mentre altri premono per una collocazione assai più netta nella scia del socialismo democratico. Questi ultimi rappresentano indubbiamente la « forza montante » all'interno del partito ed un crescente numero dei suoi iscritti afferma oggi esplicitamente che il suo partito è il partito socialista democratico greco. Seguendo le istruzioni di Giorgio Mavros, i membri del partito che siedono nella Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa si sono uniti al gruppo socialista. È inoltre interessante notare come i membri di Nuova democrazia, che siedono nella stessa Assemblea, si siano uniti al gruppo gollista. Per quanto riguarda il Pasok, durante la scorsa estate è entrato in un periodo di crisi, contrassegnato da una serie di purghe che hanno provocato l'allontanamento di buona parte dei suoi dirigenti, in particolare di quelli che avevano partecipato alla resistenza interna contro la dittatura. Infine, i due Partiti comunisti continuano ad essere ai ferri corti e nulla autorizza a pensare che la scissione si possa in qualche modo sanare. A ciò si aggiunga che il partito di sinistra dell'Eda — che in passato era sotto il controllo del Partito comunista — si è ricostituito e sta cercando di trovare uno spazio politico a destra dei comunisti e a sinistra della Unione di centro. In realtà è questa la componente del panorama politico in cui si riconoscevano alcuni di coloro che si sono uniti a Papandreu per fondare il Pasok. Quanto alle relazioni tra i partiti d'opposizione, il ruolo egemone dell'Unione di centro-Forze nuove è accettato tacitamente dagli altri, con l'eccezione, magari, del Partito comunista « ortodosso ». In complesso, il tono generale dei

rapporti tra governo ed opposizione è cortese e responsabile — tanto più che nessuno dei partiti, per forte o debole che sia, ha davvero trovato, in forma definitiva, una precisa collocazione nel panorama politico. Nel giro dei prossimi mesi, dovremmo assistere ad un rimescolamento delle carte nella politica greca, e l'impressione più diffusa è che, con poche eccezioni, nessun leader politico voglia tagliarsi i ponti, sia a destra che a sinistra.

Questo rimescolamento potrebbe essere accelerato o bloccato in seguito all'esito dei tentativi che tutte le parti interessate dovranno compiere per risolvere quattro ordini principali di problemi. Il primo è il più importante agli occhi della maggioranza del popolo è la « catarsi » dei postumi della dittatura militare che ancora sopravvivono in ogni aspetto della vita quotidiana. Si sono fatti considerevoli progressi, ma agli occhi della maggioranza dei greci c'è ancora molto da fare, soprattutto nelle forze armate e in certi settori dell'amministrazione. Il secondo è il tragico sfacelo economico lasciato dai dittatori, che pone problemi quasi insolubili ai dirigenti greci. Per ovvie ragioni, il governo non ha voluto né potuto adottare pesanti misure deflattive che avrebbero probabilmente condotto alla disoccupazione e all'instabilità sociale. I prestiti ottenuti dall'estero sono destinati a susseguirsi e, in generale, coloro che si attendevano generosità da parte degli amici europeo-occidentali della Grecia sono rimasti amaramente delusi. Il terzo problema, la richiesta greca di entrare a far parte, con pieno diritto, delle Comunità, ha aperto delle prospettive stimolanti, sia nel settore socioeconomico che in quello politico; ma rappresenta anche una sfida senza precedenti alle « élites » greche e alla loro diplomazia, che dovranno superare ostacoli durissimi per potervi accedere. Ultimo, ma non meno importante, la Grecia si trova di fronte alle continue crisi a Cipro e nelle sue relazioni con la Turchia. In nessuno di questi due settori si sono compiuti passi avanti apprezzabili ed il prolungato stallo può portare, in qualsiasi momento, ad un nuovo scoppio di violenza, sia sull'isola che nel mare Egeo.

Di fronte a difficoltà tanto reali che il popolo greco e i suoi dirigenti politici si trovano ad affrontare, sarebbe lecito attendersi una crescita delle tensioni politiche interne; ma, contemporaneamente, nulla sarà fatto, sia da parte del governo che da parte dell'opposizione, per rendere impossibile la formazione di una nuova coalizione, se e nel momento in cui la Grecia vedesse in grave pericolo la sua integrità e indipendenza. Molti possono trovare sorprendente questa moderazione che pervade il quadro greco ma essa, innanzitutto, dimostra in modo inequivocabile l'inefficienza e la disonestà di quanti, per sette anni e mezzo, erano andati ripetendo che la Grecia avrebbe dovuto scegliere: o la dittatura o il caos. Il popolo greco ha dato prova della sua maturità e

i suoi dirigenti politici hanno dimostrato di sapersi assumere, nonostante le divergenze, le loro responsabilità, con una serietà che non è comune neanche nelle più avanzate società pluralistiche.

Fin dal suo ritorno al governo civile rappresentativo, avvenuto nel 1961, la Turchia ha attraversato un periodo di difficile transizione, in cui l'ago della bilancia ha oscillato continuamente tra governo civile e governo militare, sconcertando gli osservatori stranieri che hanno sempre predetto o una nuova dittatura o un ritorno al vero governo civile. Nei primi cinque anni di governo civile, seguiti al ritiro dei militari, la forza politica egemone fu il Partito repubblicano del popolo, diretto da Ismet Inonu; gli otto anni seguenti videro invece il Partito della giustizia di Suleiman Demirel dominare la politica parlamentare. Mentre il Partito repubblicano del popolo si trovava all'opposizione, il suo prestigioso leader morì ed il suo nuovo leader, Bulent Ecevit, riuscì a riguadagnare parte della popolarità perduta negli anni cinquanta e sessanta. Alle elezioni del 1973, il Prp ottenne più del 30% dei voti popolari e divenne il primo partito in Parlamento. Eppure la sua forza non gli era sufficiente per governare da solo il paese, cosicché Ecevit divenne primo ministro solo dopo aver concluso un'alleanza di governo con il Partito di salvezza nazionale, oscurantista e diretto da Erbakhan. La coalizione si ruppe alla fine del 1974 e, dopo un prolungato periodo di crisi parlamentare, Suleiman Demirel formò il nuovo gabinetto. Può darsi si facciano nuove elezioni prima che finisca il 1975 o ai primi del 1976 e molti osservatori prevedono un forte incremento dei suffragi del Prp.

Gli ultimi quindici anni in Turchia sono stati caratterizzati da quattro tendenze fondamentali: una rinascita dell'estremismo di destra, accompagnata se non largamente motivata, da una reviviscenza delle forze religiose reazionarie e conservatrici; un calo progressivo, fino al 1973, della forza elettorale del Prp kemalista; un'attiva partecipazione delle forze armate alla politica del paese, indipendentemente dal partito al potere; e, molto più recentemente, un deciso tentativo da parte del nuovo gruppo dirigente del Prp di riformare la sua struttura e di introdurre alcuni importanti elementi di socialdemocrazia nella sua piattaforma. Ma nel complesso l'elettorato turco è ancora per gran parte conservatore ed oltre il 60% dei voti popolari è andato nel 1973 a partiti reazionari o di destra. Contemporaneamente lo spostamento a sinistra del Prp introduce degli elementi di polarizzazione i quali, data l'animosità che contraddistingue i leaders della destra, rendono particolarmente fragile e instabile l'equilibrio politico.

Il problema della Turchia per l'immediato futuro è la modernizzazione, che si è fatta quasi irrealizzabile dato che le forze conservatrici della società turca hanno consolidato la propria posizione. Lo sviluppo

economico prosegue ad un saggio molto alto d'incremento, ma altrettanto dicasi dell'inflazione e dei suoi effetti sociali. La prolungata occupazione di Cipro e lo stato di preparazione delle sue forze armate aggiungono alle normali difficoltà economiche di una società che intende modernizzarsi un fardello assai gravoso. Al tempo stesso, la persistente tensione nei rapporti greco-turchi sembra essere uno degli ultimi vincoli che tengono insieme il quadro politico. Su tutte le altre questioni, la distanza che separa il Prp dal Partito della giustizia è tanto grande che, se viene a cadere la tensione esterna, il paese rischia di diventare ancora più ingovernabile di quanto oggi non sia. Nel frattempo le forze armate si assumono il compito, reso legittimo dai fatti, di mantenere un minimo di unanimità politica e i gruppi politici alla sinistra del Prp vengono eliminati con la repressione dalla scena politica turca, se non altro perché sono gli unici a criticare apertamente l'azione condotta dai turchi a Cipro.

A Cipro, fin dall'indipendenza, la situazione politica è stata particolarmente « stabile ». Data la situazione attuale, un'affermazione del genere può sembrare un'assurdità, ma quando parliamo di stabilità abbiamo in mente la situazione politica interna a ciascuna delle due comunità. La comunità turco-cipriota, all'epoca della indipendenza, era diretta politicamente da un gruppo di politici conservatori — molto più vicini ideologicamente al Partito della giustizia e, più recentemente, al Partito della salvezza nazionale che al Prp — che ancor oggi sono al potere. Raouf Denktash era già, prima del 1963-64, il capo effettivo della comunità ed oggi questo ruolo è stato ufficialmente riconosciuto. In più di un'occasione gruppi dissidenti hanno tentato di scalzare la direzione autoritaria esercitata da Denktash, ma senza successo. Nel caso dei sindacalisti, molti sono stati imprigionati o assassinati ed altri hanno dovuto fuggire all'estero. (I sindacalisti meritano una menzione particolare, perché è nei sindacati che greci e turchi hanno continuato a lavorare insieme, nonostante da tempo fosse sorto il conflitto tra le due comunità). Inoltre i giornali turco-ciprioti sono soggetti ad una censura molto severa e, in diverse occasioni, i giornalisti sono stati arrestati e maltrattati. In conclusione, il meno che si possa dire circa la struttura politica interna della comunità turco-cipriota è che essa non è pluralistica.

La comunità greco-cipriota ha anch'essa avuto una vita politica piuttosto « stabile » fin dal 1961. Malgrado i ripetuti tentativi — aperti e surrettizi, violenti e non violenti, interni ed esterni a Cipro — di porre fine al potere indubbiamente carismatico del presidente Makarios, egli continua a rimanere l'unico, indiscusso leader dei greco-ciprioti. Molti di coloro che in passato lo hanno contrastato e molti di quelli che parteciparono al colpo di stato del 15 luglio 1974 hanno recentemente

dichiarato di pentirsi di queste loro precedenti iniziative, esortando i loro sparuti seguaci a schierarsi al fianco del presidente. Sotto questo aspetto, è divertente ricordare quante volte i circoli dirigenti, i diplomatici e gli agenti segreti di paesi stranieri abbiano previsto, autocompiendosi, il suo rovesciamento e la sua sostituzione con un uomo politico piú « ragionevole ». In effetti Makarios non soltanto è sopravvissuto a molti attentati orditi contro la sua persona, ma è rimasto il leader indiscusso dei greco-ciprioti. L'unica novità di rilievo intervenuta dopo l'indipendenza è stata la crescita relativa dei suffraggi ottenuti dal Partito Akel (comunista), che alle ultime elezioni legislative ottenne oltre il 30% dei voti.

Avendo brevemente passato in rivista la situazione politica in Grecia, Turchia e Cipro, dovremmo ora discutere le realizzazioni che, allo stato attuale delle cose, intercorrono tra i paesi coinvolti in quello che sta rapidamente diventando un conflitto internazionale destinato a trascinarsi per le lunghe. Quindici mesi dopo il colpo preparato dalla dittatura greca contro il presidente Makarios, l'invasione di Cipro da parte della Turchia e il crollo del regime militare di Atene, la tensione tra le varie parti di questo conflitto tanto sfaccettato non accenna per niente a diminuire. Al contrario, la situazione di stallo nelle operazioni militari per il controllo di Cipro e la corsa alle armi che va facendosi sempre piú massiccia hanno spinto la crisi sull'orlo del conflitto aperto che, dall'agosto del 1974, non è mai stato cosí vicino. Si sono esperiti vari tentativi di « interporre » terze parti nel contrasto, e di promuovere negoziati greco-turchi al piú alto livello perché, ad un livello piú tecnico, sono falliti tutti i negoziati diretti alla ricerca di una soluzione accettabile. Né la « mano di Kissinger », né le esortazioni e i cortesi suggerimenti di Rumor e dei Nove, né Costantino Karamanlis e Suleiman Demirel nei loro « tête-a-tête » di Bruxelles, né il segretario generale Waldheim coi suoi colloqui di Vienna, né tutti gli altri tentativi compiuti nella stessa direzione sono riusciti a smuovere i turchi dalla loro decisione di non rinunciare a nessuno dei vantaggi acquisiti con le invasioni della scorsa estate; né tanto meno hanno intaccato la determinazione dei greco-ciprioti a non accettare la nuova situazione di fatto creatasi soltanto mercé l'uso della forza. Quanto alla disputa greco-turca sul Mare Egeo e sullo spazio aereo la situazione non è molto piú incoraggiante. A dieci mesi di distanza dalla proposta greca di portare la questione del mare e dei fondali marini di fronte alla Corte internazionale di Giustizia, non solo l'accordo fra Grecia e Turchia per definire i termini legali della disputa non è stato firmato, ma non è stato ancora negoziato. Per quanto concerne lo spazio aereo, sebbene la Grecia abbia fatto profonde concessioni accettando di avviare negoziati su una questione che vede tutte le norme di diritto internazionale a

favore delle tesi elleniche, non si è avuto ugualmente alcun progresso di rilievo.

Questo stato di cose sta causando « apprensione » in varie capitali, ma si sta facendo ben poco per sollecitare un mutamento della politica turca all'inizio di un ritiro delle forze d'occupazione da Cipro. Da parte greco-cipriota, sia i dirigenti che l'opinione pubblica sono costretti a credere che non ci sia molto da perdere ad attendere semplicemente che la Turchia si decida a sua volta a concedere qualcora in cambio delle importanti concessioni fatte da parte greca e greco-cipriota. Nel frattempo, gli osservatori stranieri non prestano la necessaria attenzione alla progressiva « palestinizzazione » di Cipro e la determinazione del popolo cipriota e dei suoi dirigenti a non accettare la spartizione dell'isola è eccessivamente sottovalutata.

Per ciò che riguarda le relazioni greco-turche, l'impossibilità di giungere a risultati concreti, nei negoziati che durano dal giugno scorso, contribuisce seriamente a deteriorarle. Nella misura in cui le mosse iniziali che inaugurarono i colloqui dettero l'impressione che la Grecia fosse disposta a fare grosse concessioni — che il governo greco non vuole e non può fare — la reazione turca è stata di sfida e di protesta per quello che ad Ankara è definito come il rifiuto da parte di Atene di mantenere « promesse » che si vuole siano state fatte a maggio e giugno. Un simile clima politico e diplomatico costituisce la condizione più propizia per un'« escalation » del conflitto, fino alla risorsa estrema del confronto armato.

L'EUROPA MERIDIONALE E IL SUO « ENVIRONMENT »

La situazione di tensione nella parte orientale dell'Europa meridionale andrebbe considerata alla luce di parecchie altre crisi, anche potenziali, che si situano nel suo « environment ». Bisognerebbe poi vederla nel contesto di una profonda evoluzione dei concetti di sicurezza, cooperazione internazionale e, più in generale, degli elementi di politica estera che riflettono gli interessi nazionali dei paesi sudeuropei. Dal Portogallo alla Turchia, i paesi dell'Europa meridionale cercano un nuovo spazio nelle loro relazioni con l'estero. Le linee di condotta seguite dai governi e dalle forze politiche di questi paesi sono diverse, ma hanno tutte una caratteristica comune: la riaffermazione della loro identità nazionale, di fronte alle superpotenze e, nello stesso tempo, la loro volontà di stringere relazioni sempre più strette con l'Europa occidentale. Dovremmo però sottolineare che questa attrazione per l'Europa occidentale non comporta assolutamente atteggiamenti da guerra fredda, né la si carica di un significato ostile per l'Europa orientale; al contrario, i dirigenti e l'opinione pubblica vedono in essa una via

d'uscita dal tipo di rapporti, modello guerra fredda, che ancora intrattengono con gli Stati Uniti. Per ragioni politiche, economiche, sociali e culturali, i popoli e i governi sudeuropei sembrano convinti che il loro futuro dipenda dal rafforzamento dei rapporti che hanno con i paesi comunitari. L'Italia ne fa parte; Grecia e Spagna post-Franco sono considerate come le candidate piú prossime ad accedere nella Comunità; mentre, dopo di loro, Portogallo e Turchia vorrebbero entrare subito, Cipro, Malta e Jugoslavia, almeno per il momento, sembrano preferire una relazione meno stretta, pur volendo rafforzare i loro vincoli di associazione, sulla base non soltanto di un chiaro riconoscimento delle motivazioni economiche, ma soprattutto della loro affinità culturale con l'Europa.

Alla fine del 1975, è ancora difficile stabilire con certezza quale potrà essere la politica estera del Portogallo per l'immediato futuro. Il Movimento delle forze armate, come pure il governo e il Parlamento, appaiono divisi in tre gruppi: coloro che potremmo definire « terzomondisti », coloro che condividono il punto di vista del Partito comunista, e coloro che vorrebbero vedere il Portogallo stabilire, al piú presto possibile, strette relazioni con le Comunità. La composizione del governo che è stato varato il 19 settembre 1975, unita a quanto sappiamo delle decisioni adottate dal Mfa, indicano, all'apparenza, l'ultimo di questi gruppi come il piú forte; tutte e tre le tendenze hanno, tuttavia, in comune la determinazione a riaffermare l'indipendenza e la dignità del paese nei confronti degli Stati Uniti. Per quanto riguarda le forze politiche che probabilmente prenderanno in mano le redini del governo in Spagna, nel periodo immediatamente successivo al regime di Franco, esse sono massicciamente orientate verso l'Europa occidentale. La Spagna non ha avuto una storia coloniale paragonabile a quella del Portogallo e i gruppi « terzomondisti » non dovrebbero recitarvi un ruolo significativo. Per quel che concerne il Partito comunista, esso condivide l'atteggiamento positivo dei comunisti italiani verso la Comunità, sebbene avanzi delle riserve circa l'orientamento generale di quest'ultima in campo sociale, riserve che sono anche di larghi settori della sinistra socialista e cristiana. Coloro che andranno probabilmente a governare il paese nel prossimo futuro ritengono che le posizioni chiaramente favorevoli all'Europa occidentale, espresse dalla grande maggioranza delle forze democratiche spagnole, porteranno il paese ad un progressivo disimpegno dall'influenza e dalla presenza strategica americana, che hanno determinato la posizione internazionale della Spagna dalla fine della guerra in poi. Inoltre, al di là di queste probabili differenze politiche e ideologiche tra Portogallo e Spagna post-Franco, le condizioni socioeconomiche dei due paesi sono fattori importanti per le loro rispettive relazioni con la Comunità. Per quel che riguarda la

loro politica verso il Medio Oriente, ambedue i paesi della penisola iberica stanno dalla parte degli arabi.

Malta e Jugoslavia stanno coerentemente seguendo una politica di indipendenza e non-allineamento, che però, non esclude, in entrambi i casi, coraggiose prese di posizione su un vasto ambito di questioni internazionali. Ambo i paesi stanno premendo per rendere più stretti i loro legami con le Comunità, benché, nel caso di Malta, si tratti essenzialmente di richieste tese ad ottenere un maggiore appoggio finanziario. La Jugoslavia, al contrario, è soprattutto interessata all'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alle sue relazioni commerciali con i paesi della Cee. Dal punto di vista politico, la Jugoslavia fu il primo paese socialista a « riconoscere » le Comunità diplomaticamente e, su numerose questioni, la politica estera perseguita da Belgrado è molto vicina a quella di alcuni governi dell'Europa occidentale. Il riavvicinamento politico tra la Jugoslavia ed alcuni membri delle Comunità non va comunque interpretato come indice del desiderio di andare, in futuro, oltre l'intensificazione dei rapporti economici e nella direzione di una partecipazione jugoslava all'unificazione politica dell'Europa occidentale. Finché l'attuale struttura politica della Jugoslavia rimane invariata, il non allineamento ed il rifiuto di entrare a far parte di qualche raggruppamento sub-regionale continueranno ad essere il credo degli artefici della sua politica estera. Quanto al conflitto mediorientale, sia Malta che la Jugoslavia sono e sono state coerentemente pro-arabe; anche se, nel caso della Jugoslavia, questa posizione non si è spinta fino a sostenere incondizionatamente le posizioni arabe più « estremiste ». Malta, da parte sua, ha scelto di appoggiare le posizioni della Libia e di stabilire con Tripoli rapporti politici ed economici particolarmente stretti.

La politica estera di Cipro, Grecia e Turchia dipende largamente dalla loro situazione conflittuale. Fino dall'indipendenza il governo del presidente Makarios ha perseguito una politica di non allineamento, con alcune chiare propensioni occidentali. Dati i rapporti fra Cipro e la Grecia, ciò era naturale. Sotto questo aspetto, è ironico che il colpo di stato contro Makarios e il tentativo di assassinarlo nel 1974 — che, a dir poco, non dispiacque a Washinton — si verificò in un'epoca in cui il governo cipriota aveva accettato l'estensione delle attività strategiche ed informative dell'occidente sull'isola. Ma, in seguito all'invasione e alla prolungata occupazione del suolo di Cipro, anche i settori più conservatori della pubblica opinione greco-cipriota hanno abbandonato l'orientamento pro-americano del passato. Perfino quelli che, fino a poco tempo fa, credevano che Washington potesse « cambiare idea » ed avere una maggiore comprensione per la situazione di Cipro, hanno abbandonato ogni illusione. L'Europa occidentale, invece, appare sempre più ai

greco-ciprioti come un polo di attrazione, sia sotto il profilo economico che sotto il profilo politico. La forza di questa attrazione dipenderà naturalmente dall'evoluzione del conflitto e dalle reazioni europee-occidentali a una crisi che investe direttamente i Nove.

La Grecia appena uscita dalla dittatura è indubbiamente entrata in un periodo di profondo riesame delle scelte compiute dal paese in materia politica estera, dopo la fine della seconda guerra mondiale. Il ritiro dal dispositivo militare Nato, il nuovo negoziato sugli accordi bilaterali di difesa con gli Stati Uniti, le iniziative greche in direzione dei Balcani — ma non necessariamente verso l'Europa orientale — e, soprattutto, la richiesta di entrare a far parte delle Comunità, nella piena qualità di membro, sono fatti che creano una situazione qualitativamente nuova. Più in generale, la dittatura si è lasciata dietro dei profondi sentimenti di avversione per gli Stati Uniti e per altri alleati occidentali, dovuti al sostegno e alla « comprensione » che essi offrirono al regime militare. Questi sentimenti sono molto diffusi in tutti i settori dell'opinione pubblica e, sotto certi aspetti, sono ancor più evidenti nel centro e nella destra, dove anticomunismo e proamericanismo indiscriminato hanno sempre trovato i più entusiasti sostenitori. In quanto alla sinistra comunista e ai suoi alleati, la sua delusione è stata, tutto sommato, altrettanto grande nei confronti dell'Urss. Uno dei due partiti comunisti proclama il suo legame ideologico con il Partito comunista dell'Urss, ma molti dei suoi sostenitori non esitano ad adottare un punto di vista più critico circa la politica sovietica verso la dittatura militare. Queste reazioni da parte del popolo greco vanno prese molto sul serio e tenute nel debito conto quando si parla della politica estera greca. Agli occhi di osservatori smaliziati, ciò può apparire emotivo ed infondato, nelle condizioni geopolitiche e socioeconomiche in cui la Grecia versa; ma questo non importa. L'attuale governo greco, o qualsiasi altro al suo posto, deve tenere conto di queste reazioni. Le iniziative che esso ha assunto, a partire dal luglio scorso, rivelano una capacità di comprendere lo stato d'animo del popolo greco e la trasformazione avvenuta, negli ultimi dieci anni, nel mondo immediatamente esterno. La politica estera greca di lungo termine punta all'accesso, con pieno diritto, negli organismi della Comunità. Contemporaneamente, un rafforzamento delle relazioni con i paesi balcanici viene considerato un obiettivo da perseguire in sé e per sé e un mezzo per riunire Grecia e Turchia in un contesto politico economico ed istituzionale che offrirebbe speranze di migliori rapporti per il futuro.

L'orientamento della politica estera turca dopo il 1947 non è stato molto differente da quello della Grecia; anche se, dopo l'eliminazione della tensione postbellica, le relazioni con l'Urss erano più calde di quelle greche. Non avendo conosciuto un'esperienza paragonabile a

quella della guerra civile greca, la Turchia adottò sempre un atteggiamento piú « rilassato » di fronte al suo vicino settentrionale. Se si guarda alla sua recente evoluzione, può sembrare un paradosso che la politica estera turca si muova lungo le stesse linee greche. Il rifiuto del Congresso americano di autorizzare forniture di armi alla Turchia ha avuto come conseguenza lo sviluppo dell'anti-americanismo in larghi settori delle forze politiche di destra e nei ranghi dei militari. Le posizioni a favore dell'Europa occidentale espresse dal Prp e dal Partito della giustizia rappresentano un altro elemento comune con la Grecia. Attualmente, le autorità turche guardano con molto sospetto alle iniziative greche in direzione dell'Europa occidentale; nonostante il fatto che da parte greca si sia spesso ripetuto che il governo di Atene non si oppone e non si opporrà all'ingresso pieno della Turchia nella Comunità, nella misura in cui l'economia turca sia in grado di sostenere gli oneri che la qualità di membro impone. Un altro recente sviluppo della politica estera turca è stato il riavvicinamento con alcuni paesi arabi e il sostegno alle posizioni arabe nell'Onu e in altre sedi internazionali. Infine, l'opinione pubblica turca si sta spostando in direzione di una maggiore indipendenza nei confronti degli Stati Uniti, ma il suo rapporto con l'Europa occidentale si limita ancora ai circoli dirigenti del Prp e, in misura minore, del Partito della giustizia, ed agli strati « moderni » della società turca.

Abbiamo cercato di analizzare — spesso superficialmente — la situazione attuale in Europa meridionale. Non abbiamo in nessun modo discusso la situazione in Italia, né le nuove tendenze che si notano nella politica estera italiana. Considerando, tuttavia, la sub-regione complessivamente, ci accorgiamo che le linee generali di tendenza a cui s'ispira la sua politica, stanno introducendo dei cambiamenti fondamentali nei rapporti tra i paesi sudeuropei e i loro « environment ». Nei prossimi dieci anni la maggior parte di questi paesi dovrebbero diventare membri delle Comunità, mentre gli altri occuperanno la posizione di partners privilegiati. L'influenza statunitense sta diminuendo e continuerà notevolmente a diminuire; ma per il momento, nessuno di questi paesi sembra rivolgersi all'Urss per stipulare nuovi accordi di difesa. Ciò significa un indebolimento della Nato e la diffusione di alcune forme limitate e differenziate di non allineamento. Il peso della Jugoslavia crescerà e dovremmo attenderci una ridefinizione del suo neutralismo e non allineamento, senza escludere stretti rapporti o perfino un pieno ingresso nella Comunità.

Naturalmente, queste sono le tendenze attuali, così come possiamo vederle, ma una grave perturbazione nella sub-regione, o nelle relazioni Usa-Urss, potrebbe rapidamente sovvertirle e farci tornare in una situazione di guerra fredda.

V. Il problema della Spagna

La Spagna esce da trentasei anni di dittatura franchista in una situazione di malessere economico e politico. Se la crisi del suo sistema economico deriva anche dalla congiuntura internazionale e dai limiti di una struttura che ne dipende in massima parte, il malessere politico è collegato strettamente con la gestione del potere interno. L'« intronamento » del principe Juan Carlos di Borbone e l'avvio del dopo-Franco sono avvenuti secondo lo schema accuratamente prefissato. Anche il programma avviato dal governo del giovane sovrano procede finora secondo le linee tradizionali. Tutto questo solo apparentemente può essere interpretato come un segno di stabilità. In realtà sta prevalendo un senso di incertezza, sia del sovrano che delle forze politiche e sociali: un rinvio, in attesa di trovare il terreno per un confronto di forze.

Qui si possono solo delineare dei vari scenari. La direzione verso cui si svilupperà il prossimo futuro della Spagna dipenderà dagli orientamenti concreti che i dirigenti politici ed economici spagnoli intenderanno promuovere e dagli appoggi internazionali che riusciranno a procurarsi.

La monarchia

La Spagna fu definita « monarchia » il 1° aprile 1947, con la simultanea emanazione di una legge di successione e la creazione del Consiglio del regno. La ratifica avvenne tramite referendum popolare nel luglio successivo. Fino alla sua morte « l'alta direzione dello stato

* Questo capitolo è stato scritto da Luigi Troiani, ricercatore presso l'Iai.

sarebbe rimasta al caudillo della Spagna e della crociata, generalissimo dell'esercito, Francisco Franco y Bahamonde ». La designazione effettiva del monarca verrà operata molti anni dopo, il 22 luglio del '69, nella persona di Juan Carlos di Borbone, figlio di Don Juan e nipote di Alfonso XIII il re esiliato nel '31.

Il 22 novembre del '66 Franco aveva presentato alla Cortès la « legge organica dello stato », approvata poi per referendum in dicembre e promulgata nel gennaio. Sulla base della legge organica il ruolo costituzionale di Juan Carlos di Borbone risulta molto meno rilevante di quello rivestito a suo tempo dal caudillo. La natura del vecchio ordinamento era autocratica, quella del nuovo è oligarchica. Il margine di iniziativa del re è molto compresso, né può essere gestito autonomamente ma solo in accordo con il Consiglio del regno o col presidente del governo. Al contrario di Franco responsabile solo « davanti a Dio e alla storia », il re non può prendere decisioni senza la controfirma del presidente del governo, del ministro interessato o del presidente delle Cortès e del Consiglio del regno: questi organi sono costituzionalmente corresponsabili degli atti promulgati dal re. Le sue attribuzioni si incentrano soprattutto nella rappresentatività dell'unità nazionale, pur mantenendo poteri di iniziativa politica. Personifica la sovranità e l'unità nazionale, esercita il comando supremo degli eserciti, è titolare del diritto di grazia e supremo magistrato, governa il regno per mezzo del consiglio dei ministri.

Il Consiglio del regno è composto di sedici membri: dieci vengono eletti dalle Cortès, sei provengono automaticamente da certi ruoli dell'amministrazione dello stato. Il suo presidente è scelto dal re su una terna presentata dal Consiglio stesso. Personaggio-chiave, una volta nominato, diviene automaticamente presidente delle Cortès, e compone la terna di nomi nella quale il re sceglie il capo di governo. Altri filtri all'autonoma determinazione regia si ritrovano nella composizione del Consiglio nazionale del movimento, istanza suprema del partito franchista e insieme specie di Camera alta: Franco vi poteva nominare o sostituire quaranta elementi; per via di norme transitorie quei quaranta resteranno inamovibili fino all'età di settantacinque anni e in caso di morte o rinuncia verranno sostituiti con elementi prescelti dagli altri trentanove. Più importante ancora il privilegio che Franco si era attribuito, di poter legiferare anche senza passare per le Cortès, il Parlamento spagnolo per i 4/5 di nomina governativa, rappresentante dei ceti conservatori: ciò non è consentito al re. Ancora: Franco era capo a vita del Movimento: lo è egualmente il re, ma deve delegarne attribuzioni e funzioni al presidente del Consiglio dei ministri. Restano integre la potestà di indire referendum popolare su progetti di legge che importano modificazioni di una delle leggi fondamentali che formano la

Costituzione del regno, e quella di servirsi dello strumento del decreto-legge.

Era necessario compiere questa rapida carrellata costituzionale perché da più parti si nota la tendenza ad attribuire a Juan Carlos poteri di cui nei fatti non dispone. Se realmente il monarca avesse l'intenzione di promuovere un cambiamento radicale nella vita politica spagnola, in direzione progressista, dovrebbe necessariamente forzare il sistema di limitazioni costituzionali in cui Franco l'ha racchiuso. Ammesso che lo volesse — e non si hanno indicazioni concrete in questo senso — necessiterebbe di un periodo abbastanza lungo atto a consolidare il proprio potere e a superare l'attuale ruolo di semplice amministratore delegato del franchismo. Tra l'altro il tempo gli consentirebbe di cooptare a posti di responsabilità uomini di cui gode fiducia.

In quest'ambito va esaminato l'atteggiamento di reciproca comprensione che informa le attuali relazioni tra Juan Carlos e don Juan, padre del re di Spagna e pretendente al trono. Nel suo discorso dopo il giuramento Juan Carlos ha reso omaggio al padre, così come dall'esilio don Juan ha inviato al re un messaggio non ostile: successivi incontri hanno confermato l'esistenza di un colloquio politico tra i due. Don Juan esprime dagli anni '40 il suo dissenso dal disegno costituzionale di Franco: « un sistema che contraddice formalmente la storia ». All'inizio si era trattato di un'opposizione piuttosto di principio: a Franco non era riconosciuta la potestà di instaurare la monarchia, secondo le sue concezioni e le sue vedute tattiche, bensì l'obbligo di restaurarla in base ai diritti storici di discendenza. Nell'attuale atteggiamento, al tempo stesso più rigido rispetto alla difesa delle libertà civili e più conciliante verso il re, pesa la sua amicizia col Pce che lo porta a tener presente più il quadro politico generale che le esigenze dinastiche.

Continuità o mutamento

La spinta al mutamento è molto forte nella Spagna post-franchista e attraversa un po' tutti gli strati sociali, anche quelli che tradizionalmente hanno costituito il supporto del vecchio potere, rispecchiandosi nella stessa composizione del governo. Un problema evidente e di non rapida soluzione è dato dal fatto che, a meno di scelte radicali, i centri del potere a tutt'oggi riposano nelle mani dei franchisti più ortodossi. Nonostante certi fermenti, comunque a carattere più rivendicativo-salariale che politico, la burocrazia civile rimarrà ancora a lungo incrostata dall'interpretazione franchista del potere durata ben quattro decenni.

I fattori che sembrano indicare alla Spagna la via della democrazia liberale sono soprattutto: la scomparsa di Franco, la situazione economi-

ca, le questioni nazionali e regionali, la crescita delle opposizioni politiche non-franchiste, la crescita del movimento sindacale non verticale, le dissidenze interne al movimento franchista, il ricambio generazionale, la volontà di integrazione con la Cee.

A favore della continuazione di un regime di tipo franchista: la struttura socio-economica del paese, alcuni appoggi internazionali, il frazionamento dell'opposizione, le aspettative legate al mutamento monarchico, la situazione costituzionale, il « riformismo » proposto dal primo governo del re, il timore di una nuova guerra civile.

L'alternativa reale è tra la continuazione del franchismo, se pure in vesti meno autoritarie, e l'apertura a forme istituzionali più consone alle democrazie parlamentari di tipo europeo. Scarse le probabilità di immissione a posti di responsabilità di franchisti ortodossi e quindi della perpetuazione del regime anche senza il suo artefice. Altrettanto dicasi per una ipotesi di democrazia popolare che, a parte sparuti gruppi della sinistra marxista, non riscuote adesioni. Il franchismo è stato essenzialmente potere autocratico non illuminato, gestito dal caudillo in nome di una crociata anti-marxista e antimodernista, che non ha mai assunto le caratteristiche di movimento di massa sul tipo del nazismo tedesco e del fascismo italiano non allevando quindi una generazione continuista. Le correzioni apportate al sistema, specie nella sua struttura economica, durante il decollo industriale degli anni tra il '58 e il '65, coinvolgendo équipes di nuovi tecnici, ha corretto e addirittura modificato i dati sociali degli anni '30 e '40 innescando quella serie di mutamenti strutturali che stanno ora conducendo ad un sistema per lo meno oligarchico. Significativo quanto è successo nel mondo dell'industria dove il regime è stato costretto a tollerare lo scavalcamento del suo sindacato verticale da parte dei sindacati democratici: commissioni operaie, Ugt, Uso, ecc.

A favore di una sostanziale continuazione del franchismo gioca la struttura socio-economica del paese, specie al sud ancora troppo poco industrializzato e alfabetizzato, carente quindi di una vasta massa di proletariato industriale, veicolo del mutamento sociale. La forza dell'organizzazione dei lavoratori spagnoli e il suo potenziale conflittuale è piuttosto elevato, ma si può dubitare della sua capacità a costituirsi come polo di riferimento rispetto all'aggregato generale del paese. Nelle zone rurali, dove mai si è realizzata la riforma agraria, permane inoltre l'influenza di una Chiesa tradizionalista vicina ai presupposti del regime.

Altro elemento di continuità è la monarchia, almeno in questa fase. L'istituto e la legislazione che ne regola i modi di funzionamento furono voluti da Franco. L'attuale sovrano è stato allevato ai principi del Movimento cui si è legato con pubbliche professioni di fede e da cui solo deriva legittimità giuridica. Come si è visto, i poteri effettivi di cui

dispone sono limitati da una serie di adempimenti costituzionali il cui controllo spetterà per molto ancora ad uomini scelti come custodi del franchismo. Inoltre la monarchia ha da temere un processo di democratizzazione troppo rapido che da una parte potrebbe costringerla al referendum istituzionale sull'ipotesi repubblicana, dall'altra alienarle i settori del franchismo ortodosso spingendoli a preferirle un'altra ipotesi monarchica o comunque a restringerle ulteriormente lo spazio di manovra autonoma. La durezza di Franco nell'ultimo periodo della sua gestione del potere accresce la forza dei settori più retrivi della destra che ne derivano la legittimazione a non consentire alcuna apertura che suoni tradimento alla componente autoritario-repressiva espressa fin negli ultimi giorni dal franchismo originario. Se non si fossero avuti la crisi economica, il decreto antiterrorismo e le esecuzioni di settembre, il dopo-Franco si sarebbe presentato con altre prospettive rispetto alle scadenze d'attuazione dell'«apertura». Tra gli oppositori ci sarebbe stata meno rabbia e meno frustrazione; fra gli epigoni maggiore rassegnazione all'ineluttabile processo dei tempi. Così da un lato si rendono più lenti i mutamenti, e dall'altro, risvegliando lo spettro temuto della guerra civile, si aumenta l'appoggio ad un almeno temporaneo continuismo.

D'altronde l'opposizione non sembra — pur essendo ramificata e contando aderenti anche in settori dirigenziali — voler andare oltre generiche dichiarazioni d'intenzione, senza produrre parole d'ordine di reale mobilitazione. A condizionarla sta l'apparato repressivo dello stato e il timore dell'insorgenza di forme di lotta violenta, nonché l'attendismo verso certi uomini semiliberali presenti nel governo. È chiaro che, ove continuasse l'indifferenza dei poteri costituiti alle proposte delle opposizioni democratiche, queste dovrebbero riconsiderare la propria strategia. Infatti una simile posizione si rifletterebbe in una loro perdita progressiva di ruolo e di controllo dei movimenti sociali e rivendicativi. Se il regime non apre spazio alle opposizioni, queste dovranno cercare di rovesciarlo o almeno attaccarne pubblicamente la natura franchista.

Il futuro di tali iniziative sarà in parte influenzato anche dagli atteggiamenti dei governi europei. Una liberalizzazione parziale non sarebbe sufficiente a garantire alla Spagna il consenso di tutti gli stati membri per l'apertura di trattative in vista dell'ingresso nella Comunità. È però possibile che, in seguito alla presa di posizione francese e, parzialmente, tedesca in favore dell'adesione spagnola, l'Europa giochi un ruolo limitato e contraddittorio. In questo caso la politica spagnola rimarrebbe soprattutto legata alla ventennale alleanza con gli Usa. Sulla situazione influisce negativamente il precedente portoghese, anche se la diversità delle due strutture economico-politiche (specie la diversa

composizione ed esperienza politica delle due forze armate), consiglierebbe un accostamento meno incauto tra i paesi. Comunque il caso portoghese ha in parte scoraggiato i fautori del « gradualismo moderato », gettando un certo discredito sulle effettive capacità delle forze democratiche di gestione e controllo sociale. Dal punto di vista strategico è invece giustificato parlare di una « regione iberica », come estremamente rilevante per gli interessi degli Usa e della Nato. Le considerazioni strategiche potrebbero far prevalere la tesi della continuità, se non altro in attesa di ulteriori chiarimenti del quadro portoghese. Bisogna tener presente che la decisione comunitaria dell'ottobre '75 sul congelamento del « dossier-Spagna », ha ribadito inequivocabilmente l'impegno della Comunità a ricercare l'attuazione dei principi democratici negli stati che intendano stringere rapporti con essa.

Il precedente portoghese comunque non si adatta alla realtà spagnola, che se ne differenzia profondamente in termini di sviluppo sia economico che politico. L'avvio del cambiamento in Spagna non troverebbe la genesi in alcuna guerra coloniale, né sarebbe gestito da capitani improvvisatisi politici ed economisti. In Spagna esiste ed è disponibile una serie di quadri tecnici, burocratici, militari, intellettuali, politici, pronti a gestire il processo di mutamento. Con 35 milioni di abitanti, 13,4 milioni di lavoratori, la Spagna ha un Pnl di 60 miliardi di dollari, i 2/3 circa di quello italiano, con un tasso medio di sviluppo nel decennio '64-'74 del 6,3% in termini reali. Si tratta di un'economia facilmente integrabile a quella europea, da cui è fortemente dipendente.

Gli squilibri propri del modello di sviluppo spagnolo si sono aggravati a seguito della generale fase recessiva e inflazionistica che ha colpito l'occidente: insieme alla necessità di integrazione con il sistema economico della Comunità europea, questo fatto gioca in favore del mutamento politico. I fattori trainanti dello sviluppo iberico sono stati il turismo di massa, le rimesse dei suoi lavoratori migranti, gli investimenti stranieri. La recessione europea e internazionale ne ostacola ora l'afflusso all'interno del sistema economico spagnolo, riversando passività sulla bilancia dei pagamenti già sotto sforzo per l'aumento dei consumi interni e del prezzo del greggio petrolifero. Si aggiunga a ciò la diminuzione relativa nell'export: nel '73 il mercato europeo assorbiva il 46,6% delle esportazioni spagnole. A stare alle prime stime la bilancia dei pagamenti avrebbe totalizzato a fine '75 un saldo passivo di 10 miliardi di dollari, coperto in parte dal finanziamento internazionale. Data la forte dipendenza dalle economie europee la situazione dovrebbe ancora peggiorare, e la svalutazione della peseta non è che una prima avvisaglia: negli anni '60 congiunture di ben minore gravità in Germania e Francia indussero ripercussioni negative rilevanti sul fragile assetto economico spagnolo. Se si fosse realizzata una più razionale espansio-

ne dell'agricoltura forse un incremento delle esportazioni in derrate agricole, che oggi si aggirano intorno a 1/4 dell'export totale, avrebbe potuto in parte sopperire alla crisi industriale. Ma qualsiasi riforma agricola avrebbe cozzato contro gli interessi dei grandi proprietari terrieri laici e chierici, oggi padroni oligopolistici anche del settore creditizio, supporto del franchismo della prima ora. Più del 96% della proprietà terriera occupa in Spagna meno del 40% della superficie coltivata, mentre meno del 2% delle proprietà investe più del 52% della superficie coltivata.

La situazione delle campagne non è che un aspetto del deterioramento ambientale del territorio: l'altro è il sovraffollamento delle aree industriali del nord e delle coste turistiche, il cui effetto più immediato è l'aumento illimitato della rendita fondiaria e immobiliare. Una correzione del settore agricolo con un conseguente aumento dell'export alimentare è legato ad un accordo con la Cee, sullo sfondo della riforma della politica agricola comune; lo stesso obiettivo è difficilmente perseguibile restando fuori dalla Cee.

Altro dato di squilibrio strutturale è l'accresciuto divario tra regioni povere e ricche. Nel 1971 il 41% del reddito totale del paese era da attribuirsi a quattro delle cinquanta province spagnole: Barcellona, Madrid, Valencia e Vizcaya. Il reddito pro-capite è ancora intorno ai 2.000 dollari l'anno, inferiore a quello greco, con una ulteriore tendenza alla stabilizzazione del medio periodo. Diffusi ancora gli squilibri retributivi dei fattori produttivi: il 4,14% delle famiglie dispone di quasi il 30% del reddito complessivo mentre il 25,28% non arriva al 7,20%. In una situazione di estesi scompensi territoriali e settoriali si registra anche l'accelerazione del processo inflazionistico, tra i più elevati d'Europa con un incremento dei prezzi al consumo del 17% per i primi sei mesi del '75 che va ad aggiungersi all'aumento del 15,7% del '74. Intanto la recessione documenta un calo del 10% nei primi sei mesi dell'anno nella produzione industriale con un similare andamento negativo nella curva degli investimenti. Uno dei risultati indotti più macroscopici e più significativi ai fini di quest'analisi è l'andamento della disoccupazione ormai prossima a superare il mezzo milione di unità. Il prodotto nazionale è aumentato nel '75 solo dello 0,8%.

È chiaro che necessitano modifiche sostanziali al modello di sviluppo scelto della Spagna franchista, se se ne vuole salvare la possibilità di definitivo aggancio al « trend » medio europeo. Ciò si renderà fattibile solo attraverso una modifica politica. L'alta conflittualità operaia verrebbe probabilmente a scendere, scemandone la componente di protesta politica. Così il riconoscimento governativo dei sindacati alternativi dei lavoratori permetterebbe di condurre la trattativa padronato-lavoro tra rappresentanze effettive. Mutando la natura del piano statale e facendo-

ne un effettivo momento di iniziativa e di controllo sociale, aumenterebbe la vigilanza sugli investimenti stranieri, si garantirebbe una appropriata riforma fiscale, si indirizzerebbe il ruolo economico dello stato, ecc. Tra l'altro si risparmierebbe sulle spese per l'apparato repressivo pubblico che assorbono attualmente cifre sorprendenti. Basti pensare che pure in questa fase di recessione, per il prossimo anno fiscale circa un terzo degli stanziamenti in bilancio riguardano spese del Ministero degli interni, spese ministeriali varie e quelle dell'esercito.

La situazione è tale che non solo il mondo del lavoro — che nelle ultime elezioni per i rappresentanti sindacali verticali ha dato la maggioranza dei voti a sindacalisti alternativi — ma anche vasti componenti dell'industria e della finanza, se pure con motivazioni diverse, riconoscono la prosecuzione del franchismo integrale contraria ai loro interessi. Tipico l'atteggiamento verso la Comunità europea, dagli uni e dagli altri intesa come necessario punto d'arrivo, e la consapevolezza di restarne inevitabilmente ai margini fino a che non si realizzi un reale cambiamento politico. Si assiste, specie dopo che Barrera de Irimo ha lasciato il Ministero delle finanze, a una divaricazione discreta ma progressiva del capitale dal regime e a una marcata crescita di appoggio anche fattuale alle forze d'opposizione.

L'influenza internazionale, nella fattispecie del capitale finanziario, qui può molto. L'apporto finanziario estero dal 1959 ammonta a 6.721 miliardi di lire, essenzialmente americano: il 35% è costituito da prestiti. Tali fondi hanno coperto quasi 1/5 del fabbisogno finanziario nazionale. L'Europa, che con la sua decisione di contribuire al finanziamento della svolta democratica pluralista portoghese ha mostrato di comprendere l'importanza dell'aiuto finanziario per la stabilizzazione democratica di un paese in crisi, conosce il suo potenziale d'influenza. Tanto più che due dei paesi membri della Comunità, Francia e Germania, detengono una consistente presenza economica e finanziaria in Spagna: intorno a un miliardo di dollari ciascuna in investimenti.

La necessità di dare soluzione al problema delle minoranze nazionali è un altro forte elemento che pone ostacoli al continuismo franchista. Un problema nazionale esiste sicuramente in Catalogna, paesi baschi, Galizia, Canarie; altre regioni se ne cominciano a fare egualmente interpreti. Il governo e il re sembrano essersi resi conto del potenziale esplosivo che innescherebbero continuando nella politica di repressione delle autonomie nazionali, ma non hanno adottato importanti provvedimenti conseguenziali. Nuovi errori governativi darebbero rinnovato spazio alle organizzazioni nazionaliste armate. Se in genere si tratta di una eventualità lontana, per il paese basco sarebbe la ripresa in grande stile dell'attività dell'Eta — Euzkadi ta Askatazuna, paesi baschi e libertà — il movimento nazionalista basco che ha iniziato la lotta armata nel

'66. Quel movimento ha sospeso le sue azioni all'indomani della morte di Franco. Ma non bisogna dimenticare la lunga serie di attentati contro i burocrati e dirigenti del franchismo degli anni '68 e '74. Probabilmente anche il primo ministro Carrero Blanco, il garante predestinato della continuità franchista è rimasto vittima di un suo attentato. Secondo dati ufficiali forniti dalle autorità di polizia il bilancio dell'attività dell'Eta dal '60 all'ottobre '74 conta 187 azioni di terrorismo e sabotaggio, 56 furti di esplosivo, 96 rapine a mano armata, 32 esecuzioni, 4 sequestri di persona, 13 attentati contro persone e proprietà, 24 attentati contro forze di polizia, 17 incendi dolosi, 191 azioni terroristiche.

L'organizzazione si divide in due correnti principali, che non intrattengono rapporti tra loro: l'Eta-V assemblea, marxista, e l'Eta-VI assemblea, trozkista. Le azioni terroristiche si devono all'Eta-V. L'Eta-V, attraverso il suo attivismo e un patto federativo concluso con la Unione do Pobo Gallego e il Fronte di liberazione della Catalogna testimonia il peso crescente del problema nazionale nel futuro della Spagna. Che esso non sarà risolto con la semplice cancellazione del franchismo è chiaro a tutte le forze politiche, anche d'opposizione. Le organizzazioni nazionali più importanti sono l'Assemblea e il Consiglio delle forze politiche di Catalogna, l'Assemblea democratica di Euzkadi. Per rendersi conto del loro impatto politico su scala spagnola basta tener presente che ne fanno parte tutti i partiti dai comunisti alla destra liberale. Gli organismi rappresentativi delle nazionalità di Spagna stanno ora cercando collegamenti nell'ambito europeo, ciò per rendersi credibili e per caratterizzare il proprio ruolo in ordine alla eventuale futura adesione della Spagna alla Comunità.

Stabili collegamenti internazionali godono i partiti non nazionali, soprattutto attraverso Giunta e Convergencia democratica, ora unificate in « Coordinamento democratico ».

Alla Giunta democratica aderivano: il Partito comunista spagnolo (Pce), cui segretario generale è Santiago Carrillo, il Partito socialista popolare (Psp) di Tierno Galvan e Raul Morodo, il Partito del lavoro di Spagna già Partito comunista internazionalista, la Destra liberale, i monarchici liberali di Rafael Calvo Serer, le Commissioni operaie di Marcelino Camacho e Nicolas Sartorius, alcune personalità a titolo personale.

Alla Convergencia democratica aderivano: quattro dei cinque partiti democristiani cioè il Partito nazionalista basco, la Sinistra democratica di Joaquin Ruiz Gimenez, l'Unione democratica di Catalogna, l'Unione democratica dal paese valenziano; l'Ort, organizzazione rivoluzionaria dei lavoratori; il Partito carlista; il Psoe erede del socialismo storico cui segretario è Felipe Gonzales; l'Unione socialdemocratica e il Partito socialdemocratico spagnolo che si ispirano a Dionisio Ridruejo; il Movi-

mento comunista di Spagna con tendenze maoiste; il Gruppo socialdemocratico catalano di Pallach.

Giunta e Convergencia presentavano un programma molto simile: rottura con il franchismo e creazione di un governo democratico, elezioni a suffragio universale, autodeterminazione nazionale, amnistia generale, riconoscimento dei diritti sindacali, rientro degli esuli, abolizione del decreto antiterrorismo, etc. Mentre proseguivano i colloqui per un'unificazione dell'opposizione, si realizzava l'unità pragmatica attraverso manifestazioni in comune, visite all'estero di delegazioni unitarie, ecc. Contrastava la formazione di un organismo unitario il ruolo che la Convergencia non intendeva riconoscere a personalità presenti nella Giunta non ricollegabili a nessuna organizzazione. Diverso anche l'apprezzamento intorno alla opportunità della costituzione di un governo provvisorio: la Giunta al contrario della Convergencia si diceva favorevole. Vi era poi la questione istituzionale: la Giunta, si mostrava più disponibile nei confronti della Corona. Le divergenze erano in complesso abbastanza marginali. È chiaro che il processo di aggregazione funziona solo in rapporto alla sua caratteristica di opposizione alla continuità franchista. È difficile ritenere che, ove si aprisse un periodo di effettive riforme politiche, forze così eterogenee e composite, rappresentative di interessi economici e socio-culturali diversificati e talvolta conflittuali, possano trasformarsi in coalizione organica capace di gestire attraverso un comune programma politico la fase di mutamento.

La discriminante del dibattito politico in corso in Spagna riguarda il ruolo del Partito comunista (Pce). La Convergencia democratica aveva detto in più occasioni di ritenere pregiudiziale all'instaurazione della democrazia il riconoscimento del ruolo di tutte le forze politiche e sindacali, ivi comprese quelle comuniste. Nel loro recente congresso i cinque partiti democristiani spagnoli lo hanno riaffermato con particolare solennità. Importante sarà l'atteggiamento dei socialisti storici. Gli elementi più liberali del governo attribuiscono al Psoe la funzione di spartiacque a sinistra tra legalità e illegalità: bisognerà vedere se prevarrà all'interno di quel partito la componente socialdemocratica, o quella « mitterrandiana ». Evidentemente quanto andrà accadendo in Italia e in Francia non potrà non influenzare, per le ragioni già indicate a proposito del Portogallo, l'evoluzione interna spagnola.

La Giunta ha mostrato in più occasioni capacità notevole di mobilitazione popolare, estesa capillarmente a tutto il paese. Nel giugno '75 la Giunta riuscì praticamente a bloccare tutta la provincia di Madrid sulla parola d'ordine di un'azione democratica. Prima dell'unificazione Giunta e Convergencia agivano già di concerto: così nelle lotte per le libertà civili e politiche durante l'inverno '75-'76. Nell'ipotesi di una autonoma iniziativa popolare, come segnale per una riconversione radicale

del modo di gestione franchista del potere, sarebbero piuttosto le forze provenienti dalla Giunta a farsene momento portante: il profondo collegamento che mantengono col corpo sociale ne accentuerebbe le capacità di guida e di indirizzo. La Convergenza potrebbe recitare un più importante ruolo nell'altra ipotesi di mutamento: una progressione democratica attraverso le istituzioni, pilotata dalla monarchia e dal gruppo riformista presente nel governo. Il « Coordinamento democratico » tralascia però di indicare tempi e modi della transizione attraverso le vecchie istituzioni ponendosi oggettivamente in favore del progetto di « rottura democratica ».

Ad essere rimesse in gioco da questa situazione è la congerie di associazioni che ha costituito negli ultimi anni l'opposizione semi-legale al franchismo, soprattutto l'ambito della destra socialdemocratica e gli ambienti monarchico-aristocratici: una loro manovra potrebbe godere dell'appoggio indiretto dell'esercito. L'opposizione moderata è stato un frutto della tolleranza paternalistica mantenuta dal franchismo verso certi ambienti, specie cattolici. I partiti democristiani non accettarono di inserirvisi, neppure dopo la traduzione in legge, nel dicembre '74, dell'invito del primo ministro Arias Navarro ad associarsi « secondo i principi fondamentali del regime ». Anzi, condannarono la costituzione da parte di Federico Silva e Monreal di una « associazione politica democristiana ». Con questo atto si confermava una lunga e coerente tradizione democratica e progressista delle forze democristiane spagnole: il loro organo ufficioso, « Cuadernos para el Dialogo », ha spesso ospitato scritti di marxisti e di socialisti. I democristiani spagnoli hanno forti collegamenti con gli ambienti cattolici e con la borghesia industriale; non è significativa la loro presenza negli agglomerati operai. I lavoratori cattolici attuano la loro milizia sindacale e politica nell'Uso, nell'Ort e nelle stesse Commissioni operaie a maggioranza comunista. Si tratta degli stessi elementi che nel corso degli anni '60 evitarono di appoggiare attivamente la costituzione di sindacati democristiani clandestini. Ciononostante le forze democristiane spagnole si pongono su posizioni generalmente più progressiste dei partiti omologhi europei: ad esempio hanno tenuto un atteggiamento molto duro nei rispetti dei sedicenti democristiani portoghesi del maggiore Osorio.

Se la proposta di Arias Navarro delle « associazioni » riscosse poca udienza negli ambienti cattolici e nessuna in quelli socialisti, trovò invece terreno fertile tra quanti, già appartenenti alla Falange, se ne erano ritirati per divergenze di varia natura. La più rilevante delle associazioni — la « Reforma Social Espagnola » — è stata ispirata da Cantareri del Castillo, ex dirigente madrileno della Falange: si dice socialdemocratica, ma il 70% dei suoi membri è costituito da falangisti o ex-falangisti. La « Reforma », unica tra le associazioni legali, ha nel suo programma

la richiesta di una riforma costituzionale. Altro gruppo di questo tipo da tener presente è l'Usde, Unione socialdemocratica spagnola, guidata da Dionisio Ridruejo. È difficile prevedere il futuro delle « associazioni »; dipenderà dalle decisioni che il governo intenderà assumere rispetto all'associazionismo politico e ai limiti che preporrà allo svolgimento della dialettica politica.

Ancora più isolati appaiono i gruppi filo-monarchici, anche per via dell'impopolarità di cui soffre l'istituto nel paese. Espressione di realtà locali, e di interessi della piccola aristocrazia e dei ceti medi nazionalisti, è l'opposizione monarchica carlista che ha assunto una esplicita posizione antifranchista solo alla fine degli anni '60, in concomitanza con la decisione di Franco di indicare come futuro re Juan Carlos. Nell'opposizione carlista si fa notare il ramo progressista-populista di Carlos Hugo di Borbone Parma, cugino di Juan Carlos, esule dal '71. Il Movimento carlista è per larga parte fattore trainante del mutamento avvenuto nella provincia basca della Navarra, fino a poco tempo fa ritenuta non a torto provincia conservatrice e oggi ai primi posti nella graduatoria della conflittualità operaia. Già presenti nella Giunta, i carlisti se ne sono allontanati per via dei legami che nel frattempo l'altro rappresentante delle pretese monarchiche, don Juan di Borbone, andava stringendo con la Giunta.

L'opposizione semilegale ha potuto acquistare spazio grazie alla politica di sistematico sabotaggio operata da Franco verso la Falange, spesso attraverso la diretta promozione di conflitti intestini. L'attuale frammentazione della Falange, tralasciando i raggruppamenti locali, conta, oltre alle sedicenti socialdemocrazie di Cantarero del Castillo e di Dionisio Ridruejo: « l'Alianza Popular de Izquierda » ben rappresentata a Barcellona, un'estrema destra cui capi riconosciuti sono Raimundo Fernandez Cuesta e José Maria Girón, il gruppo madrilenò di Diego Marques polemicissimo con i falangisti della destra che accusa di connivenza con Franco nella progressiva esautorazione della Falange. La riunificazione tra sedici famiglie falangiste tentata nei primi giorni del '75 non è riuscita a comporre le fratture. L'atteggiamento sempre più intransigente che assumono gli ultimi capi storici della Falange e del Movimento ne recide i legami con l'ambito sociale e rischia di alimentarne ulteriormente la caratteristica di netta chiusura — non casualmente vengono indicati con l'appellativo di « bunker » — a qualsiasi tipo di riforma. Ad appoggiarli resterebbero gli esponenti della Spagna arcaica, le oligarchie che prosperano sulla permanenza di un regime illiberale, chiudendo la possibilità di accesso della Spagna alla Comunità europea. Come si è già detto, molti dei supporti storici del franchismo hanno però chiaramente espresso la loro opzione democratica e riformista: una simile prospettiva eleverebbe quindi le possibilità

di uno scontro violento tra le contrastanti istanze politiche e socio-economiche.

Esempio probante del distacco della società spagnola dal franchismo è l'evoluzione interna alla Chiesa, specie nel basso clero e nelle aree con minoranze nazionali. Questa evoluzione ha condotto anche ad un parziale distacco della gerarchia dal franchismo, specie nelle occasioni in cui il regime ha tradotto in repressione la sua conformazione autoritaria. Ciò è avvenuto soprattutto dopo il Concilio Vaticano II, in seguito allo spirito di rigenerazione promosso dal dibattito conciliare. Nel '67 si manifestano i primi conflitti tra l'antica gerarchia episcopale spagnola e gli esponenti del nuovo cristianesimo post-conciliare; il fermento tocca anche l'Azione cattolica. L'anno seguente Paolo VI, forte dell'appoggio degli ambienti progressisti del cattolicesimo spagnolo, richiede per iscritto l'abrogazione del Concordato del '53: la questione è tuttora aperta. Gli anni '70 segnano l'accentuazione del dissidio all'interno della Chiesa di Spagna, e tra questa e le autorità governative. Nel settembre '71 si tiene a Madrid la prima assemblea congiunta di vescovi e clero. Una delle risoluzioni presentate al voto, che non viene approvata perché non raccoglie la maggioranza qualificata dei due terzi ma riscuote la maggioranza assoluta, condanna il ruolo esercitato dalla Chiesa durante la guerra civile. La vera e propria svolta avviene nel '72: con 52 voti contro 20 è eletto a presidente della conferenza episcopale il cardinale Vicente Enrique y Tarancón, arcivescovo di Madrid. È il rappresentante del riformismo moderato cattolico. La Santa sede appoggia esplicitamente lo sganciamento dal franchismo attraverso un espediente giuridico che permette di evitare il « gradimento » del governo ai nuovi vescovi, previsto dal concordato, e arriva poco alla volta ad alterare la composizione della Conferenza episcopale. L'espediente è fornito dalla nomina di vescovi ausiliari, più giovani e aperti dei vecchi titolari di sede. La nomina degli ausiliari non richiede la ratifica governativa, anche a stare alla lettera concordataria; però Roma attribuisce al vescovo ausiliario diritto di voto nella Conferenza episcopale.

Nel '73 in gennaio l'episcopato spagnolo pubblica un documento che sotto il titolo « La Chiesa e la comunità politica » contiene numerose critiche al regime. In quell'anno le autorità civili comminano multe ed arresti a preti che hanno tenuto omelie non gradite. Il '74 è segnato dal caso Añoveros: il vescovo di Bilbao protesta in una lettera pastorale per la repressione culturale di cui soffre il popolo basco. Il problema nazionale porta a forme repressive il conflitto latente tra stato e Chiesa. Mons. Añoveros viene espulso dal paese ma rifiuta di eseguire l'ingiunzione, accettando poi di ritirarsi a Cadice. Il carcere concordatario di Zamora intanto accresce il numero dei chierici ospitati. L'inizio del '75 conferma la scalata nell'asprezza del dissidio. Vengono impedito due

assemblee, una a Madrid e l'altra alle Canarie, promosse dall'episcopato locale per clero e laici. Poi, in aprile, un documento fondamentale, prodotto dalla globalità dell'episcopato. In una lettera pastorale si chiede il riconoscimento del diritto dei lavoratori ad associarsi liberamente in organizzazioni realmente rappresentative, la fine delle disparità di trattamento tra vincitori e vinti della guerra civile, l'effettivo esplicamento del diritto di libera espressione, riunione e associazione. In settembre la presa di posizione a favore della concessione della grazia ai cinque condannati a morte: nella vicenda interviene anche il Papa, se pure con un atteggiamento contraddittorio. Quindi, dopo la morte di Franco, i documenti e le omelie in favore della conciliazione nazionale e delle riforme politiche: un atteggiamento, della gerarchia, moderato ma sostanzialmente liberale, mentre il basso clero partecipa attivamente in molte occasioni alle lotte per la concessione dell'ammnistia ai detenuti politici e per le libertà civili.

La differenziazione degli ambienti ecclesiali e cattolici dal franchismo e da ogni continuità copre un vasto ventaglio di posizioni. Dalla moderata Conferenza episcopale fino ai rivoluzionari dell'Ort, passando per i « Taciti » (dallo pseudonimo di un corsivista del quotidiano cattolico « Ya » rappresentativo di una corrente dell'Azione cattolica), per i « propagandisti » come Marcelino Oreja e Jose Luis Alvarez, per i partiti democristiani, per le « Avanguardie operaie », per le Confraternite operaie dell'Azione cattolica e i Cristiani per il socialismo. Gli aggregati di cattolici non trovano in questa fase una loro espressione sul terreno della conduzione dello stato; vi ha contribuito, dopo lo scandalo Matesa e la morte di Carrero Blanco, anche l'emarginazione dell'Opus Dei, esplicitamente richiesta dal ministro degli interni del governo monarchico Fraga Iribarne. Un eventuale spostamento di equilibri all'interno dell'area governativa avrebbe come immediata conseguenza un mutamento di rapporti tra classe dirigente e ambito cattolico. La decisione del re Juan Carlos di rinunciare ai privilegi sulla nomina dei vescovi contribuisce a sbloccare la situazione di stallo nei rapporti tra stato spagnolo e Chiesa.

Meno evidenti, ma altrettanto significative, le crepe apertesesi nell'altro pilastro storico del franchismo: l'esercito. Secondo Tierno Galván, segretario del Psp, l'esercito spagnolo è in genere conservatore ma dà la garanzia di un lungo periodo di non interventismo negli affari politico-costituzionali. Bisogna ricordare che Franco manteneva strettissimi legami personali con l'esercito, istituzionalizzati attraverso la cooptazione di vertici militari nelle compagini ministeriali: poco meno della metà dei ministri di tutto il periodo franchista furono militari.

L'esercito manifesta da qualche tempo insoddisfazioni generalizzate

che derivano da un'interpretazione del proprio ruolo nella società differente dal passato. Preme per l'ammodernamento delle sue strutture e per una qualificazione professionale più rispondente alla funzione dell'esercito nella società moderna. Contrasti sorgono riguardo al suo impiego in operazioni di polizia: ciò verso cui si tende è una accelerazione nell'accostamento allo standard degli eserciti europei e il definitivo abbandono del ruolo di garante degli equilibri scaturiti dalla guerra civile. Non bisogna dimenticare che dagli inizi degli anni '60 la composizione sociologica dell'apparato militare è mutata sensibilmente, essendosi alterati i meccanismi sociali che convogliavano al reclutamento. Fino ad allora quasi il 70 per cento dei nuovi ufficiali proveniva da famiglie di sottufficiali e ufficiali, e insieme dalle zone economicamente più arretrate del paese: era perciò genuina espressione della Spagna arcaica e conservatrice. Nella fase d'espansione dell'industrializzazione, i giovani borghesi e figli di ufficiali preferiscono alla carriera militare il settore civile, lasciando così nell'esercito spazi disponibili per gli strati sociali economicamente meno favoriti. Dal '60 l'Accademia militare ha diplomato duecentoventicinque ufficiali ogni anno. Il livello retributivo piuttosto basso ha costretto questi elementi militari provenienti dalle classi medie e medio-inferiori a sommare al proprio ruolo militare un'altra occupazione: ciò ha contribuito a ridurne l'assimilazione della coscienza di casta, caratteristica del vecchio esercito franchista. Gli alti gradi hanno trovato nel frattempo il modo di inserirsi nei consigli di amministrazione delle grandi imprese private con ciò realizzando un'osmosi funzionale e culturale tra esercito e imprenditoria. L'alta gerarchia militare assimila i valori dell'oligarchia finanziaria, e si allontana dai valori dell'oligarchia agraria da cui proviene. È un processo — il mutamento in corso nell'esercito spagnolo — che si ricollega e riflette lo sviluppo socio-economico del paese. Non si vede perché istituzioni politiche che questo esercito non ha contribuito a creare e in cui in larga parte non si identifica dovrebbero essere da esso difese.

Una certa dinamica aperturista e riformatrice all'interno dell'esercito deve effettivamente esistere se Santiago Carrillo ha potuto dichiarare che nella Giunta sono rappresentati anche certi « settori militari » — in pratica si tratterebbe dell'Udm, Unione democratica militare, organizzazione che sta subendo una notevole dose di repressione giudiziaria — e se ben duemila ufficiali hanno firmato la richiesta per un'amnistia politica avanzata dalla Commissione Iustitia et Pax del democristiano Ruiz Gimenez collegata all'Assemblea episcopale. Dai primi giorni dell'aprile '75 compare il « Bollettino delle forze armate » che esprime posizioni di tipo portoghese. Si assiste a casi di insubordinazione e di rifiuto a svolgere funzioni di polizia: il più clamoroso sembra riguardare il rigetto del contingente militare di Barcellona dell'ordine di eseguire le

condanne capitali nel mese di settembre. Le notizie filtrarono con difficoltà, data la tradizionale riservatezza dell'apparato militare spagnolo: ma i fatti di cui si ha notizia sono significativi della fase attuale ove si comparino all'atteggiamento assolutamente monolitico che fino a qualche anno fa permeava l'esercito franchista.

Le sostituzioni operate da Franco al vertice della guardia civile e di quattro regioni militari tra cui quella di Madrid, nel mese di ottobre '75 dimostra che i fermenti tra i militari cominciano a destare apprensioni nella classe dirigente. La prima fase del processo di democratizzazione portoghese ne aveva accresciuto l'incisività, così come la seconda e terza confusa fase ne hanno frenato l'ulteriore espansione. Nell'autunno '74 in Spagna veniva destituito a pochi mesi dal suo pensionamento il capo di stato maggiore Díez Alegria, reo di aver appoggiato in pubblico la necessità di una moderata apertura politica ed europeista, nonché di un rinnovamento tecnico dell'esercito. Fu quella occasione a fornire la misura del mutamento in corso, nelle forze armate: le frange più repressive della destra caldeggiarono la cooptazione a quel ruolo del generale Iniesta, capo della polizia di Madrid. Sedici dei diciotto comandanti territoriali si riunirono appositamente per discuterne riuscendo ad impedire la realizzazione di quel piano. Fu poi nominato all'incarico il generale conservatore Vallespín. Ad interpretare quel fatto si deduce che la maggioranza degli ufficiali è per lo meno favorevole ad una interpretazione più liberale della costituzione del '69. Il che dovrebbe anche permettere il rientro nel gioco politico dell'ex capo di stato maggiore Díez Alegria. È comunque difficile immaginare una disponibilità unitaria e globale dell'esercito a qualsiasi ipotesi interventista, diverse e talora profonde essendo le divisioni politiche al suo interno. È augurabile che rimanga fuori da ogni eventuale competizione politica, funzionando se mai da supporto esterno ad ipotesi riformiste decise dal paese attraverso le sue rappresentanze effettive.

Quanto avviene nell'industria, nella finanza, nella Chiesa e nell'esercito, sembra sollecitare le forze del mutamento. Dopotutto però la struttura economica conserva ancora una sostanziosa identificazione col sistema di potere franchista. E sia la Chiesa che l'esercito rappresentano grandi famiglie burocratiche, per larga parte distinte dalla società civile, disinteressate allo sviluppo di uno stato nuovo e democratico. A volte la lotta contro il regime è anche difesa di privilegi di casta o di gruppo, negazione dell'autorità governativa sugli interessi di parte. Se ciò fa sì che simili forze possano costituire un serio problema anche per un eventuale governo democratico, per il momento indicano con il loro dissenso il progressivo sfaldarsi dello stato franchista, e la sua incapacità di continuare ad imporsi e di stabilizzare l'assetto sociale. La dialettica in corso tra i supporti del franchismo storico può prospettare la crisi del

regime. Bisogna tener presente che la realtà spagnola mostra un moltiplicatore di lotta politica legale altissimo. La capacità dell'opposizione di servirsi degli spazi legali per la propaganda delle proprie posizioni e le iniziative di rottura è notevole. Si assiste a reazioni a catena rapide e non controllabili dall'autorità che in certo modo ne consente l'avvio e poi non è più in grado di arrestarne lo sviluppo. Per tutte le ragioni qui illustrate il post-franchismo si dovrebbe trovare costretto a promuovere una certa liberalizzazione: in quegli spazi l'opposizione potrebbe, sulla base dei risultati della sua attività nell'ultimo decennio, riuscire a gestire il processo di mutamento. Resta, ovviamente, l'incognita del ruolo dei militari.

L'Occidente e la Spagna

Gran parte del sostegno internazionale di cui il franchismo ha avuto bisogno per riuscire a perpetuarsi è stato fornito dal blocco dei paesi occidentali. Il che è avvenuto soprattutto nell'epoca della guerra fredda, nel segno del più rigido anticomunismo. In un quadro internazionale abbastanza mutato, con elementi quali l'esistenza della Comunità europea e il processo di distensione tra est ed ovest, non può più sussistere un ruolo occidentale di supporto alla continuità franchista basato sugli stessi presupposti. Gli interessi strategici degli Stati Uniti rispetto al territorio spagnolo permangono immutati, ma gli Stati Uniti devono tener conto dell'accresciuto costo del loro appoggio sia in termini finanziari che politici. Il gioco al rialzo che negli anni '70 la Spagna franchista ha condotto nei confronti degli Usa, nelle trattative per il rinnovo dell'accordo del '53, derivava da esigenze di politica interna, dalla necessità di non inimicarsi gli arabi, dal cauto atteggiamento americano sulle questioni del Sahara occidentale e di Gibilterra. L'obiettivo del governo era l'inserimento della Spagna nell'Alleanza atlantica o almeno la trasformazione in trattato dell'accordo di cooperazione che lega l'esecutivo spagnolo e americano dal '53: ciò che non si era riusciti ad ottenere nei rinnovi del '63 e del '70. Gli avvenimenti portoghesi e il decesso di Franco hanno favorito l'esito della nuova trattativa di rinnovo. Il documento firmato nel gennaio '76, che perfeziona anche gli accordi stilati nell'autunno '75, è il primo successo diplomatico di José Maria de Areilza ministro degli affari esteri, esponente dell'ala liberale del governo. La cosa più importante è che si tratta del primo vero trattato ispano-americano; senza essere un trattato di difesa si colloca nell'ambito dei trattati di amicizia e cooperazione. Consta di sette accordi complementari (Consiglio ispano-americano; cooperazione economica, cooperazione scientifica e tecnologica, coopera-

zione in materie culturali e educative, coordinazione militare bilaterale, facilitazioni e cooperazione in affari concernenti il materiale per le forze armate), di un accordo di sviluppo del trattato e di diciassette annessi di procedura.

La sua qualificazione giuridica lo eleva ad accordo intercorrente tra Cortés spagnole e Senato statunitense. Inoltre si dà vita a un Consiglio congiunto a livello di ministri — e non a livello di ambasciatori. Fatto piuttosto significativo rispetto al progetto spagnolo di adesione alla Nato, viene creata una commissione dipendente dal nuovo Consiglio congiunto per promuovere il coordinamento con la Nato. Gli aiuti economici, civili, finanziari, militari risultano praticamente raddoppiati. Sotto il profilo più strettamente militare le modifiche al regime passato concernono il riconoscimento esplicito da parte americana del ruolo della Spagna nella difesa occidentale sulle coste del nord Atlantico e del Mediterraneo in ordine « alla realizzazione di obiettivi comuni ». L'ottenuta garanzia dell'inizio della denuclearizzazione di Rota dall'anno '79, favorirà poi i rapporti con l'est europeo, cui da qualche anno il governo spagnolo mostra di tenere.

Il governo statunitense conferma la sua tradizionale linea di appoggio al regime spagnolo, manifestatasi nei tempi recenti sia con la visita di Ford a Madrid nella primavera '75 che con le dichiarazioni di sorpresa di Kissinger per le reazioni europee alle esecuzioni di cinque antifranchisti nel settembre dello stesso anno. Proprio quelle due occasioni sottolinearono il divario tra europei e americani sulla concezione dei rapporti da mantenere con la Spagna. La visita di Juan Carlos negli Usa, nel giugno '76, è ancora più significativa. L'appoggio statunitense non potrà comunque valicare certi limiti oggettivi, quali la reticenza di molti tra gli alleati occidentali e di parte del Congresso a legarsi ad un regime europeo così illiberale. Per la ratifica del trattato ispano-americano necessita una maggioranza di 2/3 al Senato. Ad influenzare le decisioni statunitensi verso la Spagna saranno evidentemente anche gli sviluppi delle situazioni italiana e francese.

Per quanto riguarda l'Europa, il governo spagnolo è propenso a chiedere l'ingresso nella Comunità, considerando la Spagna paese a vocazione europea. Un appoggio concreto in vista della realizzazione dell'adesione gli viene dal governo francese, sia per i vasti legami economici cui è interessato che per coerenza con la sua politica di gestione del riequilibrio mediterraneo della Comunità. Ostanto ad una rapida adesione spagnola l'illiberalità del regime molto più della sua struttura economica ben oltre il decollo e già fortemente integrata alla Cee. Paesi come l'Olanda e l'Italia, vaste frange delle socialdemocrazie del nord non si mostrano disposte ad accettare nel concerto democratico comunitario questa Spagna.

Al contrario: ove si realizzassero riforme politiche democratiche, una delle prime conseguenze sul piano internazionale consisterebbe nell'accettazione della Spagna nella Comunità. Vocazione europea del paese e liberalizzazione interne sono spesso patrimonio comune delle stesse forze: esse sono quindi collegate nei programmi dell'opposizione, e nella visione dei circoli economici piú interessati ad una nascita del commercio internazionale ed a maggiore collegamenti strutturali con le economie piú sviluppate. Ciò apre il terreno per possibili alleanze tra politici ed operatori economici. Piú sfumata la posizione americana (interessata piú ad una adesione della Spagna all'Alleanza atlantica, che alla Comunità) che comunque non dovrebbe avere effetti negativi sul panorama sin qui descritto.

Appendice: Il sud Europa e le superpotenze: un punto di vista spagnolo

Non è facile trovare un elemento comune che definisca e caratterizzi la regione che chiamiamo « sud Europa ». Sono però molti gli elementi simili che contribuiscono a definire questa complessa regione europea.

I principali elementi comuni sono di ordine geografico, ecologico, antropologico, storico, etnologico e politico.

Bisogna dire inoltre che parecchi di questi elementi hanno un'origine molto diversa, ma si sono poi integrati in un processo comune, che ci permette di parlare con sufficiente realismo dell'Europa del sud, come regione europea abbastanza differenziata.

Possiamo dire che c'è un'Europa del sud con fondamenti comuni maggiori di quelli dell'Europa del nord e dell'Europa centrale, accettando però questa suddivisione solo a fini comparativi e senza dimenticare che è estremamente imprecisa.

L'Europa del sud è quindi una delle ragioni più omogenee nell'insieme dell'Europa.

Il primo punto da cui dobbiamo partire è che questa omogeneità, nella storia moderna, non è mai stata usata come elemento costruttivo.

Il secondo punto consiste nel verificare se, usando gli elementi omogenei e caratterizzanti dell'Europa del sud per farla rientrare, come uno sbocco concreto, nel quadro dell'unità europea, si contribuisce in modo fecondo e utile al processo di integrazione dell'Europa e alla sua successiva unità.

Il terzo punto consiste nel vedere con chiarezza che il concetto di Europa del sud non è una categoria che definisce la realtà in modo rigido e inelastico, che rinchioda cioè il sud Europa in frontiere totalmente definite rispetto al resto dell'Europa. È invece un concetto che spiega un fatto innegabile, ma per molti aspetti indefinito, che si potrà trasformare in fatto concreto per i canali tradizionali, cioè con accordi economici, culturali, politici, ecc. ...

Il quarto punto consiste nel riconoscere che non risponderebbe ad una corretta interpretazione della natura delle cose pensare all'Europa del sud senza tener conto della sua condizione prima di tutto mediterranea, privandola cioè della cornice nordafricana e degli elementi che definiscono, in generale, quella che chiamiamo « Euroafrica ».

Non bisogna infine dimenticare che l'Europa del sud, salvo eccezio-

** Pubblichiamo il testo della relazione presentata da Enrique Tierno Galvan al Convegno del Club 2000, Italia, Europa, Mediterraneo (novembre 1975). E. Tierno Galvan è presidente del Partito socialista popolare.*

ni molto specifiche, è una parte costitutiva della Comunità europea, e che quindi i programmi e le possibilità future non devono allontanarsi da questa condizione.

Dalle ragioni che abbiamo esposto, si deduce che l'espressione Europa del sud coincide praticamente con l'idea di Europa mediterranea, dato che il Portogallo, che si può citare come caso limite, rientra, come tutta la Penisola iberica, nelle coordinate che definiscono l'Europa del sud, anche se le due coste non sono bagnate dal Mediterraneo.

L'idea del Mediterraneo, come definizione, è certamente, in molti casi e aspetti, insufficiente e anche antiquata, ma, nonostante tutto, continua ad essere un concetto ed una realtà fondamentale, soprattutto dal punto di vista dell'economia e della politica internazionali.

LE PROSPETTIVE POLITICO-ISTITUZIONALI DELL'EUROPA DEL SUD

Rovesciando l'ordine metodologico classico, parlerò delle sovrastrutture politiche prima che delle strutture economiche. A mio giudizio nell'attuale situazione dell'Europa del sud, il problema politico è prioritario. Finché non saranno risolte le contraddizioni attualmente esistenti tra le istituzioni politiche fondamentali e la volontà e i bisogni della maggioranza dei popoli dei paesi mediterranei, sarà impossibile progredire in modo soddisfacente nella soluzione specifica dei problemi economici e sociali della regione europea che chiamiamo sud.

Da questo punto di vista, si pongono due problemi fondamentali:

a) Quale sarà in futuro l'evoluzione politica dell'Europa del sud?

b) Fino a che punto le esigenze strategiche globali condizionano questo futuro?

Per quel che riguarda la prima domanda, sembra che l'avvenire politico dei paesi europei del sud sia sempre più influenzato dal fatto che, per il cittadino medio, sono in gran parte (razionalmente e psicologicamente) scadute le istituzioni che servivano tradizionalmente da tramite alla sua partecipazione alla politica e all'amministrazione.

Quel che succede è che si rafforza nella coscienza individuale e si precisa meglio nei bisogni collettivi l'esigenza di uno stato di diritto e democratico e nello stesso tempo, per raggiungere questo obiettivo, ci si affida sempre più a istituzioni politiche e amministrative decentrate e quanto più vicine possibile alle immediate espressioni di volontà dei cittadini. Per una via o per l'altra, si percepisce, come fatto politico che caratterizza la società del sud Europa, il desiderio di una democrazia controllata direttamente dal popolo, per evitare la corruzione e l'intervento eccessivo dello stato.

Questo fatto, che è testimoniato ampiamente dall'introduzione del

concetto di autogestione nella maggioranza dei programmi politici, si riflette nelle risposte, sia politiche che economiche, della società neocapitalista. In tutta l'Europa del sud si nota uno sviluppo della politica e dell'amministrazione locale che corrisponde a quanto andiamo dicendo. La risposta politica del neocapitalismo non è facile, ma cerca anche di superare la contraddizione tra la grande produzione, concentrata e pianificata, sul piano economico, e il decentramento politico e amministrativo, attraverso la più diretta partecipazione del popolo, come cittadino e come lavoratore.

Nell'Europa del sud, si sta abbozzando un modello di convivenza politica che si orienta verso i principi di una democrazia popolare nello stato di diritto, modello che appare come qualcosa di nuovo all'orizzonte politico e per il quale saranno necessarie riforme delle costituzioni e delle strutture dei partiti e dei sindacati.

Bisogna tener presente che, se questa speciale « via popolare », che non rinuncia alle libertà individuali ma vuole anzi che siano massimamente garantite, cresce nell'area dell'Europa mediterranea — in un certo senso è uno sbocco etnologico e antropologico, oltre che economico — come via verso il futuro politico più o meno omogeneo dell'Europa del sud, emergono anche reazioni totalitarie. Non è ozioso chiedersi: il sud Europa è minacciato dal ritorno del fascismo o da qualunque forma di totalitarismo che possa interromperne il progresso verso un futuro di rinnovamento?

Le possibilità che le dittature totalitarie riprendano piede nell'Europa del sud sono assai scarse. L'innalzamento del livello di vita è un processo in continuo sviluppo che, anche se ora è rallentato, non si ferma, soprattutto se si considera l'indice di espansione dei prodotti a maggior contenuto tecnologico nelle aree depresse. Questo sviluppo dà a popolazioni prima sottosviluppate una specifica potenzialità di difendere i loro diritti e le garanzie del diritto e, in generale, la possibilità di partecipare politicamente alle decisioni e al potere. In questo senso, possiamo ammettere che ci sono atti isolati di violenza, ristretti gruppi che difendono una concezione più o meno totalitaria del mondo, ma essi costituiscono più una categoria estetica che una prassi politica. Bisogna ammettere, in linea generale, che il processo di sviluppo, quando sia accompagnato dal consumo diffuso dei beni prodotti dalla nuova tecnologia, con la conseguente riduzione della miseria che ha caratterizzato per secoli certe aree mediterranee, allontana il pericolo del totalitarismo politico.

La questione dei possibili totalitarismi, come conseguenza della razionalizzazione del mondo prodotta dal continuo progresso tecnico, è piuttosto ipotetica e non mi pare opportuno affrontarla ora.

L'unico paese totalitario rimasto nell'Europa del sud, compresa

l'Europa balcanica, è la Spagna. Gli ultimi avvenimenti spagnoli sembrano respingere, per il momento, la possibilità di un'evoluzione politica verso la democrazia. Anzi, da un'analisi oggettiva della situazione si rileva la volontà, da parte della minoranza oligarchica che domina il paese, di rendere sempre più duro il sistema dittatoriale, tornando, dall'autocrazia paternalista a cui si era giunti negli ultimi anni, ad un sistema di repressione totale, simile a quello degli anni immediatamente successivi alla guerra. Le idee totalitarie non appaiono certo nella propaganda ufficiale spagnola, ma è altrettanto certo che esiste un totalitarismo di fatto, che si caratterizza fundamentalmente per l'assenza delle istituzioni proprie della democrazia occidentale, quali il suffragio universale, i partiti politici e il Parlamento, e per la negazione dei diritti e delle garanzie fondamentali. L'ultima legge, detta di « prevenzione contro il terrorismo », è considerata totalitaria dai giuristi, perché riduce praticamente a niente le garanzie del potere giudiziario per quel che riguarda il comportamento politico, e mette nelle mani del potere esecutivo, e specialmente delle Forze armate, le decisioni politiche, negando le libertà fondamentali di cui godono la maggior parte dei paesi non solo europei, ma anche dell'area atlantica.

La particolare situazione spagnola e quella portoghese non sono simili, né si possono valutare con gli stessi criteri. Il Portogallo, con varie oscillazioni, sta cercando un sistema politico e finora sono state rispettate le libertà, con i relativi diritti e garanzie: in nessun caso possiamo quindi parlare di stato totalitario.

La situazione spagnola è uno dei più gravi problemi nel futuro dell'Europa del sud, perché non sappiamo a quali processi politici va incontro questo paese. Se aggiungiamo l'ignoranza sul Portogallo, il cui futuro è anche incerto, possiamo affermare che la penisola iberica è uno degli elementi che più rendono difficili le ipotesi sul futuro della regione tradizionalmente denominata Europa mediterranea. Il problema non ha dimensioni solo interne. Esce dai confini della sovranità nazionale e rientra a pieno titolo tra i problemi di strategia globale. Anche se di questo tema parleremo dopo, si può anticipare ora che gli Usa vedono nella Spagna un appoggio irrinunciabile, da un punto di vista più logistico che strategico, nel Mediterraneo e che quindi non sembrano disposti a rinunciare alle loro basi in Spagna. Data questa circostanza, il futuro politico spagnolo incide comunque, positivamente o negativamente, in modo molto diretto sul futuro politico dell'Europa del sud.

Lo stesso discorso si può fare per il Portogallo, anche se con meno enfasi, perché sembra prevedibile che il Portogallo si adatterà, senza provocare sconvolgimenti profondi, alla situazione generale dell'Europa, anche se per qualche tempo soffrirà di squilibri interni.

Fino a poco tempo fa, il problema principale sembrava centrato

sull'atteggiamento negativo degli americani rispetto all'accettazione, da parte dei loro più vicini alleati europei, della presenza del Partito comunista come partito legale. Le continue dichiarazioni del Partito comunista spagnolo sull'accettazione della via democratica al socialismo, il suo pubblico impegno a seguire la via italiana ed europea in generale, che ammette la legalità del Partito comunista, hanno creato una situazione nuova, situazione che lascia concretamente aperta la possibilità che il comunismo, nell'Europa del sud, si attenga ai principi democratici dello « stato di diritto popolare », accetti cioè le istituzioni fondamentali della democrazia occidentale contemporanea e si adatti al processo complessivo di avvicinamento del popolo alle decisioni politiche, di cui parlavamo prima.

Rispondendo affermativamente a questa questione, raggiungeremo il risultato ottimista di credere che, negli schemi globali della convivenza democratica, le destre e le sinistre potrebbero progredire nella ricerca di un sistema politico-istituzionale adeguato ai tratti caratterizzanti dell'Europa del sud. Rispondere negativamente implicherebbe, al contrario, accettare uno squilibrio profondo e quasi permanente, che potrebbe allontanare indefinitamente i tentativi di delimitare in modo convenzionale (cioè con accordi internazionali) un'area regionale di una certa autonomia, costituita dal sud Europa, nel quadro dell'Europa comunitaria. Anche se tutte le apparenze concorrono a farci accettare come valida l'ipotesi ottimista e anche se si ammette che la linea del Partito comunista spagnolo non è tattica, ma strategica, tanto da convincerci completamente che oggi in Europa è possibile solo il comunismo nella democrazia, conviene non perdere di vista, in quanto collegata alle prospettive future dell'Europa del sud, la necessità di legare quanto prima la Spagna alla comunità europea, sia da un punto di vista politico-sociale che economico, perché diventi un altro paese comunitario. Si potrà raggiungere questo obiettivo solo se alla protesta sociale e politica spagnola si affiancherà la ferma volontà dei paesi dell'Europa comunitaria di dare il proprio contributo perché il processo di ricambio avvenga in modo rapido e sostanziale.

Nel caso del Portogallo, sta succedendo proprio questo: in linea di principio, non si capisce la preoccupazione europea che il Portogallo si allontani dalla via dello stato di diritto e democratico, a fronte invece dell'indifferenza per la Spagna.

I PROBLEMI STRATEGICI E LE PROSPETTIVE FUTURE DELL'EUROPA DEL SUD

Questo tema è stato trattato ripetutamente e rientra nell'ambito di altre relazioni, perciò daremo solo le indicazioni necessarie a porre i

problemi fondamentali. Per mettere a fuoco la questione che abbiamo posto, dobbiamo accogliere una di queste due ipotesi: a) accettare il fatto che i problemi strategici del Mediterraneo sono così essenziali per la strategia globale delle due superpotenze che qualunque altro problema deve essere subordinato a questo; b) ammettere che, date le condizioni attuali della tecnologia bellica, soprattutto nel campo delle armi non convenzionali, il Mediterraneo è un'area di importanza settoriale, che permette alla strategia globale di essere tollerante di fronte ai mutamenti politici dell'Europa del sud, soprattutto nella parte mediterranea, anche se questi portano con sé mutamenti delle istituzioni capitaliste, sempre che il processo si sviluppi per via democratica. Per essere più espliciti, gli Usa potrebbero non essere contrari alla partecipazione dei partiti socialisti, comprendendo in questo termine il comunismo democratico, al potere e anche al governo, a patto che ciò non tocchi in modo vitale i loro interessi strategici. Sembra che, in effetti, la distensione globale accetti questa possibilità nel caso concreto dell'Europa del sud, sempre che siano rispettate le basi americane, e si può ipotizzare che queste basi potrebbero essere spostate dal sud Europa, se dovessero creare tensioni nella strategia globale.

Se fosse certa questa revisione della politica nordamericana, se quindi gli interessi strategici fossero distinti da quelli politici, in modo da lasciare un ampio margine di libertà in campo politico a paesi con cui gli americani hanno concreti accordi bilaterali, si potrebbe immaginare un'Europa del sud abbastanza neutrale per occuparsi dei suoi interessi politici, sociali ed economici, senza l'interferenza immediata degli interessi strategici globali.

Questa possibilità dipende sicuramente, in certo qual modo, dagli avvenimenti in Medio Oriente e, in modo molto particolare, dagli accadimenti relativi a certe materie prime, di cui le grandi compagnie multinazionali, fondamentalmente legate agli Usa, non possono perdere il controllo. Nondimeno, l'Europa del sud vedrebbe aprirsi orizzonti molto ricchi di possibilità e compirebbe il primo passo per raggiungere importanti risultati, se potesse avanzare con maggior libertà verso la definizione di un'area sociale ed economica con tendenze omogenee per quel che riguarda il futuro delle istituzioni politiche, liberate dai condizionamenti strategici.

In termini generali, ci sembra che il fatto di non trovare una propria via di progresso economico, sociale e politico in Europa del sud sarebbe un fattore di squilibrio decisivo per l'integrazione europea, per le relazioni euro-africane e, in termini molto generali, per la pace mondiale. L'Europa del sud può dare all'Europa comunitaria e all'Europa occidentale in generale, un contributo molto importante perché essa trovi una nuova via per cambiare la relazione dell'uomo con la tecnica,

con l'enorme sviluppo della tecnologia e con quella che si chiama « società dei consumi ». Il predominio dell'Europa settentrionale, e di alcune parti dell'Europa centrale che hanno caratteristiche nordiche, ha squilibrato, sia oggettivamente che soggettivamente, l'individualità europea.

È necessario superare questa concezione dell'uomo per trarne un nuovo entusiasmo che dia senso alla convivenza e metta in moto un rinnovamento che vada oltre i limiti nati dal soddisfacimento del benessere materiale quotidiano, che sembra caratterizzare la mentalità nord-europea. In termini molto generali, questo equivarrebbe ad insinuare con forza che l'Europa del sud può essere il punto di partenza per un nuovo cammino di recupero della fiducia negli ideali che possono dare un nuovo impulso alla cultura europea.

Questo obiettivo è difficile da raggiungere, se non si gode di una certa neutralità, e quindi di una certa indipendenza, rispetto agli interessi strategici globali, che non condizionano solo dal punto di vista militare, ma portano con sé anche un'uniformità culturale in contraddizione con le caratteristiche antropologiche ed etnologiche di cui parlavamo prima. Parlando concretamente e facendo riferimento ad un caso molto significativo, se gli Stati Uniti non interferissero nel processo autonomo di trasformazione delle istituzioni politiche spagnole verso la democrazia, non c'è dubbio che la penisola iberica potrebbe integrarsi rapidamente nell'Europa comunitaria e non sarebbe più un'incognita politica e un fattore di squilibrio.

LE POSSIBILITÀ DI DEFINIRE PRATICAMENTE L'EUROPA DEL SUD

Abbiamo già detto all'inizio che la nozione di Europa del sud è un concetto riferito a realtà di ordine pratico e ne abbiamo enumerate diverse. Non si tratta solo di un concetto o di una semplice ipotesi di lavoro, perché ha un riferimento preciso nella realtà. Abbiamo esaminato questo riferimento soprattutto dal punto di vista degli interessi mediterranei, senza dimenticare il rapporto con l'Africa. Sarebbe impreciso trascurare le relazioni atlantiche. Infatti, non possiamo cadere, da nessun punto di vista, in una di queste due esagerazioni: vedere l'Europa del sud o come semplice ipotesi o come realtà talmente definita da perdere la qualità di regione aperta e considerata in senso estensivo. Secondo quest'ultimo punto di vista, sembra che il sud Europa abbia caratteristiche tali da permettergli un minimo di definizione, ma non sembra che possa essere circoscritto, in nessun caso, come un nuovo nucleo autonomo. Più che di autonomia bisognerebbe parlare di specificità, concetto più corrispondente alle esigenze pratiche.

Bisogna considerare, in primo luogo, che i paesi dell'Europa del

sud potrebbero stabilire tra di loro, nel piú ampio quadro dell'Europa comunitaria, delle relazioni sistematiche e istituzionalizzate, in campo economico, sociale, politico, ma senza pretendere di tracciare confini autonomi che li configurino come una regione parzialmente indipendente.

L'Europa del futuro conoscerà un gran numero di accordi regionali in vari settori, senza pericolo per la convivenza europea; questo sembra essere il futuro dell'Europa del sud, che può nascere da un insieme di accordi regionali, come contributo all'equilibrio sia del Mediterraneo che dell'Europa. Sono problemi arcinoti e non è necessario riproporli qui, ma è evidente che, in questo momento, l'Europa del sud serve da riserva di manodopera ad una gran parte dell'Europa, in condizioni inaccettabili e discriminatorie per i lavoratori che emigrano. È anche ovvio che molte regioni dell'Europa del sud hanno il ruolo di mercati di riserva, che obbediscono alle esigenze delle comunità nazionali industrialmente piú sviluppate, con grave danno per le economie dei paesi meridionali.

È altrettanto vero che, senza affermarlo esplicitamente, si va diffondendo la tesi che l'Europa del sud offre il sole e un clima pittoresco, che in molti casi è pura invenzione, mentre il resto dell'Europa offre la creazione scientifica e l'industria. Si può anche leggere tra le righe che in molti casi, in campo culturale, l'Europa del sud può costituire una riserva di creazione estetica, ma sempre al servizio dei paesi industrializzati o superindustrializzati, a cui si suole attribuire inconsciamente una superiorità intellettuale, fondata in ultima analisi sul superiore livello di produzione industriale e tecnologica.

Non c'è nessuna ragione per accettare questi punti di vista, che non sono solo ipotesi, ma esistono nella realtà.

I paesi dell'Europa del sud possono raggiungere accordi precisi:

- per la mutua protezione dei lavoratori;
- per la mutua protezione degli interessi nazionali, sottratti all'imperialismo industriale dei paesi piú sviluppati;
- per scambiare informazioni e sforzarsi di aumentare la capacità scientifica, tecnologica e industriale per contribuire, nell'uguaglianza, allo sviluppo delle risorse naturali;
- per sfruttare le loro possibilità etnologiche, tecnologiche e anche geopolitiche al fine di tutelare i propri interessi e risolvere meglio i problemi comuni, con risultati uguali o migliori di quelli che si possono ottenere nell'attuale situazione di dipendenza;
- possono sfruttare la capacità creativa e immaginativa corrispondente alle loro condizioni antropologiche, sviluppando il livello e i mezzi della ricerca. I governi dell'Europa del sud, senza isolarsi dalle istituzioni europee, possono con uno sforzo comune aumentare i mezzi

per la ricerca teorica, in modo che l'esperienza dei centri culturali dei paesi piú sviluppati culturalmente e industrialmente non sia insostituibile. Possono, cioè, cercare di porsi in una situazione tale che esistano condizioni di reciprocità non solo a livello europeo, ma anche atlantico. Bisogna tener conto del fatto che si tratta di sfruttare le caratteristiche proprie dell'Europa del sud per contribuire al progresso e all'uguaglianza degli uomini, nonché al superamento delle attuali condizioni del mercato capitalista;

— L'Europa del sud, come dicevamo prima, può proporre nuovi modelli di convivenza politica, che mettano fine alla sistematica importazione di istituzioni estranee ai suoi principi fondamentali. Bisogna infatti ammettere che lo sviluppo sistematico e la capacità di convivenza degli europei del sud, con l'incoraggiamento al decentramento e alle comunità locali, stanno dando vita a un nuovo modello politico;

— L'Europa del sud ha una funzione particolare di fronte e di tramite culturale, economico, ecc. ... con i paesi dell'est, geograficamente appartenenti al sud Europa, e con paesi africani. Quest'ultimo aspetto è di particolare importanza, perché potrebbe diventare in futuro un imprescindibile elemento di equilibrio. Se l'Europa del sud si organizza con istituzioni efficaci in ogni settore, può avere un'influenza culturale e tecnologica decisiva sui paesi arabi, condizionando la « guerra tiepida » sostenuta dalle grandi superpotenze in Medio Oriente.

A parte queste considerazioni, le possibilità pratiche di successo dipendono dall'iniziativa degli stati, dall'iniziativa degli enti pubblici e anche dall'iniziativa privata, ma soprattutto dall'inglobamento del concetto di Europa del sud, con tutte le sue implicazioni, nei programmi politici dei vari partiti. Non è facile che questi principi vengano sviluppati dagli stessi stati, cioè dai governi. Per quel che riguarda gli organismi pubblici e privati, essi svilupperanno sicuramente gli aspetti teorici e daranno un importante contributo alla presa di coscienza dei fatti; ma se, come sembra, l'Europa del sud non è soltanto un'ipotesi di lavoro, ma un concetto reale che può avere un'importanza decisiva in campo economico, sociale e anche strategico, non c'è dubbio che la via piú efficace per lo sviluppo pratico di questa idea sta nei gruppi politici, non solo in quelli investiti di una pratica politica quotidiana, ma anche nelle istituzioni europee, dotate di uno specifico contenuto politico-ideologico; lo stesso discorso vale per i movimenti europei che portano avanti principi federalisti o rivendicazioni di carattere etnico, ecc. ... In un certo senso, questa idea ha un futuro nella misura in cui le grandi correnti politiche, democratiche, socialisti, comunisti, gli fanno un posto nella loro visione del futuro.

Le difficoltà sono certamente grandi. Ci si scontra anche col fatto che alcuni paesi del sud Europa fanno parte di diversi blocchi egemoni-

ci, ma, se si guarda ai fatti in un'ampia prospettiva storica, non c'è dubbio che questo programma riuscirà a svilupparsi, almeno parzialmente. Non si può negare che l'Europa del sud è da secoli una riserva potenziale a cui nessuno ha ancora attinto e che dispone di energie insospettite, da canalizzare e da istituzionalizzare.

L'ECONOMIA E LA NATURA

I paesi dell'Europa del sud possono stringere relazioni tra di loro, in modo particolare tenendo conto delle peculiarità settoriali dell'economia, in maniera da costituire un'area con specifici rapporti istituzionalizzati in campo economico; bisogna però tener presente che, date le caratteristiche della tecnologia mondiale e della distribuzione delle materie prime, l'Europa del sud ha delle esigenze particolari per quel che riguarda la cura delle riserve naturali, l'equilibrio ecologico e i rapporti tra strutture industriali, popolazione urbana e popolazione rurale.

I guasti patiti in campo ecologico dal mondo mediterraneo riguardano in modo particolare l'Europa del sud, che deve porsi il problema immediato e il programma per il futuro della ricostituzione della flora, della fauna e dell'« habitat » naturale umano, in termini diversi da quelli imposti dallo sviluppo industriale.

Se si accetta il fatto che lo sviluppo industriale è un processo inarrestabile, bisogna ammettere che i salti quantitativi imposti dalla tecnologia all'Europa del sud si sono trasformati in salti qualitativi e hanno inciso sulla relazione uomo-natura. È urgente rifondare questa relazione, partendo dalle caratteristiche imposte dalla geofisica e dalle produzioni primarie. Uno dei problemi più gravi che sono oggi di fronte all'Europa del sud è quello di eliminare gli effetti distruttivi dell'applicazione del sistema industriale senza sufficiente controllo delle relazioni tra lo sfruttamento delle risorse naturali, i mezzi tecnologici impiegati e le conseguenze che lo squilibrio di queste relazioni ha prodotto nella convivenza civile.

La struttura economica dell'Europa meridionale deve organizzarsi, sia staticamente che dinamicamente, per ridare alle relazioni sociali la possibilità di adattarsi all'ambiente. Da questo punto di vista, sono ben poche le istituzioni sociali che non abbiano bisogno di rinnovarsi, seguendo la tendenza ad un più stretto contatto tra la popolazione e le sue istituzioni governative e amministrative e il ritorno della popolazione in un ambiente naturale abbandonato, sfruttato male o distrutto.

Sia che si tratti di nuove concezioni urbanistiche che dell'applicazione di fonti di energia proprie della zona, il futuro dell'Europa del sud, per quanto condizionato dalle particolarità della natura, dell'industria e

del mercato, dipende dalla presa di coscienza del problema, in tutta la sua gravità, da parte degli abitanti di questa regione e specialmente delle classi dirigenti.

Appendice

Una discussione sui paesi del sud Europa e le superpotenze

Documento introduttivo

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

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

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

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

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

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

** Questo documento, preparato da Stefano Silvestri, è servito di base per la discussione di cui a p. 145.*

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

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

Contro questo modo di pensare, è invece possibile sostenere che: mentre la storia politica dei paesi del sud Europa tende ad evidenziare le differenze tra le varie situazioni nazionali, rendendone difficile la generalizzazione, i legami verticali con le potenze esterne tendono ad assimilare i problemi in uno scenario integrato di crisi obbligando ad affrontare i problemi del sud Europa come un tutto unico (ed in realtà, in certa misura, facendo di questi problemi un tutto unico).

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

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

Vi sono però tempi e modi diversi di giudicare una situazione a seconda se la si vede secondo l'ottica di una superpotenza, o l'ottica di un paese mediterraneo. Nell'ottica globale, ad esempio, è evidente l'interesse militare americano e sovietico nel Mediterraneo. Le due potenti flotte, la presenza militare americana nei paesi Nato e in Spagna, le basi britanniche, gli aiuti militari sovietici e americani, le massicce vendite di armi, sono indicazioni chiare di un grosso interesse

strategico dell'area mediterranea. L'Europa del sud in particolare è strettamente collegata da importanti patti militari (Portogallo, Francia, Italia, Grecia e Turchia nell'Alleanza atlantica, le basi di Malta, Cipro e Gibilterra ad essa connesse; la Spagna legata agli Usa), ed è immediatamente a contatto con i problemi dell'equilibrio est-ovest (con la Bulgaria e la Romania nel Patto di Varsavia; con le neutrali Jugoslavia ed Albania; con la stessa Urss al confine turco). Tuttavia l'equilibrio militare di questa regione non è stato collegato unicamente al conflitto est-ovest. Al contrario, si è caratterizzato in modo particolare.

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

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

In questi anni però l'Urss ha grandemente mutato le sue capacità militari, sviluppando un'imponente flotta militare e una grande quantità di armi a metà tra il tattico e lo strategico (il cui uso può essere sia convenzionale che nucleare, e il cui raggio d'azione è spesso « intermedio »): dai missili Smd (che ha dato anche all'Egitto) al nuovo bombardiere Backfire, alle nuove portaerei e portaelicotteri, ecc.

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

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

La stessa importanza militare sta mutando con il mutare delle tecnologie degli armamenti. All'aumento delle forze militari nell'area si accompagna la prospettiva di una prossima diminuzione di importanza

del Mediterraneo per le forze strategiche Usa. Non solo i nuovi Trident, dal di fuori del Mediterraneo, potranno minacciare obiettivi che oggi i Polaris e i Poseidon potrebbero raggiungere solo se lanciati dal Mediterraneo, ma lo sviluppo dei satelliti e delle nuove tecniche di rilevamento diminuisce il ruolo delle Fbs (basi avanzate americane).

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

Il Mediterraneo perde quindi di importanza relativa da un punto di vista strategico generale.

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

— è necessario un certo controllo del Mediterraneo per avere una politica medio-orientale;

— il Mediterraneo resta una delle grandi vie di comunicazione tra Oceano Atlantico e Oceano Indiano;

— malgrado il mutare delle considerazioni strategiche il ritiro delle forze dal Mediterraneo, o un chiaro vantaggio a favore di una superpotenza, renderebbe problematica la credibilità delle strategie europee delle superpotenze.

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

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

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

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

La dottrina dell'Alleanza atlantica afferma che l'esistenza delle

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

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

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

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

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

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

Questi legami hanno subito gravi crisi, corrispondenti ai mutamen-

ti politici interni (in Grecia, in Portogallo, ecc.), senza essere sostituiti da qualcosa di piú stabile.

I paesi comunisti da parte loro si sono evoluti (con l'eccezione della Bulgaria) per via di relativa indipendenza, rifiutando in tutto o in parte l'egemonia sovietica; lo stesso sviluppo hanno seguito i maggiori partiti comunisti non al governo, dei paesi mediterranei.

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

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

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

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

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

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

In momenti di grave crisi o di mutamento tali rapporti bilaterali si dimostrano insufficienti a garantire la stabilità delle alleanze, o dei governi sud europei. La inadeguatezza dei criteri di giudizio usati dalle superpotenze e la subordinazione delle tendenze di sviluppo interno alle esigenze dell'equilibrio est-ovest, fanno preferire soluzioni di tipo « realpolitico » (brusche, talvolta chirurgiche, spesso impopolari) a politiche piú aperte e di lungo periodo: il risultato è la doppia crisi interna ed

internazionale, a breve scadenza l'una dall'altra (come è avvenuto a Cipro, in Grecia, in Jugoslavia, in Portogallo, come avverrà in Spagna e potrebbe avvenire in Italia).

A parziale giustificazione di questo errore di prospettiva commesso dalle superpotenze vi è la realtà dei paesi sud europei. Come abbiamo premesso essi presentano ben pochi legami comuni, e ben difficilmente si potrebbe pensare di basare su di essi un sistema di sicurezza e stabilità multilaterale, meno dipendente dall'intervento esterno.

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

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

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

Ridotta a questi soli temi essa sembrerebbe avere poche vie di uscita: un periodo di grossi sommovimenti interni, seguiti da un riallineamento (sia seguendo le linee tradizionali, sia secondo nuove alleanze). In questo riallineamento può trovare spazio anche il neutralismo di una Jugoslavia (o, mutandis, di una Italia): infatti tale neutralismo non rappresenterebbe che uno dei tanti fattori di incertezza presenti nell'area e sarebbe compensato (agli occhi delle superpotenze) dal riallineamento ai blocchi da parte degli altri paesi. Non vi sarebbe però posto per un'intera fascia di paesi sud-europei neutrali, per le difficoltà che abbiamo prima accennate.

In questa chiave i problemi del sud Europa rimarrebbero irrisolti. In primo luogo quello dello sviluppo economico poiché irrisolto (o anzi risolto in senso negativo) rimarrebbe il problema chiave del collegamento tra Europa sviluppata e Europa in via di sviluppo, senza di cui l'area sud rimarrà povera e impoverentesi. In secondo luogo quelli di una più libera evoluzione politica, poiché il quadro internazionale causerebbe pressioni decisive sulle forze politiche interne. Tali pressioni, motivate dalle esperienze delle grandi potenze, continuerebbero ad ignorare le aspirazioni delle forze politiche interne, se non in quanto utili strumenti per la loro manipolazione. Questo è l'ammaestramento che pos-

siamo dedurre dall'esperienza jugoslava: le preoccupazioni internazionali e di schieramento pur garantendo un minimo di indipendenza nazionale alla Jugoslavia, sono servite di giustificazione per soffocare le evoluzioni del regime. La stessa cosa è avvenuta in Romania.

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

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

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

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

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

Dal punto di vista economico l'integrazione tra Europa del nord e del sud pone i grossi problemi propri dei rapporti tra aree sviluppate e meno sviluppate (o in via di sviluppo): ne abbiamo un esempio evidente nel mezzogiorno d'Italia. Tuttavia è evidente che tali difficoltà permangono anche in assenza di integrazione politica: basta guardare alle tendenze commerciali, degli investimenti, delle migrazioni di manodopera eccetera. L'integrazione politica non può che funzionare da correttivo di tali tendenze; studi in questo senso, e proposte avanzate dalla Commissione della Cee, sono già un fatto. La volontà politica per attuare tali piani non è ancora maturata pienamente: ciò però dipenderà

anche dal tipo di proposte e di reazioni che verranno dall'Europa del sud.

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

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

In conclusione dunque appare possibile sostenere che:

— l'Europa del sud resta un'area in grave crisi ed in pieno mutamento;

— non è possibile « isolare » l'Europa del sud nell'area mediterranea, ed in qualche modo « neutralizzarla »;

— è però possibile riequilibrare le relazioni internazionali in quest'area, rendendole più coerenti con le evoluzioni interne, se si svilupperà maggiormente un'iniziativa politica europea occidentale;

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

Discussione

La discussione è stata divisa in due parti: prima la dimensione strategica del sud Europa nel contesto dei rapporti est-ovest e, seconda, l'area del sud Europa considerata nella prospettiva più ampia, per esempio, dei processi di sviluppo economico e del ruolo europeo occidentale nel Mediterraneo.

LA DIMENSIONE STRATEGICA

Un interlocutore britannico si chiede quanto il fronte meridionale sia importante per la Nato. Egli sostiene che, per quanto i legami di quest'area con il fronte centrale possano essere considerati tenui, ciò

** Pubblichiamo il resoconto sommario, a cura di Nick van Praag, ricercatore presso l'Iai, di una discussione svoltasi nel novembre 1975, tra due gruppi di studiosi invitati dall'Iai e dal Royal Institute for International Affairs di Londra. Poiché la riunione era « off records », sono stati omessi i nomi dei partecipanti. La relazione cui si fa riferimento nella discussione era stata preparata da Stefano Silvestri ed è in parte ripresa nella I parte di questa appendice.*

non ha necessariamente diminuito l'importanza del Mediterraneo per la Nato. Al contrario, data la maggiore immediatezza dell'importanza del Mediterraneo dovuta al ruolo degli Stati Uniti nel Medio Oriente, egli ritiene che il fronte meridionale mantenga almeno la stessa importanza di quello centrale.

Al contrario il presidente della sessione è d'accordo con il relatore circa la diminuzione dell'importanza strategica del Mediterraneo in termini globali ma fa anche notare che il Mediterraneo ha sempre avuto una importanza strategica secondaria. L'attuale minore ruolo strategico non è da attribuirsi al progresso tecnologico (persino quando il deterrente strategico navale americano era limitato ai soli Polaris a relativamente corto raggio d'azione, l'80% degli obiettivi sovietici potevano essere raggiunti dal Mar di Norvegia e non solo dal Mediterraneo). Sono sempre esistiti i partigiani di un ritiro della flotta dal Mediterraneo. Le sue caratteristiche fisiche rendono il controllo dei movimenti navali relativamente semplice. Perciò il Mediterraneo dovrebbe essere considerato come qualcosa in più che dà agli Stati Uniti la possibilità di massimizzare la copertura dell'Urss, piuttosto che come una necessità strategica.

Ugualmente l'importanza strategica del Mediterraneo per l'Urss è limitata, dal momento che l'intera Europa occidentale potrebbe essere raggiunta in modo efficace dall'interno del territorio sovietico.

Per entrambe le parti l'ininterrotta importanza politica del Mediterraneo consiste nel fatto che costituisce una « rotta » verso il Medio Oriente e il sud Africa ed anche verso punti più ad oriente, attraverso il Canale di Suez. Questo è vero in modo particolare per i russi il cui bisogno di vie di comunicazioni navali è maggiore.

L'importanza del Mediterraneo per gli Stati Uniti è legata soprattutto al Medio Oriente. In realtà da qualche tempo la politica americana è differenziata e complicata, e ciò ha conseguentemente indebolito l'appoggio degli Stati Uniti alle iniziative di Israele (malgrado rimanga assiomatico l'impegno americano per la sopravvivenza di Israele). Il cambiamento americano ha cominciato a verificarsi dopo la guerra di ottobre nel 1973 dopo i soddisfacenti risultati ottenuti dagli americani collaborando con i sovietici. Malgrado le tensioni che hanno spinto gli Stati Uniti a dichiarare un allarme nucleare generale, il fatto che la soluzione del Consiglio di sicurezza fosse sostenuta anche dall'Urss, l'organizzazione della Conferenza di Ginevra e l'accettazione da parte dei sovietici del ruolo di « spola » di Kissinger, hanno convinto gli americani che, entro certi limiti, le superpotenze hanno stabilito un sistema efficace di « mutuo rispetto » (« condominio » sarebbe una parola troppo forte) nell'area.

Per quanto gli Stati Uniti si siano resi conto della vulnerabilità

occidentale in caso di embargo petrolifero, l'oratore sostiene che questi timori non sono rilevanti per quanto riguarda il ruolo americano nel Mediterraneo, poiché le importazioni Usa di petrolio non provengono dal Mediterraneo orientale ma dal Golfo Persico, dall'Africa occidentale e dal Mediterraneo occidentale.

Secondo l'oratore il 1973 è stato un anno cruciale anche per i sovietici e li ha portati a diminuire il loro appoggio della linea politica araba, poiché il prezzo era troppo alto per il vantaggio politico conseguito.

L'aumento di dimensione delle flotte delle superpotenze ha coinciso con una limitazione della loro libertà di azione. Per esempio nel 1958 gli inglesi e gli americani avevano fatto uso delle loro forze militari nel Mediterraneo per intervenire in Libano e Giordania, mentre l'Urss, pur avendo scelto già nel 1956 di essere filo-araba, non poteva agire. Malgrado l'incremento delle flotte, il risultato non è stato quello di rendere più probabile l'intervento, poiché ormai ambedue le parti riconoscono una complementarietà di interessi in cui non si deve permettere che i conflitti locali raggiungano il livello in cui l'intervento diventa necessario.

Uno studioso dell'Istituto britannico di affari internazionali critica i criteri del relatore, esposti nella sua memoria, che parzialmente riveduta costituisce il testo di questo capitolo, a base di una ridefinizione dell'importanza del Mediterraneo. Per quanto riguarda il primo punto, cioè che per avere una capacità di influenza sul Medio Oriente è necessario avere un certo controllo sul Mediterraneo, lo studioso chiede che venga definito il termine « certo controllo ». Significa semplicemente negare all'avversario una base fissa, un porto o altri vantaggi di questo genere? Secondo, il relatore ritiene di primaria importanza per il Mediterraneo la rotta tra l'Atlantico e l'Oceano Indiano, mentre esistono forti dubbi in tal senso: basta ricordare che la chiusura del Canale di Suez è durata 8 anni. Terzo, a suo avviso, è esagerato parlare di sviluppo dell'influenza della Cee nel Mediterraneo. Essenzialmente, egli sostiene, l'Europa non è in grado di sostituire le superpotenze ai loro molteplici anelli di azione: non è simmetrica. Al contrario la presenza delle superpotenze nel Mediterraneo resta un fattore vitale della loro politica. È stata la presenza militare che ha garantito agli Stati Uniti (e così anche ai russi) la capacità di controbattere e detenere l'avversario. La presenza navale così come è adesso permette una rapida dislocazione delle forze militari ove l'avversario tenti un colpo di mano o iniziative destabilizzanti. Rimuovere questo potenziale muterebbe radicalmente la situazione. È soprattutto per questo, che l'Europa non potrebbe in nessun modo diventare un sostituto delle superpotenze.

Secondo un altro intervento la chiave per comprendere il problema

del Mediterraneo è nella considerazione che le continue crisi prodotte da forze interne agli stati rivieraschi, a loro volta portano con sé più vaste implicazioni internazionali. A suo avviso questa inerente instabilità è la ragione del continuo interesse delle superpotenze nell'area.

Un partecipante, membro del servizio diplomatico britannico, sottolinea l'isolamento del Mediterraneo dal resto della Nato come una delle sue caratteristiche più cospicue. In effetti i problemi dell'area sono isolati non solo dall'area della Nato ma gli uni rispetto agli altri, uniti come sono solamente dal mare, il cui controllo è diventato un fattore di grande importanza strategica. Nel Mediterraneo orientale la capacità di esercitare un « controllo » è anche legata strettamente al territorio ed è il vantaggio sovietico da questo punto di vista che, a suo avviso, potrebbe accentuare l'importanza strategica del mare, per gli occidentali.

Uno studioso francese precisa che l'indebolimento dell'appoggio degli Stati Uniti ad Israele a partire dall'ottobre 1973 non è dovuto ad un minore interesse degli Usa per il Medio Oriente, ma al contrario ad un loro accresciuto interesse non più limitato ad Israele, ma esteso ai paesi arabi. Questo ampliarsi delle prospettive vale anche per spiegare l'atteggiamento dell'Unione Sovietica verso i suoi protetti ed ha contribuito a creare il comune timore delle due superpotenze, nei confronti di una « escalation » dei conflitti locali, che arrivi a coinvolgerle direttamente.

Secondo il presidente della seduta è bene ricordare anche il problema del controllo reciproco delle due superpotenze. Nel passato il Mediterraneo è stato un fattore importante nella sorveglianza reciproca. Adesso tutti questi compiti possono essere eseguiti da satelliti. Questo però non esclude l'importanza di metodi di sorveglianza più tradizionali. Il controllo mediante satellite è molto costoso e se i capitali sono già stati spesi ed ammortizzati, come in Turchia per esempio, i metodi tradizionali rimarrebbero un'alternativa preferibile. Inoltre il controllo dei movimenti aerei è tutt'ora più efficace se esentato da basi fisse.

Uno studioso dell'Iai concorda con il quadro fatto dal relatore di un equilibrio instabile nel Mediterraneo. La questione delle armi nucleari intermedie sta diventando sempre più importante, come sottolineano le tendenze all'interno del Salt. Il raggio d'azione ridotto di questo tipo di armamenti ristabilisce l'importanza delle basi avanzate. Guardando al futuro e allo spiegamento crescente di armi nucleari intermedie, l'oratore anticipa un'accresciuta importanza sia delle basi avanzate terrestri che navali.

È necessario inoltre sottolineare l'importanza della proliferazione nucleare. Il Mediterraneo è particolarmente sensibile a questo tipo di sviluppo e in tale situazione la presenza fisica delle superpotenze potrebbe agire come un fattore limitante nella proliferazione delle armi

nucleari.

Un altro studioso italiano mette in dubbio l'impostazione dell'argomento fatta dal presidente che egli interpreta nel senso che la situazione di condominio delle superpotenze nel Mediterraneo sarebbe stata rafforzata. Al contrario lo studioso sostiene che secondo lui i sovietici hanno perso molta della loro influenza sulla zona e questo fatto è stato la ragione di un indurirsi dell'atteggiamento dei sovietici sia nel Mediterraneo che ad altri livelli. La domanda fondamentale da porsi, secondo l'oratore, è se il Mediterraneo sia diventato meno importante per le superpotenze o no. La risposta che egli suggerisce è che il Mediterraneo può essere diventato meno importante strategicamente ma politicamente è diventato più importante per le tensioni e le caratteristiche di instabilità tipiche della maggioranza degli stati mediterranei.

Tuttavia gli Stati Uniti continuano a giustificare la loro presenza nel Mediterraneo in termini strategici piuttosto che politici. Ciò non costituisce una contraddizione poiché una giustificazione in termini strategici è molto più facile da presentare alla opinione pubblica e al Congresso.

Un analista americano pensa all'esistenza di un condominio invertito nel Medio Oriente. Ritiene cioè che Israele ed Egitto possono condizionare grandemente la politica estera degli Stati Uniti. Egli non è d'accordo invece sull'importanza dei condizionamenti interni esercitati sulla politica estera americana. È stato il rifiuto di Kissinger ad essere condizionato da forze interne che ha portato alla sua disgrazia sia presso il Congresso sia presso lo stesso dipartimento di stato. La politica estera degli Stati Uniti è talmente preoccupata in primo luogo dei suoi rapporti globali con l'Urss da limitare le sue iniziative, e confondere la sua linea politica nel caso di crisi minori eccentriche come per esempio a Cipro.

Secondo un altro oratore, è riscontrabile l'esistenza di un duplice interesse degli Stati Uniti nel Mediterraneo. In Grecia e in Turchia vi è un interesse quasi di politica interna a causa della presenza di minoranze etniche provenienti da quei paesi negli Stati Uniti. In questi casi il Congresso ha un interesse diretto a mostrare agli elettori di essere parte del processo di formazione delle decisioni politiche. Al di là di questo livello di politica interna gli Stati Uniti avvertono il loro interesse nel Mediterraneo come parte della loro politica globale.

Uno storico britannico mette in luce come il Mediterraneo sia una zona in cui la mancanza di fiducia del Congresso nei riguardi dell'esecutivo è un fattore particolarmente importante. Un esempio di questo rapporto tra l'esecutivo e il legislativo a proposito della Grecia e della Turchia. Kissinger ha rovinato i rapporti con la Grecia, mentre il Congresso ha rovinato quelli con la Turchia.

Il relatore torna sulla differenza tra criteri strategici e politici. La Nato ha affermato per lungo tempo che esiste un legame tra il fronte « meridionale » e quello « centrale ». Questo legame, tuttavia, era semplicemente dichiarato e non generava una sensazione di sicurezza per quanto riguarda gli alleati mediterranei. Era impossibile fare dei paralleli di sicurezza tra le due zone perché non si potevano applicare gli stessi criteri.

Un cambiamento politico negli Stati Uniti potrebbe avere delle ripercussioni molto più serie per il resto dell'Europa che non per gli interessi strategici degli Stati Uniti nel Mediterraneo, le cui caratteristiche sono cambiate molto radicalmente negli ultimi dieci anni. La crisi del Medio Oriente del 1973 ha confermato che, mentre ambedue le superpotenze possono praticare il cosiddetto « freno reciproco », e in questo modo impedire la « escalation » di una crisi, nessuna delle due è disposta in seguito a sgombrare il campo perché l'altra possa favorire una soluzione della crisi stessa. L'accordo giunge solo fino a « congelare » la crisi, senza risolverla.

Le impressionanti flotte di ambedue le parti sono di grande importanza in termini strategici globali (o tattico-nucleari) soprattutto come « potenziale » deterrente. Il loro uso (in un ruolo di intervento attivo), date le caratteristiche dell'equilibrio mediterraneo, non è invece probabile.

Il problema perciò diventa quello della natura della « sicurezza » auspicata per il sud Europa. Se per « sicurezza » si intende stabilità, allora i legami economici e politici diventano più importanti di quelli militari. Naturalmente anche l'aspetto militare non può essere ignorato date le caratteristiche nazionalistiche di molti problemi mediterranei.

Un altro intervento afferma che lo colpiscono meno le differenze e le difficoltà col Congresso che i problemi interni del meccanismo di decisioni politiche dell'esecutivo. Egli sostiene che Kissinger ha ridotto la capacità di gestire le crisi degli Stati Uniti al punto in cui esse possiedono solo la capacità di affrontare simultaneamente una crisi grave e una minore. Finora poche crisi nel Mediterraneo si sono sviluppate fino al modello della crisi di formato medio.

Inoltre, egli mette in dubbio la possibilità di sostituire l'Europa agli Stati Uniti nel Mediterraneo. La funzione strategica, per esempio, non può essere adottata dall'Europa. Il problema di base è: che cosa si intende per esercitare una funzione di « controllo » nel Mediterraneo? L'Europa non può esercitare quello stesso tipo di controllo che è invece proprio degli Stati Uniti grazie alle loro vaste capacità militari.

Infine, egli sottolinea la gravità dei pericoli impliciti in un uso approssimativo della parola « strategia » che è aperta ad una vasta gamma di interpretazioni.

Secondo un partecipante americano la storia delle flotte delle superpotenze deve essere vista entro certi limiti in termini di rivalità tra i diversi servizi. Egli attribuisce la presenza della VI flotta nel Mediterraneo negli anni cinquanta e sessanta al fatto che la marina degli Stati Uniti voleva giustificare la sua capacità nucleare che era efficace solo dal Mediterraneo.

Alla fine degli anni cinquanta la flotta era in grado di costituire la base dell'intervento nel Libano, ma dopo di allora, con l'espandersi della flotta russa, a questa funzione di intervento ne succedette una più limitata di impedire ai russi una simile possibilità.

Quanto agli scopi della flotta russa, egli ricorda che secondo opinioni sovietiche l'esistenza della loro flotta nel Mediterraneo era giustificata dalla necessità di garantire un legame tra Odessa e Vladivostock.

IL SUD EUROPA: AL DI LÀ DELLA PROSPETTIVA ORIENTE-OCCIDENTE

Una ricercatrice dell'Iai apre la seconda parte della seduta attirando l'attenzione al ruolo dei partiti socialisti nello sviluppo del sud Europa. La soluzione riformista offerta dai socialisti, concepita in modo da avere un effetto nel breve periodo, sarebbe basata sulla consapevolezza del rischio che risulterebbe da soluzioni nazionali para-autarchiche.

Ella sottolinea che le riforme non possono essere rimandate, ma che solo recentemente l'importanza della dimensione internazionale è stata discussa all'interno del Partito socialista, mentre ancora non è stato assunto un atteggiamento internazionale coerente.

Vede sviluppi positivi a livello internazionale in una maggiore collaborazione tra i sindacati e l'attuale possibilità di una conferenza per far incontrare i partiti socialisti e comunisti del sud Europa. Tuttavia, malgrado questi sviluppi, i partecipanti hanno insistito che gli stati del sud Europa non possono superare l'attuale momento senza una nuova strategia di collaborazione con le socialdemocrazie del nord Europa. Solamente con stretti legami con il nord, il sud Europa può superare gli assetti politico-militare e politico-economici che sono il risultato dei rapporti di potere tra gli Usa e l'Urss nel Mediterraneo.

L'oratrice cita un recente articolo del segretario del Pce, Carillo, su « Manifesto », il quale suggerisce che i rapporti migliorati tra le superpotenze, basati sulla conservazione dello status quo, hanno diminuito il carattere multilaterale dell'Alleanza atlantica e lo hanno sostituito con una serie di legami bilaterali con gli Stati Uniti. La disgregazione delle alleanze, sostiene, offre alla sinistra la possibilità di guadagnare terreno, il che, se ostacolato dagli americani, rinforzerebbe l'influenza sovietica nella zona. Carillo ritiene che in tale situazione la linea politica

americana è probabile che si ammorbida, appoggiandosi sempre di più sugli strumenti estremamente efficaci della penetrazione economica e commerciale.

Alla luce di questi fatti, l'oratrice vede due possibilità future per l'Europa. Da una parte, uno slittamento continuo a sinistra con l'Europa che diventa sempre più autonoma sulla scena internazionale. Dall'altra, il perdurare della situazione attuale, con l'Europa che resta alla frontiera delle linee di distensione delle superpotenze. Inoltre sostiene che tanto gli Usa che l'Urss stanno in guardia a proposito della prima possibilità e che i partiti socialisti e comunisti d'Europa, piuttosto che accettare l'equilibrio di forze tra le superpotenze, devono organizzare una linea di iniziativa politica per radunare le forze politiche della sinistra e farle uscire dai loro diversi contesti nazionali, all'interno dei quali sono più soggetti a pressione esterna.

Un partecipante francese ritorna sulla questione dell'impegno « europeo » nel Mediterraneo, a sostituzione dell'attuale sistema di « controllo ».

La Francia, sotto Pompidou e in limiti più definiti con Giscard, ha sottolineato il suo ruolo di potenza mediterranea, come appare dal suo ruolo navale nel Mediterraneo che è aumentato e dal suo desiderio di migliorare le sue relazioni con la Spagna.

L'atteggiamento della Germania, verso il Mediterraneo si può assumere che sia quello riflesso nel suo atteggiamento verso il Portogallo e verso l'Italia. Egli descrive tale atteggiamento come il « ruolo nord-sud » e ritiene che richieda leve finanziarie che ne assicurino la stabilità economica e prevenano i ritorni di fiamma ideologici. Egli sostiene la necessità di un ruolo europeo nel Mediterraneo dato il deterioramento dei rapporti degli Stati Uniti con molti degli stati mediterranei. Al tempo stesso sottolinea l'incapacità dell'Europa e/o la sua mancanza di disponibilità a giocare tale ruolo. La Grecia, secondo lui, è un buon esempio; mentre Caramanlis insiste costantemente sull'importanza che egli attribuisce al legame con l'Europa, l'Europa, non è in grado di rispondere a causa di preoccupazioni più immediate. Vengono espressi timori che il rifiuto da parte dell'Europa possa condurre ad un aumento di nazionalismo in Grecia.

L'oratore precisa che l'Europa come « gestore delle crisi » nel Mediterraneo opererebbe a livello economico. Finora è difficile immaginare una presenza militare dell'Europa in quanto tale. Tuttavia l'aspetto militare è di cruciale importanza. Egli sottolinea che è stata la combinazione della potenza militare e di quella economica degli Stati Uniti che ha reso la benedizione di Kissinger così importante nel sud Europa e la ragione per cui i comunisti in Italia mettono in rilievo continuamente i fattori esterni. Ciò nonostante il fatto che nella maggior parte delle

situazioni concepibili la pressione economica degli Stati Uniti era molto piú probabile che non l'intervento militare. Se gli Stati Uniti finissero col ritirarsi bisognerebbe pensare in termini di un sostituto. Egli nutre dei dubbi sulla capacità dell'Europa in questo ruolo; egli precisa che le iniziative economiche dell'Europa non sono utili se sono elargite ad un Mediterraneo anarchico, un esempio di questo essendo il prestito della Comunità europea al Portogallo.

Due partecipanti, un inglese e un italiano contestano recisamente questa analisi delle iniziative economiche europee sottolineando l'importanza cruciale del prestito della Comunità europea al Portogallo come misura ad interim per far guadagnar tempo al regime portoghese per evitare il caos politico.

L'oratore francese si volge poi a considerare il potenziale ruolo istituzionale dell'Europa dati i problemi posti dalle continue crisi alla Nato e agli Stati Uniti all'interno della struttura attuale. Egli sostiene che le « foglie di fico » multilaterali dell'Alleanza atlantica stanno appassendo. Il fatto che diversi membri dell'Alleanza si siano ritirati dalla partecipazione diretta agli aspetti militari dell'organizzazione suggerisce che vi sia una necessità di strutture piú flessibili. Egli ritiene che una alternativa realistica potrebbe essere una « Nato à la carte »: il consolidamento di un cerchio interno e l'assegnazione di ruoli piú marginali agli stati periferici. Questo sembrerebbe derivare dalla tendenza verso un bilateralismo multiplo che si sviluppa all'interno dell'Alleanza. L'oratore sottolinea il pericolo politico di questa tendenza e il potere accresciuto degli Stati Uniti all'interno dell'Alleanza riformata in tal modo. Una modificazione e un complemento alla « Nato à la carte » potrebbe essere una maggiore importanza data alla regionalizzazione. La Nato verrebbe mantenuta, ma verrebbe data una maggiore specificità ai problemi legati a zone singole.

Se si vuole mantenere l'equilibrio tra oriente e occidente, l'oratore sostiene che una struttura entro certi limiti multinazionale è vitale, ma che essa deve fare concessioni alle differenze politiche e alle tensioni con gli Stati Uniti. Data questa situazione, l'Europa potrebbe giocare un ruolo centrale all'interno dell'Alleanza cosí ristrutturata, a volte come un sostituto degli Stati Uniti, altre volte come un intermediario tra essi e i membri piú periferici dell'Alleanza.

L'oratore ritiene che questa nuova distribuzione degli equilibri con un ruolo essenziale per gli intermediari, è la tendenza piú probabile per l'Alleanza atlantica, per quanto precisa che vi è sempre una certa quantità di astrazione connessa con qualsiasi soluzione.

Il relatore divide la sua visione del ruolo europeo del sud Europa in due punti: prima di tutto la reazione regionale nel sud dell'Europa verso un impegno europeo piú costante nella zona e, secondo, l'abilità

dell'Europa di sostenere una posizione così avanzata. Per quanto riguarda il primo punto egli osserva che sembra che vi sia una mancanza di consapevolezza tra le forze politiche nel sud Europa, specialmente nella sinistra non comunista a proposito dell'importanza dello sviluppo di legami crescenti tra gli stati mediterranei stessi e il nord e centro dell'Europa. Egli nota che esiste una dicotomia tra le vedute dei governi del sud Europa e le forze politiche. Forse, come risultato della loro stessa instabilità, i governi sono molto più coscienti dell'importanza sia dei legami politici che di quelli economici con il nord.

Per quanto riguarda la capacità dell'Europa di sostenere una politica attiva nel sud Europa, l'oratore sottolinea che l'unico strumento a disposizione dell'Europa è quello economico. Tuttavia, egli prosegue, per mantenere un ruolo regionale efficace nel Mediterraneo, l'Europa avrebbe bisogno di diversi strumenti. Questo tipo di presenza europea attiva nel Mediterraneo è possibile solo con un'unità europea multidimensionale capace di fornire una varietà di strumenti di azione.

Un partecipante tedesco analizza l'atteggiamento del partito socialdemocratico tedesco verso un ruolo « europeo » nel Mediterraneo. Nel considerare tale atteggiamento, bisogna tener conto dei cambiamenti che si sono verificati all'interno del partito. La possibilità di formare un polo di sinistra intorno a cui raggruppare un'Europa occidentale, legato ai partiti comunista e socialista del sud Europa era oggetto di discussione quattro anni fa all'interno della Spd invece ora la preoccupazione principale è diventata quella di mantenere la stabilità del sud Europa; l'analisi della Spd è condotta in termini di polarizzazione nord-sud, con il nord Europa concepito come legato essenzialmente all'Alleanza atlantica, mentre il sud si orienta sempre di più verso una neutralità socialista. La Spd teneva ad impedire una simile cristallizzazione della sinistra nel sud Europa e desiderava fortemente usare la Comunità europea come strumento della propria politica. La tendenza di base della politica della Spd può essere colta nell'incoraggiamento dato agli elementi moderati del Portogallo. Riguardo alla Spagna, per quanto Schmidt e il suo governo giochino sulla stabilità degli elementi conservatori, la posizione è in realtà lievemente ambigua in quanto il partito e Brandt sostengono la sinistra moderata.

Un partecipante italiano sottolinea le differenze che esistono tra gli stati della Comunità nel loro atteggiamento verso i singoli stati europei del sud. La Francia ha adottato una posizione riluttante verso lo sviluppo di una politica « europea » nella penisola iberica. Questo è stato dimostrato dal ritardo forse decisivo nell'offrire appoggio economico al Portogallo e dalla posizione ambigua presa dai francesi sul recente ritiro degli ambasciatori dalla Spagna. Tuttavia, mentre mostra di assumere un atteggiamento nell'insieme negativo nella penisola iberica

rica, l'atteggiamento francese verso la Grecia e la sua entrata nel Mercato comune è positivo.

Le posizioni dei tedeschi e degli inglesi sono in contrasto con quella dei francesi. Per esempio, la Germania è stata la prima a prendere l'iniziativa di appoggiare il Partito socialista in Portogallo. In effetti sono stati i tedeschi a convincere gli americani ad assumere una posizione simile. Per quanto riguarda l'entrata della Grecia nella Comunità europea, sia la Gran Bretagna che la Germania al momento sono contro in maniera ambigua, a causa dei problemi istituzionali ed economici che un ulteriore allargamento porterebbe con sé.

La politica dell'Italia verso il resto dell'Europa è un groviglio di contraddizioni. Gli italiani sono tra i più espliciti nell'accettare il principio dell'entrata del Portogallo, della Grecia e di una Spagna democratica nella Comunità europea, tuttavia sotto questa facciata esiste una profonda riserva riguardo alle implicazioni economiche dell'allargamento. Questo appare chiaro, secondo l'oratore, dal fatto che l'Italia si è opposta all'aiuto per il regime portoghese. (Un partecipante osserva che, per quanto all'inizio, nella primavera del 1975, l'Italia si fosse opposta ad un prestito per il Portogallo, entro l'estate aveva cambiato posizione, insieme con la Francia, secondo la quale il prestito doveva essere concesso a condizione di una garanzia politica, una posizione ipocrita, ma quella voluta da Soares come leva politica da esercitare sui comunisti).

Questo dimostra, sottolinea l'oratore, quali siano gli ostacoli per una linea politica integrata nel sud Europa; tali ostacoli sono il risultato della divergenza tra le motivazioni politiche per il mantenimento della stabilità all'interno del Mediterraneo ed i costi economici a cui tale politica va incontro.

Un altro intervento britannico commenta l'atteggiamento della Gran Bretagna a proposito di un più attivo ruolo europeo. Il problema dell'entrata della Grecia nella comunità è considerato indicativo. Mentre il ministro degli esteri sembra essersi completamente impegnato per l'entrata della Grecia sul piano pubblico, in realtà cerca in ogni modo di rimandare la data dell'entrata al più tardi possibile, sia a causa del problema di Cipro che per il timore che l'entrata della Grecia stabilisca un precedente che costituisca un impegno per l'entrata della Turchia. Questo, secondo l'oratore, mette a fuoco i problemi del ruolo europeo nel Mediterraneo: in genere si ritiene che esso possa esercitare un certo « controllo » sulla situazione offrendo ai paesi mediterranei la prospettiva all'annessione, e per questo va esercitando su di essi una serie di costrizioni. Nessuno sembra però riflettere su ciò che tali annessioni comporterebbero per la Comunità, e non solo in termini economici. Pensiamo ad esempio ad una frontiera in comune con l'Iran e con la Russia.

Se l'Europa deve avere un ruolo di « controllo » nel Mediterraneo allora vanno considerati degli strumenti di azione alternativi; per esempio, per quanto l'Europa non sia chiaramente in grado di prendere il posto delle superpotenze nella zona dal punto di vista militare, lo strumento militare è disponibile sotto forma di scorte di armi e di addestramento militare.

Un altro oratore britannico si sofferma a considerare il mito creato dal Trattato di Roma, per cui tutti sono uguali all'interno dell'Europa, mentre in realtà la Comunità è composta da un gruppo molto particolare di stati. In tale situazioni l'entrata di diversi stati dell'Europa meridionale ad un livello di sviluppo molto basso minaccia di togliere stabilità alla struttura della comunità europea piuttosto che stabilizzare l'area mediterranea. Come alternativa all'allargamento della Comunità, l'oratore suggerisce di migliorare i rapporti e di estendere le concessioni commerciali, pur dichiarandosi d'accordo che tale politica dovrebbe essere accompagnata da un cambiamento di atteggiamento da parte degli stati dell'Europa meridionale.

Un successivo oratore aggiunge che i problemi semantici hanno talvolta la loro importanza e che è stato un peccato che quella che è in effetti una comunità carolingia si sia autodefinita la Comunità europea. Questo fatto è estremamente significativo per quanto riguarda il ruolo di questa comunità carolingia nel Mediterraneo, perché l'uso della definizione « europea » significa che gli spagnoli, i greci ed i turchi, che si considerano « europei », vogliono farne parte.

Un partecipante tedesco ritorna sull'atteggiamento della Germania nei confronti del ruolo europeo nell'Europa meridionale. Per quanto ai tedeschi interessi influenzare la situazione nell'Europa meridionale, essi si preoccupano che non costi troppo e perciò sono disposti ad aumentare la potenza sovranazionale della comunità in modo da ampliare l'influenza nella maniera che minimizzi di più i costi e massimizzi i profitti.

Uno studioso italiano sottolinea come, se si vogliono comprendere i movimenti nell'Europa meridionale e i rapporti dell'Europa con tali movimenti, bisogna rendersi conto delle radici storiche della situazione presente. Egli opera la distinzione tra un nord Europa essenzialmente capitalista e un sud Europa non capitalista, che ha condotto a sviluppi culturali ed economici eterogenei. Il grosso problema al momento sarebbe un rifiuto apparente da parte di tutti coloro che fossero interessati a riconoscere tale eterogeneità. È solamente mediante questo riconoscimento che si può conseguire la stabilità.

Il relatore conclude la seduta facendo notare che negli ultimi due anni il solo sviluppo importante nella politica della Comunità è stato l'inizio di una politica mediterranea. Questo sviluppo inaspettato sembra-

rebbe indicare che, malgrado i vari problemi istituzionali ed economici che questo pone agli stati membri della Comunità europea, le considerazioni politiche hanno una portata maggiore, per quello che riguarda una linea politica mediterranea.

Come formulare una linea politica regionale di tal genere per il Mediterraneo è una questione irta di problemi non solo legati a incertezze all'interno della Comunità, ma a causa delle contraddizioni che esistono nella zona stessa. Tuttavia, una politica europea coerente nei riguardi della zona è possibile, poiché, malgrado le diversità, esiste un certo numero di strane unità:

— Non vi è un solo paese nel Mediterraneo con delle lealtà non ambigue.

— Gli stati mediterranei hanno gli stessi problemi economici, volgendosi al nord per capitali e mercati e al sud e al sud-est per l'energia.

— La condizione di precarietà comune a tutto il Mediterraneo ha un parallelo in una « crisi di coscienza » condivisa da tutti gli stati europei nei riguardi dell'area mediterranea.

Finito di stampare nel mese di novembre 1976
Presso le Grafiche B.G.
via Rossini 10 - Rastignano (Bologna)



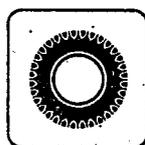
Ho un albergo di fiducia e lo trovo in tutt' Italia.

Se sei stanco e hai bisogno di riposo, proprio sulla tua strada, Agip ti accoglie in uno dei suoi 48 moderni e confortevoli alberghi: Sulle grandi vie di comunicazione, Agip ti aspetta anche con 81 Ristoranti, 596 Bar, 405 Big Bon. In tutte le aree autostradali e nelle principali stazioni di servizio Agip, trovi un'assistenza meccanica attenta ed esperta;

in 811 impianti, Agip ti dà anche un servizio completo per il controllo e il cambio delle gomme; e in 7200 punti di vendita e in migliaia di officine trovi Agip Sint 2000, l'olio dei campioni.



di comunicazione, Agip ti aspetta anche con 81 Ristoranti, 596 Bar, 405 Big Bon. In tutte le aree autostradali e nelle principali



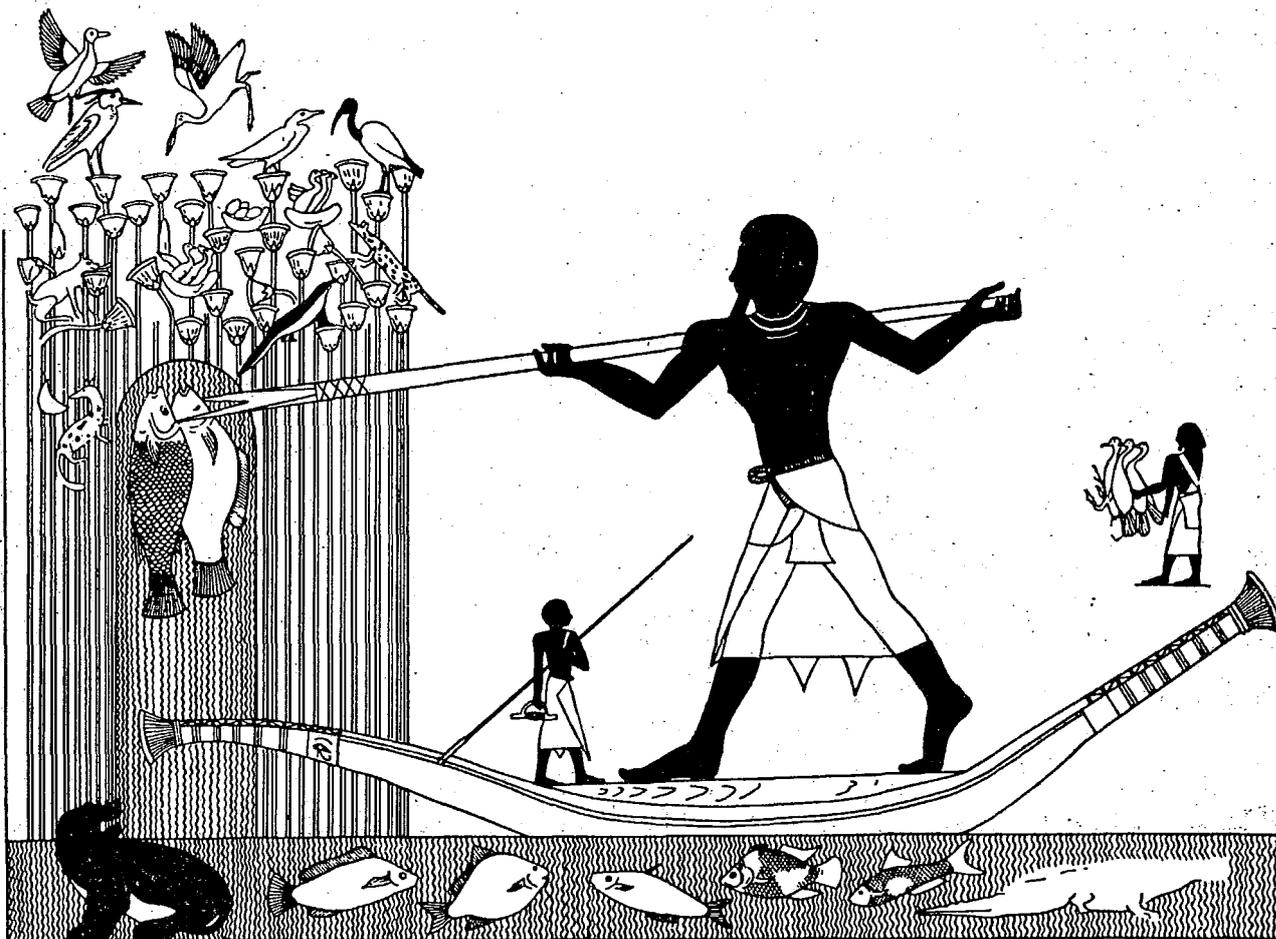
Agip: la più estesa e qualificata gamma di prodotti e di servizi.



Agip

L'ALBA DELLA CIVILTÀ

diretta da **Sabatino Moscati**



Volume primo

LA SOCIETÀ

a cura di **PAOLO MATTHIAE, F. MARIO FALES,
MARIO LIVERANI, FRANCO PINTORE**

Pagine XX-512 con 40 tavole fuori testo

Volume secondo

L'ECONOMIA

a cura di **MARIO LIVERANI, F. MARIO FALES,
CARLO ZACCAGNINI**

Pagine XVI-582 con 30 tavole fuori testo

Volume terzo

IL PENSIERO

a cura di **PELIO FRONZAROLI, SABATINO MOSCATI,
GIOVANNI GARBINI, MARIO LIVERANI**

Pagine XVI-556 con 32 tavole fuori testo

L'opera, con criteri di assoluta novità, affronta lo studio delle antiche civiltà del Vicino Oriente sotto il profilo ecologico, sociale, politico, giuridico, tecnico-scientifico, economico, artistico e religioso. Ne emerge quindi un articolato quadro di quelle società e di quelle culture che, tre millenni prima del mondo classico, costituiscono il momento aurorale della nostra stessa civiltà.

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO

**UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 688.666**

UTET

Nuova 128

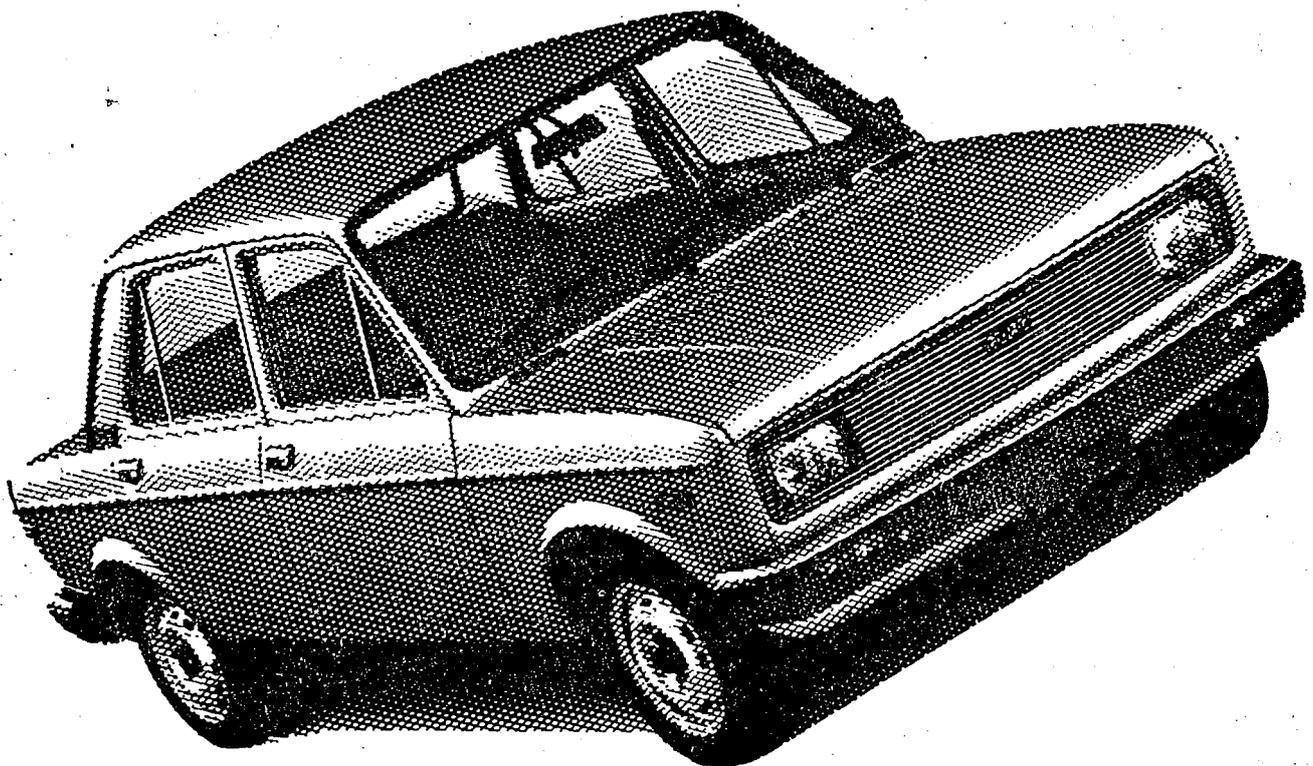
**più confortevole, più conveniente.
In versione unificata.**

La nuova 128 è prodotta in un'unica versione migliorata all'esterno e all'interno. Abolisce la distinzione tra "normale" e "Special". La si può arricchire ancora e personalizzare scegliendo tra le numerose combinazioni di optional a disposizione.

Consuma meno. È più silenziosa. È più confortevole. È più protetta dalla corrosione.

Presso Filiali, Succursali e Concessionarie Fiat
Anche con rateazioni SAVA

FIAT



NUOVA SUL VOSTRO TAVOLO

OLIVETTI STUDIO 46

Non una piccola portatile,
ma facilmente trasportabile.
Grande nelle prestazioni,
ma per nulla ingombrante.
Forte, stabile, fatta per lavorare.



olivetti

POLITICA INTERNAZIONALE

settembre 1976 - n. 9

Editoriale

La soluzione libanese

Dossier: Il Terzo mondo da Nairobi a Colombo

Giampaolo Calchi Novati L'ultima sfida dei non allineati

Liliana Magrini L'interludio della quarta Unctad

Fabio Tana La politica economica del non allineamento

Le medie potenze negli equilibri regionali: l'India

Michelguglielmo Torri Evoluzione o autodifesa del sistema?

Giorgio Rinaldi Le ceneri del neutralismo e le ambizioni regionali

La politica dell'Italia

Nuovo governo e realtà internazionale; I problemi degli studenti esteri in Italia (F.T.); La Fiat e lo sviluppo del Brasile (Filiberto Pieravanti); Verso un rilancio della cooperazione tecnica (Gerolamo Saibene); L'andamento degli scambi con i paesi arabi (Antonio Ferone)

Trecentosessantagradi

Gli avvenimenti dei mesi di giugno e luglio (a cura di Liliana Magrini)

Attività dell'Ipalmò

Documenti

Le risoluzioni approvate alla quarta Unctad

Programma d'azione dei paesi non allineati per la cooperazione economica

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - **Capo redattore:** Giancarlo Pasquini - **Segretaria di redazione:** Maresa Mura.

Redazione: Via del Tritone 62/b - 00187 Roma - Tel. 67.92.734 / 67.92.311 / 67.92.321 - **Amministrazione e distribuzione:** «La Nuova Italia» Editrice, Via Antonio Giacomini, 8 - C.P. 183 - 50132 Firenze - Tel. 27.98.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969 - Abbonam. annuo: Italia L. 9.000; estero L. 15.000; sostenitore L. 25.000; un fascicolo ordinario L. 1.000. I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n. 5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - **Stampa:** ITER - Via Giacomo Raffaelli, 1-3 - 00146 Roma.

ANNO XXX

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA INTERNAZIONALE

DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 3-4/1976

- G. Tucci* 20 anni.
A. Schaefer L'economia di mercato sopravviverà.
Fausto Battini Introduzione ai problemi di armonizzazione comunitaria delle legislazioni bancarie.

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

- Bernard Marois* Il « leasing » internazionale.
Jost Krippendorf Turismo e paesaggio - diagnosi critica.
*** Esposizioni e fiere commerciali: Attrattive e meriti.
Come commerciare con l'URSS.

- RASSEGNE Cronache di economia internazionale.
Rassegna di pubblicazioni.

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 12.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 20.00 -
Direzione e Amministrazione - Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE - ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste - Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno VII

N. 2/1976

INDICE

IPOTESI, STUDI E RICERCHE

VLADIMIR KENDA - I termini di scambio fra i paesi del Comecon

RELAZIONI EST-OVEST

LUIGI VALSALICE - Atto finale di Helsinki e cooperazione economica Est-Ovest.

FERENC KOSMA - Prospettive della cooperazione economica Est-Ovest a un anno da Helsinki.

ANALISI E DOCUMENTAZIONE

STANISLAW TYRKA - La pénétration des sociétés multinationales socialistes dans les pays occidentaux et dans les pays du tiers monde.

NOTIZIARIO

Problemi dell'economia albanese alla vigilia del VI piano quinquennale.

L'industria chimica bulgara nel 1976-1980.

Esportazioni ungheresi di cereali e nuovi accordi di scambio all'interno del Comecon.

Nuove prospettive per i trasporti fluviali in Jugoslavia.

La nuova rete di gasdotti per la fornitura di metano sovietico alla Jugoslavia.

Commesse 1976 ai cantieri polacchi.

NOTIZIARIO

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE - Corso Italia 27 - 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 7.000 (per l'estero L. 10.000) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 2.500 - L'importo va versato sul c.c.b. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2, Via Carducci 7 - Trieste.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1975

37. La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000

36. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni
Volume II - L. 3.500

35. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi
Volume I - L. 3.000

1974

34. Europa Mediterraneo: quale cooperazione
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500.

33. La proliferazione delle armi nucleari
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000.

32. I si e i no della difesa europea
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500.

31. Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500.

1973

30. Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze

a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.

29. Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea

di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800.

28. Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.

27. Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità

a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.

26. Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani
di Karl Kaiser - Pagine 164.

25. La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito.

1972

24. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

23. Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?

di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.

22. L'Europa all'occasione del Vertice

a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi
- Pagine 118 - L. 1.500.
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.
19. **Spagna memorandum**
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.
18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.

Papers

(in ottavo)

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000.
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973

Anno primo diretto da Massimo Bonanni - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

L'Italia nella politica internazionale: 1973-1974

Anno secondo - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations
(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

Periodici

Lo spettatore internazionale
Trimestrale in lingua inglese - Edizioni Il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 5.000.

Collana dello spettatore internazionale
Cinque-sei volumi all'anno - Edizioni Il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 10.000.

Iai informa
Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

L'Italia nella politica internazionale
Annuario. Edizioni di Comunità - Milano. Terzo volume (1974-75) - Pagine 635 - L. 12.000.

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXVIII

di Maria Valeria Agostini

REGIONI EUROPEE E SCAMBIO INEGUALE.

Verso una politica regionale comunitaria?

A quasi vent'anni dalla costituzione della Cee è legittimo porsi un interrogativo. In che misura è stato realizzato l'obiettivo fissato dall'articolo 2 del Trattato di Roma della promozione, nell'ambito della Comunità, di uno sviluppo economico equilibrato?

La Comunità ha indubbiamente conosciuto, almeno fino agli inizi degli anni '70, una forte espansione, ma ad essa ha fatto riscontro una progressiva divaricazione degli squilibri territoriali, alimentati dall'unione doganale e dalla politica agricola comune. Per di più il processo d'integrazione europea si è arrestato proprio al momento del passaggio dall'unione doganale all'unione economica, nel cui contesto solamente sarebbe possibile la soluzione del problema delle aree sottosviluppate dalla Comunità.

Partendo da tali constatazioni il libro analizza la politica regionale comunitaria dal suo emergere come linea di riflessione e di azione (attraverso il coordinamento delle politiche regionali nazionali e il parziale orientamento in senso regionale degli strumenti finanziari comunitari a finalità settoriale: Feoga, Fondo sociale, Bei) al suo concretizzarsi con l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale nel febbraio 1975. L'insieme di questi strumenti appare del tutto insufficiente in quanto risponde ad una filosofia di parziale «correzione dei carichi finanziari», e non è suscettibile di agire sulle «cause» degli squilibri che stanno a monte e che, se non opportunamente dinnescate, tendono a riprodurli all'infinito.

Quali connotati dovrebbe allora assumere una politica regionale comunitaria veramente incisiva? Non certamente quelli prospettati dal rapporto Tindemans. Individuare alcune condizioni minimali atte a garantire l'avvio di un riequilibrio sostanziale costituisce uno degli obiettivi dell'analisi qui condotta. In particolare, imprescindibile appare l'esigenza di una diretta partecipazione delle regioni europee: ed infatti al rapporto fra Regioni, Stato e Comunità e alle conquiste delle regioni nella loro battaglia contro le spinte centralizzatrici, l'autrice ha dedicato particolare attenzione nella convinzione che un più diretto coinvolgimento delle autonomie locali possa contribuire a realizzare, nel quadro di una ripresa sostanziale del processo d'integrazione europea, un'efficace politica di riequilibrio territoriale sia a livello interno che a livello comunitario.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 182, L. 3.000

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXVII

Rosemary Gally e Saverio Torcasio

LA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

La contraddittoria vicenda della politica agricola comune europea, da molti considerata fino a poco tempo fa come la spina dorsale della Comunità, ed il ruolo svolto dall'Italia in quasi vent'anni di Mercato comune sono i temi centrali di questo studio condotto da Rosemary Gally e Saverio Torcasio. Attraverso una dettagliata e rigorosa analisi degli avvenimenti comunitari in campo agricolo, gli autori cercano di evidenziare soprattutto i comportamenti delle autorità governative italiane poste davanti a scelte che devono tenere conto contemporaneamente delle esigenze europee della politica agricola comune e della difesa degli interessi agricoli italiani.

Dal 1958 ai giorni nostri tali atteggiamenti sono passati da un aperto sostegno dello «spirito comunitario», fino ad un sempre più accentuato abbandono di questa linea in favore di una «politica degli interessi» rigida e senza vere alternative. Ma non sono solo le autorità governative italiane a portare il peso di certe responsabilità e di certe scelte: vi sono anche, e soprattutto, i partiti politici e le organizzazioni professionali che hanno svolto un ruolo non indifferente nel modificare in un senso o nell'altro la partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune.

Partecipazione che non può essere solo giudicata in riferimento agli atteggiamenti italiani, ma che trova un senso compiuto nell'esame degli effetti che la politica agricola comune ha avuto sull'agricoltura italiana nel suo insieme. Anche sotto questo profilo non si può negare che l'integrazione dei mercati abbia apportato taluni vantaggi ad alcuni settori della nostra agricoltura. Tuttavia bisogna anche dire che nel suo complesso l'agricoltura italiana non ha tratto consistenti benefici della politica agricola comune, almeno se si tengono presenti le sue più vitali esigenze. Al di là dei progressi compiuti e dei risultati conseguiti in questo o in quel settore sopravvivono infatti pressoché immutati tutti i fattori di inferiorità strutturale della nostra agricoltura rispetto a quella degli altri paesi della Cee. È su queste considerazioni che dovrà basarsi il futuro apporto dell'Italia ad una profonda revisione della politica agricola comune e della stessa agricoltura italiana.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 260, L. 5.000

Istituto Affari Internazionali

PUBBLICAZIONI

Pubblicazioni de «Il Mulino»

Tariffe di abbonamento
valide dall'inizio dell'anno

	Italia	Europa	Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE	Lit. 5.000	Lit. 6.000 (\$ 9.50)	Lit. 7.000 (\$ 11.00)

II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »
Via S. Stefano 6
40125 Bologna (c/c postale 8/12926)

Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale - annuario; indicare l'anno desiderato	Lit. 10.000	Lit. 12.000 (\$ 19.00)	Lit. 15.000 (\$ 23.50)

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

Pubblicazioni dell'Iai

I. IAI INFORMA - gratuito a richiesta

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

Il Mediterraneo è al centro delle attenzioni delle superpotenze, e di molte iniziative della Comunità economica europea. L'Istituto affari internazionali sta conducendo da un certo tempo uno studio approfondito dei problemi di quest'area, che va dal Medioriente al sud Europa e al nord Africa, attraverso problemi politici, economici, sociali e militari tra loro diversissimi, anche se spesso collegati. I frutti di questa ricerca vengono man mano pubblicati in questa collana.

Questo libro raccoglie alcuni «materiali di riflessione». Si tratta cioè di spunti di ricerca e di riflessione, su cui i ricercatori stanno ancora lavorando, ma che già ora possono rappresentare un utile stimolo alla revisione di alcuni problemi.

Al centro delle riflessioni di questa raccolta è il problema del controllo e della gestione delle crisi politico-militari. Una volta tale controllo era facile: la politica delle cannoniere, gli sbarchi e gli interventi coloniali. I grandi guasti di queste politiche erano nascosti dai successi delle soluzioni di forza. Oggi questo uso della forza appare irrealistico.

Cosa rimane dunque per assicurare la stabilità? Bisogna adattarsi all'instabilità? Sono possibili nuove soluzioni «dal basso»?

Piú che rispondere a tali quesiti, questi materiali si propongono di aprire un dibattito.