

**L'USO POLITICO
DELLA FORZA MILITARE
NEL MEDITERRANEO**

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 15932403).

Copyright © 1977 by Istituto affari internazionali; Roma
CL 27-1317-9

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.

L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo

a cura di Stefano Silvestri

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7 Introduzione

Le forze militari: gli Usa - Le forze militari: l'Urss - Problemi comuni delle superpotenze - La presenza militare europea - I paesi arabi e Israele - L'Alleanza atlantica - Stabilità interna e sicurezza.

29 I - L'uso politico della forza militare americana e sovietica nel Mediterraneo
di B. M. Blechmann e S. S. Kaplan

La presenza militare americana - La presenza navale sovietica - L'uso delle forze armate come strumento politico da parte degli Stati Uniti - La partecipazione sovietica - Il livello delle forze armate americane impiegate - Impiego delle forze nucleari strategiche - Impiego delle forze americane - Conclusioni - Appendice: gli eventi.

71 II - Le flotte dei paesi dell'Europa occidentale nel Mediterraneo
di Franca Gusmaroli

La flotta britannica - La flotta francese - La flotta italiana - Le flotte di Grecia e Turchia - La flotta spagnola - Linee di tendenza future - Una flotta integrata europea?

83 III - La politica sovietica di alleanze nel Mediterraneo e la distensione
di W. Berner

Preoccupazioni sovietiche: il caso della Turchia - I rapporti con i paesi arabi - Il posto della Jugoslavia nella

concezione sovietica - Le prospettive di una distensione duratura nell'area.

pag. 101 IV - La politica americana e il conflitto arabo-israeliano

di J. C. Campbell

Propositi e strategia - Risultati degli accordi del 1974 - L'accordo del Sinai del 1975 - Fine dei « piccoli passi » - La politica americana allo stallo - Gli effetti della violenza in Libano - Prospettive per il 1977 - Gli aspetti più ampi - Appendice.

129 V - Relazioni interbalcaniche ed equilibrio nel Mediterraneo orientale

di U. Steinbach

Osservazioni storiche preliminari - Problemi di cooperazione - Rapporti commerciali - Questioni territoriali - Cipro - Conclusioni.

139 VI - La Csce e il Mediterraneo: un punto di vista jugoslavo

di N. Bozic

147 Conclusioni

Introduzione

Il Mediterraneo si presenta come un'area di mutamenti continui, insicura, ai bordi dell'Europa. Ma in genere viene anche considerato come una sorta di area « periferica »¹.

Quando si pensa « l'impensabile », e cioè un conflitto mondiale con uso di armi nucleari, in genere lo scenario considerato più probabile è quello di una conflagrazione in centro-Europa, sulla linea che divide le due Germanie. Ed in realtà il grosso delle capacità nucleari è appunto concentrato in Europa centrale, e viene considerato il più probabile « grilletto » per lo scatenamento dei sistemi nucleari cosiddetti strategici: i bombardamenti, i missili intercontinentali e i missili imbarcati su sottomarini. L'equilibrio strategico, e quello centro-europeo assorbono la maggior parte dei bilanci e buona parte dell'attenzione dei pianificatori militari. La loro centralità è sia militare che politica: lo dimostra il fatto che esistono ben due processi negoziali in corso, i Salt e gli Mbfr (più esattamente Murfaamce), rispettivamente per controllare gli armamenti « strategici » e per la mutua riduzione delle forze e degli armamenti e altre misure collaterali in Europa centrale. Tali negoziati vivono alterni momenti di fortuna, e non hanno sinora raggiunto grandi risultati (specie i negoziati per l'Euro-

¹ L'Iai, nell'ambito del progetto Mediterraneo, ha già pubblicato, presso il Mulino, *L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitale* a cura di R. Aliboni, *Crisi e Controllo nel Mediterraneo* a cura di S. Silvestri (1976), *Mediterraneo, politica, economia e strategia*, 2 voll. (1975), *Europa-Mediterraneo: quale cooperazione* a cura di A. Zevi (1974) e *Integrazione, petrolio, sviluppo. Il Mondo arabo si cerca*, di Galia Saouma (1977), nonché gli atti delle tre conferenze (Milano 1974 e 1976; Roma 1975) rispettivamente su *Mediterranean-Europe*, *The Mediterranean Crisis*, *Labour and capital movements between Mediterranean and Europe*. Altri studi sono in corso di pubblicazione.

pa centrale), ma indicano indubbiamente dove si appuntano le preoccupazioni prevalenti.

Il Mediterraneo invece rimane escluso da ogni negoziato. Persino un contesto generico ed « universalista » come quello della Conferenza per la sicurezza e cooperazione in Europa (Csce) non ha saputo far altro che dividere tra loro i paesi rivieraschi, comprendendo nei suoi deliberati unicamente la sponda europea. E d'altra parte, quanti paesi della sponda africana o della sponda asiatica avrebbero potuto sottoscrivere i sia pure minimi principi di buon vicinato e rispetto reciproco, di circolazione delle persone e delle idee, di sicurezza delle frontiere e non ricorso alla forza, di reciproco controllo sulle manovre e possibilmente anche sui movimenti militari, eccetera, che costituiscono il minimo comun denominatore della dichiarazione di Helsinki? D'altro canto, l'unico paese europeo che ha rifiutato di prendere parte alla Csce è appunto un paese rivierasco del Mediterraneo: l'Albania.

In Europa il confronto della guerra fredda si è articolato in due blocchi contrapposti e l'intera attenzione politica e militare si è concentrata sul problema di mantenere rigida ed inviolata la linea di frontiera. La costruzione del muro di Berlino è stata la necessaria premessa della distensione, e ne è parte integrante: solo frontiere inamovibili e invalicabili possono garantire al blocco dell'est quella sicurezza politica e quella patente di legittimità che ne assicureranno a lungo termine la sopravvivenza. All'ombra di tale muro e di tutta la cortina di ferro si è sviluppata una sorta di integrazione dell'Europa orientale con l'Urss, attraverso una serie di legami politici, militari e di pianificazione ed interscambio economico, che contribuiscono oggi a mantenere una sorta di stabilità internazionale. Gli interventi a Berlino, in Ungheria ed in Cecoslovacchia sono stati fatti in nome di tale comunità e per mantenere fisso tale quadro internazionale. Possiamo dire che in Europa orientale è lo scenario internazionale a determinare il grado di libertà interna di movimenti, di tipo di economia eccetera. Siamo al limite estremo di un modello di stabilità eterodiretta (o più semplicemente, di dominio imperiale), che considera ogni evoluzione interna come una minaccia all'ordine internazionale.

In Europa occidentale una simile stabilità è stata raggiunta grazie all'uso di strumenti più flessibili e meglio adattabili ai mutamenti interni. L'Alleanza atlantica e l'insieme delle organizzazioni che collegano gli Usa all'Europa (Ocse, Fmi, Gatt eccetera) hanno trovato conferma e stabilità grazie al processo di unificazione europea e alle istituzioni e alle politiche che ne sono derivate. Si è così verificato un complesso processo istituzionale a livello internazionale che ha costituito la tela di fondo su cui si sono organizzati i vari equilibri e le politiche nazionali. Oggi il processo di interpenetrazione transnazionale,

caratteristico di tutta la società moderna a livello mondiale, ha trovato in Europa una maggiore accettazione, anche grazie a questi istituzioni internazionali. E gli importanti mutamenti politici verificatisi in questi anni, dalla decolonizzazione, a importanti mutamenti di « leaderships » interne, si sono giovati di tali strumenti per garantire una continua stabilità e sicurezza².

Tutto ciò è presente solo marginalmente nel Mediterraneo, ed in nessun caso arriva a comprendere l'intera area mediterranea. Al contrario i molti legami internazionali di questo o quel paese rivierasco tendono spesso a dividerlo dai suoi vicini, o a rafforzare antiche rivalità. L'unica parziale unità del Mediterraneo in tempi moderni è stata quella realizzatasi grazie al dominio coloniale e ai protettorati. Ma anche allora esistevano sufficienti margini di incertezza, specialmente nel Sud Europa, da favorire l'allargarsi della seconda guerra mondiale a queste zone. La distruzione del sistema coloniale non ha dato vita a nuove istituzioni internazionali efficaci, con l'eccezione di alcune agenzie delle Nazioni unite, e di alcune « conferenze » o sedi negoziali ben poco solide e continue. E d'altra parte, il conflitto est-ovest non ha trovato in quest'area una divisione così netta e frontiere precise e difendibili come nell'Europa centrale. Gli equilibri interni, mutando, hanno in genere influenzato gli equilibri internazionali, senza trovare in essi sufficienti motivi di stabilità e sufficiente forza omogeneizzante³.

Le forze militari: gli Usa

Le forze militari sono state tradizionalmente lo strumento più usato dalle potenze per intervenire nel Mediterraneo. Ma un tempo tali interventi erano finalizzati ad obiettivi coloniali od imperiali, comunque circoscritti nell'area in questione. Anche quando, come nel caso della guerra d'Etiopia, vi fu uno scontro tra europei, questo si mantenne ad un basso livello di violenza. Al contrario dal dopoguerra ad oggi il Mediterraneo non è stato di fatto più isolato dalle grandi crisi mondiali, e le sue crisi hanno avuto effetti generali di ampia portata. Lo isolamento del Mediterraneo è dunque finito.

Lo studio presentato in questo volume, al primo capitolo, elenca in appendice tutte quelle crisi che hanno coinvolto le forze americane e sovietiche presenti nell'area mediterranea, compresi una serie di allarmi nucleari. Ebbene, la maggioranza di tali crisi era originata all'esterno del Mediterraneo, almeno fino agli anni '60. Vi è stato quindi un pe-

² Vedi S. Silvestri, *La Sicurezza Europea*, Bologna, 1969, pp. 99-151.

³ Per un'analisi più dettagliata vedi *Crisi e Controllo...*, cit., pp. 9-31.

riodo di relativa tranquillità e « isolamento » che, malgrado la guerra del '67, ha potuto far pensare alla possibilità di circoscrivere le crisi mediterranee. Ma infine nel '73 la situazione si è rovesciata, e una crisi mediterranea (la guerra arabo-israeliana) ha provocato una crisi nucleare mondiale, e ha scatenato il problema del crescente costo della energia, accelerando bruscamente i tempi di una crisi economica ancora da risolvere. L'illusione del « cordon sanitaire » si è dissolta.

Oggi la situazione strategica del Mediterraneo è quanto mai ambigua e caratterizzata da una serie crescente di fattori. Cerchiamo di individuarne alcuni ⁴.

La presenza militare americana, consiste essenzialmente nella VI flotta, e nelle sue capacità nucleari e da sbarco. Si tratta indubbiamente di una forza rilevante, ma ha anche i suoi problemi. Per ricordarne brevemente solo alcuni:

a) la dipendenza della VI flotta dalle sue basi militari si è notevolmente accresciuta ⁵, per ragioni operative e di costi. Inoltre essa dipende in modo crescente dalla efficacia delle difese aeree terrestri e dal coordinamento di comando e controllo della Nato, poiché nel frattempo si sono moltiplicate le capacità aeree sovietiche a medio raggio, in grado di attaccare obiettivi mediterranei, partendo dal territorio del Patto di Varsavia. Per contrastare tali forze è necessario che funzioni il sistema Nadge, e che quindi venga mantenuto l'attuale arco di alleati nel Mediterraneo, Grecia e Turchia incluse.

b) Si possono sollevare molti dubbi sulle efficacia delle armi cosiddette di « nuova tecnologia » ⁶ (cioè le nuove armi estremamente precise, come missili, bombe « intelligenti », missili di crociera, eccetera), ma su un punto sono tutti d'accordo: si tratta di armi pressoché infallibili quando attaccano obiettivi navali ben individuati. Cosicché ad esempio la capacità di sbarco della VI flotta, in territori in cui lo avversario dispone di tali armi (cioè in molti paesi mediterranei) sono praticamente nulle.

c) La presenza della flotta sovietica da un lato forse rafforza la determinazione americana a mantenere una forza di questa grandezza nel Mediterraneo, ma d'altro lato ne riduce grandemente la libertà d'azione, e soprattutto la lega in primo luogo ad una prospettiva di

⁴ Chi volesse paragonare la situazione nel 1977 con quella di dieci anni prima, può verificare quanto scritto nel volume *Il Mediterraneo: economia, politica, strategia*, a cura di S. Silvestri, Bologna, 1967, in particolare l'introduzione.

⁵ Vedi in particolare R. G. Weinland e B. Blechman *The Relevance of Shore Facilities for the Navies of the Superpowers*, the Brookings Institution, 4 giugno 1976.

⁶ Per la discussione in corso su questi argomenti vedi in particolare R. Burt, *New Weapons Technologies: Debate and Directions*, IISS Adelphi Papers n. 126, London, 1976.

« guerra navale », diversa da quella piú tradizionale di forza mobile in grado di proiettare la sua forza a terra. Nell'attuale situazione una parte crescente delle forze aeronavali dovranno essere impegnate con compiti difensivi e di interdizione delle forze aeronavali avversarie, e non potranno quindi intervenire sul continente⁷. Se a ciò aggiungiamo la progressiva riduzione del numero delle grandi portaerei americane, e la mancanza di altre ipotesi strategiche alternative, che prescindono dalle grandi portaerei, è facile prevedere una diminuzione rapida della flessibilità navale americana. In termini pratici ciò potrebbe risolversi in una crescente difficoltà a mantenere permanentemente due portaerei operative nel Mediterraneo, ed in una pratica impossibilità, in caso di crisi globale, a rafforzare tale contingente con una o due portaerei supplementari. Già oggi avviene piú di frequente l'assenza di una delle due portaerei stanziati dalle acque mediterranee. Ed una sola portaerei, in caso di conflitto, si vedrebbe ridotta ad una difficile battaglia difensiva, che la costringerebbe probabilmente ad abbandonare velocemente, almeno le acque del Mediterraneo orientale.

d) In questa situazione la VI flotta vede decrescere il suo potenziale convenzionale (in cui è sempre piú minacciata) ed accrescere invece la sua propensione all'uso della forza nucleare. Ciò non soltanto in caso di grave crisi sovietico-americana, ma anche per problemi piú limitati, quali ad esempio pressioni da esercitare su paesi del Medio Oriente. La relativa maggiore insicurezza della VI flotta, e la necessità di tener conto di casi impreveduti e pericolosi, obbligano la VI flotta ad una maggiore cautela e, in caso di necessità, ad uno sfoggio di forza di un livello superiore a quelli del passato (e quindi piú difficili, e piú rari).

e) Il livello di violenza delle crisi mediterranee è nel frattempo progressivamente aumentato⁸. Non solo sono impegnati piú uomini e mezzi, ma questi fanno uso di tecnologie piú sofisticate e producono un maggiore volume di fuoco. Tale accresciuto livello di violenza fa sí che anche i possibili interventi richiedano un maggiore sforzo, aumentandone quindi costi e pericolosità. Diminuiscono nel frattempo le tradizionali inibizioni all'uso della forza, un po' a tutti i livelli: interni alle società (esempio limite: il Libano) ed internazionali. Quel che è peggio in alcuni casi recenti (Cipro, Medio Oriente) si è visto che i colpi di forza e i « faits accomplis » vengono considerati come mezzi legittimi o comunque largamente accettabili per risolvere controversie. La crisi di Cipro, i continui sfoggi di forza tra Mauritania, Marocco e

⁷ Vedi in proposito B. Blechmann e S. Kaplan, in uno studio di prossima pubblicazione per la Brookings Institution, che è anche servito di base per il capitolo I di questo volume.

⁸ Vedi capitolo citato.

Algeria, il conflitto interno eritreo-etiopico, sono solo alcuni esempi. In questa situazione la VI flotta è insieme troppo forte e troppo poco flessibile; è presente ovunque, ma non è in grado di intervenire in ogni occasione, ed è quindi sottoposta ad una continua tensione politicamente poco redditizia⁹.

f) Aumentano infine, e questo è ovvio, i rischi di « escalation » dei conflitti locali. Già ora vi è il rischio crescente di un moltiplicarsi a macchia d'olio dei paesi in conflitto, per un gioco di alleanze e di crisi concatenate. Inoltre facilmente alcuni conflitti possono immediatamente chiamare in causa altri equilibri. Così ad esempio un conflitto nel Medio Oriente interessa immediatamente la politica energetica, un conflitto nell'Egeo chiama in causa l'Alleanza atlantica e l'efficacia della Nato, una crisi nei balcani implica un confronto est-ovest e persino mutamenti politici interni vengono valutati secondo il metro della stabilità internazionale. Se tutto questo avviene già a livelli abbastanza bassi di violenza, è facilmente prevedibile che un aumento della violenza comporterebbe un ulteriore allargamento del conflitto a nuove aree, ed avrebbe probabilmente effetti di acceleramento anche sulla « escalation » nucleare.

Le forze militari: l'Urss

La presenza militare sovietica risente più o meno di molti problemi analoghi a quelli elencati per gli americani. Ma la sua situazione è differente. I sovietici sono in certo qual modo gli sfidanti e i « parvenus » del Mediterraneo. Non hanno quindi per ora il problema di garantire degli equilibri, quanto di sfidare un ordine costituito, per inserirvi la loro voce. I molti limiti della loro presenza militare non impediscono quindi alcuni vantaggi « di posizione », derivanti anche solo dalla semplice presenza. Questo discorso non è però tutto rose e fiori.

a) Anche nel caso della flotta sovietica la dipendenza dalle basi militari è un grave problema¹⁰. Esso è reso più acuto dalle minori dimensioni delle navi sovietiche, con conseguente maggiore dipendenza da servizi a terra per il benessere dell'equipaggio, le provviste, gli armamenti eccetera. Per di più i sovietici non sembrano sinora aver sviluppato sistemi molto efficaci di rifornimento in mare aperto. In assenza di vere e proprie basi, come quelle americane, i sovietici utiliz-

⁹ Vedi *Crisi e Controllo...*, cit.

¹⁰ Vedi J. A. Pechmann (ed.), *Setting National Priorities*, The Brookings Institution 1977, pp. 87-94 e 114-120.

zano con maggiore frequenza una serie di scali, specie in Siria, Libia ed Algeria, ma in modo crescente anche in Jugoslavia. Tuttavia l'utilità e l'urgenza di procurarsi vere e proprie basi è sempre chiaramente presente.

Sinora i pochi successi sovietici su questo piano si sono realizzati attorno al Mar Rosso (Somalia, limitata utilizzazione di infrastrutture nello Yemen del sud). Nella misura in cui la flotta mediterranea è composta di navi che sostano per un periodo nel Mediterraneo, per poi spingersi nell'Atlantico e nell'Oceano Indiano, tali basi possono rappresentare un utile terminale per il periplo dell'Africa. Tuttavia la loro utilità nel Mediterraneo è limitata dalla loro distanza: in caso di conflitto il canale di Suez può essere reso facilmente impraticabile.

b) Il problema delle basi è acuito dalla difficoltà di accesso. Mentre è praticamente molto difficile bloccare lo stretto di Gibilterra, cioè la grande via d'accesso della VI flotta, le cui porte sono inoltre sotto controllo occidentale (dalla base americana di Rota e da quella britannica a Gibilterra), è relativamente facile bloccare i Dardanelli. Il Mediterraneo, agli occhi sovietici, si presenta come una serie successiva di porte da forzare: gli stretti, l'Egeo, le vie d'acqua attorno a Creta, i canali d'Otranto e di Sicilia. Si tratta di un complesso di aree contigue in cui la prevalenza occidentale, da mare e da terra, è indubbia, e che non è possibile forzare senza un attacco di portata maggiore, e probabilmente nucleare. Questa serie successiva di « choke points » (che dal punto di vista della difesa dell'Atlantico, possono includere anche Gibilterra) limita paurosamente il valore militare della flotta sovietica in caso di conflitto aperto, e la riduce al ruolo di flotta suicida¹¹.

c) L'utilizzazione militare della flotta sovietica è quindi limitata. Essa ha agito in alcune situazioni particolari (ad esempio proteggendo il porto di Alessandria contro incursioni israeliane), ha assicurato una continua linea di rifornimenti navali agli alleati mediorientali durante la guerra del '73, ha mostrato la bandiera in molti porti della regione, ed ha tallonato le manovre e gli spostamenti della VI flotta americana. Sembra che in genere l'Urss abbia evitato il rischio di scontri diretti, ma non è stata riluttante ad impiegare le sue forze, in contesti limitati, anche ad un livello che gli americani hanno invece cercato di evitare: ad esempio impegnando direttamente piloti ed aerei sovietici per la difesa dell'Egitto. Durante la guerra del '73 tuttavia, quando si è parlato di intervento sovietico, questo non sarebbe dovuto partire dalla flotta, bensì dalle basi aeree del Patto di Varsavia, sotto forma di invio

¹¹ Circa la situazione militare nel Mediterraneo e la Nato, vedi F. Gusmaroli *La Nato e l'Europa del sud*, in via di pubblicazione per l'Iai.

di truppe aviotrasportate. I sovietici sembrano quindi riconoscere insieme l'utilità della loro flotta, ma anche le sue gravi limitazioni in caso di conflitto diretto. Se questo è vero, allora il grande numero di navi che compongono la squadra mediterranea non è del tutto giustificato, e segue probabilmente più criteri di prestigio che funzionali.

D'altro canto l'Urss, impegnandosi direttamente nei conflitti con massicci invii di armi e di tecnici, crea una situazione di conflitto potenziale in cui la sua flotta potrebbe essere rapidamente trascinata ad un confronto diretto con gli Usa e l'Alleanza atlantica. In questo caso le debolezze strutturali della squadra sovietica diverrebbero un grosso rischio strategico per tutti i contendenti. Infatti l'unica protezione di una flotta così vulnerabile resterebbero la minaccia e l'uso di armi nucleari.

d) La tendenza sovietica a farsi coinvolgere direttamente in conflitti locali, dopo i casi dell'Egitto e della Siria, è ora evidente in Etiopia. Ciò ha due effetti negativi: da un lato aumenta i rischi di « escalation », ma dall'altro provoca una dislocazione di materiale bellico e di militari sovietici in zone periferiche, complicando anche l'equilibrio est-ovest. Sinora il coinvolgimento sovietico non ha fruttato grandi risultati. Mosca si è vista costretta ad abbandonare precipitosamente lo Egitto, ed è ora minacciata di abbandono dalla Somalia, a causa del suo impegno a favore del governo di Addis Abeba. Vi è quindi il rischio di grosse spese prive di contropartite, e di un coinvolgimento senza speranza nell'infinita serie dei conflitti locali, tribali, religiosi e nazionali. Ciò malgrado questa politica ha anche qualche vantaggio: essa concede all'Urss un qualche ruolo, sia pure transeunte, là dove in precedenza non ne aveva alcuno. E anche dopo la rottura dei legami politici, quelli militari si rivelano più resistenti. L'Egitto è oggi costretto a ricorrere all'Urss per buona parte delle forniture di pezzi di ricambio, e questo fornisce ai sovietici un continuo strumento di pressione e un'occasione per rinnovati contatti.

e) L'impegno sovietico ha oggi superato il tetto per cui ogni iniziativa era comunque un guadagno. Ora non si tratta più di affermare il diritto sovietico a correre i mari, o la capacità sovietica di aiutare alleati lontani. Si tratta piuttosto di garantire l'efficienza e l'economicità di questo strumento di deterrenza e di presenza globale. Mentre in precedenza il dispiegarsi della flotta sovietica attraverso tutti gli oceani era una indicazione di accresciuta potenza e uno strumento per nuove iniziative in regioni lontane, oggi al contrario, avendo già acquisito una capacità globale, si tratta di non perderla. E per questo servono alleati e basi: un sistema di molteplici e stabili rapporti militari con una serie di paesi. Ciò è completamente nuovo per l'Urss, che infatti sinora non ha ottenuto in questo campo molti successi. Mosca viene ad inserirsi in

una gara con gli Usa per ottenere basi e alleati in terre lontane, proprio nel momento in cui il risveglio politico ed economico di molti paesi del Terzo mondo rende gli alleati mutevoli e sempre piú esigenti, e le basi sempre piú difficili da mantenere. Questa situazione spiega forse in parte l'accresciuta disponibilità sovietica a farsi coinvolgere in crisi locali: nella speranza di assicurarsi una stabilità sufficiente per acquisire basi ed alleati. Si tratta però di un gioco pericoloso. Da un lato, come mostra il caso somalo-etiopico, l'acquisto di un alleato può voler dire la perdita di un altro, e dall'altro, il coinvolgimento nelle crisi locali può portare a campagne militari pericolose, dispendiose, e forse anche perdenti.

f) Un ultimo punto, questo relativamente favorevole al governo sovietico, è rappresentato dalla accresciuta capacità dei suoi aerei, a coprire il Mediterraneo. Ciò non solo grazie agli aerei a decollo verticale imbarcati sulle nuove piccole portaerei, ma soprattutto grazie ad aerei da bombardamento e da ricognizione a lungo raggio, come il Backfire. Questi sistemi possono in qualche modo accrescere la capacità della flotta sovietica di raccogliere informazioni e di attaccare obiettivi fissi o relativamente poco difesi. Sarebbero invece di piú scarso aiuto contro obiettivi fortemente difesi o molto mobili. Ciò pone la squadra mediterranea in una posizione leggermente favorevole rispetto alle altre forze sovietiche che solcano gli oceani, anche se non può profittare del tipo di copertura aerea fornita alle forze del Baltico, del Mare di Barents e di Norvegia, o del Mare di Bering e del Giappone dalle basi a terra sovietiche. Ciò può portare ad elaborare piú complesse operazioni aeronavali, come quella progettata per intervenire in aiuto dell'Egitto durante la guerra del 1973. Tuttavia tali operazioni, per riuscire senza eccessivi rischi, richiedono un grado di coordinamento ed una specializzazione dei ruoli non indifferente: protezione delle rotte aeree, coordinamenti dei tempi, rifornimenti e rinforzi, e così via. In assenza di tali capacità, simili operazioni potrebbero divenire un grosso rischio militare e politico. In ogni caso esse spingerebbero l'Urss ad assumere un ruolo di « controllo e dominio » del mare e dell'aria, ruolo per cui le sue unità non sono state sinora adeguatamente attrezzate, a differenza di quelle americane. Tale mancanza di preparazione specifica potrebbe in determinate circostanze, ad esempio sotto la spinta dell'urgenza di aiutare un alleato in pericolo, essere sottovalutata e ignorata: ciò potrebbe fornire l'occasione per uno scontro pericoloso tra le stesse superpotenze.

Problemi comuni delle superpotenze

In conclusione, esaminando le due superpotenze nel Mediterraneo, se ne desume un quadro simile, ma speculare. Ambedue hanno gravi problemi, ma mentre i problemi americani sono quelli di una potenza che era in grado di controllare e dominare strategicamente l'intera area, e che oggi si trova sempre piú limitata nella sua libertà d'azione e sfidata da nuovi limiti e problemi tecnologici, la potenza sovietica al contrario ha i problemi tipici di una forza in espansione, in grado già oggi di svolgere alcuni ruoli limitati, ma non in grado di assumere le funzioni della vecchia potenza egemone americana. I limiti propri alle forze militari nel Mediterraneo giocano contro ambedue le superpotenze ed impediscono ad ambedue sia il sopravvento deciso sull'altra, sia la libera utilizzazione delle loro potenzialità. I sovietici possono illudersi di guadagnare piú degli americani, e gli americani possono preoccuparsi per la crescita sovietica, ma questi sono stati d'animo psicologici originati non dall'analisi dei fatti ma dal ricordo delle precedenti posizioni: l'antica assenza russa dal Mediterraneo e l'antica egemonia americana. Una volta digerito ed accettato il mutamento, ambedue i contendenti devono arrivare ad alcune conclusioni comuni.

Queste si riassumono nel comune interesse a mantenere un qualche equilibrio, al di sopra dei conflitti mediterranei, per evitare impegni troppo gravosi o pericolosi per le loro forze nell'area. Vi sono crescenti ragioni militari per evitare di utilizzare queste forze in operazioni contro paesi rivieraschi, o per limitare le possibilità di scontro diretto. I complessi rapporti con gli alleati mediterranei, fanno sí che né l'Urss né gli Usa siano pienamente sicuri del contesto politico-strategico in cui una prova di forza avrebbe luogo, e che quindi essi debbano aumentare i margini di incertezza del loro « contingency planning ». Sia il governo americano che quello sovietico hanno schierato le loro forze nel Mediterraneo, soprattutto per contrastarsi l'un l'altro. In pratica però le loro flotte sono state poi utilizzate in conflitti locali e per obiettivi limitati. Questa oscillazione tra l'obiettivo massimo e la pratica utilizzazione pone ad ambedue un problema di capacità relative: esse sono troppo grandi se rapportate alla maggior parte dei conflitti locali perché sono studiate per poter combattere un conflitto globale e diretto tra loro. Questa loro capacità ha insito in sé il rischio di « escalation », e quindi presuppone da parte di ambedue uno studio alternativo di scenari di « guerra limitata », per evitare rischi maggiori e rendere ambedue le flotte funzionali anche ad obiettivi militari piú limitati. Di fatto però tali scenari « limitati » sono molto difficili da tracciare o molto poco credibili: certo poco credibili nel Medio Oriente (vista l'importanza di Israele per gli Usa e del petrolio per tutto il

mondo), e altrettanto poco credibili per il fianco sud della Nato e del Patto di Varsavia, per il diretto coinvolgimento delle due alleanze. Il conflitto « limitato » è dunque in essenza o un conflitto unilaterale (cioè con l'impegno diretto di una sola delle superpotenze, come gli Usa in Vietnam, o l'Urss prima in Egitto e poi in Etiopia), o un conflitto indiretto, in cui le due superpotenze si limitano a finanziare i concorrenti e a delineare alcune « regole » della guerra (ad impedire, ad esempio, una vittoria definitiva, con capitolazione di uno degli avversari, perché una tale sconfitta sarebbe considerata troppo « squilibrante »). In ambedue i casi l'uso delle due flotte è limitato dalla loro eccessiva potenza, e dal grave rischio di « escalation », che romperebbe i « limiti » decisi per il conflitto¹². Tutto ciò pone un problema di priorità e di ridefinizione delle strategie, che esamineremo più avanti, dopo aver discusso alcuni altri problemi, relativi agli altri « attori » militarmente presenti nel Mediterraneo.

La presenza militare europea

Un capitolo di questo volume è dedicato alle flotte europee presenti nel Mediterraneo; non è dunque il caso di descriverne minutamente le caratteristiche¹³. In sintesi possiamo suddividerle nei seguenti modi: le flotte italiana e spagnola, sono le flotte probabilmente più consistenti (dopo quella francese che esamineremo a parte), e sono studiate come flotte « complete » in grado di svolgere un'ampia serie di ruoli militari contro forze navali comparabili. Esse hanno una modesta capacità di sbarco e hanno o stanno acquisendo una modesta capacità aerea imbarcata, oltre a contare su aerei da ricognizione, elicotteri antisom eccetera. Non si capisce bene contro chi queste flotte siano state studiate e sulla base di quale dottrina strategica. Esse evidentemente non sono in grado di contrapporsi efficacemente alla flotta sovietica (né tanto meno a quella americana) né sono in grado di operare interventi massicci e rapidi contro altri paesi rivieraschi. Ambedue queste flotte hanno capacità d'alto mare, probabilmente sproporzionate agli effettivi impieghi bellici per esse prevedibili. Ancora per un certo tempo la Spagna ha mantenuto possedimenti oltremare che potevano giustificare in parte queste capacità della sua flotta (il cui ruolo quindi potrebbe definirsi più in funzione del vecchio equilibrio coloniale, che in funzione dell'equilibrio est-ovest). La flotta italiana non ha simili giustificazioni, a parte quella della difesa di poche isole più

¹² Vedi *Crisi e controllo...*, cit., pp. 33-47 e ss.

¹³ Vedi inoltre *La Nato e l'Europa del sud*, cit.

lontane dal continente (ad esempio Lampedusa, Pantelleria ecc.). Il recente Libro bianco della difesa italiana (1977)¹⁴ include tra i compiti teorici della marina italiana quello della difesa delle linee di comunicazione e traffico marittime, degli interessi e delle vite degli italiani all'estero. Se così fosse effettivamente la marina italiana dovrebbe sviluppare una rete imponente di installazioni aeronavali e varare un gran numero di navi da guerra d'alto mare. Naturalmente così non è, e la marina italiana si limita (come del resto quella spagnola e quelle di altri paesi minori europei) a mantenere in navigazione una sorta di « campionario » delle navi d'alto mare che potrebbero servire ove l'Italia avesse ruoli ed ambizioni di grande potenza.

Tali ruoli ed ambizioni erano invece della Gran Bretagna e della Francia. La prima ha ormai decisamente riconosciuto che le spese erano superiori al reddito che gli interessi britannici all'estero ne ricavavano. La flotta britannica continua ad essere una forza di tutto rispetto, ma le sue unità si stanno concentrando in una serie di compiti più limitati, in genere nel Mare del Nord e nella Manica, con in più il mantenimento e la difesa di poche basi, in genere integrate con il sistema difensivo globale americano¹⁵. Nel Mediterraneo, dopo il ritiro già fissato per il 1979 da Malta, la Gran Bretagna continuerà a svolgere un ruolo strategico di un certo interesse grazie alle basi di Cipro (che stanno però perdendo quelle capacità nucleari che vi erano state accumulate in relazione all'appartenenza della Gran Bretagna alla Central Treaty Organization, con Turchia, Iran e Pakistan) e alla base di Gibilterra. Specie se dopo il 1979 la Spagna insisterà per mantenere l'impegno già sottoscritto dagli americani di denuclearizzare ogni base in territorio spagnolo (incluse quindi la base di Rota, vicino Cadice), allora la base di Gibilterra potrebbe crescere di importanza e divenire la « porta nucleare » tra Mediterraneo e Atlantico. In ogni caso però la politica britannica non ha, nel Mediterraneo, una autonomia e una forza sufficiente a distinguerla sostanzialmente da quella americana, con cui è praticamente integrata. Il che, da un punto di vista militare, è semplice buon senso.

Diversa la posizione della Francia, almeno in teoria¹⁶. De Gaulle, quando nel 1966 decise l'uscita della Francia dalla Nato, decise che la sua flotta doveva concorrere direttamente sugli oceani all'equilibrio strategico globale. Conseguentemente il grosso della flotta francese

¹⁴ Vedi *Libro bianco della Difesa*, stampato a cura del Ministero della difesa, Roma, gennaio 1977.

¹⁵ Vedi *Statement on the Defence Estimates 1977*, London, H. M. Stationery Office, ai paragrafi 145, 212, 219, 225, 226, 250, 258, 263, 265 e 266.

¹⁶ Vedi in particolare *Le nouveau profil de la défense*, « Le Monde » 13 luglio 1977, p. 6.

venne distribuito nell'Atlantico. Nello stesso tempo vennero sviluppate le capacità nucleari strategiche, imbarcate su sottomarini, della flotta francese fino al totale attuale di 64 missili imbarcati su 4 sottomarini nucleari (un quinto è previsto per gli anni '80). La marina francese prevede anche di acquisire una capacità nucleare tattica, con cariche nucleari imbarcata sugli aerei Super Etendard, in grado di decollare dalle due portaerei Foch e Clemenceau (e operativi tra il 1978 e il 1980). A differenza di De Gaulle, il governo francese ha deciso di concentrare la sua flotta nel Mediterraneo o nelle sue immediate vicinanze (così ad esempio la Clemenceau abitualmente nell'Atlantico) all'inizio del '77 è rimasta per un lungo periodo nel Mar Rosso, per garantire il buon svolgimento delle elezioni e dell'accessione all'indipendenza del territorio degli Afar e degli Issa (ex-Somalia francese), ora Repubblica di Gibuti.

Questa diversa collocazione delle forze francesi è in qualche modo coerente con la nuova dottrina strategica appena adombrata da Giscard d'Estaing che prevede di disporre di forze classiche (convenzionali) mobili e polivalenti per eventuali interventi limitati all'estero. L'intervento nello Zaire (trasporto ed appoggio logistico di truppe marocchine) e l'offerta di intervenire in Libano, rientrerebbero in questo quadro. In questo senso lo sviluppo di forze nucleari tattiche a disposizione della marina potrebbe divenire alla lunga una contraddizione, poiché tenderebbe ad accrescere il livello potenziale di violenza di tali interventi ad un limite troppo vicino a quello nucleare, provocando quindi l'intervento riequilibrante delle superpotenze che ovviamente ridurrebbe a zero ogni possibilità di azione autonoma francese (basta ricordare l'esperienza in questo senso già fatta dalla Francia e dalla Gran Bretagna, insieme, nel 1956 a Suez, quando ancora i due paesi potevano vantare un rango di potenza mondiale cui oggi non potrebbero più aspirare).

Questa capacità di intervento francese si baserebbe (oltre che sulla aviazione e sulla marina) su una divisione paracadutisti, una divisione di fanteria di marina e i reggimenti superstiti dalla legione straniera. Si tratterebbe in sé di forze non disprezzabili da un punto di vista qualitativo e quantitativo, di cui però sfugge l'effettiva capacità di impiego, in caso di crisi, al di fuori di un largo accordo politico preventivo (come appunto era richiesto nel caso del Libano) o di interventi limitati a compiti non bellici (come nello Zaire). Queste forze da sbarco e pronto intervento possono probabilmente studiare ipotesi di azione in condizioni di netta inferiorità militare dell'avversario, o di completa sicurezza della zona in cui debbono intervenire (se cioè venissero inviate direttamente in territori alleati, o impiegate in compiti più o meno di polizia). La scena cambia totalmente in quasi tutti i punti del

Mediterraneo, se pensiamo ad interventi di forza. È infatti dubbio che le forze da sbarco francesi possano sormontare una decisa opposizione da terra, dotata di moderne armi antiaeree ed antinave, senza dover ricorrere ad un violento fuoco di soppressione preventiva (e forse all'uso di armi nucleari tattiche), spostando quindi il conflitto a livelli di violenza che la Francia stessa non potrebbe poi sostenere senza rischiare la sua distruzione nucleare. È dubbio quindi che possa esistere una teoria delle guerre limitate, contro soggetti militarmente inferiori, ma nel complesso credibili, se il paese che tenta di condurre queste guerre non è in grado di deterrere ogni reazione, non solo del diretto avversario ma anche dei possibili alleati, ad ogni livello di violenza. La Francia è priva di una simile flessibilità del suo deterrente convenzionale e nucleare. La nuova dottrina « limitata » è quindi difficile da applicare e soprattutto tende a reintegrare la Francia nel sistema atlantico, legandola quindi alle cautele e ai problemi di questo. Gli altri paesi europei non hanno una vera e propria capacità di intervento in condizioni di decisa opposizione. In realtà la Turchia è riuscita nel 1974 a trasportare a Cipro uomini e mezzi a sufficienza per invadere l'isola. L'operazione tuttavia si è svolta senza alcuna apprezzabile opposizione, a poca distanza dai porti turchi di imbarco. Malgrado ciò essa è stata costosa in termini di uomini e mezzi (la disorganizzazione ha portato anche all'autoaffondamento di alcune unità). In nessun caso tale operazione avrebbe potuto sormontare un'opposizione organizzata ed armata.

Tra i paesi del Sud Europa l'unico ad aver tentato di elaborare una sua dottrina strategica autonoma, in chiave difensiva, è stata la Jugoslavia, con la sua teoria della difesa territoriale basata su unità semipartigiane appoggiate da unità più organizzate (e forse in un futuro, anche da unità nucleari tattiche: lo annunciava la « Borba » in un suo articolo del 1975)¹⁷. Tale strategia tende se non ad impedire militarmente almeno a rendere estremamente costosa l'occupazione del territorio jugoslavo, così da aumentare le difficoltà politiche di una simile operazione. Una tale strategia non è priva di debolezze. Una, politica, è nella coesione delle repubbliche jugoslave stesse, nel caso di attacco limitato o di sovversione politica interna: la teoria della difesa territoriale partigiana presuppone una forte omogeneità politica, che potrebbe invece essere messa in dubbio sin dall'inizio. È inoltre dubbio che le forze jugoslave, attrezzate per una grande campagna di difesa nazionale, possano efficacemente contrastare decisi interventi volti ad assicurarsi obiettivi circoscritti (« faits accomplis ») sfruttando poi questi ultimi a fini politici.

¹⁷ Vedi *The Yugoslav Concept of General People's Defense*, a cura di O. Mladenovic, « Review of International Affairs », Belgrado 1970, in particolare alle pp. 199-251, nonché la « Borba » del 15 dicembre 1975.

Nel complesso la difesa jugoslava è basata su un complesso di fattori strategici internazionali, e non solo interni, che presuppongono un interesse diretto e contrapposto della Nato e del Patto di Varsavia. In questo caso la resistenza locale potrebbe offrire a queste forze il tempo necessario per esercitare una più sostanziale e decisiva pressione sull'avversario che avrebbe aggredito la Jugoslavia, così da ristabilire lo *statu quo ante*. Ci si può allora domandare se vi sia poi tanta differenza tra l'ipotesi difensiva di fondo della Jugoslavia, e quella degli altri paesi del Sud Europa. Con metodi e tecnologie diverse tutti puntano in realtà all'obiettivo di una credibilità difensiva iniziale cui deve immediatamente supplire, in caso di « escalation » o di sconfitta, l'aiuto del più potente alleato (Usa o Urss).

Si tratta in ogni caso di forze « miccia » destinate a far esplodere più forti cariche, controllate da altre potenze. In questo senso la dottrina strategica francese, specie quella recentemente ridescritta dal presidente d'Estaing e dal generale Méry, risponde a questa stessa identica logica. Solamente nel caso francese ci sarebbe l'ambizione suppletiva di difendere a questo modo non solo il territorio nazionale, ma anche alcuni altri interessi e paesi d'oltremare, sprovvisti di per sé di questa « capacità miccia ».

Prima ancora di discutere la credibilità di una simile strategia è forse necessario notare che, se le cose stanno così, allora probabilmente le forze dei paesi sud europei sono mal disegnate per far fronte ai loro compiti reali. Esse dovrebbero probabilmente puntare più decisamente su un ruolo difensivo, antinave, antisom, e di pattugliamento, profittando di barche piccole o relativamente piccole (in ogni caso senza superare la dimensione della fregata), veloci e bene armate (missili, armi antisom) coadiuvate da un potenziamento dell'aviazione basata a terra e da armi fisse o mobili, basate o controllate da terra (batterie di missili, campi radiocomandati di mine, eccetera). Il Mare Mediterraneo è oggi praticamente tutto controllabile da terra con l'ausilio di pochi mezzi navali veloci; se si attuasse una combinazione tra questi due fattori si potrebbero creare enormi difficoltà all'aggressore, diminuendo radicalmente la sua possibilità di individuare bersagli « paganti », quali grandi navi di superficie o squadre navali, in genere non in grado di difendersi da un attacco nucleare o da un attacco convenzionale condotto con larghezza di mezzi. Se le flotte mediterranee hanno senso solo in rapporto con un più vasto schema difensivo atlantico, allora è bene che esse cerchino di svolgere al meglio il loro ruolo di interdizione iniziale, e una mescolanza di armi a terra, zone prefissate di interdizione marittima (campi minati eccetera) e battelli missilistici ed antisom veloci, coadiuvati da una accresciuta capacità aeronavale basata a terra, rap-

presenterebbero un formidabile ostacolo per qualsiasi aggressore¹⁸.

Rimane certo il problema di proiettare la propria forza militare oltremare (sbarchi eccetera). È a mio avviso estremamente dubbio che questa forza, se pure ancora esiste oggi, possa essere mantenuta in futuro. L'avvento dei missili di crociera significherà probabilmente la fine di queste operazioni navali. Ma già ora la vulnerabilità delle grandi navi e delle squadre è incredibilmente accresciuta. Missili come il franco-italiano Otomat, o l'israeliano Gabriel (e ne ho citati solo due prodotti direttamente da paesi mediterranei) sono tranquillamente in grado di affondare una grande nave, specie se questa è costretta ad una quasi immobilità. Il Gabriel anzi è già stato usato con successo a questo fine. Gli egiziani, i siriani, i libici, gli algerini, tutti i principali paesi del Golfo Persico, hanno già oggi queste capacità e le accresceranno in futuro. La politica delle cannoniere presupponeva un divario tecnologico incolmabile, che oggi non esiste più. Al contrario, molti di questi paesi possono oggi disporre di armi modernissime. Anche se si nutrissero dubbi (non sempre giustificati) sulla efficienza dei loro apparati militari, nessun serio pianificatore militare potrebbe scartare l'ipotesi di gravi e forse insopportabili perdite nella sua flotta da sbarco, e dovrebbe quindi preoccuparsi di distruggere preventivamente le difese costiere e aeree dell'area interessata. Ciò implicherebbe bombardamenti e uso di un volume di fuoco di gran lunga superiore ad una semplice « operazione limitata » o di polizia, con gli enormi rischi conseguenti.

L'uso di tali capacità di sbarco è quindi limitato e andrà progressivamente riducendosi in futuro ad operazioni possibili solo se l'area delle operazioni è indifesa o è amica: in ambedue questi casi però sarebbe ingiustificato mantenere costosi battelli, disegnati per un conflitto che non può aver luogo, a preferenza di più normali e pacifici trasporti, dalla quasi identica utilità.

I paesi arabi e Israele

Da quanto siamo andati dicendo si deduce che oramai, per analizzare concretamente l'ambiente strategico mediterraneo, è sempre più necessario considerare anche gli armamenti e le politiche dei paesi non europei.

Questi stanno rapidamente accrescendo il loro potenziale¹⁹. Così ad esempio tra il 1970 ed il 1973, a prezzi costanti, la spesa militare

¹⁸ Affermazioni di questo tenore non sembrano estranee anche ad ambienti militari americani ed europei.

¹⁹ Vedi *Il Mediterraneo...*, cit., (edizione 1975), specie alle pp. 61-98.

globale dei paesi di prima linea del conflitto arabo-israeliano (Israele, Egitto, Siria, Giordania e Libano) era piú che triplicata (aumento del 216,7%). Nel Golfo l'aumento durante lo stesso periodo è stato di poco inferiore (180%). La media mondiale è stata del 6,5%. Tale tendenza è continuata nel '74 e negli anni successivi (per il '74: Israele +151,3%, Egitto +75%, Siria +102,2%, Irak +131,4%, Iran +57,8%, Arabia Saudita +60,4%, a prezzi correnti). Ciò ha portato i bilanci della difesa dei paesi non europei a livelli di tutto rispetto anche per paesi europei. Così al esempio oggi l'Algeria (che ha circa triplicato i suoi bilanci in un paio d'anni) ha un bilancio di circa 500 milioni di dollari, piú del doppio dell'Austria o della Finlandia, all'incirca come il Portogallo e di poco inferiore alla Norvegia. L'Iran ha già superato i livelli di spesa dell'Italia o del Canada.

Certo questo alto livello di spesa si accompagna alla creazione di infrastrutture e all'acquisto massiccio ed ex novo di mezzi bellici prima del tutto assenti. Si tratta quindi in larga misura di spesa di capitale, mentre le spese di personale e di mantenimento, che negli eserciti europei assorbono ormai da piú della metà ai due terzi (e in alcuni casi ai quattro quinti) dei bilanci, sono ancora la parte di gran lunga inferiore. Ciò può creare dei dubbi nel lungo termine, sull'effettiva capacità di questi eserciti di mantenere operative le armi da loro acquistate. Tuttavia in alcuni casi essi sembrano aver raggiunto brillanti successi: ad esempio l'Egitto si è mostrato in grado di impiegare su larga scala la tecnologia sovietica anche dopo aver rinunciato all'aiuto dei tecnici e dei consiglieri militari sovietici. L'Iran sta oggi cercando di percorrere la stessa strada, con l'aiuto di migliaia di tecnici americani (le cifre parlano di una colonia americana in Iran di piú di 50.000 persone, allo inizio del 1977).

Acquistando armi nuove, questi paesi si stanno equipaggiando ad un livello tecnologico di tutto rispetto. Così ad esempio la Libia ha ordinato all'Italia modernissime motovedette lanciamissili, l'Iran è stato equipaggiato con i caccia americani F-14, con alcuni tra i piú moderni elicotteri Bell, con carri armati britannici Chieftain, con missili anticarro di uso corrente tra le forze europee, come i Tow, o di armi di precisione sperimentata in Vietnam, quali gli aria-terra Maverick, ha una flotta creata ex novo e persino una squadra di hovercrafts (in questo eguagliato in Europa sinora soltanto dalla Gran Bretagna). E ancora in Siria ed in Egitto, alle imponenti attrezzature corazzate ed anticarro, si aggiungono i missili terra-terra Scud, e i caccia MiG 23 (e i Phantom americani, ormai considerati « invecchiati » per quest'area, ma non per l'Europa). Solo nel 1974 le forniture americane al Medio Oriente hanno raggiunto gli otto miliardi di dollari (di cui il 40% all'Iran, il 10% a Israele, il 10% all'Arabia Saudita eccetera). Già ora

Israele produce in proprio il 30% delle armi di cui dispone e spesso modifica significativamente le armi acquistate; i paesi arabi stanno tentando di sviluppare anch'essi una capacità produttiva autonoma, e già nell'aprile 1975 Egitto, Arabia Saudita, Qatar ed emirati arabi hanno costituito un « Ente arabo per l'industria militare » la cui dotazione iniziale è di un miliardo di dollari.

A ciò si aggiungono i ben noti problemi di proliferazione nucleare. Solo pochi paesi mediterranei hanno attrezzature adatte per il riprocessamento del materiale nucleare (Francia, Italia, Jugoslavia, Spagna...) ²⁰ tuttavia altri possono avere una modesta capacità da laboratorio ²¹. A detta di molti osservatori, profittando di tali modeste capacità, Israele sarebbe già riuscito a costruire almeno una decina di ordigni nucleari (basati sul plutonio), di potenza simile a quella delle due bombe esplose dagli Usa sul Giappone. Ove tali rapporti fossero confermati non è difficile immaginare analoghi sviluppi per l'Iran (che sta acquistando reattori nucleari), l'Irak (che ha acquistato dalla Francia un piccolo reattore altamente plutogeno), e naturalmente l'Egitto. Altri paesi potrebbero tentare di acquistare in altro modo materiale fissile ad uso terroristico. La proliferazione nucleare è nel Mediterraneo in equilibrio precario. Essa è inoltre complicata dalla moltiplicazione di armi nucleari « tattiche »; americane, sovietiche, britanniche, francesi, e dei membri europei della Nato, con doppia chiave americana. Tali armi sono generalmente intese per essere usate in caso di conflitto est-ovest. Ma la prospettiva della proliferazione nucleare e l'accresciuta capacità convenzionale di molti paesi dell'area mediterranea stanno lentamente mutando questo quadro. Cosa accadrebbe in caso di seria minaccia nucleare o convenzionale potenzialmente nucleare, da parte di una di queste nuove potenze, contro il territorio o gli interessi di un paese europeo? Ugualmente rischiosa è la domanda circa la sicurezza degli approvvigionamenti energetici: ove essi fossero rifiutati, quali pressioni possono essere credibilmente esercitate su questi paesi?

Si tratta di problemi che sfuggono completamente alla capacità di previsione e di organizzazione dell'Alleanza atlantica, ma che rischiano di gettarla in una grave crisi. Da un lato l'Alleanza deve essere in grado di controbattere anche minacce che non vengano da est, o che siano anche economiche (energetiche). Dall'altro però può avvenire che forze presenti nell'area coperta dall'Alleanza (ad esempio nelle acque del Mediterraneo) ed appartenenti a paesi membri, vengano utilizzate a fini nazionali, senza consultazione ed accordo preventivo, e quindi attaccate,

²⁰ Vedi T. Greenwood, G. W. Rathjens, J. Ruina *Nuclear Power and Petro-liferation*, IISS Adelphi Papers, Londra, 1977, alle pp. 40-42.

²¹ Vedi A. Wohlstetter ed altri, *Moving Towards Life in a Nuclear Armed Crowd*, december 1975, revised april 1976.

così da provocare il *casus foederis*. Vi è quindi una doppia ambiguità: da un lato l'Alleanza non garantisce i suoi membri, e dall'altro essi potrebbero essere trascinati in avventure che non hanno l'intenzione di correre.

Il problema del funzionamento della deterrenza nucleare contro paesi minori, appena nucleari o quasi-nucleari non è stato in realtà finora studiato. In parte esso può essere semplicemente considerato irrilevante, perché in molti casi questi paesi non hanno i mezzi per portare a destinazione un ordigno nucleare che avessero eventualmente costruito o di cui fossero venuti in possesso. Ed in ogni caso la loro convenienza a scatenare una rappresaglia nucleare sarebbe dubbia. Ma dal punto di vista dell'Alleanza atlantica e della sicurezza dell'Europa queste assicurazioni non sono del tutto sufficienti. La crescita possibile di deterrenti nucleari nazionali nell'area mediterranea pone comunque un problema di garanzie, e di riequilibramenti politico-militari, che dovrebbero essere studiati. Altrimenti il rischio è quello di una sorta di proliferazione locale, di minirischi generali dell'equilibrio nucleare globale (e probabilmente finirebbero col mettere definitivamente in crisi anche l'Alleanza atlantica).

L'Alleanza atlantica

Siamo così arrivati ad un problema centrale della sicurezza mediterranea: la credibilità e l'efficacia dell'Alleanza atlantica, sulla sua strategia nucleare, sui problemi di standardizzazione degli armamenti convenzionali, sui suoi limiti politici ed economici: tutto ciò è stato già esaminato in molte altre opere pubblicate da questo stesso Istituto²². Né vorrei soffermarmi su alcuni problemi specifici, alcuni accennati in altre parti di questo volume, quali ad esempio le conseguenze, sull'Alleanza, del conflitto greco-turco. Vi è in realtà un complesso di fattori, per lo più politici (ed economici) e quindi anche militari, che stanno consumando l'Alleanza atlantica. Essa ha avuto per anni il problema di convivere con regimi fascisti: nel momento in cui questo problema sembra sparire, essa deve affrontare la questione di governi alleati che includano partiti comunisti. L'arrivo della flotta sovietica nel Mediterraneo ha certo rafforzato l'esigenza del mantenimento in queste acque della VI flotta americana, ma ne ha nello stesso tempo complicato i compiti, ridotto il margine di sopravvivenza e diminuito la flessibilità di impiego. I paesi del Sud Europa si stanno certo avvic-

²² Vedi *La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza* a cura di N. Ronzitti, Milano, 1977, pp. 247-284.

nando alla Comunità europea (hanno espresso volontà di adesione il Portogallo; la Spagna e la Grecia; importanti sono i legami con la Cee di Turchia, Cipro, Malta e persino Jugoslavia), ma nello stesso tempo sta aumentando la loro autonomia nei confronti dell'alleato americano:

— gli spagnoli hanno chiesto di allontanare dalla Spagna ogni ordigno nucleare, entro il 1979;

— alla stessa data la Gran Bretagna dovrà evacuare le sue basi a Malta;

— i turchi hanno chiesto ed ottenuto di controllare preventivamente ogni uso delle basi sul loro territorio nazionale;

— i greci hanno fatto simili rivendicazioni e, come i turchi, hanno posto le installazioni superstiti della Nato sotto comando nazionale. Essi hanno anche rivendicato la piena sovranità del loro spazio aereo, che non può quindi essere sorvolato da aerei alleati senza specifica autorizzazione;

— gli italiani (come d'altro canto i tedeschi) hanno fatto sapere al governo americano di non poter concedere preventivamente l'uso delle basi e del materiale in deposito sul loro territorio nazionale, per operazioni al di fuori dell'immediata competenza dell'Alleanza, e probabilmente rifiuterebbero di ospitare un ponte aereo in direzione di Israele²³.

Vi è quindi un diverso contesto politico strategico, che deve far fronte a problemi relativamente anomali, quali il conflitto di Cipro, la garanzia dell'indipendenza jugoslava, il mantenimento della neutralità di Malta, la questione dell'Albania eccetera. I molteplici problemi legati all'uso degli strumenti militari, ne limitano l'efficacia. In particolare questi strumenti sembrano inadatti ad affrontare il problema degli equilibri politici, quello della proliferazione nucleare, ed infine a garantire una soluzione ai molti conflitti interni all'area. Il consumarsi dello strumento militare non è stato sinora avviato da un oculato uso di altri strumenti. Se vediamo ad esempio la situazione in Medio Oriente (e in particolare la presentazione della politica americana fatta al capitolo IV di questo volume), ci accorgiamo che gli stessi strumenti diplomatici utilizzati da Kissinger hanno ulteriormente irrigidito il panorama militare. Non solo infatti gli Usa hanno dovuto nel frattempo aiutare il riarmo egiziano e israeliano, ma hanno dovuto fornire altre e più stringenti garanzie di sicurezza ad Israele, e infine hanno dovuto impegnare direttamente tecnici ed osservatori americani nel Sinai (ed in prospettiva, se il processo continuerà, nel Golan) per garantire l'osservanza della tregua. Essi quindi rischiano di essere immediatamente coinvolti, con la carne ed il sangue, all'inizio di qualsiasi altro conflitto ara-

²³ Vedi *La Nato e l'Europa del sud*, cit.

bo-israeliano, accrescendo così i rischi di « escalation ».

La situazione politica ed economica nel Mediterraneo è quindi paragonabile ad una bomba a tempo, inserita nel meccanismo dell'Alleanza atlantica, di cui però si ignorano sia la potenza esplosiva che il periodo della carica. Essa potrebbe anche essere composta di una serie successiva di più piccole cariche esplosive. Disinnescare queste cariche è un problema cui sinora l'Alleanza si è rivelata inadatta, e che le superpotenze non hanno saputo affrontare. Al meglio esse hanno « congelato » i vari conflitti, vedendoseli poi rifiorire poco tempo dopo, in genere ad un accresciuto livello di violenza e di pericolosità.

Stabilità interna e sicurezza

Il problema a nostro avviso diviene dunque quello di individuare quei processi di sviluppo, interni alle regioni stesse, che possano in qualche modo contribuire a stabilizzare il quadro generale, così da rendere meno necessaria ed insieme meno rischiosa la presenza incombente di questi apparati militari, e chiarirne i ruoli strategici.

Potrebbe essere tentata anche la via opposta: il controllo cioè e la riduzione degli armamenti nucleari e convenzionali nel Mediterraneo, auspicandosi così una diminuzione del livello di violenza e pericolosità dei conflitti. Molte proposte in questo senso sono state avanzate²⁴, nessuna però in grado di superare il problema politico di fondo. Un controllo degli armamenti navali, una denuclearizzazione del Mediterraneo, un registro e una riduzione delle vendite di armi ai paesi in guerra, un controllo delle vendite di materiale fissile e di tecnologia nucleare, sono tutte ipotesi in sé interessanti. Esse possono fino ad un certo punto essere direttamente concordate tra le superpotenze ma non possono in realtà sperare di essere applicate se il contesto politico dell'area non è tale da permetterlo. Fino a che avremo a che fare con regimi instabili, con aspri conflitti nazionali, e con pressanti richieste di armamenti (per di più in vari casi pagati profumatamente con preziosi petrodollari), gli stessi interessi delle potenze esterne saranno ambivalenti. Ai vantaggi di una cooperazione per controllare l'area esse dovranno contrapporre gli svantaggi della perdita degli alleati, o del controllo reciproco e del « droit de regard »: alle pressioni per il disarmo esse troveranno contrapposte altrettanto potenti pressioni per il riarmo. Una collaborazione tra superpotenze che prescindano dal contesto politico interno al Mediterraneo, presuppone un grado di coesione

²⁴ Vedi in particolare *Ciro Zoppo, Naval Arms control in the Mediterranean, California Seminar on Arms Control, 1975*; *Barry Blechmann The Control of Naval Armaments, The Brookings Institution, 1975.*

politica (anzi di condominio) che è del tutto fantasioso immaginare, e incoerente con l'attuale andamento della distensione. Al contrario le tensioni all'interno dell'area mediterranea si riflettono anche sul rapporto Usa-Urss e lo influenzano negativamente, allontanando ancora di più la prospettiva di simili accordi.

Né la convenienza politica ne è sempre chiara. Gli Usa hanno ancora oggi una prevalenza diplomatica strategica nel Mediterraneo, che non avrebbero alcun interesse a condividere con l'Urss, senza ottenere ben più sostanziali contropartite che il riconoscimento di alcuni comuni interessi. Tanto più che tali interessi sono differenti. Come è indicato al capitolo III di questo volume, l'Urss è in una situazione geo-strategica ben diversa dagli Usa e si proclama paese « mediterraneo ». Non vi è ragione di accedere a questa pretesa sovietica, che sconvolgerebbe l'intero equilibrio non solo mediterraneo, ma europeo. Ma d'altra parte sarebbe anche difficile (e dal punto di vista sovietico, assurdo) chiedere all'Urss di rinunciare a passare per il Mediterraneo, che resta una delle sue principali vie d'accesso agli oceani. Un controllo quantitativo o qualitativo degli armamenti navali delle superpotenze sarebbe a questo punto difficilissimo e probabilmente assurdo. Basta vedere in quale dispregio è praticamente caduta la convenzione di Montreux che regola il passaggio attraverso gli stretti turchi (persino il governo di Ankara non cerca più di limitare l'accesso sovietico al Mediterraneo, facendo ricorso a quello strumento diplomatico) per comprendere come tali soluzioni teoriche sono troppo lontane dai fatti della vita per essere credibili.

Tutto ciò non significa che non siano necessarie alcune iniziative est-ovest, e comunque un ripensamento sul ruolo e la qualità degli armamenti presenti nel Mediterraneo. Significa solo, a mio avviso, che tali decisioni vanno prese sulla base di considerazioni politiche, derivate dall'analisi di ciò che succede all'interno dell'area mediterranea. Se tali decisioni serviranno a rafforzare i potenziali fattori di stabilità interni all'area, allora anche più ambiziose politiche di controllo degli armamenti diverranno possibili.

Nei capitoli che seguono una serie di saggi cercherà di chiarire meglio queste caratteristiche della situazione mediterranea (e rivolgerà l'attenzione in particolare a due aree di possibile crisi: il Medio Oriente, visto nell'ottica americana, ed i Balcani, visti da un'ottica europea e quindi visti come attori di politica internazionale, nella proposta di estendere al Mediterraneo i principi della sicurezza e cooperazione in Europa, approvati nel 1975 ad Helsinki). Al termine cercheremo quindi di riprendere le fila di questo discorso, sul rapporto tra stabilità interna e politica militare.

I. L'uso politico della forza militare americana e sovietica nel Mediterraneo

L'11 novembre 1944 l'ambasciatore turco negli Stati Uniti, Mehmet Munir Ertegüm, morì a Washington. Un avvenimento non molto importante nel momento in cui le forze alleate dilagavano attraverso la Francia e l'Europa orientale verso la Germania, e Berlino e Tokio si avvicinavano alla loro Götterdämmerung. Sedici mesi più tardi, tuttavia, le spoglie dell'ambasciatore erano al centro dell'attenzione mondiale nel contesto di una classica azione di impiego dello strumento militare in funzione politica: il Dipartimento di Stato americano annunciò il 6 marzo 1946 che le spoglie dell'ambasciatore Ertegüm sarebbero state riportate in Turchia a bordo della « Missouri », la più potente nave da guerra della marina americana, la nave su cui il generale Douglas MacArthur aveva poco tempo prima accettato la resa del Giappone.

Tra la morte dell'ambasciatore e questo annuncio non solo era terminata la seconda guerra mondiale, ma la guerra fredda — anche se non ancora così definita — era iniziata. Oltre alle controversie che si erano sviluppate tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica per la Polonia, la Germania, l'Iran e altre zone, l'Unione Sovietica aveva avanzato rivendicazioni territoriali su due province turche nell'est e, a ovest, l'istituzione di una base nell'area dei Dardanelli.

Il 22 marzo 1946 la « Missouri » iniziò un lento viaggio dal porto

Questo saggio di Barry M. Blechman e Stephen S. Kaplan, della Brookings Institution di Washington (DC - Usa), è stato preparato per l'Iai, ed è basato su un lavoro di ricerca finanziato dalla Advanced Research Projects Agency del Dipartimento della Difesa americano (Office of Naval Research, Contract No. N00014-75-C140; Department of State, Contract No. 1722-520131). I punti di vista qui espressi sono unicamente degli autori e non rappresentano in alcun modo punti di vista ufficiali delle sunnominate agenzie e del governo americano. La traduzione è di Maurizio Cremasco.

di New York verso la Turchia. A Gibilterra il governatore inglese faceva portare a bordo una corona. Partita da Gibilterra il 31 marzo, con la scorta del cacciatorpediniere « Power », la « Missouri » venne raggiunta il 3 aprile nel Mediterraneo orientale dall'incrociatore leggero « Providence ». Infine, la mattina del 5 aprile la « Missouri » e la sua scorta gettarono le ancore nel porto di Istanbul¹.

Tutti capirono il significato di quell'evento con cui Washington ricordava esplicitamente ai russi e agli altri paesi che gli Stati Uniti erano una grande potenza militare, ed erano in grado di proiettare tale potenza all'esterno anche in aree così distanti.

Probabilmente non si saprà mai se la visita della « Missouri », o questa collegata ad altre azioni che seguirono, dissuase l'Unione Sovietica dall'assumere qualsiasi programmato o potenziale atteggiamento coercitivo. Ciò che è chiaro tuttavia, è che tale visita, come atto simbolico dell'appoggio americano alla Turchia nei confronti dell'Unione Sovietica, fu bene accolta e apprezzata dal governo, dalla stampa e, per quanto è dato sapere, dall'opinione pubblica turca.

Il rapporto dell'ambasciatore americano in Turchia al Dipartimento di stato asseriva che l'azione aveva indicato alla Turchia che « gli Stati Uniti hanno ora deciso che per i loro interessi in questa area è necessario opporsi ad ogni sforzo dell'Unione Sovietica di distruggere la indipendenza e l'integrità della Turchia »².

Sulla via del ritorno negli Stati Uniti, la « Missouri » visitò Atene, Napoli, Algeri e Tangeri. Senza dubbio la visita più importante fu quella ad Atene. Al di là delle controversie territoriali tra Grecia e Bulgaria e Albania, era evidente come la Grecia fosse matura per una rivoluzione e una guerra civile, diretta dal Partito comunista greco e appoggiata dagli stati confinanti del nord. La risposta degli ateniesi all'arrivo della « Missouri » il 10 aprile fu estremamente favorevole e ancora un volta il significato politico-militare della visita non andò perduto³.

Nel quarto di secolo successivo al trionfale viaggio della « Missouri » gli Stati Uniti mantennero una consistente presenza militare nell'area mediterranea, sufficiente a esercitare un'importante influenza sul corso degli eventi di quella regione. Lo sviluppo di questa presenza militare americana fu particolarmente evidente per la contemporanea diminuzione della potenza navale inglese. Anzi, per un certo

¹ Dal libro di bordo della « Missouri ».

² Dipartimento di stato americano, *Foreign Relations of the United States*, 1946: Volume 3: *The Near East and Africa* (Washington, DC US Government Printing Office, 1969), pag. 822. Cfr. anche: Stephen G. Xydis, *The Genesis of the Sixth Fleet*, US Naval Institute Proceedings, 84 (Agosto 1958), pp. 41-50.

³ Stephen Xydis, *Greece and the Great Powers, 1944-1947* (Salonico: Istituto per gli studi balcanici, 1963), pp. 180-88.

tempo la presenza militare americana in quest'area restò al di sopra di ogni contestazione. Ma i tempi cambiano!

Il 25 ottobre 1973, durante il conflitto mediorientale allora in corso, tre gruppi tattici di portaerei americane, pronte al combattimento iniziarono a convergere su una posizione a sud di Creta, attorniate a loro volta da una flotta sovietica che aumentò durante la settimana seguente fino a includere 57 unità da combattimento e sottomarini⁴. Altrove, la 3^a armata egiziana era stata circondata dalle forze israeliane sulla sponda occidentale del canale di Suez; solo poche ore prima il segretario generale del Pcus Breznev aveva inviato una esplicita nota al presidente Nixon. « Le dirò chiaramente » Breznev affermava « che se non vi sarà possibile agire insieme a noi in questo frangente, ci troveremo di fronte alla urgente necessità di considerare il problema di prendere unilateralmente le azioni appropriate »⁵.

Sul periodo 25-31 ottobre, l'allora capo di stato maggiore della marina americana ha in seguito affermato: « Dubito che unità della marina militare americana si siano trovate, dalla fine della seconda guerra mondiale, in una situazione più tesa di quella in cui si è trovata la VI flotta nel Mediterraneo in quella settimana »⁶.

In precedenza, durante il conflitto, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avevano trasportato per via aerea migliaia di tonnellate di armi e di equipaggiamenti a Israele, Egitto e Siria; aumentata la dimensione delle rispettive presenze navali; posto in stato di allerta le unità terrestri dei vicini teatri operativi.

Tre fatti emergono da questi eventi: primo, negli ultimi 30 anni l'area mediterranea è stata al centro dell'attenzione mondiale e di molte crisi, originate sia da sviluppi interni che da interessi esterni. Secondo, il Mediterraneo orientale è rimasto un'area di probabile conflitto tra le due superpotenze. Terzo, lo sviluppo di una forte presenza militare sovietica nell'area ha alterato radicalmente i calcoli politici e militari degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e degli stati mediterranei.

Tuttavia, sia pure attraverso il fermento degli ultimi 30 anni, né le unità americane, né quelle sovietiche si sono mai scambiate un colpo e, con l'eccezione della difesa aerea dell'Egitto da parte sovietica nel 1970, nessuna delle due superpotenze ha mai agito con la forza contro alcun paese della regione⁷. Ognuna di esse, però, ha usato in numerose

⁴ Elmo R. Zumwalt, jr., *On Watch*, (New York Quadrangle-New York Times, 1976), p. 447.

⁵ Citato in Marvin Kalb e Bernad Kalb, *Kissinger*, Boston, Little Brown and Co., 1974, p. 490.

⁶ Zumwalt, *op. cit.*, pp. 446-47.

⁷ Il punto più vicino ad un conflitto con un paese della regione cui gli Stati Uniti si trovarono fu il confronto tra truppe americane e jugoslave e tra unità americane e libanesi rispettivamente nel 1946 e nel 1958.

occasioni la sua presenza per raggiungere obiettivi politici; per esempio come strumento per influire sul comportamento dell'altra superpotenza o di altri paesi. In effetti, la presenza di forze militari americane e sovietiche nell'area è la conseguenza di questa volontà e ha raggiunto questi risultati.

Nel mantenere una presenza militare permanente nell'area, le superpotenze hanno continuamente cercato di rassicurare gli alleati e di dissuadere gli antagonisti, (ivi inclusa l'altra superpotenza). Lo spiegamento permanente di forze nella regione può inoltre fornire alle superpotenze una certa diffusa o generale influenza nell'area. Anche se impossibile da definire, molti dei comportamenti tra cui quelli politici e economici nella regione possono essere in implicita funzione della esistenza di queste rispettive presenze.

Come le superpotenze hanno usato le loro forze armate nell'area mediterranea per raggiungere specifici obiettivi politici in situazioni particolari? Quali livelli di forze sono stati utilizzati? E che cosa queste forze hanno fatto? Qual è stata la loro storia e che cosa ci si può aspettare nel futuro? È a queste domande che lo studio intende riferirsi. Nel considerarle lo studio si concentrerà principalmente sull'impiego delle forze armate da parte degli Stati Uniti piuttosto che da parte dell'Unione Sovietica. Durante tutta l'era post-bellica gli Stati Uniti sono stati la potenza militare dominante nel Mediterraneo. Gli Stati Uniti hanno anche usato le loro forze armate più frequentemente. E non vi è bisogno di sottolineare che sono disponibili più informazioni sul comportamento americano che su quello sovietico.

Tuttavia, prima di esaminare come le superpotenze hanno usato le loro forze armate per raggiungere obiettivi politici, è opportuno considerare lo sviluppo delle loro rispettive presenze militari nella regione.

La presenza militare americana

Rimandare in patria il corpo dell'ambasciatore turco a bordo della nave da guerra « Missouri » fu un abile atto di diplomazia. Forse più importante militarmente e, nel lungo periodo, politicamente, fu il dislocamento nel Mediterraneo nell'agosto del 1946 della portaerei « Franklin D. Roosevelt ». La sua sostituzione, in novembre, con la portaerei « Randolph » indicò la volontà di mantenere nell'area un gruppo tattico portaerei in grado di proiettare la potenza americana a terra in appoggio agli alleati degli Stati Uniti.

Mentre solo tre navi americane (l'incrociatore leggero « Providence » e due cacciatorpediniere) si trovavano nel Mediterraneo alla fine del 1945, alla fine del 1946 gli Stati Uniti mantenevano nell'area una portaerei e circa una dozzina di navi da guerra. In modo più im-

portante, tuttavia, questo sviluppo indicava lo stabilirsi di una presenza militare permanente nell'area, che negli anni seguenti fu ulteriormente incrementata nelle sue dimensioni.

La missione delle forze militari americane nell'area durante i trenta anni seguenti ha compreso:

1. Difesa del fianco sud della Nato.
2. Appoggio tattico alle operazioni terrestri della Nato.
3. Appoggio simbolico alle nazioni Nato del fianco sud.
4. Partecipazione alla dissuasione nucleare americana.
5. Dimostrazione di forza in caso di crisi.

Nel gennaio 1948 veniva fornito alla flotta un nuovo ruolo potenziale con l'aggiunta di un battaglione anfibio rinforzato di marines, che includeva allora la portaerei « Midway ». Il colpo di stato in Cecoslovacchia non era ancora avvenuto, né era ancora esplosa la prima crisi di Berlino. Ma nell'area mediterranea, Trieste era motivo di continua preoccupazione, la guerra civile greca infuriava e la Palestina era ancora in fiamme. Evidentemente Washington riteneva di dover essere in grado di sbarcare a terra, se necessario, almeno un numero limitato di truppe, sia per intervenire in un conflitto che per appoggiare una evacuazione.

A quella data, la forza dell'esercito americano sul continente era scesa da 2,8 milioni del 1945 a circa 100 mila uomini e praticamente tutte queste truppe erano dislocate in Germania. Le ultime truppe americane in Italia (2000 uomini) erano partite nel dicembre del 1947. Data la sua maggiore mobilità il battaglione di marines rappresentava una forza flessibile in grado di sostituire quelle truppe.

Negli anni seguenti e in relazione agli impegni americani verso la Nato, forze terrestri americane venivano rischierate in Italia. Queste unità attualmente includono il 1° battaglione aerotrasportato del 509° fanteria e il 2° battaglione del 30° artiglieria da campagna, ambedue di base a Vicenza. Queste unità dell'esercizio costituiscono le sole forze terrestri americane nell'area mediterranea.

Un ulteriore aumento delle dimensioni e delle capacità della VI flotta avvenne durante la guerra di Corea. Nonostante le urgenti necessità per la penisola coreana e per il Pacifico occidentale, nel settembre del 1950⁸ oltre 50 navi da guerra americane si trovavano nel Mediterraneo; un aumento ulteriore venne attuato almeno per un breve periodo nel 1951. In una prospettiva a più lungo termine lo sviluppo più importante fu che la flotta americana aumentò le sue capacità in modo stabile, passando da uno a due gruppi tattici di portaerei, in un momento in cui la presenza navale sovietica era ancora inesistente.

⁸ « The New York Times », 23 settembre 1950, p. 6.

Oltre questi due gruppi, che gli Stati Uniti hanno mantenuto nel Mediterraneo durante l'ultimo quarto di secolo, i soli velivoli tattici dislocati nell'area sono quelli del 401° stormo di base in Spagna, periodicamente rischierati a piccoli scaglioni in basi avanzate della Turchia e dell'Italia. Di stanza in Spagna sin dal 1965, il 401° stormo è attualmente operativo su velivoli F-4E⁹.

Oltre l'aumento a due gruppi tattici portaerei durante la guerra di Corea, una terza portaerei e altre unità navali normalmente operanti con la II flotta nell'Atlantico sono state talvolta aggregate alla VI flotta durante periodi di crisi; ma queste missioni sono state sempre di natura temporanea e non si sono mai protratte oltre il periodo di raffreddamento al termine delle crisi. Con lo stesso criterio nel corso di alcune crisi è stato inviato di rinforzo un secondo battaglione anfibio di marines. Forse una maggiore stabilità ha avuto invece l'assegnazione alla VI flotta di una portaelicotteri che ha fornito al battaglione di marines fisso di stanza nel Mediterraneo una capacità di attacco « verticale ».

TAB. 1 - Navi da guerra e ausiliarie della VI flotta al 1° gennaio 1971-1975.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Portaerei ¹	2	2	2	2	2	2
Incrociatori ²	2	2	2	2	1	1-3
Cacciatorpediniere ³	18	17	17	16	16	15-13
Motocannoniere ⁴	2	2	4	4	4	4
Navi per operazioni anfibie (inclusi portaelicotteri) ⁵	4	4	5	5	7	5
Ausiliarie	6	8	7	11	10	9
Totale	34	35	37	38	39	36

¹ Cva, Cvs, Cv

² Cg, Clg

³ Dlg, Ddg, Deg, De, Ff

⁴ Pg

⁵ Lka, Lpa, Lpd, Lph, Lsd, Lst

Fonte: Robert G. Weinland, *A Somewhat Different View of the Optimal Naval Posture*, p. 12. Presentato alle riunioni della Political Science Association americana, Chicago, Settembre 1976. Dati forniti dalla Marina Usa.

Nella tabella 1 è riportata la consistenza dei differenti tipi di unità navali presenti nell'area al 1° gennaio degli anni '70. Ciò che ne emerge è la uniformità sia nel numero totale delle navi, che nella loro

⁹ Cfr. Stephen S. Kaplan, *American Military Bases in Spain: Mission Alternatives and Spillovers*, « Public Policy », 22 (inverno 1974), pp. 91-108; anche *The Utility of Military Bases in Spain and Portugal*, « Military Review », 1977.

distribuzione qualitativa. Questi numeri sono rimasti relativamente costanti negli ultimi 25 anni¹⁰.

Sin dall'inizio degli anni '50 la VI flotta ha anche posseduto velivoli in grado di portare armamento atomico. I primi furono i P2V-3C « Neptunes » i quali, anche se non basati a bordo delle portaerei, erano in grado di decollarvi; un certo numero erano dislocati a Pt. Lyautey in Marocco e all'occorrenza, erano caricati per mezzo di gru a bordo delle portaerei della classe « Midway ». La difficoltà consisteva nel fatto che quando questi velivoli erano a bordo non vi era più spazio disponibile per i velivoli d'attacco di normale dotazione; per cui era necessaria una seconda portaerei che fornisse alla prima la difesa aerea. L'AJ-1 « Savage » fu il primo velivolo in grado di trasportare ordigni nucleari dislocato su una portaerei. Da allora i velivoli delle portaerei con capacità nucleare hanno compreso gli A-3D « Skywarrior », gli A-4 « Skyhawk », gli A-6 « Intruder ». All'inizio degli anni '60 questi velivoli furono inseriti nei piani nucleari strategici americani. Senza dubbio, ciò che è importante per Mosca e per gli altri membri del Patto di Varsavia è il fatto che la VI flotta possieda una capacità di attacco nucleare.

Sempre negli anni '50 gli Stati Uniti costituirono, come parte del Comando aereo strategico (Sac-Strategic Air Comand), la XVI forza aerea in Marocco e Spagna. I principali velivoli della XVI forza aerea erano bombardieri B-47. Le basi del teatro europeo erano necessarie dato il limitato raggio d'azione di questi velivoli. Ma le basi in Marocco vennero perse nel 1963 e, nel 1965, gli ultimi B-47 furono ritirati dalla Spagna. Tuttavia i B-47 vennero sostituiti per un certo tempo da una significativa aliquota di B-58, l'ultimo dei quali lasciò la Spagna nel 1968.

Ad ogni modo, gli Stati Uniti continuano a mantenere una presenza nucleare strategica nell'area grazie ai sottomarini nucleari armati di missili, il primo dei quali venne schierato nel Mediterraneo nel 1963. Oltre a giocare un ruolo nella pianificazione nucleare strategica americana, questi sottomarini hanno anche un ruolo politico, in quanto hanno sostituito i missili a gittata intermedia (Irbm) ritirati dall'Italia e dalla Turchia come conseguenza della crisi dei missili a Cuba; di qui la molto pubblicizzata visita del sottomarino « Sam Houston » a Izmir nell'aprile del 1963, nel momento in cui avveniva il ritiro degli Irbm americani dalla Turchia.

Per il supporto della VI flotta, dei sottomarini nucleari e delle altre unità militari americane nella regione, gli Stati Uniti mantengono

¹⁰ Dati forniti dal Dipartimento americano della marina, Centro storico navale, Divisione di storia navale.

un certo numero di infrastrutture in Spagna, Marocco, Italia, Grecia, Turchia e Cipro. L'assistenza fornita alle unità da combattimento americane da queste basi comprende informazioni elettroniche, comunicazioni, ricognizione marittima, riparazioni e rifornimento di alcuni generi di consumo. Nei primi anni della sua permanenza la VI flotta ha ampiamente usato le basi in Francia e Marocco. Oggi le basi più usate sono quelle in Italia e Spagna¹¹.

Infine, in riferimento al supporto in caso di crisi o in operazioni belliche è importante sottolineare il significato strategico dell'aeroporto di Lajes nelle Azzorre. Se viene escluso il transito attraverso il Nord Europa, Lajes è il punto di scalo in genere ritenuto necessario per i velivoli tattici e da trasporto americani in volo dagli Stati Uniti verso il Sud Europa o il Medio Oriente. Nel corso della guerra mediorientale del 1973 tutti i velivoli in volo dagli Stati Uniti verso Israele vennero fatti passare sulle Azzorre dove atterrarono o vennero riforniti in volo¹².

La presenza navale sovietica

La presenza navale sovietica nel Mediterraneo può essere discussa dividendola cronologicamente in quattro periodi: dal 1946 al 1953; dal 1954 al 1960; dal 1961 al 1963 e dal 1964 fino ad oggi¹³.

Nel primo periodo, negli anni dell'immediato dopoguerra fino a poco dopo la morte di Stalin, non si può parlare di presenza navale sovietica nel Mediterraneo. Naturalmente esisteva ben poco in quegli anni anche in termini di una marina militare sovietica; ma, in ogni caso, non sembrava esservi alcuna evidente preoccupazione o interesse nel mantenere una presenza, anche minima, nel Mediterraneo.

Il secondo periodo, 1954-1960, ha visto la crescita di una picco-

¹¹ Barry M. Blechman e Robert G. Weinland, *Die Bedeutung von Seesstützpunkten im Nuklearzeitalter* (« L'importanza delle basi navali nell'area nucleare »), « Europa Archiv », 31, (N. 18, 1976) pp. 577-88. Cfr. anche Jesse W. Lewis, jr., *The Strategic Balance in the Mediterranean* (Washington DC, American Enterprise Institute, 1976) pp. 18-33.

¹² Sul ponte aereo e sull'uso di Lajes Field durante la guerra del 1973, cfr. Comptroller General degli Stati Uniti, *Report to Congress: Airlift Operations of the Military Airlift Command During the 1973 Middle East War*, aprile 16, 1975; *Israel Airlift Flight Underscore C-5 Rapid Deployment Capability*, « Aviation Week and Space Technology », 99 (10 dicembre 1973), pp. 16-19. Ten. (J.G.) F. C. Miller (Usn) *Those Storm Beaten Ships Upon which the Arab Armies never Looked*, « US Naval Institute Proceedings », 101, (marzo 1975), pp. 18-25.

¹³ Cfr. Robert G. Weinland, *Soviet Transit of the Turkish Straits: 1945-1970 - An Historical note on the establishment and dimensions of the soviet naval presence in the Mediterranean* (Arlington, Va: Center for Naval Analyses, Professional Paper, n. 94, aprile 1972) p. 4.

la, ma regolarmente presente, forza nel Mediterraneo, anche se la sua componente piú numerosa era costituita da una squadriglia di sottomarini. Mentre quest'ultima era diretta, sul piano militare, a contrastare la VI flotta, tali schieramenti erano usati politicamente per dimostrare la propria presenza nell'area e per fare visita ai porti. La prima visita a un porto arabo avvenne durante la crisi del 1957 tra Siria e Turchia, quando l'incrociatore « Zhdanov » e il cacciatorpediniere « Svobodin » fecero una visita di 10 giorni a Latakia, mentre sia la stampa sovietica che siriana esaltavano la potenza militare sovietica e criticavano le capacità della VI flotta ¹⁴.

Di maggiore importanza fu la costituzione nel 1958 di una base di appoggio logistico per i sottomarini sovietici a Valona in Albania. Mentre l'interesse e il coinvolgimento sovietico nel Medio Oriente andavano crescendo, l'aumento delle dimensioni della flotta sovietica in termini oceanici durante quegli anni fornì a Mosca uno strumento di natura flessibile e emblematico della crescente potenza e influenza sovietica.

Tuttavia il principale motivo per tale spiegamento fu probabilmente quello della difesa strategica e della dissuasione, in quanto i velivoli americani della VI flotta erano in grado di trasportare armi nucleari e avevano un raggio d'azione sufficiente a raggiungere il territorio sovietico. In verità, questi velivoli continuarono a far parte durante tutti gli anni '50 della forza strategica degli Stati Uniti.

Nel 1961, dopo sette anni di crescita, la presenza navale sovietica improvvisamente si ridusse, non a causa di un mutamento delle capacità militari sovietiche o di un poco probabile mutamento di politica. La ragione piú probabile per il ridotto livello della presenza sovietica, che si protrasse fino al 1963, fu la perdita della base di Valona, una conseguenza poco notata ma di importanza non trascurabile della spaccatura cino-sovietica già iniziata nel mondo comunista. La perdita di questa base incise particolarmente sullo spiegamento nel Mediterraneo di sottomarini sovietici.

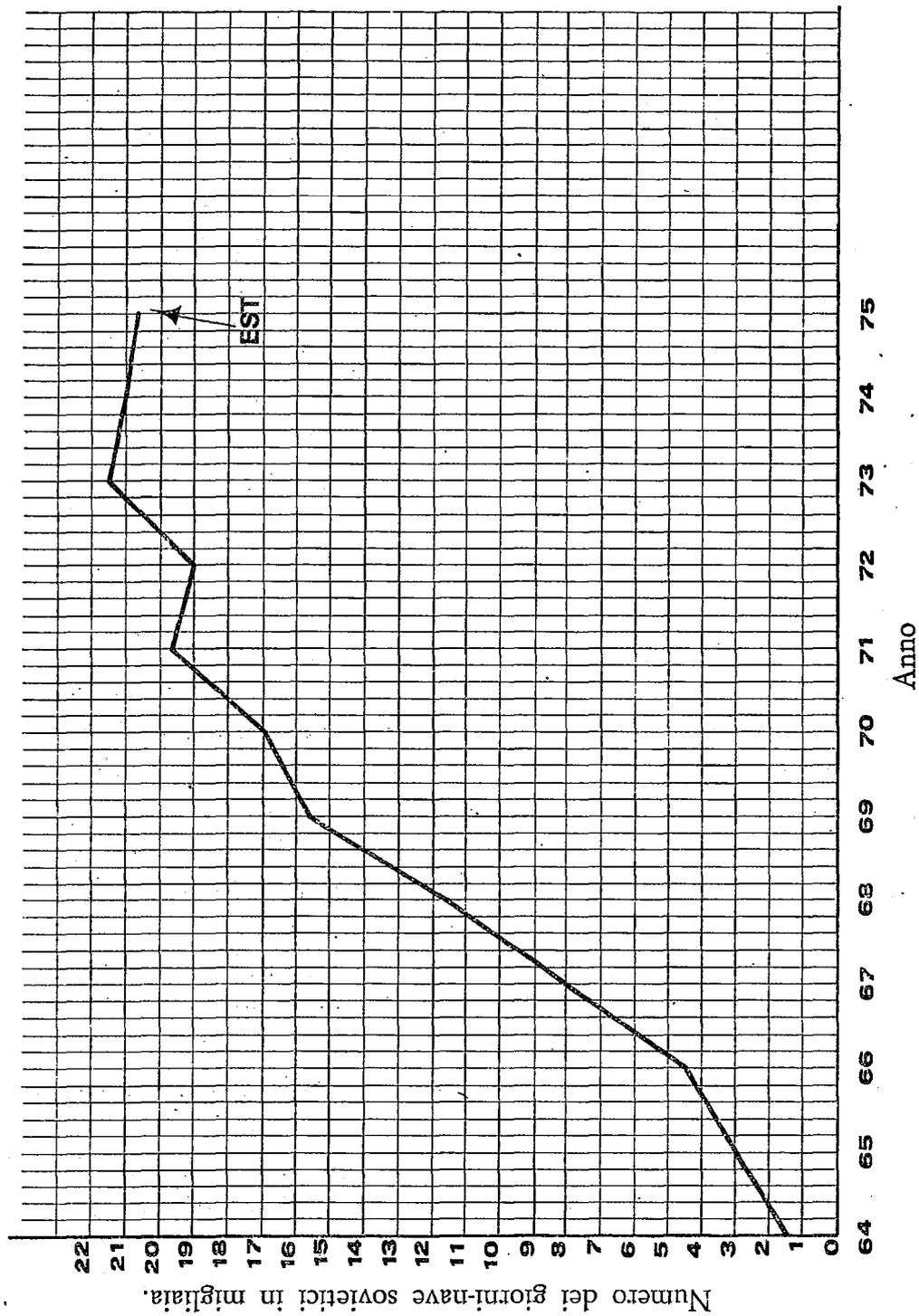
La presenza stabile di navi sovietiche nel Mediterraneo iniziò nel 1964, in coincidenza con la crisi di Cipro. Tra il 1964 e il 1971 il numero dei giorni-nave sovietici nel Mediterraneo aumentò da 1.500 a 19.000 ¹⁵. Un punto intermedio importante fu il conflitto mediorientale del 1967, durante e dopo il quale la presenza navale sovietica

¹⁴ George S. Dragnich, *The Soviet Union's Quest for Access to Naval Facilities in Egypt Prior to the June War of 1967* (Arlington, Va: Center for Naval Analysis, Professional Paper, n. 127, 1974), pp. 10-11.

¹⁵ Robert G. Weinland, *Soviet Naval Operations - Ten Years of Change* (Arlington Va: Center for Naval Analysis, Professional Paper n. 125, agosto 1974), p. 3; aggiornato da R. G. Weinland. Un giorno-nave è l'equivalente di una giornata passata nelle acque del Mediterraneo di un qualsiasi tipo di nave militare.

FIG. 1.

Giorni-Nave sovietici nel Mediterraneo, 1964-1975.



Fonte: Robert G. Weinland « Soviet Naval Operations - Ten years of change » (Arlington, Va.: Center for naval analyses, professional paper n. 125, agosto 1974), pag. 3. Aggiornamento da R. G. Weinland. Un giorno-nave equivale alla presenza nel Mediterraneo di una nave da guerra o ausiliaria per un giorno.

aumentò drasticamente di dimensioni (vedi fig. 1). Questo aumento rallentò solo nel 1972, cinque anni dopo la guerra di giugno e più di un anno dopo il cessate il fuoco dell'agosto 1970. La flotta sovietica raggiunse un nuovo massimo nel 1973 durante la guerra di ottobre; dopo di allora il numero delle sue navi si è sostanzialmente stabilizzato.

L'attività navale sovietica nel Mediterraneo ha rappresentato nello ultimo decennio quasi il 50% del numero totale dei giorni- nave della intera marina sovietica in tutti i mari del mondo¹⁶. Ciò sembrerebbe una chiara indicazione dell'importanza che Mosca attribuisce alla regione e forse alla presenza militare americana nella stessa zona. L'attuale consistenza « normale » della V squadra o della flotta sovietica nel Mediterraneo è rappresentata nella tabella 2.

La flotta sovietica del Mediterraneo conta attualmente cinquanta o più unità, circa la metà navi da guerra e sottomarini. Di solito essa include da 2 a 4 incrociatori e da 9 a 12 cacciatorpediniere o altre unità di scorta. Una delle due portaelicotteri sovietiche (che sono impiegate per la lotta contro i sommergibili) è di frequente presente nel Mediterraneo. Rinforzi in caso di crisi sono sempre possibili. Rinforzi in tempo di guerra sarebbero più difficili, tuttavia, non impossibili¹⁷. Altre forze sovietiche che potrebbero influire sull'esito di un conflitto del Mediterraneo comprendono un elemento molto importante, cioè i velivoli d'attacco basati vicino al Mar Nero. Questi velivoli potrebbero rappresentare una considerevole minaccia per le forze navali di superficie americane operanti entro il loro raggio d'azione.

Alla forza navale sovietica nel Mediterraneo sembrano assegnate tre missioni di carattere generale: effettuare operazioni preventive o di difesa contro i sottomarini nucleari americani e contro la VI flotta nel contesto di un conflitto imminente o già scoppiato tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica; premunirsi contro o ridurre l'influenza politica di movimenti o attività particolari della VI flotta durante crisi che coinvolgano gli alleati degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica; proiettare l'immagine della potenza sovietica in funzione, in genere, di un aumento dell'influenza sovietica nell'area.

Non vi è ragione nel cercare di determinare « l'equilibrio » tra la VI flotta e la V squadra. Le loro missioni militari sono totalmente differenti; la VI flotta è interessata a mantenere aperte le rotte marittime e a proiettare la propria forza sulla terra ferma; la V squadra dovrebbe invece impedire il raggiungimento di questi obiettivi. In breve, la flotta sovietica del Mediterraneo ha il compito in termini bellici di

¹⁶ Weinland, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷ Cfr. Barry M. Blechman, *Toward a New Consensus in US Defense Policy* in Henry Owen and Charles L. Schultze (Ed.), *Setting National Priorities: The Next Ten Years* (Washington DC: The Brookings Institution, 1976), p. 75.

TAB. 2 - *Composizione « normale » della squadra sovietica nel Mediterraneo.*

Sottomarini			
8-10	armati con siluri		
2-3	armati con missili di crociera		
		Totale sottomarini	10-13
Navi da guerra			
2-4	incrociatori		
9-12	cacciatorpediniere		
2-3	dragamine		
1-3	navi per operazioni anfibiae		
		Totale navi da guerra	14-22
Ausiliarie			
18-20	navi appoggio (per rifornimento, riparazioni, ecc.)		
5-6	navi per sorveglianza e ricerca		
		Totale ausiliarie	23-26
		Forza « normale » della squadra	47-61

Fonte: Robert G. Weinland, monografia ancora senza titolo (Washington DC: The Brookings Institution, di prossima pubblicazione).

Dati: Ufficio del Capo di Stato Maggiore della Marina, *Understanding Soviet Naval Developments: Background Material for Addressing Soviet Naval Developments by US Naval Personnel*, Aprile 1974, p. 11 (Un'edizione aggiornata pubblicata nell'aprile 1975 dal Printing Office del governo americano, fornisce dei numeri leggermente differenti per i dragamine (1-3) per le navi appoggio (15-20) e quindi per il totale della forza « normale » (43-61). Con un'eccezione, i dati dell'edizione precedente sono piú vicini (e quindi probabilmente piú rappresentativi) alla situazione ante-guerra 1973, per cui sono stati qui adottati. L'eccezione si riferisce alla forza dei sottomarini armati di siluri che si sono stabilizzati ad un piú alto livello dopo la guerra di ottobre di quello considerato normale prima della guerra.

contrastare le forze americane e non quello di assicurare il controllo del mare o di proiettare la propria potenza a terra.

Può la V squadra compiere la sua missione di guerra e, in particolare, è in grado di neutralizzare, se non di affondare, le portaerei americane nel Mediterraneo? Cercare di rispondere a questa domanda è al di là degli obiettivi di questo studio; tuttavia il semplice fatto che questa domanda sia stata posta è già di grande importanza, per stabilire il successo del ruolo non bellico della forza navale sovietica. Piú aumenta la percezione della capacità militare della forza sovietica nei confronti delle forze americane, maggiore è la probabilità che le azioni sovietiche nel corso di una crisi inibiscano le azioni americane e influenzino le valutazioni degli alleati degli americani e dei sovietici; di conseguenza è tanto piú probabile che la presenza di navi sovietiche nel Mediterraneo, anche in periodi non di crisi, le loro esercitazioni e le visite ai porti suggeriscano sempre piú un'immagine di forza reale e non fittizia.

Certamente, la flotta sovietica inibisce in parte il comportamento degli Stati Uniti in caso di crisi. Mentre l'aumentata preoccupazione degli ammiragli americani può essere facilmente documentata, per noi è sufficiente sottolineare l'esperienza della guerra del 1973 paragonata a quella, per esempio, della crisi libanese del 1958. Nonostante le manovre organizzate dalle forze sovietiche ai confini della Turchia con la Bulgaria, la situazione libanese non presentava sostanzialmente alcun rischio¹⁸; quella del 1973 fu invece una situazione di acuto pericolo. Almeno della stessa importanza è il fatto che questa valutazione potrebbe essere stata condivisa dagli alleati dell'Unione Sovietica.

Attualmente, l'Unione Sovietica non ha truppe o forze aeree negli stati del Mediterraneo. Inoltre, non vi sono forze sovietiche dislocate in Romania o Bulgaria, anche se quest'ultima può essere considerata un sicuro alleato dei sovietici. Di particolare importanza per la Turchia, tuttavia, sono quelle forze mantenute nell'area che i sovietici identificano come il settore meridionale dell'Europa, che include i distretti militari di Odessa, del Caucaso settentrionale e del Transcaucaso. Queste forze sono state stimate in 244 mila uomini, 4400 carri armati e 550 velivoli tattici¹⁹. Le manovre di queste forze in quelle aree durante le crisi hanno storicamente rappresentato una seria preoccupazione per Ankara.

Di particolare significato per la Jugoslavia sono le quattro divisioni sovietiche (di cui due corazzate) dislocate in Ungheria, anche se queste forze, da sole, non possono costituire una seria minaccia. Ciò che rappresenterebbe un reale pericolo sarebbe un nuovo arrivo di forze sovietiche in Romania: specialmente se ciò dovesse avvenire prima o in concomitanza con la crisi di successione o lo sviluppo di altre crisi alla morte di Tito. Ma le forze sovietiche summenzionate sono solo quelle attualmente dislocate in quelle aree. In caso di crisi potrebbero essere rinforzate e potrebbero avere l'appoggio di altre forze dei paesi del Patto di Varsavia.

Forse di maggiore interesse, almeno dal conflitto mediorientale del 1973, è la capacità sovietica di trasportare rinforzi agli alleati per via aerea. Le forze sovietiche attualmente comprendono sette divisioni aviotrasportate e circa 800 velivoli da trasporto a medio (AN-12) e a lungo raggio (AN-22 e IL-76)²⁰.

¹⁸ « The New York Times », 20 luglio 1958, p. 11.

¹⁹ R. Meller, *Expensive Luxury or Painful Necessity? Europe's New Generation of Combat Aircraft*, Part I, « International Defense Review », 8 aprile 1975, p. 180.

²⁰ « The Military Balance », 1976-1977, (London, International Institute for Strategic Studies, 1976) pp. 8-10. Cfr. anche: Robert P. Berman, *Soviet Air Power: Trend and Implications* (Washington, D C, The Brookings Institution, 1977, di prossima pubblicazione).

Questi velivoli sono in grado di trasferire, in una sola volta, una intera divisione completamente equipaggiata. Durante la guerra di ottobre tutte e sette le divisioni vennero poste in un elevato stato di allerta. Un più alto grado di preparazione al combattimento fu evidente per gli apprestamenti di tre di queste divisioni; e in seguito allo accerchiamento della terza armata egiziana sembrò che una di esse venisse effettivamente preparata per un immediato spostamento. Da notare inoltre per il suo potenziale significato nel futuro, che i sovietici ottennero da Belgrado l'autorizzazione ad utilizzare lo spazio aereo jugoslavo²¹.

Infine, occorre considerare la dislocazione nel 1970 di velivoli, di missili superficie-aria e di personale sovietici, in difesa dell'Egitto, contro le operazioni aeree israeliane nell'area del delta del Nilo. Prima del cessate il fuoco dell'agosto 1970, piloti sovietici su velivoli sovietici si scontrarono con le forze aeree israeliane, e personale sovietico si assunse la direzione e l'impiego del sistema di difesa aereo egiziano. Nelle parole di un osservatore: « Al momento del cessate il fuoco in agosto, l'Egitto si era trasformato in una zona "speciale" della difesa aerea sovietica »²². I velivoli, i piloti e il personale di terra sovietico lasciarono l'Egitto nel 1972 e per il 1976 tutto il personale militare sovietico era espulso²³. Rimane comunque il fatto che personale sovietico ha partecipato a operazioni belliche nell'area in passato e potrebbe farlo nuovamente.

L'uso delle forze armate come strumento politico da parte degli Stati Uniti

La restante parte di questo studio si concentrerà principalmente sull'uso, da parte degli Stati Uniti, delle sue forze armate per influire sugli eventi dell'area mediterranea. Ci interesseremo quindi dell'impiego delle forze armate americane nell'area mediterranea per influenzare avvenimenti in altre parti del mondo. Infine, verrà considerato il

²¹ « Aviation Week and Space Technology », 19 (19 novembre 1973), pp. 14-15.

²² Berman, di prossima pubblicazione. Di interesse storico, nel 1951 velivoli tattivi sovietici vennero probabilmente rischierati in Albania per aiutare a intercettare velivoli di fuorusciti che tentavano di lanciare manifestini e rifornimenti in appoggio alla guerriglia. « The New York Times », 31 marzo 1951, p. 5 e 28 dicembre 1951, p. 2. Al di fuori dell'Europa dell'Est forze da combattimento sovietiche vennero anche rischierate nello Yemen nel 1967, nel Sudan nel 1971 e in Iraq nel 1974.

²³ Tra il 1967 e il 1972 l'Unione Sovietica sviluppò in Egitto un importante complesso di opere di appoggio per la V squadra, compreso un cantiere navale in Alessandria, di grande utilità.

comportamento sovietico relativo a tale impiego.

L'attenzione verrà così concentrata sull'uso delle forze armate come strumento politico, cioè come strumento di diplomazia. Si può notare che gli Stati Uniti hanno impiegato spesso le loro forze armate dalla fine del secondo conflitto mondiale e in un'ampia gamma di modi. La maggior parte di questi impieghi ha avuto una dimensione politica; cioè ha potuto con molta probabilità e almeno per certa misura, influire sulle percezioni e i comportamenti dei leaders politici di paesi stranieri. Ci interesseremo qui solo di quegli impieghi delle forze armate che rientrano nella seguente definizione: « Un impiego politico delle forze armate avviene quando una o più componenti delle varie armi compiono azioni concrete come parte di un tentativo deliberato delle autorità nazionali di influire, o di prepararsi a influire sullo specifico comportamento dei responsabili di un altro paese senza entrare in un contesto di progressiva violenza ».

Nell'adottare questa definizione si escludono come impiego politico delle forze armate: la partecipazione a un conflitto; la difesa diretta delle proprietà, dei cittadini, delle posizioni militari degli Stati Uniti; la presenza continuata di forze in un'area; le attività di routine delle forze armate (per esempio, esercitazioni, manovre e la maggior parte delle visite ai porti); l'appoggio fornito normalmente ai governi stranieri (per esempio, aiuti in caso di disastri); evacuazioni; assistenza militare.

In tutto il mondo, i responsabili della politica americana hanno impiegato le forze armate nei termini della precedente definizione in 215 occasioni tra il 1° gennaio 1946 e il 31 ottobre 1975 (una data arbitraria necessariamente posta come limite della nostra ricerca)²⁴. 55 di queste azioni, cioè un quarto del totale, sono da porre essenzialmente in relazione ad avvenimenti accaduti nell'area mediterranea; per altri otto episodi avvenuti in altre aree, le forze armate americane nel Mediterraneo sono state usate in appoggio all'azione politica. Nell'appendice A sono elencati 63 di questi eventi, che sono materia della nostra analisi.

Periodo e luogo degli eventi

Inizialmente nel dopoguerra le forze armate dislocate dal governo americano nel Mediterraneo avevano lo scopo di contrastare la po-

²⁴ Questi eventi sono stati accertati sulla base dell'esame di un'ampia gamma di fonti, inclusi (a) i resoconti ufficiali delle forze armate americane, come la storia delle varie flotte; (b) cronologia degli eventi internazionali, come quella riportata dal « Middle East Journal »; (c) elenchi delle attività militari americane preparati dai dipartimenti del governo americano e da altri ricercatori.

tenza sovietica e l'influenza comunista nei Balcani e in Italia. Situazioni preoccupanti erano le minacce sovietiche alla Turchia, gli sviluppi verificatisi prima e durante la guerra civile in Grecia, il problema di Trieste e gli avvenimenti interni italiani. Praticamente tutte queste situazioni si erano concluse positivamente secondo il punto di vista americano al momento dello scoppio della guerra di Corea.

Oltre alla visita della « Missouri », altre navi da guerra americane incluse le portaerei « Franklin D. Roosevelt », « Randolph » e « Leyte » visitarono intenzionalmente negli anni 1946-47 vari porti greci e turchi. Analoghe iniziative precedettero le elezioni del febbraio in Italia. Una situazione ancora piú tesa fu quella di Trieste e delle relazioni tra Stati Uniti e Jugoslavia. In effetti, nell'agosto 1946 Belgrado si rendeva responsabile dell'atterraggio forzato di un velivolo americano in Jugoslavia e dell'abbattimento di un secondo²⁵. In risposta a questi e altri atti da parte jugoslava furono effettuate visite al porto di Trieste, fu istituito il pattugliamento dell'Adriatico e rinforzato il confine tra Italia e Jugoslavia.

Il problema di Trieste non veniva risolto fino al 1954²⁶, ma la rottura tra Unione Sovietica e Jugoslavia nel 1948 e poi i movimenti di forze sovietiche vicino ai confini jugoslavi nel 1949 e 1951, diminuirono le probabilità di provocazioni da parte di Belgrado. Infatti nel dicembre 1951 dopo che gli Stati Uniti avevano iniziato ad aiutare la Jugoslavia sul piano economico e militare, il maresciallo Tito veniva accolto sulla portaerei « Coral Sea » in navigazione, accompagnata da una completa forza d'impiego. Gli Stati Uniti non minacciavano piú la Jugoslavia per le questioni della Grecia e di Trieste, bensí l'appoggiavano nei confronti dell'Unione Sovietica.

Dopo la paura del 1951 per il problema jugoslavo, le forze americane del Mediterraneo furono poco usate in termini di specifici obiettivi politici, sia all'interno che all'esterno della regione, fino al 1956 (vedi fig. 2), quando i fermenti determinati dalla rivoluzione egiziana e dal nazionalismo arabo arrivarono ad ebollizione nel Medio Oriente. La capacità della Gran Bretagna di controllare gli eventi era allora in rapido declino. Nello stesso tempo Washington diveniva sempre piú preoccupata circa le intenzioni del presidente Nasser, il suo seguito nel mondo arabo e la crescente influenza sovietica nell'area.

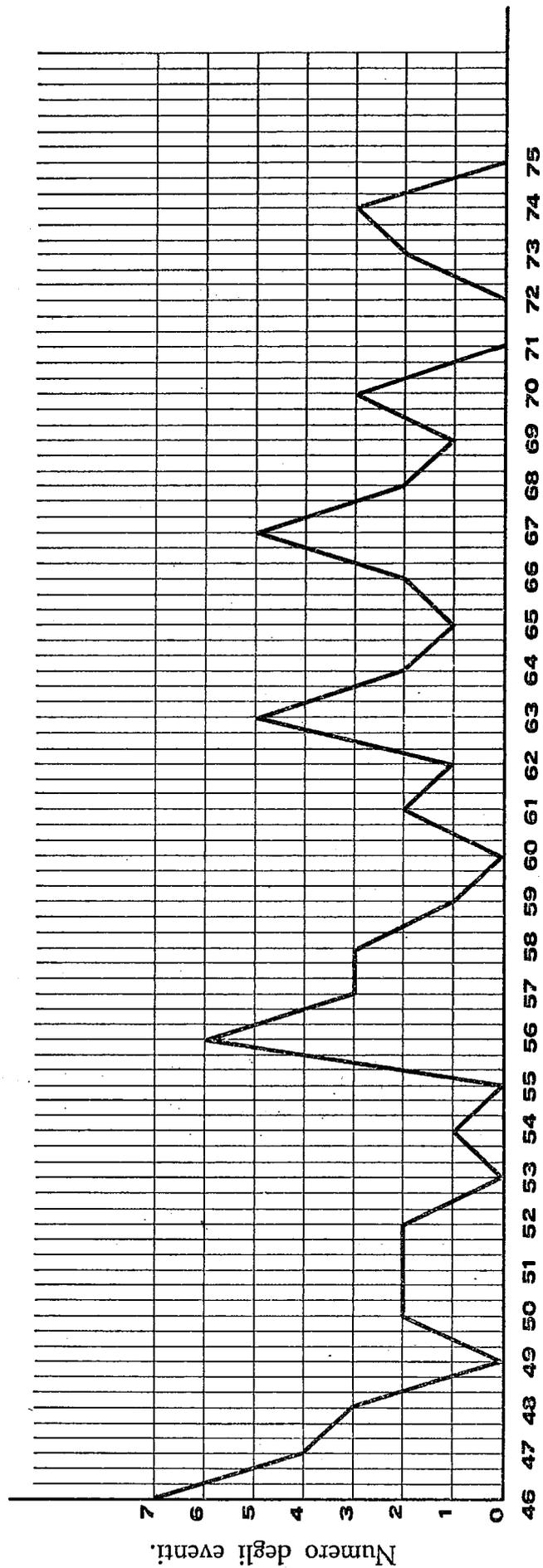
In precedenza, le sole attività politico-militari americane nel Medio Oriente erano state numerose e selezionate visite navali in Libano (nel 1946, 1950 e 1952), e le azioni collegate al conflitto palestinese nel 1948. Queste ultime avevano compreso l'organizzazione di un pat-

²⁵ Ambedue i velivoli americani erano disarmati.

²⁶ Al termine della controversia, 4000 soldati americani e 2000 soldati inglesi vennero ritirati da Trieste.

FIG. 2.

Numero per anno degli eventi nei quali le forze armate americane sono state impiegate come strumento politico nell'area mediterranea, 1946-1975.



Anno

tugliamento con un incrociatore e l'assegnazione al mediatore delle Nazioni unite, conte Folke Bernadotte, di diversi velivoli da trasporto e un certo numero di marines.

All'inizio del 1956, gli Stati Uniti istituirono il pattugliamento del Mar Rosso e, in seguito all'allontanamento da parte di re Hussein del generale Glubb Pasha e al deterioramento delle relazioni tra Gran Bretagna e Giordania, unità della VI flotta venivano schierate nel Mediterraneo orientale. Un più stabile coinvolgimento americano si verificò, tuttavia, durante la crisi che seguì la nazionalizzazione del canale di Suez da parte di Nasser e lo scoppio del conflitto. Come reazione agli sviluppi seguiti all'attacco iniziale israeliano, gli Stati Uniti dislocarono nel Mediterraneo tre portaerei (« Randolph », « Coral Sea » e « Antiedim ») e altre due (« Francklin D. Roosevelt » e « Forrestal ») nello Atlantico orientale. Le unità di marines all'interno e all'esterno dell'area vennero poste in stato di allerta, si evacuarono i cittadini americani e all'apice della crisi quando Mosca minacciò la Gran Bretagna, la Francia e Israele, venne messo in allarme il Comando aereo strategico e i velivoli vennero schierati nelle basi avanzate. Dal 1956 il centro delle azioni militari americane è stato il Mediterraneo orientale, cioè Egitto, Israele, Giordania, Libano e Siria (vedi tab. 3)²⁷.

TAB. 3 - Numero degli eventi suddivisi per periodo e località.

	Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria	Cipro, Grecia, Turchia	Italia, Jugoslavia	Altre nell'area mediterr.	Totale nell'area mediterr.	Num. totale nel quale le forze Usa nel Med. sono state usate al di fuori di tale area	Totale generale	Percentuale del totale
1946-50	3	6	5	—	14	2	16	25,4
1951-55	1	1	2	1	5	—	5	7,9
1956-60	11	—	—	1	12	1	13	20,6
1961-65	2	5	—	—	7	4	11	17,5
1966-70	8	2	—	2	12	1	13	20,6
1971-75	4	1	—	—	5	—	5	7,9
Totale	29	15	7	4	55	8	63	100,0
Percentuale del totale	46,0	23,8	11,1	6,3	87,3	12,7	100,0	

* La Giordania è considerata concettualmente uno stato regionale.

²⁷ La Giordania è considerata concettualmente uno stato di quella regione.

Nei primi dieci anni del dopoguerra, i tre-quarti delle azioni americane nella regione sono da mettere in relazione a problemi che si sono sviluppati nei Balcani e in Italia. Da allora quasi altrettanti sono stati collegati al conflitto arabo-israeliano e agli sviluppi interni dei quattro stati arabi già nominati; in particolare Giordania e Libano. Un altro gruppo di eventi dal 1956 in poi si è verificato in relazione a Cipro. Per esempio, durante la crisi cipriota del 1974 una forza d'impiego comprendente la portaerei « Forrestal » e la portaelicotteri « Inchon » stabilì una presenza navale nei pressi di Cipro. Nel frattempo, la portaerei « America » ritardava il suo previsto rientro negli Stati Uniti mentre la « Indipendence » che doveva sostituirla si dirigeva verso l'area della crisi. Anche un battaglione dell'esercito di stanza in Italia fu messo in stato d'allarme. Così negli ultimi vent'anni, gli eventi a cui le forze armate americane hanno partecipato in relazione a fatti accaduti ai limiti del Mediterraneo orientale, sono in rapporto di 5 su 6 nell'area mediterranea.

Nel trentennio esaminato solo quattro azioni americane possono essere correlate a stati della regione che non siano quelli già menzionati. Tutte queste azioni furono di limitato significato. Per esempio una compagnia di marines fu aerotrasportata a Port Lyautey nel Marocco per difendere la base americana quando si sviluppò uno stato di tensione tra Marocco e Francia durante la crisi di Suez del 1956. In un altro caso le unità navali americane vennero messe in allarme (e forse rischierate) come reazione agli sviluppi politici in Libia nel 1969.

Tuttavia, dalle elezioni italiane del 1948 e dopo la soluzione del problema di Trieste, le forze armate americane sono state raramente impiegate per conseguire specifici obiettivi politici nell'area del Mediterraneo centrale e occidentale. Chiaramente il centro dell'attività è stato il lato orientale. La predominanza del Medio Oriente e dei Balcani è ancora più evidente se si considera il numero degli eventi a cui i singoli stati hanno partecipato. Nove stati della regione hanno partecipato a 6 o più eventi. Tutti, fatta eccezione per la Francia, sono stati balcanici o mediorientali (vedi tab. 4).

Degli otto eventi non-regionali, cinque sono da collegare a problemi di sicurezza in Europa (cioè, Berlino 1948, 1959, e 1961; la paura di un conflitto nel 1951 e la Cecoslovacchia nel 1968); un sesto fu la crisi missilistica di Cuba nel 1962. Gli altri due eventi, ambedue di natura relativamente minore, sono riferibili al Kuwait (1961) e allo Yemen (1963).

Alla luce di quanto sopra, si può affermare per prima cosa che se il motivo principale per la presenza di forze armate americane nell'area Mediterranea è stata la preoccupazione della difesa militare della Nato dall'Unione Sovietica, tali forze sono state impiegate per appoggiare

TAB. 4 - *Stati mediterranei che hanno partecipato a 6 o piú eventi.*

Stato	Numero degli eventi a cui uno stato ha partecipato	Percentuale degli eventi a cui uno stato ha partecipato
Egitto	14	22.2
Israele	13	20.6
Turchia	12	19.0
Giordania	10	15.9
Jugoslavia	10	15.9
Grecia	10	15.9
Libano	9	14.3
Siria	9	14.3
Francia	7	11.1
Cipro	6	9.5

questo obiettivo in casi particolari poco frequentemente; ciò, che non significa negare il loro ruolo come componenti della forza deterrente. Mentre forse la partecipazione a tale ruolo era assicurata dalla loro semplice presenza nell'aerea, le forze armate americane, quando impiegate per scopi specifici sono state utilizzate principalmente nel contesto delle crisi politiche e militari all'interno e tra gli stati del Mediterraneo, piuttosto che nei confronti della minaccia sovietica alla sicurezza europea, escluse naturalmente le minacce dirette alla Grecia, alla Turchia e alla Jugoslavia prima della morte di Stalin.

Situazione politica

La situazione politica si riferisce alla natura degli eventi esterni o delle relazioni tra stati verso cui l'impiego delle forze armate americane era diretto. I 63 eventi esaminati sono stati divisi in due categorie; quelli essenzialmente di natura interna a uno stato e quelli essenzialmente internazionali. Questi ultimi sono stati ulteriormente divisi in categorie sulla base della partecipazione o meno degli Stati Uniti come protagonisti principali nel particolare evento o sulla base delle relazioni che hanno condotto all'impiego delle forze armate americane. Le tabelle 5 e 6 indicano la percentuale degli eventi per ognuna di queste categorie secondo i diversi periodi di tempo e la località.

Nel complesso, sette su ogni dieci eventi hanno avuto carattere internazionale e 5 di questi sette hanno inizialmente coinvolto altri stati, e non gli Stati Uniti; cosí gli Stati Uniti sono stati direttamente interessati sin dall'inizio solo a 2 su ogni 10 eventi. Tre su ogni 10 sono stati invece di natura interna a un singolo stato. Tali eventi interni sono

TAB. 5 - *Distribuzione degli eventi per periodo e situazione politica: percentuale del totale per periodo di tempo.*

	Stati Uniti non direttamente coinvolti	Internazionali Stati Uniti direttamente coinvolti	Interni agli stati
1946-55	47.6	23.8	28.6
1956-65	41.7	25.0	33.3
1966-75	66.7	11.1	22.2
Tutti gli anni	50.8	20.6	28.6

TAB. 6 - *Distribuzione degli eventi per situazione politica e località: percentuale del totale per località.*

	Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria	Cipro, Grecia, Turchia	Italia, Jugoslavia	Altre nell'area mediterr.	Totale nell'area mediterr.	Num. totale nel quale le forze Usa nel Med. sono state usate al di fuori di tale area	Totale generale
Tra stati ^a	58.6	46.7	57.1	25.0	46.0	37.5	50.8
Stati Uniti direttamente coinvolti	6.9	13.3	28.6	75.0	14.3	50.0	20.6
Interni agli stati	34.5	40.0	14.3	—	27.0	12.5	28.6

^a Tra stati diversi dagli Stati Uniti.

stati piú frequenti nel periodo 1956-65, gli anni in cui i fermenti all'interno del mondo arabo erano piú acuti e in cui le lotte tra le comunità di Cipro scoppiarono durante la conquista della sua indipendenza. Nel periodo 1966-75 la frequenza degli eventi di carattere interno fu molto minore. I due-terzi degli eventi tra il 1966 e il 1975 furono di natura internazionale e inizialmente interessarono le relazioni tra stati diversi dagli Stati Uniti. Di particolare importanza gli eventi che hanno coinvolto le relazioni tra Israele e i paesi confinanti.

Gli eventi in cui gli Stati Uniti hanno risposto militarmente a un attacco o ad aperte minacce contro cittadini, proprietà o forze armate americane sono stati poco numerosi; nessuno si è verificato nel periodo 1966-75 ²⁸.

²⁸ Una parziale eccezione è stato l'impiego di forze armate americane durante il conflitto giordano nel 1970. Si ricorderà che poco prima di tale conflitto tre velivoli di linea, incluso un velivolo della Twa, furono dirottati e fatti atterrare su una pista deserta in Giordania. La reazione americana a questo evento fu tuttavia presto assorbita nel conflitto giordano.

Gli eventi interni agli stati sono stati inoltre divisi in: (a) guerre civili e insurrezioni, (b) disordini interni e lotte civili, (c) recenti colpi di stato e (d) recenti o imminenti mutamenti costituzionali di governo. Almeno tre quarti degli eventi cadono nelle prime due categorie, cioè hanno comportato un notevole livello di violenza. Ovviamente la violenza all'interno degli stati nell'area del Mediterraneo è stata maggiormente frequente durante la decade intermedia del periodo postbellico. Tuttavia, quelle situazioni interne nelle quali vi è stato un impiego delle forze armate americane durante l'ultimo decennio sono state anch'esse segnate dalla violenza.

Le situazioni internazionali che non hanno inizialmente coinvolto gli Stati Uniti sono state divise in: (a) guerre tra due o più stati, (b) sporadici scontri armati tra due o più stati, (c) relazioni poco amichevoli ma non violente tra stati e (d) relazioni amichevoli tra stati. Per un decimo di questi eventi la situazione precedente era di relazioni amichevoli o corrette tra gli stati. Almeno per la metà si è trattato di situazioni di violenza, o guerra aperta o sporadici scontri. Di maggiore importanza il fatto che vi è stata una tendenza a un aumento percentuale di tali eventi (vedi tab. 7). Non solo le relazioni tra stati dell'area sono diventate il centro dominante delle azioni militari americane; quegli eventi sono anche normalmente sfociati in azioni violente.

Quali sono le implicazioni, per la politica estera americana, del passaggio da eventi interni a uno stato a eventi internazionali e dell'aumentata percentuale di eventi che hanno visto l'impiego della violenza negli ultimi dieci anni?

Un'ovvia implicazione è che i rischi per gli Stati Uniti sono aumentati. L'impiego di forze armate in una condizione ambientale di nonviolenza potrebbe o meno assicurare un alleato o dissuadare un avversario; in ogni modo tale impiego quasi mai è stato occasione di peri-

TAB. 7 - *Situazione politica e violenza.*

Percentuale degli eventi in cui si è sviluppata una situazione che ha comportato azioni violente.

	Internazionali			
	Stati Uniti non direttamente coinvolti	Stati Uniti direttamente coinvolti	Interni agli stati	Tutti i 63 eventi
1946-55	10.0	20.0	50.0	23.8
1956-65	50.0	16.7	87.5	54.2
1966-75	75.0	0.0	75.0	66.7
1946-75	46.9	15.4	72.2	47.6

colo immediato per le forze americane. Di contro, l'inserimento di forze armate americane in una situazione violenta quasi sempre comporta un certo grado di pericolosità. Errori di giudizio potrebbero essere fatti da una delle parti in causa, specialmente se subalterna e ne potrebbero risultare serie ripercussioni politiche quali ad esempio l'embargo petrolifero del 1973-74. A tal punto di coinvolgimento è normalmente impossibile ritirarsi nonostante il comportamento di alleati e avversari. Il gioco va portato avanti fino alla fine malgrado l'imprevedibile aumento della posta.

E ciò che è vero per gli Stati Uniti è altrettanto valido per gli interessi degli altri partecipanti. Con il coinvolgimento degli Stati Uniti in un conflitto, la natura della situazione cambia drasticamente. Tipicamente, diminuisce la relativa indipendenza degli alleati e aumentano i rischi per gli avversari. Se l'azione americana stimola l'intervento sovietico, il contrario è altrettanto probabile.

Il passaggio da un interesse interno agli stati ad uno internazionale significa che gli strumenti che potrebbero essere fatti pesare sulla situazione da parte dei protagonisti saranno in genere più forti, sia diplomaticamente che militarmente. Gli alleati di norma agiscono in modo più aperto quando appoggiano uno stato piuttosto che un gruppo all'interno dello stato; per cui uno scontro tra stati aumenta la probabilità di uno scontro tra sistemi di alleanze, siano essi formali o meno. E, cosa più importante, aumentano le probabilità di uno scontro americano-sovietico.

Gli stati, a differenza dei gruppi interni, hanno forze aeree e navali e truppe corazzate. Così la violenza che può essere minacciata in caso di crisi o applicata in caso di conflitto è di livello molto più elevato. Affinché una minaccia da parte dei responsabili della politica americana sia in queste circostanze credibile è necessaria la disponibilità di forze consistenti. Inoltre, se tali forze dovessero essere impegnate in un conflitto, potrebbe essere necessario impiegarle in forza ed essere preparati a soffrire perdite significative. Il pericolo che una azione americana di tale genere potrebbe stimolare una risposta militare sovietica è ovvio. Tenendo presente questo fatto, esaminiamo il coinvolgimento sovietico in questi eventi.

La partecipazione sovietica

Per tutto il periodo del dopoguerra la preoccupazione dominante di politica estera dei responsabili della politica americana è stato il comportamento dell'Unione Sovietica e la sua influenza nel mondo. Inoltre, sia che le parole usate siano « guerra fredda », « bipolarismo »

o « distensione » gli studiosi di relazioni internazionali sono stati particolarmente interessati alle interazioni tra le due superpotenze.

L'Unione Sovietica ha partecipato in 32 dei 63 eventi, cioè praticamente la metà (vedi tab. 8 e 9). La frequenza dell'intervento sovie-

TAB. 8 - *Distribuzione degli eventi per periodo e grado dell'intervento sovietico. Percentuale del totale per periodo*

	Urss non protagonista	Urss come protagonista	
		Non ha impiegato o minacciato di impiegare la forza	Ha impiegato o minacciato di impiegare la forza
1946-50	25.0	65.5 ^a	12.5
1951-55	40.0	40.0 ^a	20.0
1956-60	61.5	15.4 ^a	23.1
1961-65	63.6	18.2	18.2
1966-70	53.8	15.4	30.8
1971-75	60.0	—	40.0
Tutti gli anni	49.2	28.6	22.2

^a L'Unione Sovietica potrebbe aver usato o minacciato di usare la forza in un evento incluso in questo gruppo.

TAB. 9 - *Distribuzione degli eventi per livello di intervento dell'Unione Sovietica e per località: percentuale del totale per località.*

	Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria	Cipro, Grecia, Turchia	Italia, Jugoslavia	Altre nell'area mediterr.	Totale nell'area mediterr.	Num. totale nel quale le forze Usa nel Med. sono state usate al di fuori di tale area mediterr.	Totale generale
Urss ha minacciato o usato le forze armate	27.6	6.7	14.3	—	18.2	50.0	22.2
Urss è stata protagonista ma non ha minacciato o usato le forze armate	10.3	46.7 ^a	71.4	—	27.3	37.5 ^b	28.6
Urss non protagonista nell'evento	62.1	46.7	14.3	100.0	54.5	12.5	49.2

^a In uno dei sette eventi in questo gruppo l'Unione Sovietica potrebbe aver minacciato di usare o usato le sue forze armate.

^b In due di questi eventi in questo gruppo l'Unione Sovietica potrebbe aver minacciato di usare o usato le sue forze armate.

tico è stata effettivamente maggiore nell'immediato dopoguerra quando il punto focale era il problema della sicurezza nei Balcani e gli Stati Uniti si sentivano spinti ad agire per fermare l'immediata espansione dell'influenza e dell'impero sovietico. Naturalmente anche negli anni seguenti le azioni americane furono soprattutto in funzione dello scopo di limitare l'influenza sovietica nel Medio Oriente; tuttavia, rimane il fatto che l'Unione Sovietica non ha partecipato direttamente nella maggior parte di tali successivi eventi.

D'altra parte, mentre la frequenza degli interventi sovietici è rimasta abbastanza costante negli ultimi due decenni — in generale Mosca è stata protagonista in circa 2/5 degli eventi in cui vi è stato l'impiego delle forze armate americane —, la frequenza delle minacce sovietiche di impiegare la forza e il suo effettivo impiego in tali eventi è segnatamente aumentata nell'ultimo decennio; e ciò nonostante il fatto che durante quegli anni vi è stato un solo evento non regionale, cioè il tipo di evento in cui le minacce sovietiche e l'impiego della forza sono stati maggiormente frequenti.

Chiaramente, l'aumentata probabilità di un confronto militare tra Usa e Urss è da mettere in relazione, in generale, con l'ulteriore coinvolgimento delle due superpotenze nel Medio Oriente e in particolare, nel conflitto arabo-israeliano. Cinque dei sei eventi in cui si è verificata la minaccia sovietica di uso della forza o il suo effettivo impiego negli ultimi dieci anni, sono collegati alla situazione mediorientale. Se il più profondo reciproco interesse degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica continua a convergere sull'Europa centrale, essi si sono confrontati militarmente con maggiore frequenza nell'ultimo decennio nel Mediterraneo orientale.

Segue un breve sommario delle azioni militari sovietiche e delle loro probabili motivazioni nei sei eventi citati in precedenza e in riferimento alla difesa aerea dell'Egitto nel 1970 (un evento in cui gli Stati Uniti non hanno svolto alcun ruolo militare).

Guerra mediorientale del giugno 1967. Il numero delle navi da guerra sovietiche giunte nel Mediterraneo (dal Mar Nero) aumentò da 3 all'inizio di maggio a 13 al momento della fine del conflitto; per la prima volta venne attuato uno stretto « tallonamento » della VI flotta; inoltre i sovietici interferivano nelle operazioni del gruppo tattico portaerei americano (portaerei « America »)²⁹.

Tuttavia, sembrò che Mosca non favorisse lo scoppio delle ostilità e, a conflitto iniziato, evitasse di venirne coinvolta e di arrivare a un confronto con gli Stati Uniti.

²⁹ Jonathan T. Howe, *Multi - Crises; Sea Power and Global Politics in the Missile Age*, Cambridge, MIT Press, 1971, pp. 76-77; Weinland, di prossima pubblicazione.

Benché interessata a mantenere, se non a espandere, il prestigio sovietico nel mondo arabo, Mosca non minacciò seriamente Israele fino al momento in cui il conflitto non fu praticamente finito e non annunciò pubblicamente alcun tipo di ultimatum.

In breve il comportamento diplomatico sovietico fu cauto. In questa luce l'attività delle unità navali sovietiche deve forse essere interpretata come una risposta minima, indicativa dell'interesse sovietico, ma non come un impegno per il raggiungimento di un particolare risultato.

Affondamento dell'« Eilat » da parte dell'Egitto: ottobre 1967. Le navi sovietiche visitarono Porto Said per dissuadere Israele dalla ritorsione e quindi mantennero una presenza praticamente costante nei porti egiziani fino al 1975³⁰.

Dopo la guerra di giugno, serie critiche vennero sollevate nel mondo arabo sull'impegno di Mosca alla causa araba, nonostante il rifornimento di armi sovietiche all'Egitto e alla Siria anche dopo il conflitto. Dopo l'affondamento dell'« Eilat » al largo di Porto Said da parte di una motocannoniera egiziana, Israele non solo rispose con la distruzione delle raffinerie egiziane, ma minacciò anche di riprendere le ostilità. Le pressioni sui sovietici affinché dimostrassero il loro appoggio furono allora piuttosto forti. Nello stesso tempo fu forse considerato poco probabile che Israele avrebbe realmente adottato ulteriori misure fino a che il Cairo non avesse effettuato altre provocazioni.

Crisi del dopo-Praga nel settembre 1968. Venne riferito che truppe sovietiche si erano ammassate nei pressi del confine rumeno³¹; un incremento della forza navale si verificò nel Mediterraneo.

Molto probabilmente, i sovietici non ebbero mai alcuna intenzione di invadere la Romania. Tuttavia quelle attività militari, preoccuparono sia la Romania che la Jugoslavia. Esse furono forse tese a far intendere alla Romania che Mosca aveva la volontà e la capacità di attuare interventi definitivi se Bucarest avesse continuato nella sua politica estera indipendente o si fosse spinta più oltre in quella direzione. Le mosse sovietiche nel Mediterraneo potrebbero avere avuto anche il significato di mettere in guardia la Jugoslavia, nel caso avesse avuto intenzione di appoggiare la Romania.

Difesa aerea dell'Egitto: febbraio-agosto 1970. Piloti militari sovietici e circa 150 velivoli delle forze aerotattiche furono schierati in Egitto insieme a batterie di missili antiaerei SA-3 e al relativo personale, in tutto circa 15.000 uomini; i sovietici assunsero la direzione delle

³⁰ John D. Glassman, *Arms for the Arabs: the Soviet Union and War in the Middle East*, Baltimore, John Hopkins University, 1975, p. 68.

³¹ « The New York Times », 1 settembre (p. 1), 29 (p. 15) e 30 (pp. 17-18), 1968.

operazioni della difesa aerea egiziana; piloti sovietici effettuarono missioni di pattugliamento e si scontrarono in combattimento con velivoli israeliani³².

Tra l'inizio da parte dell'Egitto nel 1969 della « guerra di attrito » e tali sviluppi, Israele aveva compiuto missioni di interdizione lontana in Egitto, inclusi attacchi aerei nei dintorni del Cairo. L'Egitto era impotente contro questi attacchi condotti da velivoli F-4 « Phantoms » forniti dagli Stati Uniti. Non aiutare il Cairo in queste circostanze significava per Mosca compromettere la credibilità dei suoi aiuti militari per il riarmo dell'Egitto e con ciò il prestigio e l'influenza sovietica nel Medio Oriente. Non vi erano dubbi, inoltre sulla difficoltà della posizione politica del presidente Nasser all'interno e, in generale, nel mondo arabo. Che Mosca quindi intervenisse in tale misura era la conseguenza della consapevolezza del pericolo in cui veniva posto non solo l'Egitto sul piano militare, ma lo stesso presidente Nasser, vecchio alleato di Mosca, sul piano politico e, come conseguenza, la posizione sovietica in Egitto e nel Medio Oriente.

Guerra civile in Giordania: settembre 1970. Il numero delle unità navali sovietiche nel Mediterraneo fu aumentato da 52 a 72; le navi della VI flotta vennero continuamente « tallonate »³³.

Non è chiaro se i sovietici abbiano o meno incoraggiato o addirittura appoggiato la decisione siriana di inviare una consistente forza corazzata in Giordania in aiuto ai palestinesi. Degno di nota il fatto che i consiglieri militari sovietici non accompagnarono le truppe siriane in Giordania e che, prima dell'intervento della Siria, Mosca informò Washington che cercava di evitare un ampliamento del conflitto. Le iniziative prese nel Mediterraneo sono probabilmente da considerare come precauzionali, cioè mosse prudenti in previsione di un eventuale allargamento del conflitto in una nuova guerra arabo-israeliana.

Guerra in Medio Oriente: ottobre 1973. Tra aprile e luglio truppe marocchine furono trasportate in Siria da unità anfibe sovietiche; missili superficie-superficie forse equipaggiati con testate nucleari furono schierati in Egitto; il numero delle unità navali fu aumentato a 96 entro il 31 di ottobre; i velivoli della VI flotta vennero « tallonati »; armi e rifornimenti furono trasportati con un ponte aereo in Egitto e in Siria; forze aviotrasportate furono poste in stato di allerta; velivoli sovietici effettuarono missioni di ricognizione sul territorio israeliano³⁴.

³² Roger Pajak, *Soviet Arms and Egypt*, « Survival », 17 (luglio/agosto, 1975), pp. 167-168; Berman, *op. cit.*, di prossima pubblicazione.

³³ Ammiraglio Isaac C. Kidd, jr. *View from the bridge of the Sixth Fleet Flagship*, « United States Naval Institute Proceedings », 98 (febbraio, 1972), pp. 25-27.

³⁴ Weinland, *op. cit.*, p. 11. Zumwalt, *op. cit.*, pp. 424-47. Pajak, *op. cit.*, pp. 169-70. *Soviet aid Sparks Arab Gains*, « Aviation Week and Space Techno-

A differenza delle crisi precedenti, il comportamento sovietico nella guerra di ottobre indicava in modo preciso che Mosca era a conoscenza dell'attacco egiziano-siriano ed era disposta a fornire un notevole supporto per un suo esito positivo. Anche se l'idea dell'attacco fu probabilmente concordata tra il Cairo e Damasco, il ruolo di Mosca fu quello di un alleato il cui appoggio diplomatico e materiale era particolarmente necessario per il successo di tale tentativo.

Confrontandolo con gli avvenimenti precedenti, il comportamento sovietico durante questo conflitto ha indicato una disponibilità molto più ampia ad appoggiare Egitto e Siria contro Israele e gli Stati Uniti. Pur non gradendone probabilmente gli sviluppi, Mosca non indietreggiò di fronte alla possibilità di un confronto con gli Stati Uniti quando la terza armata egiziana fu accerchiata e la strada per il Cairo apparve aperta all'avanzata delle truppe israeliane sulla sponda orientale del Canale di Suez.

Crisi di Cipro: luglio 1974. Navi da guerra sovietiche furono schierate più vicino a Cipro; il numero delle unità navali nel Mediterraneo fu aumentato; fu riferito che unità aviotrasportate erano state poste in stato di allerta e che consistenti movimenti di truppe si erano verificati nella Bulgaria meridionale ³⁵.

In precedenza, l'Unione Sovietica aveva appoggiato il governo del presidente Makarios. Dopo il colpo di stato contro Makarios, la diplomazia sovietica si concentrò nel condannare la giunta militare di Atene e i circoli « estremisti » della Nato. Implicitamente le dichiarazioni e il comportamento dei sovietici ebbero l'effetto di appoggiare la Turchia, nonostante l'invasione di Cipro da parte delle truppe di Ankara. Considerando il precedente interesse di Mosca per un miglioramento delle relazioni con la Turchia, ciò fu probabilmente considerato dal Cremlino come un tenue legame indiretto forse desiderabile; almeno fino al momento della caduta della giunta militare in Atene, quando la posizione sovietica divenne più neutrale.

Per quanto riguarda gli « altri » eventi regionali e non regionali, l'Unione Sovietica non ha partecipato a nessuno dei primi e praticamente a tutti i secondi. Il fatto che Mosca non abbia partecipato a nessuno degli « altri » eventi regionali è un indice della loro minore importanza. Di contro, gli eventi non regionali sono stati di maggiore significato proprio per la partecipazione degli Stati Uniti e dell'Unione

logy », 99 (15 ottobre 1973), pp. 12-14. *US, Soviet Boost Mideast Airlift*, « Aviation Week and Space Technology », 99 (22 ottobre 1973), pp. 18-19. *Soviets Pose Three Front Global Drive*, « Aviation Week and Space Technology », 99 (5 novembre 1973), p. 12.

³⁵ « The New York Times », 17 luglio (p. 1), 20 (p. 3), e 21 (p. 20) 1974; R. J. Vincent, *Military Power and Political Influence: the Soviet Union and Western Europe*, « Adelphi Papers », n. 119, agosto 1975, p. 10.

Sovietica e perché ognuna delle due superpotenze ha impiegato le proprie forze armate nella metà (e quasi nei 3/4) di tali eventi.

Il livello delle forze armate americane impiegate

Le variazioni nel tipo e nella dimensione delle unità militari che hanno partecipato agli eventi e l'inserimento, talvolta, delle forze nucleari strategiche, rendono difficile una discussione complessiva sul significato degli interventi in termini di livelli di forza approntati dagli Stati Uniti.

Per superare questa difficoltà, è stata adottata una graduazione. Sulla base dei dati storici di tutti i 215 eventi in cui gli Stati Uniti hanno impiegato le forze armate come strumento politico in tutto il mondo nel periodo postbellico, tale graduazione indica in modo sia pure approssimativo i « livelli militari di impiego ».

Per esempio, quando unità da guerra navali hanno partecipato a un evento, esse hanno normalmente compreso un gruppo tattico portaerei. Esso è stato quindi considerato come costituente la componente « standard » delle forze navali. Quando due o più portaerei hanno partecipato a un evento, si è definito il livello di impiego della forza come « maggiore », cioè un evento di particolare significato. Quando le forze navali interessate a un evento non hanno compreso nemmeno una portaerei, l'evento è stato considerato di minore importanza in quanto ha richiesto solo una componente « minore » della forza navale. Analoghe valutazioni sono state fatte per le forze terrestri³⁶ e per le forze aeree basate a terra³⁷, con i seguenti risultati:

<i>Livello di forza</i>	<i>Forze Navali</i>	<i>Tipo di forza</i>	
		<i>Forze terrestri</i>	<i>Forze aeree basate a terra</i>
Maggiore	Due o più gruppi tattici portaerei	Più di un battaglione	Uno o più stormi da combattimento
Standard	Un gruppo tattico portaerei	Un battaglione	Uno o più gruppi di volo, ma meno di uno stormo
Minore	Nessuna portaerei	Meno di un battaglione	Meno di un gruppo di volo

³⁶ Esercito e corpo dei marines.

³⁷ Aeronautica e corpo dei marines.

È scontato che le unità indicate per ogni livello sono assai diverse in termini di numero di uomini e di ogni altro indice dimensionale. Tuttavia, non è questo il punto. Ciò che la classificazione fornisce è un grado approssimato di « livello militare di impiego » sulla base degli eventi passati presi nel loro complesso.

Inoltre questi livelli di forze convenzionali sono stati associati al fattore nucleare strategico in modo intuitivo ottenendo la seguente scala.

Scala dei livelli di forza

Dimensione e tipo delle forze interessate.

- Il massimo sforzo
1. Impiego di un'unità di forze nucleari più almeno una componente « maggiore » delle forze convenzionali (navali, terrestri e aeree).
 2. Impiego di due o tre componenti « maggiori » delle forze convenzionali ma nessuna unità di forze nucleari.
 3. Impiego o di una componente « maggiore » delle forze convenzionali o di una unità di forze nucleari.
 4. Impiego di almeno una componente « standard » delle forze convenzionali, ma nessuna sua componente « maggiore » e nessuna unità di forze nucleari.
- Il minimo sforzo
5. Impiego esclusivo di una componente « minore » delle forze convenzionali e nessuna unità di forze nucleari.

L'« unità di forze nucleari » si riferisce alla partecipazione di quei sistemi d'arma inclusi in quel tempo nei piani strategici nucleari degli Stati Uniti. La scala è basata sui dati esistenti; gli ovvi « buchi » (per esempio una componente « standard » di forze convenzionali più unità di forze nucleari) sono semplicemente dovuti al fatto che tali associazioni non appaiono dai dati disponibili.

La tabella 10 fornisce la distribuzione degli eventi sulla base del livello delle forze armate americane impiegate nelle differenti località. Prima di esaminare i particolari teatri operativi dell'area mediterranea, merita considerare la distribuzione complessiva nell'area e di paragonarla con la distribuzione degli eventi accaduti in altre parti del mondo durante lo stesso periodo.

TAB. 10 - *Distribuzione degli eventi per livello delle forze armate Usa impiegate e per località: percentuale del totale per località.*

	Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria	Cipro, Grecia, Turchia	Italia, Jugoslavia	Altre nell'area mediterr.	Totale nell'area mediterr.	Num. totale nel quale le forze Usa nel Med. sono state usate al di fuori di tale area	Totale generale	Percentuali
1. Una o piú componenti «maggiori» e unità di forza nucleare	13.8	—	—	—	7.3	62.5	14.3	3.9
2. Piú di una componente maggiore: nessuna unità di di forza	13.8	6.7	—	—	9.1	12.5	9.5	7.9
3. Una componente maggiore o unità di forza nucleare	17.2	26.7	71.4	—	25.5	25.0	25.4	19.7
4. Componente standard	17.2	66.7	28.6	50.0	34.5	—	30.2	29.6
5. Componente minore	37.9	—	—	50.0	23.6	—	20.6	38.8

Gli Stati Uniti hanno usato almeno una componente « maggiore » delle forze convenzionali o unità di forze nucleari nella metà degli eventi esaminati in questo studio. Di contro, tali livelli di forza sono stati impiegati durante lo stesso periodo solo in 1/3 degli eventi accaduti in altre parti del mondo. Così in confronto con questi altri eventi, gli Stati Uniti hanno impiegato piú elevati livelli di forza molto piú frequentemente negli eventi collegati all'area mediterranea.

I piú alti livelli di forza sono stati usati con piú frequenza negli eventi non regionali. Componenti « maggiori » delle forze convenzionali o unità di forze nucleari sono state usate in tutte e otto queste situazioni e in cinque di esse unità di forze nucleari e almeno una componente « maggiore » delle forze convenzionali furono impiegate insieme. Ovviamente in quei casi in cui le forze americane nel Mediterraneo sono state usate in riferimento a situazioni non regionali, era in corso

TAB. 11 - *Distribuzione degli eventi per livello delle forze armate Usa impegnate e per periodo.*

I. Percentuale del totale per periodo di tempo			
	1946-55	1956-65	1966-75
1. Una o piú componenti maggiori; e/o unità di forza nucleare	38.1	75.0	27.8
2. Componente standard	61.9	8.3	22.2
3. Componente minore	—	16.7	50.0
II. Percentuale del totale per livello delle forze armate impiegate			
	1946-55	1956-65	1966-75
1. Una o piú componenti maggiori; e/o unità di forza nucleare	25.8	58.1	16.1
2. Componente standard	68.4	10.5	21.1
3. Componente minore	—	30.8	69.2

una crisi di grosse proporzioni. Una componente « maggiore » delle forze convenzionali o una unità di forze nucleari è stata usata in 2/5 degli eventi regionali. I due piú elevati livelli di forza vennero impiegati solo in eventi collegati al Mediterraneo orientale; unità di forze nucleari sono state usate insieme a componenti « maggiori » delle forze convenzionali solo in relazione al conflitto mediorientale.

Piú alti livelli di forza sono stati usati piú frequentemente durante il 1956-65 che nel periodo antecedente o seguente (vedi tab. 11). 3/5 delle situazioni in cui sono state impiegate componenti « maggiori » delle forze convenzionali o unità di forze nucleari si sono verificate durante quel periodo; inoltre, tali livelli di forza sono stati usati in tre su ogni quattro eventi. L'impiego meno frequente da parte degli Stati Uniti di componenti « maggiori » delle forze convenzionali o di unità di forze nucleari è avvenuto durante il 1966-75. In questo piú recente periodo, solo componenti « standard » o « minori » delle forze convenzionali sono state impiegate nella metà degli eventi. Di interesse è l'impiego delle forze americane negli anni recenti per fini collaborativi piuttosto che conflittuali, per esempio esercitazioni navali congiunte per aiutare a migliorare le relazioni con la Francia (1967), l'impiego di velivoli da ricognizione per contribuire a rendere effettivo il cessate il fuoco del 1970 nel Medio Oriente e l'uso di una porta-elicotteri per assistere nello sgombero del canale di Suez (1974).

Piú elevati livelli di forza sono stati usati piú frequentemente in eventi nei quali l'Unione Sovietica ha partecipato e quando Mosca ha impiegato o minacciato di impiegare la forza (vedi tab. 12). In effetti, gli Stati Uniti hanno usato almeno una componente « maggiore »

TAB. 12 - *Distribuzione degli eventi per livello delle forze armate Usa impiegate e grado dell'intervento sovietico.*

I. Percentuale del totale per grado dell'intervento sovietico

Livello delle forze armate impiegate	Urss non protagonista	Urss come protagonista	
		Non ha usato o minacciato di usare la forza	Ha usato o minacciato di usare la forza
1	6.5	11.1 ^a	35.7
2	9.7	—	21.4
3	22.6	33.3	21.4
4	29.0	11.1	14.3

II. Percentuale del totale per livello delle forze armate americane impiegate

Livello delle forze armate impiegate	Urss non protagonista	Urss come protagonista	
		Non ha usato o minacciato di usare la forza	Ha usato o minacciato di usare la forza
1	22.2	22.2 ^a	55.6
2	50.0	—	50.0
3	43.8	37.5	18.8
4	52.6	42.1 ^b	5.3
5	69.2	15.4	15.4

^a Urss potrebbe aver usato o minacciato di usare la forza in due incidenti in questo gruppo.

^b Urss potrebbe aver usato o minacciato di usare la forza in un incidente in questo gruppo.

delle forze convenzionali, o unità di forze nucleari: in 3/4 degli eventi in cui i sovietici hanno usato o minacciato di usare la forza; in poco meno della metà degli eventi nei quali l'Unione Sovietica è stata una protagonista ma non ha usato o minacciato di fare uso della forza; in 1/3 degli eventi nei quali l'Unione Sovietica non ha partecipato. Più interessante il fatto che gli Stati Uniti hanno impiegato almeno una componente « maggiore » delle forze convenzionali e unità delle forze nucleari in 1/8 degli eventi in cui l'Unione Sovietica ha usato o minacciato di usare la forza. Lo stesso livello di forza è stato usato in meno di 1/10 di quegli eventi nei quali l'Unione Sovietica non ha partecipato.

In sintesi, gli Stati Uniti hanno impiegato elevati livelli di forza poco frequentemente durante gli ultimi dieci anni. Tuttavia, quando tali livelli di forza sono stati usati, la situazione era quella tipica di un serio conflitto tra stati nel Mediterraneo orientale, che ha normalmente visto il coinvolgimento sovietico e il « tallonamento » da parte delle

forze armate sovietiche. Si potrebbe ritenere, facendo il confronto con il decennio precedente, che i responsabili della politica americana siano diventati piú selettivi nell'impiego di forze armate di consistenti dimensioni. Se ciò è avvenuto è da mettere in relazione agli sviluppi derivanti dalla guerra del Vietnam. I responsabili della politica americana potrebbero essersi preoccupati di evitare di venire coinvolti militarmente in due teatri operativi allo stesso tempo. Inoltre, il disaccordo nell'opinione pubblica sulla guerra e l'aumentata preoccupazione per altri coinvolgimenti all'estero potrebbero aver contribuito alla maggiore cautela del governo americano ad impegnare importanti forze in appoggio all'azione politica. Un'altra interpretazione, non necessariamente in contrasto con la precedente, è che si siano sviluppate meno situazioni che potessero giustificare l'impiego di forze consistenti.

Forse vi è un po' di verità in ambedue le interpretazioni. In ogni caso ciò che è maggiormente importante per il futuro è il fatto che gli Stati Uniti non si siano trattenuti dall'impiego di forze armate di consistenti dimensioni nei due piú importanti conflitti tra stati di quel periodo, cioè le guerre meridionali del 1967 e del 1973. Inoltre, durante il conflitto del 1973, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si sono trovati impegnati nel loro piú serio confronto dai tempi della crisi dei missili di Cuba. Infine, se il Vietnam ha reso i responsabili della politica americana piú cauti, tale conflitto è ora finito; che gli effetti summenzionati possano durare è discutibile.

Impiego delle forze nucleari strategiche

Un ulteriore commento deve essere fatto a proposito dell'implicita e talvolta esplicita minaccia di usare armi nucleari.

Molte unità militari americane, in particolare quelle della marina, sono talvolta dotate di armi nucleari per impiego in campo tattico. Le navi da guerra, per esempio, possono portare a bordo testate nucleari per i missili superficie-aria e per le armi antisom; le portaerei possono portare ordigni nucleari aria-suolo. Conseguentemente, qualsiasi movimento o ogni altro intervento di queste forze in un evento può sottendere, in un certo senso, un avvertimento nucleare. Queste implicazioni, tuttavia, non ci interessano in questa sede. Ci interessano solo le minacce piú internazionali, siano esse implicite o esplicite. Per questa ragione sono state considerate tutte le volte che quelle forze, che a quel tempo avevano ricevuto un preciso ruolo nell'ambito dei piani nucleari strategici americani, hanno partecipato a uno degli eventi.

In tutto il mondo si sono verificati 19 di tali eventi; 11 sono da porre in relazione a situazioni regionali o hanno interessato le forze

TAB. 13 - *Eventi in cui le forze strategiche nucleari sono state coinvolte.*

Velivolo americano abbattuto dalla Jugoslavia	Novembre 1946
Sicurezza di Berlino	Giugno 1948
Guerra di Corea: sicurezza dell'Europa	Luglio 1950
Crisi di Suez	Ottobre 1956
Crisi politica in Libano	Luglio 1958
Crisi politica in Giordania	Luglio 1958
Sicurezza di Berlino	Maggio 1959
Sicurezza di Berlino	Giugno 1961
Installazione di missili sovietici a Cuba	Ottobre 1962
Ritiro dei missili americani dalla Turchia	Aprile 1963
Guerra mediorientale	Ottobre 1973

americane nell'area mediterranea (vedi tab. 13). In 6 di tali eventi, il punto focale è stata la guerra del Medio Oriente del 1973. In precedenza l'impiego più recente di una unità di forze nucleari era avvenuto con la visita della « Sam Houston » a Izmir nel 1963. Così l'uso di unità di forze nucleari da parte americana in un conflitto nell'area Mediterranea è stato poco frequente negli anni recenti. Anche se non vi sono ragioni che facciano pensare che vi saranno mutamenti, si può ritenere che il pericolo di tale sviluppo sarebbe particolarmente grave in caso di un'altra guerra arabo-israeliana o, in effetti, in ogni confronto tra le due superpotenze in cui sia Mosca che Washington siano consapevoli dell'importanza degli interessi in gioco; per esempio la Jugoslavia.

Impiego delle forze americane

Se le forze armate degli Stati Uniti non hanno preso parte ad effettivi atti di violenza, cioè non hanno impiegato le armi, che cosa hanno fatto? Come gli Stati Uniti hanno « mostrato » la loro forza negli ultimi trent'anni?

Tra le attività svolte dalle forze armate americane nel corso dei 63 eventi esaminati tre tipi, cioè visite, presenza³⁸, esercitazioni militari e azioni dimostrative, costituiscono più della metà del totale (vedi tab. 14).

Spesso, non solo una, ma diverse attività sono state svolte nel corso di un evento. Per esempio, durante la guerra mediorientale del 1973 fu istituita una presenza navale e forti quantitativi di armi ven-

³⁸ La « presenza » è la comparsa di forze nell'area considerata.

TAB. 14 - *Attività delle forze armate Usa negli eventi. Numero delle attività per tipo e località.*

	Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria	Cipro, Grecia, Turchia	Italia, Jugoslavia	Altre nell'area mediterr.	Totale nell'area	Num. totale nel quale le forze Usa nel Med. sono state usate al di fuori di tale area	Totale generale	Percentuale del totale
Visite	7	9	4	1	21	2	23	21,5
Presenza	12	7	—	1	20	2	22	20,6
Esercitazioni o azioni dimostrative	5	2	3	2	12	6	18	16,8
Trasporto di armi o equipaggiamenti militari a un protagonista	9	1	1	—	11	1	12	11,2
Pattugliamento Ricognizione Sorveglianza	4	—	3	—	7	1	8	7,5
Evacuazione	3	2	—	—	5	1	6	5,6
Trasporto di forze militari o di equipaggiamenti di un protagonista	2	3	—	—	5	—	5	4,7
Dislocazione di forze terrestri	1	—	—	1	2	3	5	4,7
Esercizio del diritto di di transito	1	—	—	—	1	2	3	2,8
Altre	2	1	1	—	4	1	5	4,7
Totale	46	25	12	5	88	19	107	100,0

nero inviati in Israele. Nella crisi siriana del 1957 le unità della VI flotta visitarono Izmir, marines furono sbarcati in Turchia per prendere parte a manovre militari congiunte e armi furono trasportate per via aerea in Giordania e in Libano. In altri eventi, tuttavia, fu adottato un unico tipo di attività. Per esempio, nel 1956 come risposta precauzionale ai tumulti in Marocco dovuti all'intervento della Francia nella crisi di Suez e alle sue azioni in relazione all'Algeria, fu impiegata un'unica compagnia di marines. Tutto ciò che la « Missouri » fece nel 1946 fu di visitare varie città.

Significative della posta particolarmente alta negli eventi non regionali, le due piú frequenti attività in questi casi sono state le esercitazioni e le azioni dimostrative e la dislocazione di forze terrestri. In molti di questi eventi le forze armate americane esercitarono il loro diritto di transito (Berlino, 1948 e 1961) e organizzarono un blocco (Cuba, 1962); queste ultime azioni, tuttavia sono state eseguite da forze al di fuori dell'area mediterranea.

All'interno di tale area, le forze armate americane sono state impiegate in modo meno palese, essendo le visite e la presenza le due attività piú frequenti. Un comportamento piú « bellicoso » fu manifestato poco frequentemente. Così, se le forze armate americane sono spesso apparse sulla scena di un conflitto, previsto o già in atto, nella regione mediterranea, di solito non hanno fatto piú di quanto sopra indicato. Le forze di terra americane sono probabilmente quelle giunte piú vicine a un serio conflitto convenzionale quando nel 1958 unità dell'esercito e dei marines sbarcarono in Libano.

Anche se gli Stati Uniti non hanno partecipato militarmente nelle crisi e nei conflitti della regione, appare chiaro che i responsabili della politica americana hanno esercitato su di essi una certa influenza. Questo è il segno distintivo della grande potenza, che può essere allo stesso modo applicato anche all'Unione Sovietica.

La questione è fino a qual punto le due superpotenze possano continuare a far pesare la loro influenza nella regione senza venir coinvolte loro stesse in un comportamento piú conflittuale. Le esperienze della guerra del 1973, della crisi di Cipro nel 1974 e del conflitto libanese del 1975-76 indicano che la capacità di Washington e di Mosca di incidere sugli eventi senza venirne apertamente coinvolti sul piano militare sta diminuendo. Nel futuro le due superpotenze potrebbero essere costrette a decidere con maggiore frequenza se intervenire in modo piú massiccio o rimanere fuori dal gioco.

Conclusioni

Né le forze americane né quelle sovietiche nell'area Mediterranea sono soggette a frequenti mutamenti. La presenza americana è rimasta relativamente costante per piú di un decennio e l'espansione sovietica nell'area appare ora essersi livellata. A parte i miglioramenti nelle capacità delle forze che potrebbero verificarsi in funzione della costruzione di nuove navi o velivoli o a causa di altri sviluppi tecnologici, le principali variazioni nelle dimensioni delle forze riguardano la saltuaria presenza di una sola forza tattica portaerei americana o la presenza occasionale di una portaelicotteri antisom sovietica.

Nonostante la missione deterrente e di guerra della VI flotta in caso di aggressione in Europa, si può ritenere che il suo principale impiego in futuro sarà legato, come lo è stato nei 25 anni passati, agli sviluppi politici e ai conflitti nel Mediterraneo orientale; in particolare, ad un nuovo conflitto tra arabi e israeliani, agli sviluppi all'interno dei singoli paesi arabi, a un conflitto tra la Grecia e la Turchia. Anche la Jugoslavia e la Libia potrebbero diventare punti focali di interesse.

In passato il presidente Gheddafi ha preso decisioni e agito in un modo che ha irritato i responsabili della politica americana. In futuro tale comportamento potrebbe provocare una dura risposta. Una azione tipo Mayaguez non è completamente aleatoria. Molto più serio potrebbe essere l'appoggio militare americano alla Jugoslavia nel contesto di pressioni o di un'aggressione sovietica alla Jugoslavia dopo la morte del maresciallo Tito. L'appoggio militare americano potrebbe andare da una visita navale a un'assistenza militare. È dubbio che gli Stati Uniti vogliano fornire un supporto di forze terrestri alla Jugoslavia in caso di conflitto o dislocino truppe sul suo territorio in caso di crisi. Ma anche senza mai effettivamente impegnarsi, le forze navali americane nel Mediterraneo potrebbero duramente confrontarsi con le forze navali sovietiche in una situazione in cui Mosca si sia profondamente impegnata; e con la possibilità sempre presente di errori di calcolo.

Chiaramente, Cipro rappresenta un problema di grande importanza per la Grecia e la Turchia. Che Atene ed Ankara non si siano affrontate militarmente nel 1974 non è un motivo per essere ottimisti. Inoltre, vi sono altre questioni tra i due paesi, cioè lo sviluppo delle risorse nell'Egeo, le quali, senza essere d'altra parte causa di particolare ostilità, contribuiscono ad esacerbarne ulteriormente le relazioni. Preso tra considerazioni militari, di alleanza e interne agli Stati Uniti, Washington spererebbe senza dubbio di riuscire a smussare e minimizzare gli sviluppi in caso di una nuova crisi. Certamente gli Stati Uniti non vogliono usare la forza militare per trattenerne la Grecia o la Turchia.

Tuttavia, come nei casi precedenti, sia Atene che Ankara sarebbero preoccupate di conoscere la posizione di Washington in una nuova crisi. Qualunque sia tale posizione, essa, come nel passato, verrebbe probabilmente interpretata più favorevolmente da una parte che dall'altra; allo stesso modo saranno interpretate le azioni militari o l'inattività americana.

Inoltre, l'Unione Sovietica (con i suoi alleati balcanici) ha la possibilità di rinforzare o ritirare forze, durante una crisi, sia ai confini greci che turchi, determinando così maggiore allarme o fiducia. Le attività delle unità navali sovietiche nel Mediterraneo potrebbero anche essere motivo di preoccupazione o di sicurezza. Per gli Stati Uniti

ciò significa solo che aumenteranno le pressioni di Ankara e di Atene affinché essi mostrino di appoggiare l'una contro l'altra. Nonostante il comportamento dei sovietici (e degli altri paesi del Patto di Varsavia), l'impiego delle forze armate americane in ogni crisi tra Grecia e Turchia è improbabile vada oltre quello di fornire una presenza navale.

Una nuova crisi di regime in Giordania potrebbe molto probabilmente determinare una maggiore e più evidente risposta americana; anche se il Libano è un esempio, non si può avere la certezza che ciò avvenga. Naturalmente le cose non sono andate male in Libano dal punto di vista americano, non per la tragedia umana ma per gli sviluppi politici e militari. Tuttavia, non va dimenticato che Washington fu notevolmente cauta quando i combattimenti si svolgevano a favore dei palestinesi all'inizio del conflitto. Se ciò fu il risultato di un buon servizio informativo, o di calcolo strategico o di pressioni interne non sappiamo.

La probabilità che gli Stati Uniti impieghino le loro forze armate è senza dubbio più forte in riferimento a una guerra arabo-israeliana, cioè lo stesso evento in cui è maggiore la probabilità che l'Unione Sovietica usi o minacci di usare le sue forze armate. Le conseguenze della rottura tra Egitto e Unione Sovietica, tuttavia, potrebbero ridurre le probabilità dello scoppio di un nuovo conflitto e la volontà di Mosca di appoggiare il Cairo in una guerra contro Israele.

Certamente, però, un conflitto arabo-israeliano costituisce la miccia della regione. In tale regione un serio conflitto può scoppiare con maggiore probabilità e con maggiore probabilità le superpotenze potrebbero entrare esse stesse in conflitto. In effetti, nonostante il reciproco interesse degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica per l'Europa centrale e il conseguente spiegamento in quella regione di forze permanenti di considerevoli proporzioni, un conflitto tra le superpotenze, se dovesse verificarsi, è forse più probabile che si verifichi o inizi durante una guerra tra i loro alleati nel Mediterraneo orientale.

Appendice: gli eventi

Questo studio copre il periodo dal 1° gennaio 1946 al 31 ottobre 1975. Durante tale periodo, gli Stati Uniti hanno impiegato le loro forze armate nel Mediterraneo come strumento politico, secondo la definizione data, in 63 occasioni.

Questi 63 eventi sono stati elencati secondo il seguente schema: una frase che descrive la situazione di base che ha attirato l'attenzione degli Stati Uniti e ha portato all'impiego delle forze armate come strumento politico; il mese e l'anno in cui le forze armate sono state impiegate. Da notare che le date usate nelle tavole di questo studio sono quelle in cui gli eventi ebbero inizio come fenomeni politici. In molti casi la situazione comportò un

uso quasi immediato delle forze armate. In altri casi, tuttavia, vi è stato un ritardo di qualche mese.

È importante notare che certe situazioni, per esempio la crisi politica per il canale di Suez nel 1956 e quella del Libano nel 1958, comprendono due o più eventi invece che solamente uno. Questo approccio consente una analisi più utile dei casi in cui avvennero due o più tipici impieghi delle forze armate Usa, o un mutamento significativo nella natura della situazione.

I 63 eventi sono elencati qui di seguito:

1. Sicurezza della Turchia	Marzo 1946
2. Conflitti politici in Grecia	Aprile 1946
3. Sicurezza di Trieste	Giugno 1946
4. Sicurezza della Turchia	Agosto 1946
5. Insurrezione in Grecia	Settembre 1946
6. Velivolo americano abbattuto dalla Jugoslavia	Novembre 1946
7. Mutamenti politici in Libano	Dicembre 1946
8. Guerra civile in Grecia	Aprile 1947
9. Sicurezza della Turchia	Maggio 1947
10. Sicurezza di Trieste	Agosto 1947
11. Elezioni in Italia	Novembre 1947
12. Sicurezza di Trieste	Gennaio 1948
13. Guerra arabo-israeliana	Gennaio 1948
14. Sicurezza di Berlino	Giugno 1948
15. Guerra di Corea: sicurezza dell'Europa	Luglio 1950
16. Sviluppi politici in Libano	Agosto 1950
17. Sicurezza della Jugoslavia	Marzo 1951
18. Miglioramento delle relazioni con la Spagna	Gennaio 1952
19. Sicurezza della Turchia	Agosto 1952
20. Sviluppi politici in Libano	Novembre 1952
21. Accordi su Trieste	Ottobre 1954
22. Conflitto tra Egitto e Israele - Mar Rosso	Febbraio 1956
23. Espulsione del generale Glubb dalla Giordania	Aprile 1956
24. Nazionalizzazione del Canale di Suez	Luglio 1956
25. Crisi di Suez	Ottobre 1956
26. Sicurezza del personale e delle basi militari Usa in Marocco	Ottobre 1956
27. Conflitto tra Israele ed Egitto: Mar Rosso	Febbraio 1957
28. Crisi politico-militare in Giordania	Aprile 1957
29. Lotte civili e elezioni in Libano	Giugno 1957
30. Sviluppi politici in Siria	Agosto 1957
31. Crisi politica in Libano	Maggio 1958
32. Crisi politica in Libano	Luglio 1958
33. Crisi politica in Giordania	Luglio 1958
34. Sicurezza di Berlino	Maggio 1959
35. Sicurezza di Berlino	Giugno 1961
36. Sicurezza del Kuwait	Luglio 1961
37. Installazione dei missili sovietici a Cuba	Ottobre 1962
38. Guerra civile nello Yemen	Febbraio 1963
39. Ritiro dei missili dalla Turchia	Aprile 1963
40. Crisi politica in Giordania	Aprile 1963
41. Miglioramento delle relazioni con Israele	Novembre 1963
42. Crisi greco-turca per Cipro	Gennaio 1964

43. Crisi greco-turca per Cipro	Giugno 1964
44. Crisi greco-turca per Cipro	Agosto 1964
45. Sviluppi politici a Cipro	Luglio 1965
46. Miglioramento delle relazioni con l'Egitto	Settembre 1966
47. Attacco israeliano alla Giordania: Samu	Dicembre 1966
48. Colpo di stato in Grecia	Aprile 1967
49. Miglioramento delle relazioni con la Francia	Maggio 1967
50. Guerra arabo-israeliana	Maggio 1967
51. Sviluppi politici a Cipro	Agosto 1967
52. Affondamento del cacciatorpediniere israeliano « Eilat »	Ottobre 1967
53. Invasione della Cecoslovacchia	Settembre 1968
54. Attacco israeliano all'aeroporto di Beirut in Libano	Dicembre 1968
55. Sviluppi politici in Libia	Novembre 1969
56. Lotte civili in Giordania	Giugno 1970
57. Accordo per il cessate il fuoco fra arabi e israeliani	Agosto 1970
58. Guerra civile in Giordania	Settembre 1970
59. Lotte civili in Libano	Maggio 1973
60. Guerra arabo-israeliana	Ottobre 1973
61. Accordo tra Egitto e Israele sul Sinai	Febbraio 1974
61. Miglioramento delle relazioni con l'Egitto	Aprile 1974
63. Crisi greco-turca per Cipro	Luglio 1974

II. Le flotte dei paesi dell' Europa occidentale nel Mediterraneo

Il ruolo delle flotte europee nel Mediterraneo è mutato grandemente. Prima dell'avventura politico-militare del 1956 — lo sbarco a Suez —, esse rivendicano un loro ruolo autonomo da quello americano ed atlantico. Dopo di allora ogni loro intervento è stato inquadrato nella più vasta strategia occidentale. Dopo il 1956 le forze europee sono ancora intervenute in Libano e Giordania (con gli americani), hanno sostenuto fino al 1962 la guerra d'Algeria, hanno assicurato da Cipro alcune forze nucleari di appoggio per la Cento (Organizzazione del trattato centrale) ed altri ruoli minori; in nessun caso, comunque, hanno svolto un importante ruolo politico. L'unico episodio di stampo tutto europeo è stata, probabilmente, la guerra di Algeria, ma anche in quel caso, come precedentemente a Suez, la posizione americana favorevole alla fine dell'intervento europeo finì per avere la meglio.

La politica dei paesi europei era ancora, naturalmente, la grande politica delle vecchie potenze coloniali. In nessun caso essa si presentò come multilaterale od europea. Anche l'intervento anglo-francese a Suez era stato visto entro la vecchia logica della politica imperiale. Da allora ad oggi abbiamo assistito al rinascere di queste tentazioni « imperiali » o da grande potenza, ma in nessun caso esse si sono poi realizzate. Al contrario c'è oggi una tendenza ben definita a ridurre progressivamente l'influenza e l'impegno globale europeo in questo mare.

L'ingresso in forze della flotta sovietica nel Mediterraneo ha rimiscolato le carte. Dopo l'arrivo dei sovietici, la maggior preoccupazione europea è diventata quella di equilibrare la loro influenza. Ciò pone nuovi problemi per le flotte europee, ma può forse aprire loro

Questo studio è stato preparato da Franca Gusmaroli dell'Istituto affari internazionali.

anche nuovi ruoli. L'instabilità in quest'area resta viva; al di sotto del grande conflitto est-ovest continuano ad agire molti piccoli conflitti locali (dal piú grosso tra arabi ed israeliani, a quello greco-turco, a quelli sui diritti di pesca, ecc.). Oggi tutti questi conflitti vengono a sommarsi tra loro, fanno tutti centro a Mosca e a Washington e complicano enormemente il conflitto est-ovest. È possibile dipanare questa matassa? C'è qui forse un ruolo per le forze e le politiche europee?

Naturalmente non è piú l'epoca delle grandi potenze coloniali. Se una politica vuole essere efficace ha due possibilità: *a)* o sin dallo inizio viene fatta in accordo con Washington, *b)* o almeno è una politica multilaterale europea. Tali due condizioni non sono affatto in contraddizione tra loro, ma almeno una delle due è essenziale per la riuscita dell'iniziativa. Ciò richiede una ristrutturazione delle forze europee, e una politica comune europea piú avanzata di quanto oggi non esista.

In realtà non sembra che fino ad oggi gli europei abbiano percorso questa strada. Hanno compiuto alcune felici iniziative in campo politico. Essi stanno cominciando a rappresentare un polo politico di notevole attrazione per i paesi mediterranei. Ma non hanno ancora fatto progressi sul piano dell'integrazione militare, né hanno ancora sufficientemente chiarito le ambiguità tra ruoli nazionali e ruoli definiti in sede multilaterale.

La flotta britannica

Il cambiamento di maggior rilievo è stato probabilmente effettuato dalla Gran Bretagna in base ad una rivalutazione delle priorità strategiche ed a ragioni di carattere economico. C'è chi sostiene, come Geoffrey Lee Williams¹, che l'abbandono definitivo della tradizionale strategia globale britannica divenne esplicito nel 1968 allorché nel Libro bianco di quell'anno veniva adottata una politica di difesa « eurocentrica » in conseguenza della scelta tra ruolo mondiale e impostazione di difesa preminentemente europea. Lawrence W. Martin² nel 1967 osservava che la Gran Bretagna, per adattarsi alla realtà della difesa terrestre dell'Europa avrebbe dovuto ridurre gli investimenti nelle forze navali.

Come risultato di queste considerazioni si è avuto che, nella rivalutazione delle priorità in materia di difesa effettuata dalla Gran

¹ Geoffrey Lee Williams e Alan See Williams, *Crisis in European Defence*, London, Charles Knight and Co, 1974.

² Lawrence W. Martin, *The Sea in Modern Strategy*, London, Chatto and Windus, 1967.

Bretagna nel 1974 e dettata dalla grave situazione economica cui il paese si è trovato a far fronte negli ultimi anni, i maggiori tagli e le più drastiche restrizioni sono state effettuate proprio nelle forze navali. Le misure, pubblicate nei Libri bianchi della difesa del 1975 e 1976 riflettono la decisione di rinunciare agli impegni militari che non riguardano strettamente il nord-est dell'Atlantico, la Manica, le forze di stanza in Germania occidentale e la forza di dissuasione nucleare. Tuttavia il declino del potenziale navale inglese non è solo una questione di spiegamento di forze; esso ha un carattere più generale. I nuovi piani di difesa britannici prevedono di ridurre di un settimo il livello totale delle fregate, delle cacciatorpediniere e delle dragamine e di ridurre del 25% i sommergibili a propulsione convenzionale.

Nel Mediterraneo la Gran Bretagna ha effettuato un ritiro progressivo delle forze navali e delle forze di pattugliamento marittimo da Gibilterra e Cipro; si sta definitivamente ritirando dall'isola di Malta e ha deciso severe riduzioni nelle unità speciali da rinforzo destinate all'Europa meridionale. Nel Libro bianco della difesa inglese del 1976 si dichiara che a partire dall'aprile 1977 la presenza navale inglese nel Mediterraneo si tradurrà in una presenza « occasionale » di gruppi di navi che, durante il periodo di transito in quel mare, parteciperanno alle manovre della Nato, e nel contributo di una fregata alla forza alleata « on call » del Mediterraneo (attivata due volte l'anno). Quanto alle forze aeree e terrestri la Gran Bretagna metterà a disposizione della Forza mobile alleata — che viene periodicamente spiegata nella zona mediterranea e nel Nord Europa per effettuare esercitazioni — un battaglione e un gruppo d'aerei d'attacco. Il contributo britannico al Mediterraneo continuerà a comprendere anche unità speciali messe a disposizione della riserva strategica affidata al Supremo comando alleato in Europa (Saceur), che prevede possibilità di spiegamento nell'Italia del nord; a partire però dall'aprile 1978 l'elemento terrestre della Forza mobile britannica sarà ridotto da 9 a 5 battaglioni basati nella zona sud-est. Tale forza comprenderà una piccola formazione di paracadutisti dotata di armi anticarro e delle più recenti armi di difesa aerea. Rimarrà in ogni modo possibile inviare su richiesta del Saceur due gruppi di forze aeree d'intervento in Italia. Infine, l'aviazione inglese continuerà a utilizzare per operazioni d'addestramento le basi aeree Nato dell'Europa meridionale.

Per quanto riguarda la presenza inglese a Gibilterra, il Libro bianco della difesa del 1976 dichiara che, in seguito all'esame della situazione in materia di difesa effettuato nel 1974, si procederà a una riduzione del 10% degli effettivi lì presenti entro il 1978, mantenendo in loco solo una guarnigione di un battaglione di fanteria. Oggi le forze britanniche presenti a Gibilterra sono costituite da una fregata,

un battaglione di fanteria e un certo numero di aerei Hunter che assicurano la sorveglianza dello stretto, in particolare dei movimenti della flotta sovietica. Vi è inoltre un comando delle forze navali britanniche a Gibilterra il cui comandante in caso di guerra assume le funzioni di comandante Nato della zona mediterranea di Gibilterra. A partire dal 31 marzo 1976 sono state ritirate le dragamine inglesi lì basate.

Per quanto riguarda invece l'isola di Malta, essa è stata durante l'ultima guerra un'importante base navale per la Gran Bretagna ed ha continuato ad esserlo finché gli inglesi sono stati presenti a Suez. Nel primo dopoguerra gli inglesi vi hanno installato il quartier generale del comandante in capo per il Mediterraneo, poiché all'epoca la marina inglese era ancora spiegata in forze in quel mare. In seguito esso divenne un comando navale Nato. Con il diminuire dell'impegno britannico nel Mediterraneo anche l'interesse per Malta si ridusse. Oggi per gli alleati, è sufficiente che l'isola non sia a disposizione della flotta sovietica. Dopo che nel 1971 Don Mintoff chiese l'allontanamento del quartier generale navale Nato, sull'isola rimase il Comando navale britannico che ha conservato le sue funzioni di Comando delle forze navali alleate del sud-est mediterraneo in tempo di guerra. Nel marzo 1972 la Gran Bretagna ha firmato con Malta un nuovo accordo di difesa, della durata di 7 anni, che scadrà il 31 marzo 1979 col quale Londra, dietro compenso finanziario, ha mantenuto il diritto di stazionare forze armate sull'isola sia in tempo di pace che in tempo di guerra e di utilizzare tutte le installazioni militari lì esistenti. Il quartier generale e le installazioni navali britanniche che si trovano a Malta saranno progressivamente ridotte fino al ritiro totale entro la data di scadenza dell'accordo. Sull'isola la Gran Bretagna mantiene oggi, oltre ad un gruppo di marines e a una batteria di artiglieria, i ricognitori Camberra e Nimrod. Questi ultimi sono attualmente a disposizione anche della Organizzazione del trattato centrale (Cento).

A Cipro esistono due basi di sovranità britannica. Anche su questa isola il Libro bianco della difesa del 1976 dichiara che sono state effettuate sostanziali riduzioni: ad esempio gli aerei ad ala fissa, compresi i Vulcan, i Lightning e gli Hercules e i missili antiaerei, non sono più permanentemente lì basati. Già nel 1975 la Gran Bretagna aveva annunciato che, pur rimanendo membro della Cento, entro il 1979 non avrebbe più messo a disposizione di questa organizzazione forze militari quali i Nimrod e i Camberra basati a Malta e i Vulcan basati a Cipro. Fino al 31 marzo 1976 c'erano a Cipro il quartier generale delle forze britanniche del Medio Oriente e quello delle forze aeree britanniche del Medio Oriente. Essi comandavano un gruppo di ricognitori blindati, un battaglione di fanteria, due compagnie di fanteria e qualche elicottero. Quanto alle infrastrutture britanniche presenti sull'isola, non

solo l'aeroporto di Akrotiri rimarrà aperto solo qualche ora al giorno, ma le sue installazioni radar e le apparecchiature di ascolto elettronico (che forniscono informazioni utili sulle comunicazioni navali sovietiche nel Mediterraneo orientale) si trovano ormai senza protezione anti-aerea. È evidente che, se durante gli anni '50 le forze britanniche a Cipro erano considerate riserve potenziali per il Medioriente, oggi esse potrebbero svolgere missioni importanti per la Nato; se non che non sembra che la Gran Bretagna intenda mantenerle per altri motivi diversi dall'addestramento di unità dell'esercito e commandos di marines. Infine la Gran Bretagna mantiene a Cipro alcune unità assegnate alla forza di pace delle Nazioni unite e precisamente un gruppo di ricognitori blindati, un battaglione di fanteria e una squadriglia di elicotteri.

La flotta francese

Il ruolo della Francia nel Mediterraneo dopo Suez e la guerra di Algeria ha subito le stesse sorti di quello inglese riducendosi progressivamente a una dimensione puramente regionale. La V repubblica di De Gaulle, forte delle relazioni privilegiate che è riuscita a mantenere con alcuni paesi mediterranei come Algeria, Tunisia, Marocco, Libia e Libano, ha cercato invano di garantirsi dal 1962 in poi uno status globale di grande potenza. La costruzione del deterrente nucleare strategico, il rifiuto di firmare i trattati di interdizione degli esperimenti nucleari e di non proliferazione, il veto posto all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee, l'illusione di porsi come interlocutore privilegiato dell'Unione Sovietica in Europa, ecc. furono delle scelte che allontanarono la Francia da un ruolo importante nel Mediterraneo. Anche in quest'area, comunque, De Gaulle prima e Pompidou poi non si limitarono alla ricerca di obiettivi modesti: 1) rafforzare la posizione della Francia attraverso una serie di relazioni bilaterali con il maggior numero di paesi mediterranei possibili, specialmente le ex-colonie e protettorati; 2) cercare uno spazio tra Usa e Urss in cui svolgere il ruolo di terzo interlocutore, utile ad esempio per contratti di vendite d'armi; 3) mantenere una certa neutralità sia tra arabi e israeliani che tra arabi stessi, onde potersi presentare in futuro come potenza mediatrice. La sottile diplomazia kissingeriana fece però sfumare tutte queste speranze. Durante l'ultima guerra civile in Libano Giscard d'Estaing dichiarò di essere disposto ad inviare forze armate francesi (sul modello delle forze di pace delle Nazioni unite) nelle zone di tensione, ma anche questa iniziativa fallì.

Sul piano strettamente militare la politica di Giscard si è mostrata almeno più coerente di quella di De Gaulle. Dopo aver dato per mol-

ti anni la priorità alle forze nucleari strategiche, la marina francese ha iniziato recentemente un importante programma di ammodernamento poiché la maggior parte delle sue navi da guerra avrà, alla fine di questo decennio, più di 25 anni di attività e dovrà essere progressivamente ritirata provocando una forte diminuzione del tonnellaggio totale³. Oggi le forze di superficie comprendono 2 portaerei (con circa 40 aerei l'una), 1 portaelicotteri, 2 incrociatori, 20 cacciatorpedinieri e 28 fregate. I sottomarini d'attacco a propulsione convenzionale sono 23, mentre la costruzione di quelli a propulsione nucleare è stata ritardata a causa della priorità data alle forze strategiche. Le unità navali sono assegnate a due comandi: uno per l'Atlantico e uno per il Mediterraneo rispettivamente a Brest e a Tolone.

Nei primi anni '60 la Francia decise di non assegnare più ai Comandi Nato la sua flotta del Mediterraneo, e nel 1966, con l'uscita dalla organizzazione integrata, tale decisione venne definitivamente formalizzata. Fu allora che De Gaulle trasferì le unità navali più importanti da Tolone a Brest affinché operassero essenzialmente nell'Atlantico. Nel 1975 il Consiglio della difesa francese ha deciso di rispostare da Brest a Tolone la maggior parte della sua flotta di superficie, lasciando nell'Atlantico i sottomarini armati di missili nucleari strategici ed ha annunciato un importante programma di nuove costruzioni. A partire dal 1976 sono cominciate ad entrare nel Mediterraneo con la loro scorta di incrociatori e fregate lanciamissili le due portaerei Foch e Clémenceau una delle quali, a turno, opererà permanentemente con aerei mentre l'altra con elicotteri. Si prevede che nei prossimi anni la squadra del Mediterraneo avrà il doppio del tonnellaggio attuale e comprenderà una quarantina di unità fra cui 11 sottomarini a propulsione convenzionale, 2 portaerei, 1 portaelicotteri, 14 tra navi scorta e fregate, nuovi incrociatori lanciamissili, cacciatorpediniere, dragamine, navi appoggio, forze antisommersibile e altre forze basate a terra.

Le ragioni addotte⁴ per giustificare la recente ristrutturazione sono di ordine operativo, logistico e industriale, ma la ragione principale risiede soprattutto nell'incremento qualitativo e quantitativo della flotta sovietica nel Mediterraneo. L'ex capo di stato maggiore della marina francese ha recentemente dichiarato⁵ che le attuali capacità della flotta nazionale non sono in grado di proteggere il traffico mercantile al di fuori del Mediterraneo occidentale e degli attracchi nell'Atlantico centrale. Tale riconoscimento, oltre a giustificare il recente potenziamento

³ Cfr., discorso di Yvon Bourges, ministro della difesa, pronunciato all'Accademia della marina il 24-3-76 in « Le Figaro », 25 marzo 1976.

⁴ Cfr., conferenza del capo di stato maggiore della marina all'Istituto di alti studi di difesa nazionale in « Défense Nationale », ottobre 1975.

⁵ Cfr., discorso dell'ammiraglio Marc de Joybert al Centro studi e ricerche sulla difesa odierna di Parigi, in « Le Monde », 9 marzo 1976.

mento della marina militare, ha dato anche l'occasione per sottolineare l'importanza di una cooperazione interalleata nel mare in questione. In nome del principio che l'unione fa la forza e in base alla constatazione che il Mediterraneo è diventato troppo affollato per non poter prevedere una ritorsione multilaterale in caso di grave crisi, la Francia è giunta alla conclusione che è necessario organizzare una reazione concertata con i propri alleati.

La cooperazione della Francia con il Comando navale alleato di Napoli, (Navsouth), è oggi molto stretta. Unità francesi partecipano regolarmente alle esercitazioni congiunte e unità aeree di pattugliamento marittimo cooperano con il Comando alleato Marairmed. Avviene costantemente uno scambio di ufficiali tra il Comando alleato di Napoli e il quartier generale della marina francese di Tolone; infine, molti piani di difesa sono stati adottati insieme agli alleati. In pratica la marina francese utilizza le dottrine e le procedure comuni della Nato nella misura in cui sono ritenute compatibili con gli obiettivi nazionali. Dopo il ridimensionamento della flotta britannica e in base al recente potenziamento di quella francese è molto probabile che quest'ultima diventi presto la flotta più importante dell'Europa occidentale.

La flotta italiana

Le altre flotte europee integrate nel sistema di difesa alleato del Mediterraneo sono quella italiana, greca e turca.

Le unità di superficie della prima costituiscono per numero delle navi e tonnellaggio una forza pari se non più potente della flotta sovietica del Mediterraneo, poiché l'Italia dalla metà degli anni '50 ha intrapreso un importante programma navale che ha prodotto delle buone unità da guerra dotate di lanciamissili. Oggi dispone di 3 incrociatori, 8 cacciatorpediniere, 10 fregate e 7 corvette. I sottomarini, tutti a propulsione convenzionale, sono 9 ma presto ne verranno aggiunti altri 4. Recentemente è stato approvato un programma di ammodernamento di un miliardo di lire; esso prevede nuove costruzioni tra cui: un incrociatore tutto ponte per elicotteri ed aerei a decollo verticale, 12 fregate, 10 dragamine, 1 unità anfibia da sbarco e 13 aliscafi.

Le flotte di Grecia e Turchia

La flotta greca è composta essenzialmente da navi scorta ad eccezione di 8 sottomarini e 9 cacciatorpediniere. Ad eccezione dei moderni missile Exocet acquistati dalla Francia, in generale si tratta di una for-

za con scarse caratteristiche offensive e quindi poco in grado di combattere contro le piú moderne navi da guerra sovietiche. Leggermente piú numerose ma altrettanto antiquate le unità della flotta turca che comprendono 14 sottomarini, 12 cacciatorpediniere e 2 fregate.

La flotta spagnola

Infine, anche se non integrata nella Nato, la flotta spagnola va considerata per il contributo che essa può dare al rapporto di forze est-ovest nel Mediterraneo. Essa ha buone capacità antisommergibile, una discreta capacità antiaerea limitata però all'artiglieria di media gittata e un'accettabile capacità anfibia. Consta di 10 sottomarini, 1 portaelicotteri (capace di portare circa 20 elicotteri), 1 incrociatore, 13 cacciatorpediniere e 13 tra fregate e corvette. Fino a pochi anni fa il suo ruolo nel Mediterraneo era assolutamente marginale per la qualità del suo armamento; poiché oggi ha affidato agli Stati Uniti un vasto programma di riammodernamento si può cominciare a pensare a un suo futuro ruolo piú importante.

Linee di tendenza future

In generale quindi queste flotte europee possono ritenersi forze di difesa costiere e di scorta anche se sottomarini, portaelicotteri e incrociatori possono essere usati per operazioni offensive al largo. Le due flotte, piú moderne, meglio equipaggiate e con maggior potenza di fuoco sono quella francese e quella italiana con la differenza che quella francese dispone anche dell'armamento nucleare. In ogni caso, date le attuali dimensioni e capacità, in un eventuale conflitto est-ovest le flotte europee del Mediterraneo potrebbero svolgere solo un ruolo di appoggio alla VI flotta americana a cui sono affidate le operazioni offensive previste dai piani della Nato.

Si può comunque pensare a un ruolo futuro tenendo presenti due principali linee di tendenza. La prima riguarda l'armamento navale. Dati la qualità e i costi dei piú moderni sistemi d'arma quali i missili leggeri, non sembra probabile che le piccole o medie potenze siano disposte ad usarli in conflitti minori (quali quelli che esse sarebbero in grado di affrontare) correndo così il rischio di perdite inaccettabili. Poiché solo le superpotenze sono in grado di rischiare perdite talmente elevate le altre potenze potrebbero tendere a delegare a quelle la maggior parte delle operazioni e a ridurre al massimo il proprio coinvolgimento in eventuali conflitti.

La seconda linea di tendenza riguarda la strategia. La maggior enfasi sulla difesa terrestre dell'Europa ha comportato in passato minori stanziamenti alle forze marittime all'interno dei bilanci della difesa nazionali.

Come conseguenza si è avuto un certo squilibrio nella strategia globale del fianco sud dell'Alleanza in cui, mentre da un lato agli europei spettava la difesa dei loro confini terrestri, agli americani venivano lasciate le maggiori responsabilità in campo navale. Ciò è diventato ancor più evidente con il ritiro navale britannico del Mediterraneo e con lo spostamento della flotta francese sull'Atlantico effettuato ai tempi di De Gaulle. Oggi siamo probabilmente di fronte a una tendenza contraria (con la sola eccezione della Gran Bretagna): i paesi europei mediterranei cercano di rafforzare le capacità delle loro flotte soprattutto per quanto riguarda gli armamenti convenzionali navali. Un loro maggior impegno in questo settore e nel campo della guerra antisommergibile potrebbe addirittura portare gli europei ad essere in grado di fronteggiare da soli la flotta sovietica in un conflitto convenzionale. Di fronte all'alternativa di ridurre le proprie flotte o di riorganizzarle in modo più efficace gli europei sembrano aver scelto la seconda unica via per assicurarsi un ruolo nel futuro. Queste osservazioni lasciano prevedere, nel caso le tendenze delineate si concretizzassero, notevoli mutamenti allo interno della strategia alleata verso il suo fianco sud e un necessario ripensamento dell'Alleanza.

Una flotta integrata europea?

Tradizionalmente basate su politiche e strategie rispondenti a propositi nazionali, le flotte europee hanno oggi e continueranno ad avere significato principalmente come contributi a forze collettive. Finché sarà indispensabile la cooperazione militare internazionale va ricordato che tale cooperazione è particolarmente facile da realizzare con le forze navali. Innanzi tutto perché le flotte sono composte da unità abbastanza piccole per poterle assegnare e spiegare in maniera flessibile senza richiedere grossi contributi nazionali, e secondariamente perché, a causa della loro mobilità e della loro relativa indipendenza da infrastrutture internazionali, l'assegnazione delle forze navali non comporta necessariamente l'abbandono di altri propositi più specificamente nazionali.

L'unico tentativo di costituire una flotta integrata del Mediterraneo è stato fatto in sede atlantica con la creazione della Forza navale alleata « on call » (Navocformed). Essa, costituita da unità americane, inglesi, italiane, turche e greche (queste ultime hanno partecipato fino

al 1974) costituisce una forza piú che altro dimostrativa della solidarietà alleata e non uno strumento militare di rilievo, in quanto non naviga permanentemente nel Mediterraneo ma viene attivata periodicamente.

Una forma di integrazione delle flotte europee sembra dunque realizzabile anche se con molti problemi. Tentativi di maggior cooperazione e integrazione possono essere compiuti già oggi in sede Nato e, una volta costituita l'Unione europea, in una struttura integrata di difesa europea appartenente all'Alleanza atlantica.

È chiaro che, data la presenza nel Mediterraneo di scacchieri regionali talmente separati, una flotta europea integrata non sarebbe comunque in grado di garantire quell'elemento unificatore che è oggi la presenza americana, né tantomeno un ruolo nucleare. Ogni paese europeo, a cominciare da quelli mediterranei, potrebbe però fin dall'inizio assumersi oneri maggiori nel suo scacchiere d'appartenenza (ad esempio una presenza spagnola e francese nel Mediterraneo occidentale e italiana, greca e turca nel Mediterraneo centro-orientale). Alcuni contributi anche se non necessariamente in termini di unità assegnate, potrebbero venire anche dai paesi europei centro-settentrionali onde coinvolgere l'intero continente nella difesa dei suoi fianchi. Da un punto di vista strettamente militare, in caso di conflitto nucleare il ruolo della flotta europea resterebbe un ruolo ausiliario, di appoggio alla VI flotta americana. C'è chi sostiene oggi che in caso di conflitto est-ovest nel Mediterraneo ci sono molte possibilità di arrivare presto a uno scontro navale nucleare. In questo caso la presenza di una flotta europea potrebbe contribuire a fornire un maggior numero di opzioni, alzando la soglia nucleare nell'area. Altri sostengono invece che date le caratteristiche dei piú recenti sistemi d'arma è possibile mantenere un eventuale conflitto a livello convenzionale. Essi sostengono ad esempio che sia il moderno bombardiere sovietico Backfire, ritenuto un buon aereo anti-nave, che i missili di crociera americani, in grado di attaccare una portaerei senza entrare nel raggio d'azione degli aerei da essa trasportati, sono in grado di portare a termine importanti missioni senza ricorrere alle armi nucleari. Anche in questo caso la flotta europea dotata di moderni armamenti convenzionali come dicevamo precedentemente, ad esempio nel campo della lotta antisommergibile, potrebbe svolgere un ruolo non indifferente.

In tempo di pace la flotta europea avrebbe un significato politico rilevante anche se limitato ad alcune zone del Mediterraneo. Ci riferiamo ad esempio al Mediterraneo settentrionale, cioè al Sud Europa. Lì la presenza europea potrebbe addirittura costituire un nuovo elemento di stabilità nell'area. Dal Portogallo alla Turchia siamo in presenza di sistemi politici instabili dalle prospettive future confuse: colpi di stato,

cambiamenti di regime e difficili tentativi verso forme democratiche di socialismo. La creazione di una forza integrata europea permanentemente presente nel Mediterraneo al largo delle coste di questi paesi significherebbe un punto di riferimento, una garanzia importante nella misura in cui offrisse un appoggio politico ai governi dell'Europa meridionale che non volessero rivolgersi necessariamente alle superpotenze. In previsione dell'allargamento della Cee a questi paesi, poiché è necessaria una politica dell'Europa verso il Mediterraneo che disponga di diversi strumenti e poiché cresce la necessità di una maggior cooperazione europea nel campo degli armamenti convenzionali, non sembra irrealistico prevedere un accresciuto ruolo delle flotte europee nel Mediterraneo. Per svolgerlo, alla riorganizzazione delle attuali flotte si dovrebbe accompagnare la creazione di un organismo istituzionale-decisionale che assicuri un funzionamento veramente integrato. Oggi, in assenza di un potere centrale europeo, nel caso fosse necessario decidere un intervento si dovrebbe prima raggiungere un accordo fra tutti i governi dei paesi che compongono la flotta integrata, con conseguenti possibilità di ritardi e incertezze. Per ovviare a questa situazione sarebbe necessario pensare delle soluzioni di cui la migliore sarebbe la costituzione di un'istituzione integrata comune (legata all'Unione europea) mentre la peggiore affidare ad ognuno determinati compiti e responsabilità.

III. La politica sovietica di alleanze nel Mediterraneo e la distensione

Per questo studio è interessante conoscere in che termini i sovietici definiscono il loro ruolo nella regione mediterranea e quali implicazioni la loro concezione può avere per le altre forze politiche che operano nell'area.

La posizione ufficiale sovietica è stata chiarita in varie occasioni dal 1968 in poi; in quell'anno essa venne per la prima volta resa nota attraverso una dichiarazione dell'agenzia Tass in cui si faceva esplicitamente riferimento alla crescente presenza navale sovietica nel Mar Mediterraneo¹. Tale posizione parte dal principio che l'Unione Sovietica, essendo già una potenza del Mar Nero, può a ragione pretendere di essere considerata anche una potenza mediterranea. In seguito essa venne ulteriormente elaborata in parecchi commenti e articoli pubblicati nella stampa sovietica e dai mezzi di diffusione della propaganda.

In questi appare tra le righe il rifiuto di considerare il Mar Nero come un mare completamente separato, chiuso tutt'intorno dalla terra ferma; anzi lo si considera una parte integrante — una specie di appendice nord-orientale o braccio collaterale — del sistema di bacini contigui che formano il Mediterraneo: insomma, per dare un esempio, una specie di Mar Adriatico. Se queste premesse fossero valide tutti i paesi rivieraschi del Mar Nero — Unione Sovietica inclusa, naturalmente — potrebbero automaticamente essere qualificati anche paesi mediterranei, con tutte le conseguenze (legali, politiche e altre) che questo

Questo saggio di Wolfgang Berner è stato preparato espressamente per l'Iai. Wolfgang Berner è direttore presso il Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche Studien di Colonia (Rft). La traduzione è di Franca Gusmaroli.

¹ «Pravda», «Izvestija», «Krasnaja zvezda», 24 novembre 1968. G. E. Hudson, *Soviet Naval Doctrine and Soviet Politics*, 1953-1975, «World Politics», vol. 29, 1 ottobre 1976, pp. 90-103 (110-11).

riconoscimento (o accettazione) comporterebbe.

Uno dei pregi maggiori della tesi sostenuta dal Kremlino è quello di stabilire un « diritto » assoluto dell'Unione Sovietica ad essere presente nell'area, diritto che essa esercita — secondo la sopracitata dichiarazione della Tass — mantenendo nel Mediterraneo un'importante flotta militare. In questo modo la presenza della V eskadra sovietica non ha bisogno di alcuna giustificazione poiché appartiene, secondo la definizione sovietica, ad un paese rivierasco. La stessa cosa non si potrebbe dire, al contrario, per la VI flotta americana, che può intervenire come forza della Nato solo in determinate situazioni di emergenza. Anzi, i sovietici sostengono che in passato la flotta americana è stata più volte impiegata come strumento d'intervento della politica statunitense di superpotenza nell'area mediterranea.

Di conseguenza, la dichiarazione della Tass, mentre attribuisce scopi aggressivi alla flotta americana definita « senza alcuna relazione diretta » con l'area in questione, sottolinea invece i compiti pacifici dell'eskadra sovietica, la cui presenza non minaccerebbe alcun popolo o stato, al contrario, promuoverebbe stabilità e pace nel Mar Mediterraneo, secondo gli interessi legittimi di una delle maggiori potenze rivierasche. Con ciò si spiega perché Breznev, nel suo discorso tenuto a Karlovy Vary nell'aprile 1967, richiese il ritiro unilaterale della VI flotta americana dal Mediterraneo, senza offrire in cambio il ritiro o lo allontanamento della V eskadra sovietica².

In diverse occasioni i sovietici hanno proposto la denuclearizzazione reciproca e simultanea di entrambe le flotte per ovvi motivi, cioè per ridurre il pericolo costituito dai Polaris o dagli altri missili balistici basati sui sottomarini americani. Essi non hanno però mai mostrato alcuna tendenza a far rientrare l'eskadra mediterranea nella contrattazione, preferendo, al contrario, seguire una politica mirante all'eliminazione finale unilaterale della presenza navale americana dall'area.

È ampiamente risaputo che la pretesa sovietica ad essere riconosciuta come grande potenza del Mediterraneo risale alla lunga e sostanzialmente imperiale tradizione navale zarista, deliberatamente riesumata dalla classe dirigente sovietica. Va qui ricordato che fu Stalin a riesumare questa pretesa storica e ciò avvenne subito dopo il secondo conflitto mondiale, in un'epoca in cui l'Unione Sovietica non era affatto in grado di sostenerla con un'adeguata forza militare, poiché la flotta che possedeva prima della guerra era stata ridotta quasi a zero.

Quando nel marzo 1945 Stalin abrogò il patto di non aggressione turco-sovietico del 1925, egli cercò di ottenere una nuova regolamentazione degli stretti turchi che comprendesse un'amministrazione

² « Pravda », 25 aprile 1967.

ne congiunta turco-sovietica dell'area e l'installazione di una base militare sovietica nel Bosforo³. Disporre del controllo diretto sugli stretti avrebbe ovviamente cancellato ogni dubbio sulla legittimità dell'Urss ad essere considerata un paese rivierasco del Mediterraneo. Ma le pretese di Stalin non finivano qui: egli inoltrò ulteriori richieste alla conferenza di Potsdam e ai negoziati successivi. In quelle sedi gli ambasciatori sovietici cercarono di assicurarsi una presenza privilegiata nel Dodecanneso e in Cirenaica o Tripolitania; inoltre chiesero l'amministrazione fiduciaria della Libia e la partecipazione sovietica nell'amministrazione della zona neutrale di Tangeri; per non parlare della loro richiesta di una base navale a Massaua, sulla costa eritrea del Mar Rosso⁴.

Questo atteggiamento, alla luce di precedenti esperienze, in Jugoslavia, Grecia e Iran, portò alla fine all'impegno a lungo termine degli Stati Uniti nel Mediterraneo. La dottrina Truman del 1947, l'entrata della Grecia e della Turchia nella Nato nel 1952 e l'attiva collaborazione dei turchi nello stipulare il Patto di Baghdad del 1955, tutti questi sviluppi furono il risultato della prematura enunciazione fatta da Stalin delle ambizioni di potere sovietiche nel Mediterraneo.

Non va trascurato un elemento interessante nell'atteggiamento di Stalin, e cioè che egli cercò di sfruttare una situazione apparentemente favorevole per assicurarsi una serie di basi terrestri lungo la costa del Mediterraneo — possibilmente in posizioni strategiche rilevanti, in prossimità delle aperture — molti anni prima di disporre di una flotta adeguata.

Oggi i suoi successori devono affrontare problemi opposti: dopo aver impiantato una potente flotta nel Mediterraneo, con molte unità spiegate a circa 4.000 miglia dalle loro basi operative terrestri — tali unità mancano tra l'altro di copertura aerea e di capacità di ricognizione sufficienti⁵ — i dirigenti sovietici, dopo la perdita delle loro più importanti basi navali e aeree in Egitto, sono oggi costretti a ricercare privilegi altrettanto validi presso altri alleati, che sembrano essere la Libia, l'Algeria e la Jugoslavia.

³ F. A. Váli, *Bridge across the Bosphorus*, Baltimore, 1971, pp. 172-6. A. Kilic, *Turkey and the World*, Washington, 1959, pp. 116-33. G. Lenczowski, *Soviet Advances on the Middle East*, Washington, 1972, pp. 45-7. H. N. Howard, *The Bicentennial in American-Turkish Relations*, «The Middle East Journal», vol. 30, 3 (estate 1976), pp. 291-310 (304-5).

⁴ W. Berner, *Die arabischen Länder*, p. 621; *Afrikapolitik*, p. 713 in: *Sowjetunion, Aussenpolitik II, Osteuropa-Handbuch*, a cura di D. Geyer, Köln-Wien, 1976. Váli, *op. cit.*, pp. 172-3. Howard, *op. cit.*, p. 304.

⁵ M. McGwire, *The Mediterranean and Soviet Naval Interests*, in: *Soviet Naval Developments. Capability and Context*, a cura di McGwire, New York, 1973, pp. 344-57 (344, 354).

Preoccupazioni sovietiche: il caso della Turchia

Concentriamo ora l'attenzione sui motivi che inducono l'Unione Sovietica e ricercare tali alleanze nell'area mediterranea e a mantenere in questo mare chiuso permanentemente spiegata la V eskadra ad alto costo e con considerevoli rischi.

Si può sicuramente affermare che, come regola generale, le considerazioni di sicurezza nazionale hanno per l'Unione Sovietica la priorità su tutti gli altri interessi. Per quanto concerne il passato non è difficile constatare che anche le decisioni sovietiche relative al Mediterraneo si basavano su questo principio generale. Sfortunatamente le grandi potenze tendono a interpretare i loro interessi di sicurezza in modo piuttosto estensivo, tenendo in minor considerazione i legittimi interessi dei loro vicini, delle potenze rivali o in generale dei paesi più piccoli. Anche l'Unione Sovietica non è certo immune da questa tendenza.

Ben lo dimostra lo sviluppo delle relazioni turco-sovietiche in questi anni. Fin dall'inizio degli anni '20 i governanti sovietici hanno sempre trovato difficile scegliere in che modo salvaguardare i propri interessi di sicurezza: se cioè attraverso il mantenimento di relazioni amichevoli col governo turco, o tramite l'appoggio alle forze rivoluzionarie turche, disposte ad accettare il dominio sovietico sugli stretti in nome dell'internazionalismo socialista proletario, o infine attraverso strumenti tutt'altro che amichevoli che portassero nella situazione globale dell'area degli stretti un cambiamento favorevole all'Unione Sovietica.

Nei negoziati con Hitler del 1940 e 1941 Stalin sperò di ottenere il controllo militare sovietico degli stretti con l'appoggio tedesco⁶. Pochi anni dopo ci riprovò cercando l'appoggio americano e inglese; in quest'occasione presentò anche ulteriori richieste, cioè che la Turchia cedesse all'Unione Sovietica i due distretti della costa orientale e che la Bulgaria cedesse la Tracia. Come risultato ottenne la decisione turca di aderire al Trattato nord atlantico e all'Organizzazione del Patto di Baghdad. Il caso della Turchia è un'eccezione, poiché si tratta dell'unico paese dell'Europa del sud appartenente al blocco occidentale che confina direttamente con l'Unione Sovietica, e possiamo dare per scontato che anche l'Iran per le stesse ragioni non poté far altro che aderire al Patto di Baghdad.

In effetti, dopo l'ingresso della Turchia nella Nato e la morte

⁶ *Das nationalsozialistische Deutschland und die Sowjetunion 1939-1941. Akten aus dem Archiv des Deutschen Auswärtigen Amtes*, a cura del Dipartimento di stato, Washington-Berlin, 1948, pp. 247-56, 288-90. Lenczowski, *op. cit.*, pp. 41-2.

di Stalin, il governo sovietico informò ufficialmente Ankara il 30 maggio 1953 di aver rinunciato alle varie pretese portate avanti contro la Turchia durante l'epoca di Stalin. Sette anni dopo, nel giugno 1960, Krusciov mandò una lettera al primo ministro turco Gürsel proponendogli sforzi congiunti per riprendere le relazioni tra i due paesi. Nel maggio 1963, Krusciov sbalordì una delegazione parlamentare turca, in visita in Unione Sovietica, condannando apertamente come « idiota » l'atteggiamento di Stalin nelle relazioni turco-sovietiche⁷.

Evidentemente i nuovi dirigenti dell'epoca (Breznev, Kossyghin e Suslov tra i più vicini collaboratori di Krusciov) avevano già deciso, prima di emarginare Krusciov nell'ottobre 1964, un nuovo piano di apertura e riavvicinamento alla Turchia. Siccome i turchi non risposero immediatamente al cambiamento di atteggiamento dei sovietici, uno dei primi importanti passi della nuova « leadership » (dopo la caduta di Krusciov) fu di lanciare una campagna a lungo preparata per ristabilire relazioni di buon vicinato coi turchi, se non addirittura per staccarli gradualmente dagli altri alleati Nato.

I tentativi di riavvicinamento sovietici furono incoraggiati da un progressivo raffreddamento delle relazioni turco-americane, dovuto principalmente all'atteggiamento di Washington estremamente prudente — da sembrare in certi casi addirittura pro-greco — nei confronti della questione di Cipro e della tutela della minoranza turca dell'isola. Ciò avvenne nel momento in cui i sovietici cominciavano a dimostrare crescente simpatia e comprensione alle proposte turche sulla sistemazione di Cipro. Nel marzo 1967 Unione Sovietica e Turchia firmarono un importante accordo in cui vasti progetti di industrializzazione turca venivano finanziati con un equivalente di 200 milioni di dollari da spendere in macchinari e beni capitali sovietici.

Tali sviluppi influirono ovviamente sull'atteggiamento turco durante i giorni caldi della guerra arabo-israeliana scoppiata nel giugno dello stesso anno. Non solo Ankara si schierò apertamente dalla parte degli arabi e dei russi, cioè contro Israele, ma anche concesse generosamente il transito, richiesto con urgenza dai sovietici, di parecchie navi (sia da guerra che commerciali), scese velocemente in mare per andare a rinforzare la V eskadra sovietica e portare materiali di ricambio alle forze egiziane e siriane. Pochi mesi più tardi il primo ministro turco Demirel dichiarò, di ritorno dall'Unione Sovietica nell'ottobre 1967, che « una nuova era » era iniziata nella storia delle relazioni turco-sovietiche poiché, durante la sua visita, era riuscito ad eliminare « le ultime tracce di ostilità » tra Mosca e Ankara⁸.

⁷ Váli, *op. cit.*, p. 176.

⁸ *Ibidem*, p. 179.

Da allora i dirigenti sovietici hanno continuato la loro politica di avvicinamento alla Turchia malgrado la reticenza turca, le continue professioni di fede turche nei confronti della Nato e alcune dichiarazioni occasionali: ad esempio in occasione dell'occupazione sovietica in Cecoslovacchia o anche quando l'Unione Sovietica, dopo aver inizialmente condiviso l'invasione turca nel nord di Cipro nel luglio 1974, cominciò a denunciare tale operazione (verso la fine del mese) come un complotto da parte Nato mirante a liquidare l'indipendenza e l'identità politica della repubblica cipriota. Oggi, ogni volta che viene sollevato il problema ancora irrisolto di Cipro, i sovietici evitano di menzionare esplicitamente la Turchia: sembra quasi che essi si sentano obbligati a tenere in debito conto la suscettibilità turca, proprio per la rilevante priorità attribuita dal Kremlino al buon andamento delle relazioni turco-sovietiche nel quadro della politica di sicurezza sovietica e della distensione.

All'apertura del 25° congresso del Partito comunista sovietico, nel febbraio 1976, Breznev menzionò espressamente una nuova positiva tendenza di cooperazione turco-sovietica⁹ che, come testualmente disse, « si muove gradatamente da un ambito più strettamente economico a uno più politico »¹⁰. Gli aiuti allo sviluppo destinati dai sovietici alla Turchia sono rapidamente aumentati. L'ammontare dei fondi destinati agli investimenti è salito a 1 miliardo e 230 milioni di dollari nel luglio 1975, mentre nel dicembre 1976 è stato promesso un altro stanziamento equivalente a 1,2 miliardi di dollari. E poiché sono ancora in discussione altri progetti congiunti, si può prevedere per gli investimenti sovietici in Turchia un totale globale di circa 4,7 miliardi di dollari¹¹.

Si può a ragione sostenere che l'Urss cerchi di allontanare la Turchia dall'Alleanza atlantica dato che dal 1972 al 1976 in diverse occasioni i sovietici hanno proposto al governo turco di firmare un trattato di non aggressione¹². Sebbene la Turchia abbia regolarmente declinato tali offerte, essa ha comunque accettato di negoziare una dichiarazione congiunta di cooperazione e relazioni amichevoli che potrebbe presumibilmente comprendere una dichiarazione di principio sulla non aggressione, in cambio di un impegno reciproco a non usare la forza e a

⁹ Lo sottolinea in modo particolare A. Sergeev, « Mezhdunarodnaja ziznj », 1976, n. 5, pp. 42-3.

¹⁰ « Pravda », 25 febbraio 1976.

¹¹ *Communist States and Developing Countries: Aid and Trade in 1974*, a cura del Dipartimento di stato, Bureau of Intelligence and Research, rapporto n. 298, Washington, 27 gennaio 1976, p. 23. « Associated Press », 21 dicembre 1976. « Frankfurter Allgemeine Zeitung » (« Faz »), 3 gennaio 1977. Howard, *op. cit.*, pp. 308-9.

¹² « Faz », 6 novembre 1976.

rinunciare a qualsiasi rivendicazione territoriale¹³.

Se da un lato l'Unione Sovietica esercita continue pressioni per portare a termine e firmare tale dichiarazione, dall'altro la Turchia temporeggia per ovvie ragioni, soprattutto perché non vuol creare ulteriori difficoltà alla ratifica dell'accordo turco-americano che comprende ingenti aiuti militari (1,12 miliardi di dollari sotto forma di prestiti e concessioni); esso è stato firmato nel marzo 1976 e si prevede possa essere ratificato nei primi mesi del 1977.

Comunque, indipendentemente dal futuro delle relazioni turco-americane, non c'è dubbio che il nuovo atteggiamento sovietico nei confronti della Turchia sia abbastanza vantaggioso per Mosca. Nel luglio 1976 per esempio, quando la portaerei sovietica « Kiev » lasciò il Mar Nero per varcare gli stretti, i responsabili turchi del controllo si sono mostrati ancora una volta compiacenti, accettando di classificare questa importante nave come « incrociatore antisommergibile » e permettendole di entrare nel Mediterraneo senza prima consultare gli organi competenti della Nato. Lo stesso succede per gli aerei militari sovietici che sorvolano lo spazio aereo turco: si concedono permessi di sorvolo sempre più facilmente.

Per i governanti sovietici, per tanti anni ossessionati dallo spettro di un governo turco ostile, disposto a chiudere gli stretti in qualsiasi momento su richiesta di Washington, ciò costituisce in sé un profondo cambiamento. Ma le preoccupazioni di sicurezza sovietiche sono strettamente legate anche all'esigenza di mantenere costantemente aperte le linee di comunicazione tra Odessa e Vladivostok e tra Sebastopol e Murmansk. Per ragioni strategiche è inoltre vitale per l'Unione Sovietica assicurarsi libero accesso via mare o via aria ai paesi arabi orientali, molti dei quali, in questi ultimi anni non dipendono più esclusivamente dall'assistenza economica e militare sovietica. In varie occasioni la Turchia si è dimostrata una barriera quasi insormontabile poiché ha costretto i sovietici a effettuare ponti aerei sopra la Jugoslavia o altri paesi, quando i paesi arabi loro alleati hanno avuto bisogno in situazioni di emergenza di urgenti forniture di armi e del trasporto di altri equipaggiamenti militari.

È probabile che l'attuale situazione possa evolvere sensibilmente a vantaggio del Kremlino se le relazioni turco-sovietiche, pur restando la Turchia un fedele alleato nella Nato, continueranno a migliorare.

Vista in questa prospettiva, la politica di distensione condotta dai sovietici li porterà probabilmente a pagare ricchi dividendi in questa regione particolarmente importante, dove essi sono direttamente fronteggiati da paesi membri della Nato — una situazione che si ritrova

¹³ « Die Welt », 15 novembre 1976.

solo in Lapponia, la punta piú orientale della Norvegia.

L'allusione fatta da Breznev al fatto che la cooperazione turco-sovietica sta gradualmente evolvendo da principalmente economica a principalmente politica indica un sostanziale sforzo sovietico mirante ad ampliare le aree attuali di cooperazione politica e di comprensione reciproca.

I rapporti con i paesi arabi

L'emergere dell'Unione Sovietica come potenza mediterranea viene a volte fatto risalire alle prime forniture di armi all'Egitto e alla Siria, effettuate da Krusciov nel 1955 e 1956. Altri affermano che l'evento decisivo fu l'installazione di una base sovietica per sottomarini a Valona in Albania nel 1958, base che i sovietici furono costretti a chiudere nel 1961.

In realtà, l'impegno sovietico in Egitto e in Siria iniziò come atto di difesa contro il piano anglosassone emerso al momento della creazione di quello che si chiamò piú tardi Patto di Baghdad. L'idea iniziale di Krusciov era quella di scavalcare questa serie di paesi settentrionali anti-sovietici (Turchia, Iran, Iraq e Pakistan, compresa la Gran Bretagna) cercando di appoggiare a sud la formazione di un'alleanza anti-Patto di Baghdad costituita da Egitto, Siria, Arabia Saudita e regno Mutawakilite dello Yemen; quest'ultimo fu il primo paese arabo a firmare un trattato di amicizia con l'Unione Sovietica fin dal lontano 1928¹⁴. Quindi quest'impegno iniziale sovietico non era direttamente connesso con le ambizioni del Kremlino nel Mediterraneo, anzi persino il forte appoggio verbale dato dai dirigenti sovietici all'Egitto di Nasser durante la crisi di Suez del 1956 fu principalmente solo una campagna propagandistica, non certo connessa con una piú ampia e ben definita politica di potenza nel Mediterraneo.

D'altra parte l'installazione della base per sottomarini a Valona dovrebbe essere interpretata come il primo tentativo sovietico di effettuare uno spiegamento navale in avanti, con l'intenzione di installare una linea di difesa avanzata per gli stretti turchi, all'ingresso del Mar Nero¹⁵. Questo importante obiettivo era ovviamente legato al concetto di « mare chiuso » che l'Urss aveva formulato per il Mar Nero quando la sua potenza navale non era ancora abbastanza forte da costituire una seria minaccia per il quasi-monopolio detenuto nel Mar Mediterraneo dalla VI flotta americana e dalle forze navali della Nato.

¹⁴ Berner, *Die arabischen Länder*, cit., pp. 621-2.

¹⁵ MccGwire, *op. cit.*, pp. 345, 352.

Non fu certo una semplice coincidenza se nel 1964 — allorchè l'Unione Sovietica cominciò a installare permanentemente nel Mediterraneo la sua flotta di superficie — anche Krusciov cercò di far fruttare la sua visita in Egitto sondando quali possibilità ci fossero per ottenere in quel paese basi terrestri per la già progettata eskadra del Mediterraneo. Da quel giorno l'ammiraglio Gorshkov effettuò parecchi viaggi sia in Jugoslavia che in Egitto alla ricerca di speciali facilitazioni portuali e forse anche di basi navali per l'eskadra sovietica¹⁶.

Anche se tali iniziative non produssero alcun risultato positivo per un certo numero di anni, la situazione cambiò improvvisamente quando nel giugno 1967 scoppiò il terzo conflitto arabo-israeliano. Esaminando oggi retrospettivamente i fatti si può affermare che l'influenza politica sovietica nell'area mediterranea non fu mai tanto grande come nel periodo tra l'estate 1967 e il luglio 1972, finché il presidente egiziano Sadat non decise di rispedire in patria i reparti di difesa aerea sovietici. In questi anni l'Unione Sovietica ebbe diverse opportunità per installare un'intera rete di basi navali e aeree soprattutto in Egitto e in Siria.

Oltre a ciò, la pesante sconfitta della guerra dei sei giorni portò la maggior parte dei paesi arabi ad allinearsi sulle posizioni di Egitto, Siria e Giordania, cioè ad affidare all'Unione Sovietica una specie di ruolo di tutela. Ne risultò un'alleanza di fatto comprendente tutti i paesi arabi situati sulla costa sud-orientale del Mediterraneo.

Durante questo periodo le unità navali sovietiche usufruirono di illimitate facilitazioni nell'uso delle installazioni portuali di questi paesi e spesso furono loro garantiti trattamenti privilegiati nei porti compresi tra la costa del Libano e quella del Marocco; al contrario, le possibilità di scalo per le unità della VI flotta americana erano ridotte in quegli stessi anni al tratto di costa tra il Marocco e la Tunisia. A partire dall'ottobre 1967 alcune navi da guerra sovietiche vennero permanentemente basate nei porti di Alessandria, Port Said, Tartus e Latakia, poiché la loro presenza serviva a proteggere questi porti da eventuali incursioni aeree israeliane.

Inoltre, all'inizio del 1967 il presidente Nasser chiese ai dirigenti sovietici di assumersi la completa responsabilità dell'intero sistema di difesa aerea egiziano; i sovietici però rifiutarono. Ciò che invece l'Urss ottenne fu la firma, nel marzo 1968, di un accordo segreto sullo

¹⁶ *Ibidem*, pp. 345-6. G. S. Dragnich, *The Soviet Union's Quest for Access to Naval Facilities in Egypt prior to the June War of 1967*, in: *Soviet Naval Policyn Objectives and Constraints*, a cura di M. McCWire, K. Booth e J. McDonnell, New York 1975, pp. 237-77. *The Soviet Union in the Mediterranean*, in: *Strategic Survey 1971*, a cura dell'International Institute of Strategic Studies, London, 1972, pp. 30-4.

uso delle basi navali e sulla concessione di privilegi speciali per le navi sovietiche in Egitto. Questo trattato segreto venne rinnovato per altri cinque anni nel febbraio del 1973. Senonché il presidente Sadat abrogò unilateralmente quest'accordo due anni prima della sua scadenza e i sovietici dovettero abbandonare le diverse basi entro la metà di aprile del 1976¹⁷.

Oltre alla basi navali, i sovietici ottennero nel 1970 un certo numero di basi aeree egiziane che vennero usate principalmente per effettuare periodiche operazioni di ricognizione e per assicurare da terra la copertura aerea della flotta del Mediterraneo. Tutte queste basi aeree — almeno sei — furono perdute nell'estate 1972, quando la maggior parte dei reparti sovietici di difesa aerea dovette abbandonare l'Egitto.

L'Unione Sovietica firmò, quindi, alcuni trattati di amicizia e cooperazione: nel marzo 1971 con l'Egitto, nell'aprile 1972 con l'Iraq e nel luglio 1974 con la Somalia, cinque mesi dopo l'ammissione di questo paese nella Lega araba. Per quel che riguarda il trattato di amicizia con lo Yemen del nord firmato nel 1928, esso fu rinnovato nel 1955 e poi convertito in trattato di amicizia e cooperazione nel 1964.

Un trattato del genere venne offerto in diverse occasioni anche alla Siria; ma ogni volta il presidente Assad rifiutò. Ciononostante ci sono motivi per credere che la Siria abbia concesso un certo numero di basi navali e aeree all'Unione Sovietica, probabilmente prima dello arrivo al potere di Assad e sulla base di determinati accordi quali quelli stipulati dai sovietici con Nasser e Sadat.

Sembra inoltre che il governo dell'Iraq abbia concesso speciali privilegi sia ai consiglieri militari sovietici che ad altre unità sovietiche per svolgere missioni aeree, navali e terrestri. Non possiamo comunque fornire prove delle voci relative all'installazione di basi sovietiche navali ed aeree in Iraq. In ogni modo l'accesso al Mar Rosso e quello al canale di Suez sono tenuti sotto controllo dai sovietici a partire dalle basi navali e aeree nello Yemen del sud e da quelle in Somalia.

Va inoltre aggiunto che l'Algeria ha ricevuto dall'Unione Sovietica sostanziali aiuti economici e militari per un totale di 825 milioni di dollari (fino al 1972).

Le consegne di armi sovietiche alla Libia cominciarono nell'estate del 1970; nel 1972 vennero firmati una serie di accordi che diedero una base più ampia e più solida all'aiuto economico, tecnologico e militare sovietico concesso alla Libia.

A partire dal 1960 anche il Marocco ricevette alcuni equipaggia-

¹⁷ « Arab Report and Record » (« Arr »), London, n. 5, 1976, p. 144; n. 6, 1976, p. 176; n. 7, 1976, p. 212. Il presidente Sadat ha rivelato i dettagli dello accordo segreto russo-egiziano nei discorsi dell'8 gennaio 1971 e del 3 aprile 1974, cfr. Dragnich, *op. cit.*

menti militari sovietici e un consistente ammontare di aiuti economici destinati in parte allo sviluppo dei vasti depositi di fosfati e in parte ad altri propositi.

Quanto alle relazioni tra Tunisia e Unione Sovietica esse mostrarono un costante e notevole miglioramento tra il 1967 e il 1972, anche se in questo paese l'aiuto sovietico si limitò alla realizzazione di alcuni progetti minori.

Questo impressionante aumento globale dell'influenza politica sovietica nei paesi arabi del litorale mediterraneo fu accompagnato negli stessi anni da un'altrettanto impressionante e rapida crescita della presenza navale sovietica nell'area mediterranea. Inoltre, l'offensiva politica della « leadership » sovietica e l'incremento navale nella regione si avvalsero considerevolmente della crescente confusione nel fianco mediterraneo della Nato, iniziata con il ritiro della Francia dall'organizzazione militare alleata nell'estate del 1966. Le endemiche incertezze della politica interna italiana, l'ascesa al potere del regime dittatoriale in Grecia, la scottante controversia su Cipro tra Grecia e Turchia e le tenaci rivendicazioni di Don Mintoff sulla remunerazione delle basi Nato presenti a Malta, tutta questa confusione contribuì ad incoraggiare le mosse sovietiche che in alcune occasioni portarono ad insoliti ed elevati rischi; in particolare quelli connessi con lo stanziamento di truppe sovietiche di difesa aerea in Egitto e con alcune successive operazioni da esse compiute.

Se oggi confrontiamo la presenza dell'Unione Sovietica nel mondo arabo con quella predominante negli anni tra il 1967 e il 1972, il risultato è chiaramente negativo. Il prestigio e l'influenza sovietica hanno perduto considerevolmente terreno in Egitto, Sudan, Siria, Giordania, Libano, Yemen del nord, regione meridionale della penisola araba, Tunisia, Marocco e Mauritania; perciò il quadro generale uscente è quello di un declino piuttosto umiliante.

Gli unici membri della Lega araba che continuano a mantenere strette relazioni con l'Unione Sovietica restano la Siria, l'Iraq, lo Yemen del sud, la Somalia, la Libia, l'Algeria e l'Olp; cioè solo sette su ventuno paesi. Anche se i dirigenti di cinque dei sei paesi arabi sopra menzionati (esclusa la Siria) e l'Olp tendono tutti più o meno apertamente a propagandare, usare, favorire o non condannare la pratica terrorista, non si può in ogni modo far ricadere le responsabilità sulla Unione Sovietica. Il dilemma che i dirigenti sovietici devono affrontare sembra piuttosto un altro: è difficile trovare altri paesi arabi al di fuori di quelli più inclini al terrorismo, con cui instaurare rapporti amichevoli; perciò è con questi ultimi che l'Urss dovrà in futuro collaborare se non vuol perdere del tutto gli investimenti effettuati in passato, quando cercava di consolidare e difendere l'allora fiorente alleanza so-

vietica con quasi tutto il mondo arabo.

Le forze politiche locali favorevoli ad operazioni di ritorsione anti-sovietica traggono ispirazione e appoggio materiale principalmente da tre fonti: l'Egitto di Sadat, l'Arabia Saudita e Teheran. Non va comunque sottovalutato il contributo di numerose personalità non di primo piano ma molto abili, intelligenti, spesso fortemente autoritarie come i presidenti Assad, Nimeiri, e Burghiba, il re di Giordania e quello del Marocco.

Inoltre, malgrado tutte le recenti sconfitte e delusioni dei dirigenti sovietici e contro tutte le difficoltà che sembrano soverchiarli, essi cercano di rafforzare quel che resta della loro presenza nel mondo arabo temporeggiando e mantenendosi costantemente pronti a sfruttare qualsiasi occasione, ad esempio gli improvvisi colpi di scena, che molto spesso hanno cambiato, in un periodo di tempo relativamente breve, l'equilibrio interno di alcuni paesi arabi o quello dell'intera regione.

Gli interessi sovietici nel bacino sud-orientale del Mediterraneo ruotano più che altro intorno all'Egitto, il centro dell'intera comunità araba e il paese che controlla il canale di Suez, una via di comunicazione di importanza vitale per la strategia navale sovietica. Si può a ragione sostenere che i dirigenti sovietici aspettano e sperano che Sadat venga presto rovesciato, così come essi aspettano la caduta di Assad o del re Hussein e la morte del presidente Tito.

Nel frattempo essi si danno da fare per incoraggiare le tradizionali rivalità tra Damasco e Il Cairo, per sostenere la campagna denigratoria di Gheddafi nei confronti di Sadat e, contemporaneamente, rafforzano le attuali posizioni sovietiche tutt'intorno all'Egitto cioè in Siria e Libia.

Durante la visita di Gheddafi a Mosca nel dicembre del 1976 si ebbero cinque sedute di colloqui e negoziati molto intensi. Gheddafi è attualmente, tra tutti i capi di stato dei paesi arabi mediterranei, il cliente più favorito del Kremlino, probabilmente perché si tratta del più ostinato avversario di Sadat e perché potrebbe più facilmente rimpiazzare le basi aeree e navali che l'Unione Sovietica ha perduto in Egitto. A partire dall'agosto 1976 sono cominciate a circolare sulla stampa inglese ed egiziana alcune voci sulla presenza in Libia di vasti depositi di materiale bellico sovietico, gestiti da personale sovietico e probabilmente destinati all'impiego in Egitto¹⁸. È inoltre risaputo che la marina sovietica ha molto bisogno di speciali facilitazioni portuali sulla costa nord-africana, così come di copertura aerea basata a terra, proprio

¹⁸ « Arr », n. 15, 1976, p. 486. « Middle East News Agency », Cairo, 5 agosto 1976.

mentre in Libia si trova inutilizzato il grande aeroporto di Weelus costruito dagli americani.

In linea di massima la flotta sovietica del Mediterraneo si trova in una situazione invariata rispetto al 1969, anno in cui l'allora ministro della difesa britannico Dennis Healey la definì una situazione estremamente scomoda. Healey sosteneva che finché la Nato avesse mantenuto una complessiva superiorità aerea nel Mediterraneo, la minaccia navale sovietica sarebbe rimasta abbastanza limitata, poiché in caso di guerra tutte le unità della V eskadra sovietica sarebbero state affondate in pochi minuti¹⁹. Si capisce quindi come i sovietici desiderino assicurarsi le basi libiche per le loro forze navali ed aeree.

In Algeria il presidente Boumedienne ha costantemente eluso tutte le richieste sovietiche di basi aeree algerine e di speciali concessioni portuali a Mers-el-Kébir. È abbastanza interessante notare che secondo alcune testimonianze, durante il soggiorno di Gheddafi a Mosca, i dirigenti sovietici hanno proposto di firmare un trattato libico-sovietico di amicizia e cooperazione.

Contemporaneamente l'Unione Sovietica ha cercato di ottenere il controllo sicuro delle appendici meridionali del Mar Rosso installando basi aeree e navali in Somalia e nello Yemen del sud. Come risultato di questi sforzi, l'abilità sovietica ad ottenere una base a Bab al-Mandeb, nel sud, permette oggi a Mosca di esercitare una certa influenza anche nella parte settentrionale di questa importante via di comunicazione marittima. In altre parole, la facoltà del Cairo di chiudere o mantenere aperto il canale di Suez in caso di guerra o in altre situazioni di emergenza può facilmente essere condizionata dall'annuncio di altrettante contromisure sovietiche.

Il posto della Jugoslavia nella concezione sovietica

Tornando brevemente alla Jugoslavia, ricordiamo che l'ammiraglio Gorshkov, comandante in capo della flotta sovietica, ha cercato dal 1967 in poi di ottenere da Tito il permesso di installare sulla costa dell'Adriatico una base navale sovietica. Le richieste sovietiche sembra mirassero al porto di Kotor nel Montenegro, pochi chilometri a nord del confine albanese²⁰.

In seguito al conflitto arabo-israeliano del giugno 1967, Tito concesse il diritto di sorvolo alle forze aeree sovietiche che furono così in

¹⁹ « D r Spiegel », 2 febbraio 1969, p. 106.

²⁰ McGwire, *op. cit.*, p. 354. *Strategic Survey* 1971, cit., p. 32. C. G. Ströhm, in « Die Welt », 13 gennaio 1977.

grado di effettuare un rapido ponte aereo su vasta scala per rimpiazzare le perdite siriane ed egiziane. Allo stesso modo, nell'ottobre 1973, durante la quarta guerra arabo-israeliana, la Jugoslavia concesse il suo spazio aereo per inviare rifornimenti militari sovietici a Siria ed Egitto, non solo, ma permise anche di installare un ponte aereo americano a partire dalle basi in Germania attraverso la Jugoslavia fino ad Israele²¹.

Negli anni seguenti venne emendata una legge jugoslava relativa alle acque territoriali e alle installazioni portuali, probabilmente in risposta a precise richieste sovietiche. Con essa si liberalizzava la regolamentazione dell'utilizzazione dei porti jugoslavi per i rifornimenti e le riparazioni delle unità navali straniere « che non partecipino ad operazioni aggressive ». Questo emendamento che ammette molte più navi e per periodi più lunghi entrò in vigore il 30 aprile 1974. Gli sviluppi successivi mostrarono comunque che tale concessione non venne considerata sufficientemente soddisfacente dai dirigenti sovietici, la cui politica verso la Jugoslavia tende a raggiungere obiettivi molto più ambiziosi.

Dopo la visita di Breznev a Belgrado a metà novembre 1976, alcune fonti ben informate riportarono che nei colloqui privati con il presidente Tito il segretario del Partito comunista sovietico presentò una lunga lista di richieste che costituiva un « incredibile rozzo tentativo di esercitare svariate pressioni », secondo le testuali parole di alcuni membri del Presidium del Comitato centrale della Lega dei comunisti jugoslavi.

Degli otto o più punti presentati da Breznev alcuni rivelarono il grande desiderio sovietico non solo di stabilire una presenza sovietica permanente sulla costa adriatica della Jugoslavia, ma anche di riagganciare il più strettamente possibile la Jugoslavia al campo socialista est-europeo guidato dai sovietici. Si dice che Breznev abbia espressamente chiesto:

1) che un permesso di sorvolo fosse permanentemente concesso agli aerei sovietici sia civili che militari;

2) che alle unità navali sovietiche fosse concesso un trattamento decisamente preferenziale nei porti jugoslavi, allorché esse vi si trovino per riparazioni, rifornimenti o altre operazioni;

3) che il golfo di Kotor fosse dato in affitto all'Unione Sovietica con lo scopo di convertirlo in una permanente base navale sovietica;

4) che la Jugoslavia diventasse membro a pieno titolo del Consiglio per l'aiuto economico reciproco (Comecon) in modo da trasformare solo formalmente l'attuale pseudo-« membership » di vasta portata in una completa « membership » al Comecon;

²¹ « Aviation Week and Space Technology », 22 ottobre 1973, pp. 18-9.

5) che la politica estera jugoslava fosse piú strettamente connessa agli sforzi comuni dei paesi del Patto di Varsavia per coordinare le loro politiche estere e strategie militari;

6) che la Jugoslavia assegnasse a Mosca una rappresentanza di alto rango delle sue forze armate in modo da partecipare permanentemente ai lavori e alle funzioni del Consiglio militare del Patto di Varsavia.

Secondo le stesse fonti tutte queste proposte vennero rifiutate dal presidente Tito « con indignazione »²².

Questa mossa sottolinea senza dubbio la grande importanza che i sovietici attribuiscono, all'interno della loro strategia militare e politica, all'installazione in avanti di basi mediterranee aeree e navali. Tale iniziativa lascia pensare che subito dopo la scomparsa di Tito i sovietici effettueranno ulteriori tentativi per riportare la Jugoslavia nel campo del Patto di Varsavia, con la speranza di trovare gli eredi di Tito meno irritabili alle richieste sovietiche e meno inclini a porre gli interessi nazionali jugoslavi sopra ogni cosa, compreso l'internazionalismo socialista proletario, nella sua tradizionale interpretazione russo-sovietica.

Le prospettive di una distensione duratura nell'area

Se si definisce la distensione come l'impegno reciproco delle superpotenze a limitare gli scopi e le forme delle loro divergenze d'interessi, cosí come quelle dei due sottosistemi, nell'intento di evitare ogni conflitto militare diretto tra le due potenze nucleari, allora ci si può aspettare che l'Unione Sovietica porterà avanti ancora per anni questo processo di distensione.

Diverse sono le ragioni che stanno alla base di questa tesi se valutiamo l'attuale situazione regionale nel quadro degli interessi sovietici di lungo periodo.

Per cominciare, va rilevato che la flotta sovietica del Mediterraneo possiede un consistente peso politico soprattutto in tempo di pace, poiché testimonia la quasi-parità militare sovietica in una zona in cui l'Occidente fino a poco tempo fa deteneva il monopolio delle forze navali. D'altra parte, in assenza di basi navali e aeree nell'area mediterranea — con la sola eccezione di quelle disponibili in Siria — nessuna unità della V eskadra avrebbe molte possibilità di sopravvivenza

²² « Die Welt », 14 dicembre 1976 e 13 gennaio 1977. « United Press International », 12 dicembre 1976. « Deutsche Presse Agentur », 12 dicembre 1976. Alcuni commentatori jugoslavi hanno smentito queste notizie di stampa, ma le loro obiezioni si sono limitate in genere ai punti 3 e 6 della lista.

nelle prime ore di un conflitto militare che coinvolgesse le due superpotenze.

Secondariamente, anche l'atteggiamento adottato dall'Unione Sovietica verso la Turchia lascia pensare a una politica di distensione di lungo periodo: lo scopo evidente di allontanare gradualmente la Turchia dai suoi alleati Nato e Cento sarebbe realizzabile solo in un clima di tensione est-ovest relativamente bassa. Quanto alla presenza sovietica nel mondo arabo, essa è oggi talmente mal ridotta da costringere l'Urss a seguire una politica poco appariscente che unisce aiuti economici e militari ad abili manovre e massima pazienza.

Anche le mire verso la Jugoslavia richiedono un periodo prolungato di distensione, non solo per ottenere migliori relazioni bilaterali sovietico-jugoslave, ma anche rispetto alla situazione politica globale. Ciò che Mosca realmente vuole sembra essere una pacifica espansione del Patto di Varsavia verso le coste orientali del Mar Adriatico sotto forma di una riassociazione volontaria della Repubblica federale jugoslava in base a una deliberata scelta della sua « leadership » politica. L'aspetto più importante di questo piano è costituito dal fatto che se esso si attuasse in un periodo tranquillo di distensione, non potrebbe essere ostacolato da nessuna forza esterna: né gli Stati Uniti da soli né la Nato nel suo complesso avrebbero un minimo pretesto per intervenire.

Ci sono molte altre ragioni che inducono l'Unione Sovietica a temporeggiare prolungando l'attuale fase di distensione e molte di queste sono strettamente connesse alle sue preoccupazioni prioritarie di sicurezza.

Penso che si possa generalmente concordare che nulla potrebbe essere più propizio alla politica di sicurezza dell'Unione Sovietica nella regione della Nato. D'altra parte, gli osservatori sovietici hanno avuto diverse occasioni per imparare che in periodi di forte tensione est-ovest, ogni qualvolta sorga una palese necessità di emergenza, i vari alleati Nato si ritrovano più strettamente uniti dimostrando grande prontezza nel ricucire le proprie falle e nel riadattare le loro istituzioni militari congiunte alle esigenze del caso. Tali insegnamenti dovrebbero in particolare indurre i dirigenti sovietici a preferire nell'area mediterranea un contesto più flessibile e contrario allo scontro. Un'atmosfera del genere favorirebbe anche la partecipazione dei comunisti italiani ad una coalizione governativa e migliorerebbe anche la probabilità che l'unione delle sinistre in Francia vincesse le prossime elezioni del 1978.

Proprio perché la maggior parte delle aspirazioni sovietiche nella area mediterranea ha da sempre costituito obiettivi di lungo periodo, le lente e caute mosse della strategia sovietica di distensione sembrano in

questo contesto particolarmente appropriate e vantaggiose.

Tale strategia si basa maggiormente sulle alleanze e gli interessi politici che sulle capacità militari e sulla potenza di fuoco. In ogni modo i dirigenti sovietici, onde raggiungere i loro piú importanti obiettivi nella regione, sembrano sempre piú disposti a cooperare con gli alleati meno facili: la Turchia, la Jugoslavia, gli eurocomunisti italiani e francesi, l'arcivescovo Makarios, il siriano Assad, il libico Gheddafi e l'algerino Boumedienne.

I principali obiettivi sovietici sono abbastanza evidenti e cioè allontanare la VI flotta americana dal Mar Mediterraneo, in parte opponendole la V eskadra e in parte usando una gran varietà di strumenti politici onde intaccare in quest'area la sua ragione di esistere che è, in primo luogo, quella di costituire il perno della forza Nato nel Mediterraneo.

IV. La politica americana e il conflitto arabo-israeliano

Questo saggio non è una esposizione storica, né un'analisi complessiva, ma una valutazione preliminare della politica degli Stati Uniti nei confronti del conflitto arabo-israeliano, così come si è sviluppata tra la guerra del 1973 e le elezioni americane del 1976. Considereremo solo a grandi linee questa politica e la strategia che l'ha sostenuta, con particolare attenzione all'area mediterranea.

Questo scritto è una valutazione personale, senza l'ausilio di alcun documento segreto o classificato.

Propositi e strategia

La recente politica americana in Medio Oriente non è un'invenzione di Henry Kissinger. Essa si basa su alcuni interessi americani che già in precedenza presidenti e segretari di stato avevano perseguito con maggiore o minore successo, ma senza soluzioni di continuità, fin dalla seconda guerra mondiale. Gli obiettivi americani, rimasti invariati nel corso degli anni, sono, semplificando al massimo, i seguenti:

a) prevenire (o ridurre) un'estensione del potere e dell'influenza sovietica nella regione, che possa mettere in pericolo l'equilibrio globale;

b) mantenere (o ristabilire) la posizione americana nel mondo arabo rendendo possibili relazioni politiche ed economiche normali e permettendo tra l'altro il rifornimento di petrolio ai paesi maggiori importatori;

Questo saggio di John C. Campbell, del Council for Foreign Relations di New York (Usa), è stato preparato per l'Iai nel dicembre 1976. La traduzione è di Marina Rago.

c) mantenere l'indipendenza e la sicurezza di Israele;

d) contribuire al conseguimento di un accordo politico nel conflitto arabo-israeliano.

A volte è stata data particolare importanza a un punto, a volte e un altro, secondo le circostanze e l'atmosfera del momento. Al culmine della guerra fredda l'attenzione di Washington era concentrata sul pericolo che i sovietici migliorassero le loro posizioni militari o l'influenza politica sugli stati locali, e giudicava su questo metro le proprie relazioni con questi ultimi. In tempi più recenti, poiché l'influenza sovietica si è indebolita e la tensione sovietico-americana si è attenuata, nonostante che la rivalità in Medio Oriente prosegua, gli Stati Uniti hanno scoperto nuove dimensioni nei rapporti con gli arabi: una maggiore vulnerabilità, dovuta al potere dato dal petrolio che essi hanno, ma anche nuovi orizzonti di cooperazione economica. Gli Stati Uniti non sono mai stati in grado di rimanere neutrali nelle rivalità inter-arabe e hanno cercato di appoggiare con maggiore o minore coerenza quelle che definivano le forze « moderate » del mondo arabo, una categoria abbastanza elastica da comprendere stati e leader politici differenti in tempi diversi. Persino la posizione di Israele nella politica americana non è stata sempre identica. Quando Israele si è trovato in pericolo, e talvolta anche quando non lo era, la politica americana era interessata a mantenerne l'indipendenza e la sicurezza, ma raramente senza qualche controversia sui mezzi da usare e sui prezzi da pagare.

Nel mondo ideale di Washington, il Medio Oriente dovrebbe essere formato da stati liberi e indipendenti, in pace fra loro, contrari all'espansione del potere e dell'influenza sovietica, che cooperassero in prevalenza con l'Occidente, e continuassero a fornire petrolio ai paesi industrializzati. Un Medio Oriente del genere, tuttavia, non esisteva e non si poteva creare, qualunque politica avessero seguito gli Stati Uniti. Gli stati mediorientali avevano la loro configurazione, i loro fini, interessi e conflitti, che non si adattavano ai pregiudizi e ai desideri degli Stati Uniti. Il risultato fu che questi ultimi non poterono perseguire con successo e coerenza i loro vari obiettivi. Un ostacolo, spesso sottovalutato da Washington, era dato dal fatto che gli Stati Uniti, in quanto potenza esterna con interessi globali, rappresentavano una presenza intimidatoria nella regione, spesso incapace di comprendere perché gli stati locali preferissero a volte restare esterni alla rivalità delle grandi potenze, e a volte approfittarne. Un altro ostacolo era che, perdurando il conflitto arabo-israeliano, il particolare rapporto degli Stati Uniti con Israele aveva un effetto negativo sulla loro capacità di stabilire un rapporto durevole con il mondo arabo.

Periodicamente gli Stati Uniti, soli o in associazione con altri

stati, hanno cercato di eliminare questi problemi spingendo Israele e gli stati arabi confinanti a un accordo politico, o almeno a una diminuzione delle tensioni e del pericolo di guerra. L'interesse del mondo per la pace rappresentava un motivo sufficiente per compiere questi sforzi. Ma gli Stati Uniti avevano in piú forti interessi personali: in senso negativo, quello di eliminare o almeno di ridurre quello che era divenuto un incubo sulla propria posizione e un vantaggio per quella dell'Unione Sovietica; in positivo, quello di stabilire un rapporto nuovo e piú costruttivo con il mondo arabo senza sacrificare la sicurezza di Israele. Era l'unico modo ovvio per favorire tutti gli obiettivi della propria politica mediorientale, ma anche il piú difficile. Gli inuttili sforzi del segretario Rogers nel 1969-72 dimostrarono che i tempi non erano maturi e che gli ostacoli — alcuni dovuti agli stessi Stati Uniti — erano ancora troppo grandi.

Per fortuna di Kissinger, le condizioni derivate dalla guerra del 1973 non menò del modo in cui egli condusse la politica durante quella guerra — dimostrando che gli Stati Uniti non avrebbero permesso né che Israele perdesse la guerra né che vicesse in modo clamoroso, associandosi con l'Urss per farla cessare, ma pronunciandosi con decisione contro un intervento militare sovietico — aprirono le porte a iniziative e a risultati che non erano stati possibili in precedenza. Israele, l'Egitto e persino la Siria erano pronti a negoziare alcuni accordi ristretti e a farlo nell'unica maniera possibile, con gli Stati Uniti come intermediari.

L'opera diplomatica di Kissinger del 1974-75 non avrà forse risultati durevoli. Essa ha avuto i suoi critici contemporanei e a mano a mano che la prospettiva storica si allunga verrà certo giudicata in modi diversi. Tuttavia è indubbio che in quel particolare periodo storico gli Stati Uniti ebbero la possibilità di un'azione politica e diplomatica per mezzo della quale poterono favorire tutti gli obiettivi che abbiamo già menzionato. Poterono ristabilire i rapporti interrotti con paesi-chiave arabi come l'Egitto, la Siria, l'Algeria, convincere gli stati produttori di petrolio a ritirare l'embargo su questo prodotto, e iniziare una rapida espansione di legami economici in tutto il Medio Oriente. Poterono, per la prima volta, indurre Israele e i paesi arabi a serie trattative su modifiche territoriali e ad accordi sulla sicurezza che avevano importanza essenziale, sia come termini di un armistizio complessivo, sia come passi verso la pace. E nel fare tutto ciò gli Stati Uniti, pur senza disconoscere l'importanza del contesto delle Nazioni unite e di Ginevra, e della presidenza congiunta Usa-Urss, riuscirono effettivamente ad escludere i sovietici dal processo pacificatore e ad attenuare o a sostituire l'influenza sovietica su alcuni paesi arabi, e soprattutto sull'Egitto.

Risultati degli accordi del 1974

Il successo della diplomazia « a spola » di Kissinger nel favorire il conseguimento degli accordi fra l'Egitto e Israele su nuove linee di tregua e su limitazioni delle forze militari nelle zone di confine confermò, agli occhi degli Stati Uniti, la validità della politica intrapresa.

Due stati arabi avevano stretto con Israele accordi bilaterali che erano più che una semplice conferma della situazione risultante da operazioni militari e si potevano considerare come la fase iniziale di un processo che portasse a trattative di pace. Israele si era dimostrato disposto a ritirarsi non solo dal territorio egiziano e siriano conquistato nell'ottobre del 1973, ma anche da quello conquistato nel 1967 e mantenuto in seguito. Tutti e tre gli stati avevano accettato misure di sicurezza che prevedevano la separazione delle loro forze e un ruolo-chiave delle forze dell'Onu nelle zone smilitarizzate limitando così la possibilità di episodi di aggressione attraverso le linee di tregua. Gli Stati Uniti avevano dimostrato di potersi assumere il ruolo di intermediari fra le parti avverse e di essere probabilmente l'unica potenza esterna in grado di farlo. La struttura di Ginevra, organizzata sotto la presidenza congiunta di Stati Uniti e Unione Sovietica, continuava a sussistere, ma non ebbe altro ruolo che quello di ratificare con cerimonie ufficiali gli accordi raggiunti altrove, e l'Unione Sovietica preferì non partecipare a quelle cerimonie.

Questi risultati significavano forse che gli Stati Uniti stavano escludendo l'Unione Sovietica dal Medio Oriente? No, una conseguenza del genere era al di là delle intenzioni e delle possibilità degli Stati Uniti. L'Unione Sovietica manteneva importanti legami con l'Egitto anche se avvenimenti recenti avevano reso tesi i loro rapporti. Era ancora il principale fornitore di armi e il più importante sostenitore politico della Siria. Aveva una forte posizione in Iraq, nello Yemen del sud e nei confronti dell'Olp. Tuttavia non era possibile chiudere gli occhi sul fatto che si era verificato un cambiamento rilevante, poiché l'Egitto e la Siria, i due principali avversari nel conflitto arabo con Israele, i due principali esponenti del nazionalismo e del socialismo progressista arabo, su cui il Cremlino aveva contato nei due decenni di strategia avanzata in Medio Oriente, si erano convertiti alla diplomazia americana come all'unico mezzo per riprendere possesso dei territori conquistati da Israele. Essi avevano visto che l'Unione Sovietica non li avrebbe aiutati a riprendere quei territori con la forza, perché non voleva rischiare una guerra con gli Stati Uniti e non potrà aiutarli a recuperarli con la diplomazia, perché non aveva alcuna influenza su Israele.

Non c'era da meravigliarsi che i successi diplomatici del 1974

creassero una sensazione di soddisfazione, persino di esaltazione, a Washington. La conclusione dell'accordo fra Siria e Israele contribuì particolarmente a creare questo stato d'animo perché la Siria sembrava in precedenza così ideologicamente motivata, così intransigente nei confronti di Israele e così strettamente legata all'Urss. Nel corso dei negoziati, Hafez el-Assad si era dimostrato ragionevole, schietto, e desideroso di raggiungere un accordo — un uomo deciso nel contrattare, ma col quale gli Stati Uniti (e Israele in via indiretta) potevano stabilire rapporti d'affari. Un risultato di questo negoziato, e non il meno importante, fu la convinzione raggiunta dai rappresentanti degli Stati Uniti che la Siria, per motivi tanto politici quanto economici, sperasse e desiderasse sinceramente stabilire e sviluppare un rapporto regolare con gli Stati Uniti; e che viceversa non desiderasse limitarsi a fidare esclusivamente nell'appoggio dell'Unione Sovietica. Essa seguiva così una linea politica parallela a quella dell'Egitto, ma non per motivi di subordinazione e lealtà al Cairo — si aveva piuttosto una sensazione di rivalità e sospetto — quanto perché questa linea sembrava favorevole ai suoi stessi interessi.

L'accordo del Sinai del 1975

Uno degli argomenti più spesso addotti da Washington in difesa della trattativa « a piccoli passi » verso la pace in Medio Oriente è stato che ogni passo completato dava luogo al successivo. Dopo le laboriose trattative con Israele e la Siria sulla nuova linea di confine sulle alture del Golan era ovvio che lì non si potessero intraprendere nuovi negoziati per qualche tempo. Il problema era se il passo successivo si dovesse fare con la Giordania o nuovamente con l'Egitto.

Re Hussein era pronto. Prima della conclusione dell'accordo fra Siria e Israele aveva avanzato proposte per un ritiro di Israele da una zona lungo la riva occidentale del Giordania, accompagnato da disposizioni di sicurezza simili a quelle contenute negli accordi di Israele con Egitto e Siria. Ma Israele nel 1974 non era pronto ad effettuare alcun ritiro su quel fronte, per ragioni strettamente connesse alla propria sicurezza e alla politica interna; il governo si era impegnato a indire nuove elezioni nel paese prima di fare concessioni relative alla riva occidentale. La proposta di Hussein cadde quindi su terreno sterile e dopo il successivo incontro della Lega araba, che ebbe luogo a Rabat lo stesso anno, non si trovò più nella posizione di ripeterla, poiché la Lega, durante quell'incontro, aveva designato formalmente l'Olp come rappresentante degli arabi e della Palestina nella trattativa. Fu solo allora, di fronte alla possibilità di dover trattare con l'Olp, che Israele co-

minciò a trovare interessante l'alternativa giordana.

Tuttavia c'era la possibilità di un nuovo accordo tra Israele e lo Egitto, in seguito al quale Israele avrebbe abbandonato altro territorio occupato e l'Egitto avrebbe dato garanzie politiche tali da portare i due paesi piú vicini alla pace. Le trattative si dimostrarono oltremodo difficili in quanto nessuna delle due parti poteva ottenere il minimo che realmente desiderava dall'altro — l'Egitto voleva riguadagnare i giacimenti petroliferi del Sinai e i passi di Gidi e Mitla, strategicamente importanti; Israele voleva che avesse termine lo stato di guerra — senza concedere piú di quanto volesse, e negli intensi scambi che ebbero luogo nell'inverno 1974-75, nonostante l'abilità e la tenacia della diplomazia di Henry Kissinger, non si riuscì a trovare un compromesso accettabile per entrambe le parti.

Il riesame della politica statunitense che seguì l'interruzione delle trattative nel marzo 1975 fu interessante in quanto indicò tanto la forza della posizione che gli Stati Uniti si erano guadagnati in Medio Oriente quanto i limiti, interni e internazionali, della loro capacità di trarre vantaggio da quella posizione. Nelle sue affermazioni ufficiali dopo il ritorno dal Medio Oriente, Kissinger attribuì l'interruzione delle trattative alla difficoltà intrinseca nel problema ed evitò deliberatamente di attribuire la responsabilità ad alcuno¹. Tuttavia non era un segreto per nessuno che egli sentiva di essere giunto a un capello dal successo e di esserne stato impedito dalla visione limitata che Israele aveva della sicurezza e dalla sua riluttanza ad afferrare l'opportunità di giungere a un accordo e a fare un passo da gigante verso la pace con un governo moderato e accomodante in Egitto, occasione, questa, che poteva non ripresentarsi².

Washington intraprese un esame di linee politiche alternative. Gli Stati Uniti potevano tentare un'ampia iniziativa tesa a determinare un accordo di pace complessivo fra i paesi arabi e Israele all'interno della struttura di Ginevra. Poteva cercare una via di mezzo fra un accordo temporaneo e uno definitivo. O poteva semplicemente riprendere dopo un breve intervallo la trattativa « a piccoli passi », iniziando con un nuovo tentativo di trovare il compromesso fra Egitto e Israele che era sfuggito di mano a Kissinger in marzo. Durante questo riesame, furono sospese le forniture di armi a Israele.

Fu presto evidente che il vero problema in discussione era se prendere il toro per le corna e tentare un accordo complessivo, linea che

¹ Conferenza stampa del 26 marzo 1975, *Selected Documents: U. S. Policy in the Middle East, Nov. 1974 - Feb. 1976*, Department of State Publications 8878, ottobre 1976, pp. 20-22.

² « The Washington Post », 25 marzo 1975; Edward R. F. Sheehan, *The Arabs, Israelis, and Kissinger*, New York, Reader's Digest Press, 1976, pp. 164-5.

era fortemente appoggiata all'interno dall'esecutivo. Era presumibile inoltre che questa linea avrebbe richiesto che gli Stati Uniti dichiarassero nelle grandi linee il proprio punto di vista sulla natura di un tale accordo e cercassero di persuadere altri paesi a muoversi nella stessa direzione.

La consapevolezza che a Washington si stava procedendo a questo riesame, specialmente in un'atmosfera in cui sembrava che si accusasse Israele del fallimento del processo di pacificazione graduale, causò come è comprensibile risentimento e allarme in Israele e tra i sostenitori di Israele negli Stati Uniti. Israele non aveva mai approvato il piano Rogers, un'espressione generale delle opinioni degli Stati Uniti fatta dal segretario di stato nel 1969; questa disapprovazione era in gran parte provocata dall'indicazione in esso contenuta che in un accordo definitivo Israele avrebbe dovuto ritornare in sostanza ai confini precedenti al 1967. Sembrava che il piano, considerato per anni come destinato a rimanere inoperante, stesse per essere riesumato. E se gli Stati Uniti avessero dichiarato il loro punto di vista sui termini dell'accordo, era implicito che a un certo punto avrebbero fatto pressione su Israele perché accettasse quei termini. Israele decise di accettare la sfida e di impostare direttamente il problema sulla base del particolare rapporto esistente con gli Stati Uniti e sulla continuità di appoggio in esso implicita. I leader di Israele apparvero a Washington e tennero conferenze in tutti gli Stati Uniti per rendere noto il loro punto di vista. La « lobby » ebraica fu particolarmente attiva, e l'opinione del congresso, sempre favorevole a Israele, cominciò ad affermarsi. Un gruppo di 76 senatori firmò una lettera per il presidente Ford, in cui raccomandava che il riesame della politica mediorientale in corso in quel momento poggiasse saldamente sulla premessa che gli Stati Uniti sarebbero rimasti fermamente al fianco di Israele, e che le politiche di assistenza sarebbero state rispondenti alle necessità militari ed economiche di quel paese³.

Si può discutere sulla misura in cui questa lettera influì sulle decisioni dell'amministrazione; ma senza dubbio Ford e Kissinger non volevano una fastidiosa controversia chiarificatrice col congresso democratico o un dibattito pubblico sulla politica nei confronti di Israele proprio nell'anno precedente alle elezioni presidenziali. La scelta, come risultò, era quella di un ulteriore tentativo di persuadere Egitto e Israele a un accordo sul Sinai. Forse l'intero « ripensamento » fu poco più che un'elaborato rompicapo allo scopo di tornare al punto di partenza, una volta che Israele fosse venuto a più miti consigli.

Questa volta Kissinger ebbe successo. Israele rinunciò ai passi di

³ « The New York Times », 22 marzo 1975.

Gidi e Mitla, ma ottenne mezzi per proteggere la propria sicurezza grazie a nuove posizioni e posti di guardia e alla presenza di tecnici americani. Non ottenne la rinuncia allo stato di guerra da parte dell'Egitto, che però accettò l'obbligo reciproco di non ricorrere alla minaccia o all'uso della forza per modificare lo statu quo. L'Egitto mantenne le proprie posizioni legali e politiche e riottenne parte del territorio, pur rimanendo ancora ben lontano dai confini precedenti al 1967. Per Kissinger l'importante non era quale parte avesse vinto o perso in settembre in rapporto a ciò che si offriva a marzo, ma l'accordo in se stesso. Questo era il primo patto formale in cui si fossero impegnati Israele e uno stato arabo e non soltanto un accordo di armistizio successivo a ostilità, che avrebbe implicato turni di sorveglianza del territorio e una quantità di obblighi reciproci⁴. Kissinger poteva affermare con un certo fondamento che era un passo significativo verso la pace. Questa conclusione doveva essere verificata, tuttavia, sulla base della reazione all'accordo in Israele, nel mondo arabo e altrove (anche negli Stati Uniti) e alla luce delle prospettive per un ulteriore progresso verso la pace. La reazione fu in gran parte negativa.

In Israele il governo Rabin ebbe difficoltà a difendere il patto dagli attacchi dei suoi parlamentari e di altri critici. Essi affermavano che Israele aveva ceduto troppo alla pressione degli Stati Uniti, che aveva rinunciato ad importanti vantaggi strategici ed economici sul Sinai e che aveva tradito il principio secondo cui poteva rinunciare al territorio solo in cambio di una pace effettiva. Il dibattito in Israele ebbe il risultato di creare un'atmosfera di maggiore inflessibilità, poco propizia ad ulteriori negoziati. Poiché avevano ceduto alla capacità di persuasione di Kissinger, i leader di Israele ritenevano di essersi conquistati il diritto di non doverla più subire ed anche quello di ricevere tutti gli armamenti moderni di cui necessitavano. Credevano che Israele avesse diritto a molti anni per assimilare la nuova situazione e mantenere o aumentare il vantaggio militare che avevano sugli arabi.

Da parte araba, Sadat si trovò immediatamente sulla difensiva. Come ci si aspettava, il « fronte del rifiuto » (Iraq, Libia e le fazioni palestinesi più estremiste) lo accusavano di tradire la causa araba per trattare col nemico. Più seria fu l'aspra opposizione della Siria e di Yasser Arafat e dell'Olp. Poiché questa opposizione era così forte, persino l'Arabia Saudita, che aveva accolto favorevolmente l'accordo e sembrava appoggiare la linea moderata egiziana, esitò a pronunciarsi sulla disputa fra il Cairo e Damasco e disse che per formulare un giudizio sull'accordo occorreva vedere se avesse portato ad ulteriori ritiri

⁴ Testo dell'accordo in « The Department of State Bulletin », 29 settembre 1975, pp. 466-469.

di Israele e avesse soddisfatto i diritti dei palestinesi. Di conseguenza, Sadat si trovò praticamente isolato nel mondo arabo, e ne risultarono indebolite la sua diplomazia e la sua influenza.

L'Unione Sovietica si avvantaggiò della situazione intervenendo a sua volta criticamente, prendendo di mira in particolar modo Sadat, che nel marzo precedente aveva portato la sua politica antisovietica al punto di denunciare il trattato di sicurezza bilaterale firmato dai due paesi nel 1971. L'Egitto aveva seguito gli Stati Uniti in una politica che gli altri paesi arabi rifiutavano, dissero i sovietici. Che l'Egitto e gli Stati Uniti ne paghino le conseguenze. L'Unione Sovietica, avanzando l'idea che l'unico modo per ottenere la pace passasse attraverso un accordo complessivo che contemplasse il ritiro di Israele da tutti i territori occupati e soddisfacesse i diritti dei palestinesi⁵ sperava allo stesso tempo di indebolire la posizione degli Stati Uniti.

Negli stessi Stati Uniti la diplomazia di Kissinger raccoglieva ampio e vivo consenso, ma l'accordo del Sinai fu esaminato con la lente d'ingrandimento e non sempre giudicato in modo favorevole. Questo avvenne in gran parte perché non era un semplice accordo tra Egitto e Israele. Era un cumulo di accordi, in alcuni dei quali gli Stati Uniti stessi si assumevano obblighi verso una parte o l'altra o entrambe. Gli Stati Uniti erano materialmente impegnati in quanto alcuni degli avamposti del Sinai dovevano essere presidiati da tecnici americani. Erano impegnati politicamente in quanto erano state date a Israele garanzie per il coordinamento delle politiche e delle tattiche nelle trattative future⁶. Erano impegnati finanziariamente in aiuti militari ed economici. Le richieste che l'amministrazione presentò al congresso per l'anno fiscale 1976, « il nucleo dei nostri sforzi per contribuire a raggiungere la pace », assommavano a 2,24 miliardi di dollari per Israele e a 750 milioni di dollari per l'Egitto. Alcuni critici cominciarono a valutare quanto sarebbe costata agli Stati Uniti la restituzione di tutti i territori occupati, se il ritiro da poche miglia quadrate del deserto del Sinai era costato loro 3 miliardi.

Non era materialmente possibile che il congresso rifiutasse l'accordo del Sinai. Ma il prezzo da pagare e l'importanza degli impegni americani ebbero l'effetto di ridurre l'entusiasmo. Israele poteva anche dire di aver trattato dietro pressione degli americani. Ma gli americani stavano considerando l'evidenza che Israele aveva ricevuto in cambio delle sue concessioni un prezzo alquanto alto, non dall'Egitto, ma dagli Stati Uniti. Alcuni si chiesero se Washington non avesse investito gran parte del suo potere contrattuale per ottenere solo ri-

⁵ Vedi, ad esempio, il comunicato emesso al termine della visita di Arafat in Unione Sovietica, in « Pravda », 29 novembre 1975.

⁶ Department of State Publication n. 8878, cit., pp. 40-44.

sultati parziali. Altri si chiesero quali altri accordi segreti avesse raggiunto Kissinger. La sua spiegazione del carattere e dell'estensione degli impegni degli Stati Uniti non era del tutto rassicurante.

Fine dei « piccoli passi »

Già prima dei negoziati per l'accordo del Sinai alcuni critici del segretario Kissinger condannavano la sua strategia in Medio Oriente, considerandola sbagliata. Il precedente sottosegretario di stato, George Ball, in numerose affermazioni fatte nel 1974 e nel 1975⁷ aveva argomentato che gli Stati Uniti non potevano da soli portare a buon fine una lunga serie di accordi bilaterali tra Israele e gli stati arabi vicini senza assumersi responsabilità che non erano in grado di adempiere. Non potevano escludere o ignorare l'Unione Sovietica, perché i sovietici erano in grado di rovinare i loro piani. Al contrario, l'unico modo era di cercare di coinvolgerli, poiché l'influenza combinata delle superpotenze era necessaria sia a ottenere la pace sia, in seguito, a garantirla.

Henry Kissinger non si fece dissuadere da questi critici nel perseguire l'accordo del Sinai. Ma l'idea che il processo dei « piccoli passi » stesse perdendo forza raccoglieva un crescente numero di sostenitori, specie tra coloro che erano professionalmente interessati alla questione mediorientale. Questo modo di vedere si manifestò con chiarezza durante alcune udienze tenute dal Sottocomitato del senato per le questioni mediorientali e dell'Asia meridionale nell'estate del 1975, quando Kissinger aveva a portata di mano l'accordo del Sinai, ma non l'aveva ancora concluso⁸. Senza sminuire l'importanza dell'accordo, alcuni testimoni dissero che non esisteva alcun passo logico successivo. L'Egitto non poteva farne prima di qualche altro stato arabo. La Siria non era ancora pronta a discutere una modificazione di importanza minore del confine sulle alture del Golan, ma solo su un totale ritiro di Israele cosa che Israele non avrebbe neanche preso in considerazione. La Giordania non era più nella posizione di negoziare sul territorio in Palestina, perché aveva perso quella posizione a favore dell'Olp.

In queste circostanze era di nuovo necessario un ripensamento. L'unica via per evitare che il piccolo passo compiuto verso la pace andasse interamente perduto e che divenisse inevitabile una nuova guerra

⁷ Ad esempio, il suo discorso alla Commissione trilaterale, 8 dicembre 1974.

⁸ « Priorities for Peace in the Middle East », udienze del Sottocomitato per le questioni mediorientali e dell'Asia meridionale del Comitato per i rapporti con l'estero, Senato degli Stati Uniti, 23-24 luglio 1975 (Washington, G.P.O., 1975). V. anche Henry Owen, *Next Step in the Middle East*, « The Washington Post », 1 giugno 1975.

sembrava quella di una trattativa per raggiungere un accordo generale tra Israele e tutti i paesi arabi confinanti. Prendere questa strada avrebbe significato affrontare una serie di difficili interrogativi che gli Stati Uniti erano riusciti ad evitare con la strategia dei « piccoli passi ».

Uno di questi interrogativi era quello della rappresentanza palestinese. Nel corso di una trattativa a Ginevra o altrove per raggiungere un accordo complessivo del quale la Palestina fosse il nucleo centrale, chi avrebbe parlato a nome dei palestinesi? Gli Stati Uniti non erano disposti a riconoscere questo diritto all'Olp, finché quest'ultimo non avesse accettato l'esistenza di Israele; in verità, gli accordi negoziati con Israele in connessione col trattato del Sinai vincolavano gli Stati Uniti a non cambiare quella posizione. Ma il problema rimaneva.

Un altro interrogativo era se si potessero negoziare ulteriori modifiche territoriali senza affrontare il problema della posizione dei confini definitivi, un punto reso controverso da interpretazioni divergenti della Risoluzione 242 del Consiglio di sicurezza dell'Onu e non affrontato negli accordi parziali. Come iniziare, quando Israele parte dalla premessa che devono essere stabiliti confini « sicuri e riconosciuti », mentre il presupposto di base degli stati arabi è quello di un totale ritiro di Israele?

Una terza domanda riguardava il ruolo dell'Unione Sovietica. Se le trattative dovevano aver luogo a Ginevra, l'Unione Sovietica sarebbe stata presente e presumibilmente avrebbe dovuto esserci una qualche intesa preventiva fra Washington e Mosca sull'organizzazione delle trattative e possibilmente sul loro esito.

Un gruppo di studio della Brookings Institution, costituito da persone esperte in problemi mediorientali, di estrazione professionale e opinioni diverse, intraprese un'analisi della situazione nell'estate e nell'inverno del 1975 e propose che il governo degli Stati Uniti e le altre parti in causa procedessero verso un accordo generale e complessivo⁹. Non è né utile né necessario riassumere qui il rapporto Brookings. È sufficiente dire che tentava di impostare alcuni dei difficili interrogativi precedentemente menzionati in base all'idea che un chiarimento tanto sostanziale quanto formale di questi punti potesse rendere più facile l'azione per i governi interessati e specialmente per quello degli Stati Uniti. I termini di accordo proposti non erano né notevoli né originali, e su alcune questioni cruciali, come Gerusalemme, evitavano deliberatamente di essere specifici, ma il rapporto aveva il merito di presentare i problemi in termini chiari come punto di partenza per le decisioni politiche da prendere. L'idea di base era che Israele dovesse rinunciare ai territori occupati nel 1967 (con possibili modifiche

⁹ *Toward Peace in the Middle East*, Washington, The Brookings Institution, 1975.

territoriali minori e con un negoziato separato per Gerusalemme), in cambio della pace e della normalizzazione dei rapporti, processi che dovevano aver luogo nel corso di alcuni anni in fasi parallele e graduali. Il rapporto andava anche oltre le posizioni ufficiali degli Stati Uniti affermando che l'autodeterminazione palestinese nella zona della riva occidentale del Giordano e di Gaza era parte necessaria dell'accordo e che i palestinesi dovevano essere rappresentati nei negoziati.

La politica americana allo stallo

Mentre molti sostenitori e critici esterni dell'amministrazione sostenevano l'urgenza delle trattative e il pericolo di una nuova guerra in Medio Oriente, l'amministrazione stessa non sentiva la necessità di prendere nuove iniziative. Il segretario Kissinger, nel suo discorso alla Assemblea generale dell'Onu il 22 settembre 1975, dimostrava la volontà di intraprendere una trattativa generale, osservando che se non era possibile andare subito a Ginevra, era forse possibile un incontro multilaterale informale precedente alla riunione di una conferenza a Ginevra. L'incontro preliminare era però ostacolato dallo stesso problema che impediva una conferenza generale: la partecipazione palestinese. L'amministrazione degli Stati Uniti, se avesse avvertito un forte senso di urgenza, avrebbe potuto muoversi per risolvere questo e altri problemi spinosi, ma non avvertì questa necessità per due motivi. Uno era la prossima campagna elettorale negli Stati Uniti e l'altro la guerra civile e inter-araba in Libano.

Le cancellerie del mondo hanno imparato per esperienza a non aspettarsi iniziative diplomatiche costruttive sulle questioni mediorientali nel corso della campagna presidenziale americana. Alcuni funzionari dell'amministrazione Ford alla fine del 1975 contavano sulla tolleranza di questo fenomeno quadriennale e sulla volontà di aspettare che finisse da parte di altri paesi. In particolare pensavano che l'Egitto, che stava assimilando l'accordo del Sinai, avrebbe frenato l'impazienza araba e mantenuto una linea moderata. Erano meno sicuri della Siria, che stava cercando di compensare la defezione egiziana formando con la Giordania e l'Olp un fronte orientale di pressione su Israele. Uomini politici e candidati non contrastarono tuttavia il silenzio del Dipartimento di stato durante il periodo di attesa. Forse non si dovrebbe prestare eccessiva attenzione ai programmi politici dei partiti, che non sono altro che una guida sicura alla successiva amministrazione, una volta che questa si sia insediata, ma essi non possono essere ignorati del tutto. Essi mostrano come i leader politici valutano le opinioni degli elettori e come i problemi internazionali si rifrangono nel prisma della politica interna. I due programmi politici erano, infatti, i più forti

mai adottati dai rispettivi partiti in appoggio a Israele. I repubblicani si riferivano con approvazione al progresso fatto verso un accordo arabo-israeliano, al fatto che si fosse aperta una nuova pagina nei rapporti con i paesi arabi e, con maggiore vigore, al livello senza precedenti di aiuti concessi ad Israele negli ultimissimi anni. Entrambi i partiti chiedevano che fossero mantenute la forza deterrente di Israele e le trattative dirette tra questo paese e gli stati arabi, ma su questi e altri aspetti la piattaforma democratica andava generalmente al di là del programma politico repubblicano ad essa contrapposto e molto al di là della politica in atto. Essa definiva l'impegno nei confronti dell'indipendenza e della sicurezza di Israele come la « pietra angolare » della politica degli Stati Uniti, si opponeva a qualsiasi « formula studiata esternamente » per la pace (cioè, non ammetteva pressioni), riconosceva il ruolo stabilito di Gerusalemme come capitale di Israele, e proponeva che l'ambasciata degli Stati Uniti fosse trasferita lì da Tel Aviv¹⁰.

Le affermazioni fatte da entrambi i candidati durante la campagna presidenziale legavano il ruolo di mediazione degli Stati Uniti nella ricerca di un accordo di pace ad un fermo appoggio a Israele. Nel primo importante discorso sulla politica estera, tenuto prima di essere nominato, Jimmy Carter parlò della sua profonda convinzione che stabilire la pace in Medio Oriente fosse essenziale per gli interessi americani, per la sopravvivenza a lungo termine di Israele, e per la cooperazione internazionale¹¹. Un paio di mesi dopo, in un discorso dedicato specificamente al Medio Oriente, egli parlò della necessità che gli Stati Uniti indicassero la via per una pace fondata sulla riconciliazione generale¹². Quella pace si doveva basare sull'assicurazione assoluta della sopravvivenza di Israele, e perciò il suo raggiungimento « dipende più di qualsiasi altra cosa da una basilare modificazione di atteggiamento: per essere specifici, dal riconoscimento del diritto di Israele ad esistere come stato ebraico da parte degli arabi ». Richiedeva azioni concrete: *a*) riconoscimento formale di Israele; *b*) relazioni diplomatiche; *c*) trattato di pace con Israele; *d*) frontiere aperte; *e*) la fine dell'embargo, del boicottaggio e della propaganda ostile. Per quanto riguarda l'altro problema-chiave, il territorio, egli diceva che i confini definitivi dovrebbero essere determinati per mezzo di negoziati diretti e non imposti dall'esterno. In quel contesto si poteva risolvere la questione della posizione e dei diritti dei palestinesi. Carter parlò dei legami di

¹⁰ Vedi Alan Dowty, *The Middle East in the Democratic and Republican Party Platforms*, « Bulletin of the American Professors for Peace in the Middle East », ottobre 1976, pp. 1-3.

¹¹ Discorso al Chicago Council of Foreign Relations, 15 marzo 1976.

¹² Discorso del 6 giugno 1976, Elizabeth, New Jersey.

amicizia e di interdipendenza degli Stati Uniti con i paesi arabi e riconobbe che il mancato raggiungimento della pace avrebbe danneggiato gli interessi di tutti: degli Stati Uniti, delle popolazioni arabe e di Israele. Questo atteggiamento non mancava di equilibrio, ma faceva anche capire che era possibile che Israele dovesse fare sacrifici o correre rischi come gli altri per ottenere la pace. Sui due argomenti principali del discorso, la pace e l'interesse degli Stati Uniti per Israele, non fu detto nulla su cui il governo di Israele potesse sollevare obiezioni.

Le affermazioni di entrambi i candidati, a mano a mano che si avvicinava il giorno dell'elezione e che la battaglia serrata dava al « voto ebraico » la possibilità evidente di determinare l'elezione in stati-chiave come New York e la California, sembravano illustrare una specie di legge di Gresham, specialmente nel caso di Carter. Egli mise in discussione la posizione presa dall'amministrazione in favore della vendita di missili all'Arabia Saudita; giurò che avrebbe posto termine al boicottaggio arabo e avrebbe risposto a un embargo del petrolio interrompendo i rapporti commerciali con gli arabi. Parlò sempre meno della necessità di raggiungere la pace e sempre più dell'appoggio a Israele. Con la sua campagna costrinse praticamente l'amministrazione a rendere immediatamente disponibili a Israele alcune armi nuove e moderne; Ford attuò la cosa, pubblicizzandola appropriatamente, ma fu Carter che ne acquistò maggiore credito presso la comunità ebraica. Il presidente, pur opponendosi all'idea di muovere una guerra economica agli arabi e affermando che la politica di Carter avrebbe potuto gettare i leader arabi moderati nelle braccia dei sovietici, aumentò l'intensità delle sue affermazioni filoisraeliane, specie nella campagna a New York.

Quale sarebbe stato l'effetto di tutto ciò sulla politica americana in una nuova amministrazione? Il candidato vincente sarebbe stato in grado di mantenere il ruolo di Kissinger, ottenendo fiducia sia da parte di Israele che da parte degli arabi mentre li spingeva gradatamente entrambi verso aree di accordo? È opinione comune che nessuno dovrebbe prendere troppo sul serio le promesse fatte durante la campagna elettorale. Ci si potrebbe aspettare che gli arabi, anche se forse non hanno apprezzato le affermazioni di Carter, attendano a giudicarlo da quello che farà una volta in carica. È forse meno probabile che il governo e il popolo di Israele e i loro sostenitori negli Stati Uniti liquidino tutto come oratoria elettorale. Se e quando verrà il momento per Carter, come presidente, di prendere iniziative per la pace in Medio Oriente, gli saranno certamente ricordate le sue affermazioni e, quanto meno, esse costituiranno un limite all'abilità della sua amministrazione nella riconciliazione delle parti in causa e nell'accettazione di un accordo in patria, se riuscirà a raggiungerlo.

Gli effetti della violenza in Libano

L'altro elemento nuovo nel quadro generale del 1975-76 è stato rappresentato dagli avvenimenti libanesi. In questo conflitto i governi e i movimenti politici arabi si sono trovati impegnati in una situazione in costante mutamento e di straordinaria complessità. In misura maggiore o minore questo li ha distratti dalla lotta contro Israele e ha dato così un attimo di respiro a quest'ultimo e alle potenze esterne preoccupate per la perdita di slancio verso una pace negoziata. Tuttavia, era sempre presente il pericolo che Israele potesse essere costretto, o che si potesse volontariamente immettere, nella vicenda libanese per eliminare qualsiasi pericolo per la propria sicurezza sul confine settentrionale. E in considerazione della partecipazione diretta dell'Olp e della Siria, cui Mosca aveva fornito armi e appoggio politico, il ruolo sovietico era incerto.

Gli Stati Uniti non vedevano alcun motivo o merito nell'intervenire altro che consigliando la pace e la trattativa. Il fare ciò, o dietro richiesta di una delle parti, come era avvenuto nel 1958, o con il proposito di far rispettare la pace, avrebbe potuto solo coinvolgere gli Stati Uniti in situazioni che non avrebbero potuto controllare, avrebbe potuto provocare l'ostilità di tutti gli stati arabi, e forse l'intervento sovietico. La parte principale sostenuta da Washington non fu quella di tutelare la vita e le proprietà dei cittadini statunitensi, ma quella di servire da canale di comunicazione tra la Siria e Israele, per assicurarsi che entrambe le parti conoscessero le rispettive intenzioni e gli inevitabili limiti al loro operato, onde evitare uno scontro armato.

L'effetto più importante la questione libanese lo ebbe sulle relazioni interarabe. Essa si sviluppò in un momento in cui l'Egitto era sotto accusa a causa dell'accordo del Sinai da parte di altri stati arabi, soprattutto la Siria. Sadat veniva esposto per aver abbandonato i fratelli arabi, specialmente i palestinesi. Poi, quando la Siria, per ragioni di interesse nazionale, mandò le proprie forze militari in Libano e infine ingaggiò battaglia con l'Olp, l'Egitto assunse il ruolo di protettore e sostenitore dei palestinesi per riguadagnare la propria influenza nella politica inter-araba. Durante la guerra libanese, l'incapacità della Lega araba a risolvere la crisi e l'aspra rivalità e la reciproca ostilità dei paesi arabi nel tentativo di volgere la situazione a proprio vantaggio, il problema dei rapporti con Israele passò inevitabilmente in secondo piano, se si esclude la preoccupazione per un eventuale tentativo di Israele a penetrare nel Libano meridionale.

Poiché l'intervento siriano aumentava in volume, gli Stati Uniti evitarono volutamente manifestazioni di disapprovazione nonostante lo stretto legame precedente della Siria con l'Urss, nonostante l'inten-

zione a malapena dissimulata dello stato arabo di controllare la situazione politica libanese, e nonostante il pericolo di un conflitto con Israele. La Siria aveva evidentemente un forte interesse a far cessare la guerra civile, a riformare la struttura costituzionale libanese in modo da renderla piú aderente alle realtà politiche esistenti senza distruggere comunità storiche, e a non permettere né uno smembramento del paese, né una vittoria della sinistra che avesse come conseguenza la formazione di un Libano progressista controllato dall'Olp e forse alleato con l'Iraq. Dati questi propositi e queste alternative, l'azione siriana appariva agli occhi degli Stati Uniti come un fattore di stabilizzazione.

Dopo molti tentavi inutili di por fine alla lotta e di far rispettare un armistizio attraverso un'azione collettiva degli stati arabi, una decisiva iniziativa diplomatica saudita portò infine Siria ed Egitto a una intesa che prometteva di essere efficace e poteva ottenere l'approvazione della Lega araba. Essa dava alle forze siriane in Libano una copertura araba senza porre realmente in discussione il controllo degli avvenimenti, e in quel senso confermava la sconfitta delle forze di sinistra e dell'Olp. Ma allo stesso tempo poneva dei limiti alla vittoria siriana ed evitava all'Olp la soggezione alla volontà siriana.

In senso piú lato, il risultato dell'azione diplomatica saudita, sostenuto dal potere finanziario che permetteva di realizzarla, era quello di ricostituire un fronte comune di stati arabi moderati (Egitto, Siria, Giordania, Arabia Saudita, Kuwait), non solo allo scopo di placare la tempesta in Libano, ma anche per porre termine alle debilitanti dispute fra loro e per affrontare insieme la questione delle trattative (o dell'eventuale guerra) con Israele.

Prospettive per il 1977

Alla fine del 1976 la situazione sembrava obiettivamente piú favorevole a negoziati costruttivi di quanto fosse mai avvenuto in passato. Quelle forze del mondo arabo che erano pronte ad affrontare in modo pratico il fatto dell'esistenza di Israele e a giungere a compromessi per la pace avevano consolidato la loro posizione. Gli stati progressisti, Iraq e Libia, avevano perso terreno. Gli avvenimenti libanesi avevano dato ai governi moderati di Riyadh, del Cairo e di altri paesi un'immagine fastidiosa dei pericoli di una svolta progressista. La Siria, ora profondamente interessata alla situazione libanese, operando in stretta associazione con la Giordania e sentendosi minacciata dall'Iraq, si era decisa almeno per il momento per una politica di solidarietà con l'Arabia Saudita e con l'Egitto. L'Olp era ovviamente indebolito

dalle sue perdite in Libano e in conseguenza la « leadership » di Arafat era portata a posizioni piú moderate. Dal mondo arabo venivano indicazioni di una buona disposizione a trattare a Ginevra. Nessuno stato arabo era pronto a riconoscere Israele — un passo, questo, che sarebbe probabilmente venuto dopo avere ottenuto la pace —, ma gli « stati del confronto » sembravano tutti disposti a incontrare Israele al tavolo delle trattative. Persino l'Olp faceva capire che il suo scopo pratico era quello di uno stato palestinese sulla riva occidentale del Giordano e nella striscia di territorio di Gaza, sebbene il sogno di Arafat, opportunamente pubblicizzato, di uno stato laico in tutta la Palestina, un punto di fede per l'Olp, non potesse essere rinnegato.

Anche il governo di Israele aveva affermato di essere pronto ad andare a Ginevra. L'impulso verso un incontro a Ginevra all'inizio del 1977 andava acquistando forza da tutti i lati, come apparve evidente durante l'Assemblea generale dell'Onu in autunno.

Negli Stati Uniti, l'amministrazione Ford viveva nell'ombra, volutamente immobile nelle questioni di politica estera. Nessuno poteva prevedere con sicurezza come il nuovo presidente avrebbe deciso di affrontare la questione mediorientale. Senza dubbio, avrebbe dovuto prendere posizione abbastanza presto in considerazione della forte spinta alla conferenza di Ginevra e nella quasi certezza che alti funzionari israeliani e arabi avrebbero chiesto di venire a Washington non molto tempo dopo l'inaugurazione. Anche prima di entrare in carica, Carter era già il bersaglio di numerosi consigli, richiesti e non richiesti, da parte dei suoi compatrioti, sul comportamento da seguire per ottenere la pace in Medio Oriente.

Sarebbe comunque saggio non aspettarsi grandi risultati in poco tempo. Non c'è dubbio che Carter e il segretario di stato da lui proposto, Cyrus Vance, saranno bene informati sul Medio Oriente, comprese le circostanze relativamente favorevoli del momento. Ma si deve dare il giusto peso a due fattori. Uno è la situazione interna. Carter, eletto essenzialmente per motivi di politica interna, e con un margine molto esiguo di voti, nei primi mesi del suo mandato si concentrerà su difficili problemi economici, e cercherà di mantenere salda la sua posizione mentre risolve i suoi rapporti col congresso. È ovvio che gli avvenimenti internazionali seguiranno il loro ritmo e reclameranno la sua attenzione, ma non è probabile che egli si imbarchi presto in iniziative di politica estera, specialmente se esse appaiono poco sicure e presentano seri rischi di fallimento. L'altro fattore che non può essere ignorato è conseguenza della campagna elettorale: la posizione di Carter nei confronti della comunità ebraica negli Stati Uniti e dello stato di Israele, e il suo rapporto col ruolo degli Stati Uniti nelle trattative per un accordo.

I rischi dell'azione — o anche dell'inazione, in questo contesto — potrebbero essere ingigantiti da aspettative esagerate, specialmente da parte degli arabi. L'Egitto, ad esempio, ha aspettato pazientemente il termine della campagna elettorale statunitense sperando che, una volta che si fosse conclusa, gli Stati Uniti avrebbero ripreso il tentativo di mediazione attraverso la struttura di Ginevra, e avrebbero fatto pesare la propria influenza su Israele. Le indicazioni provenienti dal mondo arabo erano davvero favorevoli, nel senso che i leader arabi manifestavano la volontà di stare a vedere, di concedere a Carter un certo respiro. Ma esisteva ovviamente un limite di tempo, anche se non meglio specificato e impossibile a determinare. Se col passare dei mesi la « strategia americana » perseguita da Sadat e dall'Arabia Saudita dovesse dimostrarsi poco proficua e priva di risultati, allora aumenterebbero le pressioni per cambiare quella strategia e per dare inizio a una nuova guerra.

Il presidente Carter, insediandosi dopo una campagna in cui si è pronunciato con tanto vigore sul particolare legame con Israele e sull'appoggio a questo paese, potrebbe non avere l'elasticità sufficiente a riprendere l'efficace ruolo di mediazione ricoperto dagli Stati Uniti durante il periodo di Kissinger. Si può solo far congetture su questo argomento, nella consapevolezza che le ragioni di stato possono provocare cambiamenti d'idea e di posizione. Ma è bene ricordare che lo speciale rapporto con Israele ha in genere prosperato durante le amministrazioni democratiche a Washington e che è presumibile che i leader della comunità ebraica negli Stati Uniti, che hanno appoggiato la candidatura di Carter, abbiano l'intenzione di incalzarlo da presso.

Anche se da parte degli Stati Uniti esistesse la volontà reale di impiegare la propria influenza per ottenere un accordo, le difficoltà sono enormi. Gli arabi e gran parte del resto del mondo tendono a considerare i requisiti necessari alla pace semplicemente in termini di pressione su Israele perché rinunci ai territori occupati e riconosca i diritti dei palestinesi. Come hanno dimostrato molti anni di tentativi diplomatici, tuttavia, il problema è più complicato. Se si vuole raggiungere un accordo che abbia qualche possibilità di durata, entrambe le parti si devono convincere a modificare i rispettivi punti di vista e preconcetti quanto basta a rendere possibili una trattativa leale e un accordo. Attraverso un processo che provochi un graduale aumento di fiducia ed eviti qualsiasi scontro e la rottura delle trattative, le parti in causa devono arrivare ad affrontare le decisioni di base senza le quali non è possibile alcun accordo.

Prima di tutto, la questione della rappresentanza palestinese, che è sostanziale e non solo di procedura, deve essere risolta in qualche modo prima che inizi l'incontro a Ginevra. Poi, prima di Ginevra o in

qualche fase successiva, Israele deve proporsi di accettare confini definitivi che significherebbero, alla fine del processo di attuazione dei trattati di pace, il ritiro da tutti o quasi tutti i territori occupati, e deve accettare il principio dell'autodeterminazione palestinese come base per la disposizione della riva destra del Giordano e di Gaza. Gli arabi, a loro volta, devono essere pronti ad accettare, al termine del processo, una pace reale, che significa rapporti normali con lo stato di Israele. Senza un canale di comunicazione che metta le parti in grado di vedere a grandi linee come ne usciranno alla fine, le trattative di Ginevra non andranno mai oltre le dispute sulla procedura da seguire e le manovre per un vantaggio tattico.

I termini dell'accordo, come è ovvio, deriveranno dall'accordo tra le parti, non dalla determinazione degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica o di qualsiasi altra potenza esterna. Ma per raggiungere il successo è possibile che gli spettatori esterni debbano indicare la strada e usare la loro influenza, il potere di concedere o negare ciò che le parti interessate vogliono. Finché prevalgono le attuali condizioni di potere, gli Stati Uniti sono l'unica potenza esterna in grado di fare accordare le parti. Ma ciò che hanno fatto finora, con grande dispendio di fatica, è stato poco più che un inizio. Persino i notevoli risultati raggiunti da Henry Kissinger nel 1974 e nel 1975 rappresentano accordi periferici rispetto al conflitto. Le questioni centrali rimangono i palestinesi, Gerusalemme, il Sinai e Sharm-el-Sheikh, le alture del Golan, le intese e le garanzie di sicurezza e soprattutto l'accettazione di un normale rapporto da parte degli stati arabi e di Israele. Non è sorprendente che l'amministrazione Carter possa esitare a impegnarsi nella conferenza di Ginevra, dove tutto il mondo si aspetterà che gli Stati Uniti esercitino la propria influenza per raggiungere un accordo. È possibile che essi non siano in grado di farlo, dati gli ostacoli politici. Senza una preparazione accurata della conferenza, sia a livello internazionale che all'interno — e di una lunga e difficile trattativa alla quale una sessione di Ginevra potrebbe rappresentare solo l'introduzione — è ben difficile che si ottenga un progresso. Anche se la classe dirigente statunitense superasse se stessa in abilità diplomatica e audacia politica, il successo è tutt'altro che sicuro. Ma la sola alternativa è purtroppo l'instabilità continua in Medio Oriente e la possibilità di nuove guerre.

Gli aspetti più ampi

Ho tentato di descrivere in questo saggio la politica degli Stati Uniti nei confronti del conflitto arabo-israeliano in se stesso, e soprattutto la difficoltà di perseguire la pace in una situazione in cui

politica e diplomazia sono ostacolate dall'incompatibilità dei fini e dalla intensità di sentimento dei contendenti e del tipo di rapporto che gli Stati Uniti hanno sviluppato con entrambe le parti. Per gli Stati Uniti, come per altri, il problema ha anche aspetti più ampi.

Ad est della zona dei combattimenti si trova la regione di produzione di petrolio del Golfo Persico. Lì il nuovo potere economico e l'attiva diplomazia dei più importanti stati petroliferi arabi creano un legame tra la questione israeliana e il rifornimento di energia ai paesi occidentali e con l'andamento del dialogo tra paesi produttori e paesi consumatori attualmente in corso a Parigi. Il rapporto di causa ed effetto non è automatico, in quanto i governanti degli stati produttori di petrolio hanno molti interessi oltre al conflitto con Israele, ma la connessione non può essere ignorata, come abbiamo imparato nel 1973.

A occidente si trova il Mediterraneo, dove la presenza di forze navali delle superpotenze a confronto e situazioni di incertezza politica in molti stati creano una pericolosa instabilità che certo può peggiorare qualora la crisi all'estremità orientale del mare si rinnovi o prosegua. Il Mediterraneo, che costituisce un legame non solo geografico tra il Medio Oriente e l'Europa può agire come un conduttore da una estremità all'altra provocando spaccature e violenza.

A nord c'è l'Unione Sovietica, colpita da recenti rovesci in Medio Oriente e che sta cercando di recuperare la propria influenza utilizzando sia in maniera scoperta il suo ruolo di protettore della causa araba sia la sua capacità di manovrare dietro le quinte nel mutevole gioco della politica interaraba. La distensione tra Unione Sovietica e Stati Uniti non è stata estesa al Medio Oriente se non nel senso estremamente elementare che entrambe le potenze convengono sulla necessità di evitare situazioni che potrebbero portare a una guerra nucleare. La competizione politica prosegue e di conseguenza incoraggia, in maniera più o meno deliberata, l'instabilità e l'antagonismo locale.

Gli Stati Uniti, come potenza mondiale, devono tenere conto di questi aspetti più ampi. Devono tenere presente che effetti avrà ciò che avviene nella disputa arabo-israeliana — che sia guerra, stasi continua o pace — sulla sicurezza del Golfo Persico, sul rifornimento di petrolio al mondo occidentale e al Giappone, sulla solidarietà dell'alleanza occidentale, sull'equilibrio di potere nel Mediterraneo, sulla sicurezza dell'Europa meridionale, sulle future possibilità di distensione con la Unione Sovietica e sulle capacità del sistema mondiale di controllare e contenere un pericoloso conflitto locale. Per analizzare tutte queste possibilità occorrerebbe estendere questo saggio al di là dei limiti prescritti, ma possiamo considerarle in generale da due prospettive. La prima è negativa: se non si riuscisse a raggiungere un accordo arabo-

israeliano, quali effetti avrebbe ciò su questi interessi piú vasti e cosa si potrebbe fare per prevenire o limitare il danno? La seconda è positiva: che cosa si potrebbe fare in queste aree per ridurre il pericolo insito nel conflitto arabo-israeliano?

Una possibilità è l'esplosione della guerra. Può sembrare improbabile dato l'attuale stato di superiorità militare di Israele e la disunione e la debolezza araba, ma le probabilità sfavorevoli non impedirono agli arabi di ricorrere alla guerra nel 1973, per interrompere la stasi e spingere le potenze all'azione. Non possiamo supporre che una nuova guerra avrebbe l'andamento e le conseguenze di quella del 1973. Possiamo essere abbastanza sicuri che, se durasse altrettanto, sarebbe piú dirompente e avrebbe piú possibilità di estendersi al di fuori dell'area degli « stati di confronto ». Se le linee di rifornimento delle superpotenze ai belligerenti divenissero essenziali alla prosecuzione di operazioni militari, ne potrebbe conseguire una loro brusca interruzione e l'estensione della guerra; quanto meno, vi sarebbero pressioni politiche, recriminazioni e frizioni sia fra i blocchi militari che al loro interno. Gli stati arabi imporrebbero probabilmente un nuovo embargo sulle forniture del petrolio agli Stati Uniti se questi appoggiassero Israele (come è quasi certo) e ridurrebbero drasticamente le esportazioni verso gli altri paesi in modo da renderlo efficace. Il dialogo fra i paesi arabi e quelli industrializzati e la crescente cooperazione economica che ne è derivata si interromperebbero; oppure gli europei e i giapponesi cercherebbero di difendere i vantaggi acquisiti ribellandosi agli Stati Uniti. Le tensioni all'interno dell'alleanza occidentale potrebbero rivelarsi pressoché intollerabili, compromettendo la difesa dell'Europa. Nel Mediterraneo, Grecia e Turchia potrebbero ridurre ulteriormente i loro legami con gli Stati Uniti e con la Nato, e cercare sicurezza reciproca e nei confronti delle potenze esterne muovendosi verso il non allineamento nella competizione fra Oriente e Occidente e verso nuove forme di associazione con gli stati mediterranei e mediorientali.

Si può estendere la lista dei rischi all'ordine mondiale e al pericolo che una nuova fase della guerra arabo-israeliana comporterebbe per gli interessi degli Stati Uniti. Sull'altro piatto della bilancia c'è una possibilità: quella che una nuova guerra finisca molto rapidamente per l'intervento delle potenze esterne. Questo risultato potrebbe portare le parti interessate a trattare piú realisticamente e seriamente che in passato per un accordo politico. Naturalmente, è un modo brutale e costoso di imparare una lezione.

Se, invece di sfociare in una nuova guerra, il conflitto proseguisse per qualche tempo nella condizione « né guerra né pace », allora i disastri menzionati prima potrebbero avvenire piú lentamente, in modo meno spettacolare, ma con lo stesso effetto implacabile. Da parte araba

la posizione dei leader moderati che in genere fanno affidamento sul rapporto con gli Stati Uniti si deteriorerebbe e infine diverrebbe indifendibile. I loro paesi cambierebbero linea politica, o sostituirebbero i leader. La frustrazione che ne deriverebbe, accompagnata da seri problemi economici in molti paesi, creerebbe situazioni di scompiglio e una svolta a sinistra nel mondo arabo, non necessariamente a vantaggio dell'Unione Sovietica, ma certamente a svantaggio degli Stati Uniti. È probabile tuttavia che l'Unione Sovietica cercherebbe di riaffermare la propria posizione nel mondo arabo e di aumentare la pressione sui paesi balcanici e mediterranei, nel qual caso né quei paesi né le potenze occidentali sarebbero in una posizione abbastanza forte da resistere.

Le nazioni dell'Europa occidentale si troverebbero di fronte a un dilemma. Se in Medio Oriente persistesse la situazione di stallo, sarebbero tentate di salvare i loro rapporti con il Mediterraneo e con il Medio Oriente distaccandosi dalle linee politiche americane. Ma le nazioni dell'Europa occidentale sono troppo deboli e troppo poco legate per prendere una decisione forte in un senso o nell'altro. È probabile che di fronte a questo dilemma reagirebbero con un miscuglio di frustrazione e reazione riflessa alla crisi, sollevando il livello di rovinoso nazionalismo economico tra i paesi sviluppati e ritardando tentativi di politica comune come l'International Energy Agency senza trovare salvezza negli ancor nebulosi progetti di associazione regionale che vanno sotto l'etichetta di « dialogo euro-arabo » e « politica mediterranea globale ». Ne soffrirebbero tanto gli interessi americani quanto quelli europei.

Per guardare al lato positivo, esistono molte linee politiche che gli Stati Uniti potrebbero seguire nei rapporti con i loro alleati e con l'Unione Sovietica allo scopo di limitare e neutralizzare gli effetti di una stasi o di un conflitto nella zona arabo-israeliana. Queste linee politiche, in realtà, sono state seguite in passato, per quanto con scarsa regolarità e spesso senza successo. Il successo dipende, come è ovvio, dalla misura in cui le proposte avanzate favoriscono gli interessi degli altri. Ad esempio, l'Unione Sovietica ha qualche interesse a un accordo con gli Stati Uniti sui modi di prevenire una guerra arabo-israeliana, o di interromperla se scoppia, sui modi di condurre le parti avverse a trattare la pace, di controllare la corsa agli armamenti in Medio Oriente, o di delimitare gli interessi sovietici e statunitensi nella regione al fine di ridurre al minimo i pericoli di uno scontro? Europei e giapponesi hanno interesse alla solidarietà dei paesi industrializzati nell'accordarsi per una politica dell'energia, nell'ottenere rapporti con i paesi mediorientali produttori di petrolio, nell'affrontare il conflitto arabo-israeliano e nel prendere provvedimenti per proteggersi reciprocamente

contro le conseguenze di una nuova guerra? Gli arabi hanno interesse ad espandere i crescenti legami economici con i paesi industrializzati, da cui dipende il successo dei loro piani di sviluppo, creando interessi comuni che riducano al minimo il pericolo del ricorso alla guerra economica o alle armi politiche? I paesi mediterranei hanno interesse a stringere nuovi accordi di sicurezza, simili ai patti di Helsinki, in modo da mettere ordine nei loro affari interni, da far raffreddare le loro controversie e da porre i loro rapporti con le grandi potenze su una nuova base di comprensione? È ovvio che un'azione diplomatica americana tesa a raggiungere accordi basati su interessi analoghi ha ottime possibilità di riuscita. Anche se le indicazioni possono essere scoraggianti — come sono state in particolare negli scambi con Mosca — le possibilità dovrebbero essere verificate di continuo. Ma sono questioni lunghe, e richiedono tempo. È probabile che il conflitto arabo-israeliano non ne conceda abbastanza. Ma questo non significa che queste non siano le linee politiche più costruttive da intraprendere mentre proseguono i tentativi di raggiungere un accordo attraverso negoziati.

È possibile che queste disastrose previsioni siano sbagliate. Negli Stati Uniti c'è chi ha idee affatto differenti. È stato e sarà argomentato che un equilibrio in Medio Oriente basato sul potere deterrente di Israele può rimanere stabile per anni; che la disunione araba e il declino dell'Olp, che di recente sono apparsi evidenti in Libano, lasciano tempo per un ripensamento; che gli arabi, avendo tentato in passato la strada dei russi, e avendo scoperto che non fa al caso loro, sanno che il rapporto con l'Occidente è loro necessario, sia per un accordo politico, sia per il loro futuro economico; che la linea giusta da seguire è perciò quella di rimanere fermi ad aspettare che essi siano pronti a trattare direttamente e su una base realistica con Israele.

L'amministrazione Carter dovrà prendere alcune decisioni cruciali durante il primo anno. Può scegliere la cautela e la relativa passività, o perché accetta l'analisi di cui sopra, o per altri motivi. È tuttavia possibile che il tempo scelto dall'orologio di Carter a Washington non si adatti al ritmo degli avvenimenti in Medio Oriente. E se dovesse verificarsi anche una minima parte delle avversità che è prevedibile derivino da un mancato accordo arabo-israeliano, le conseguenze per gli interessi degli Stati Uniti e per la situazione mondiale potrebbero essere molto gravi.

Appendice

Il saggio di Campbell, scritto all'inizio di dicembre del 1976, non ha potuto tener conto delle ultime novità, relative alle prime dichiarazioni impegnative di Carter sul Medio Oriente, alle elezioni in Israele, e alla presa di posizione dei paesi della Comunità europea. Riportiamo quindi qui di seguito una breve documentazione a proposito di questi fatti.

Estratto dalla conferenza stampa del presidente Carter, 9 marzo 1977.

Domanda: « Signor presidente, si è molto parlato ultimamente del problema dei confini sicuri (di Israele, "defensible borders") e ciò che questo significhi nel Medio Oriente. Vorrei domandarvi se voi pensate che in caso di accordo di pace nel Medio Oriente Israele dovrebbe mantenere il possesso di parte delle terre conquistate durante la guerra del 1967, così da assicurarsi confini sicuri? ».

Risposta: « Il termine "confini difendibili", così come il termine "confini sicuri", sono ovviamente solo problemi semantici. Credo che distinguere tra questi termini, in rapporto con un possibile accordo in Medio Oriente, sia cosa di relativa importanza. Confini riconosciuti devono essere accettati da ambedue le parti. Le nazioni arabe, la nazione israeliana, devono accordarsi su confini permanenti e riconosciuti, entro i quali la legittima sovranità (nazionale) è mutualmente riconosciuta. Le linee di difesa potrebbero coincidere, ma potrebbero anche differire, nel futuro prevedibile, rispetto a questi confini legali. Potrebbe esservi una estensione della capacità difensiva israeliana al di là di tali confini permanenti e riconosciuti. Io credo che una tale distinzione sia ormai accettata dai leaders israeliani. La esatta definizione dei confini in termini geografici deve essere ancora fatta. Ma io credo che sia importante per il mondo, e per le parti interessate, cominciare a comprendere che vi può essere distinzione tra i due: la possibilità per Israele di difendersi grazie ad accordi internazionali o grazie al posizionamento temporaneo di forze israeliane o grazie a stazioni di sorveglianza, come è il caso del Sinai, oltre i presenti confini sovrani, così come siano riconosciuti tra Israele e i suoi vicini ».

Domanda: « Forse che questa (sua risposta) prelude alla creazione di zone internazionali tra i vari paesi? ».

Risposta: « Zone internazionali potrebbero certo essere parte di un accordo. E io credo di poter scorgere con sempre maggior chiarezza il delinearsi di un processo "passo dopo passo", che potrebbe portare ad un accordo reciproco sul fatto che l'accordo finale, ivi incluso il tracciato delle frontiere, dovrà essere concordato ad una certa data

prestabilita. In un periodo intermedio, che potrebbe essere di due, quattro, otto o forse piú anni, dovrebbe esservi l'espressione di reciproca amicizia e la conclusione della dichiarazione o dello stato di guerra. Io credo che Israele sia interessato a raggiungere il nostro stesso obiettivo: la fine dello stato di belligeranza con Israele da parte dei suoi vicini, un riconoscimento del diritto di Israele all'esistenza, il diritto di esistere in pace, l'apertura dei confini al libero commercio, ai viaggi turistici, agli scambi culturali tra Israele e i suoi vicini; in altre parole una stabilizzazione della situazione in Medio Oriente, senza che vi sia costante minaccia alla sopravvivenza di Israele, da parte dei suoi vicini. Ciò comporterà un sostanziale arretramento di Israele, fuori dai territori oggi controllati. Io ignoro adesso a quale punto tale arretramento possa fermarsi. Penserei che vi dovrebbero essere alcune piccole modifiche ai confini del 1967. Ma tutto ciò è materia di negoziato. Io credo che sarà un processo lungo e noioso. Noi cercheremo durante il 1977 di esercitare un grande sforzo per portare le varie parti a Ginevra. Ovviamente ogni accordo deve avvenire tra le parti interessate. Noi agiremo come intermediari quando i nostri buoni uffici serviranno al buon fine. Ma io non sto cercando di definire rigidamente in anticipo le nostre posizioni nazionali, sui termini dettagliati di un accordo così importante per la pace mondiale ».

Durante una riunione nella città di Clinton (Mass.), il successivo 17 marzo 1977, Carter ha affermato che vi sono tre elementi nel conflitto mediorientale — il riconoscimento arabo di Israele, lo stabilimento di frontiere permanenti per Israele e la creazione di una patria per i Palestinesi:

« ... Io credo che uno degli atti migliori compiuti dalla comunità delle nazioni sia stata la creazione dello stato di Israele. Per cui il primo prerequisito per una durevole pace è il riconoscimento di Israele da parte dei suoi vicini... Ciò significa che in un ragionevole periodo di mesi o di anni i confini tra Israele e la Siria, Israele e la Giordania, Israele e il Libano, Israele e l'Egitto, devono aprirsi al traffico, al turismo, agli scambi culturali, al commercio, cosicché quali che siano i governanti in questi paesi, i popoli possono costruire essi stessi una reciproca convinzione ... per arrivare allo scopo comune di evitare la ripetizione di guerre e di uccisioni che hanno così a lungo afflitto questa regione.

Il secondo prerequisito è molto importante e molto difficile: la definizione di confini permanenti per Israele... Vi sono per ora forti differenze di opinione.

E il terzo necessario elemento per la pace è affrontare il problema palestinese. I palestinesi... non hanno mai rinunciato al loro pubblico

impegno alla distruzione di Israele. Questo punto deve essere risolto. Vi deve essere una patria assicurata per i rifugiati palestinesi che hanno sofferto per tanti e tanti anni... ».

Il 20 marzo successivo Carter ha affermato con i giornalisti che la sua osservazione circa una patria palestinese era « appropriata ». « Io credo che bisogna prevedere qualcosa per i palestinesi, nell'ambito della nazione giordana, o per altre vie ».

Dopo le elezioni israeliane, e la vittoria della coalizione di destra del Likud (e la nomina di Begin a capo del governo), in un discorso all'Università di Notre Dame (Indiana) Carter, il 22 maggio 1977, ha affermato che questo è probabilmente « il momento più propizio per un genuino accordo, sin dall'inizio del conflitto arabo-israeliano ». Quali che siano i mutamenti nel governo di Israele, gli Usa si aspettano che Israele e i suoi vicini « continuino a sentirsi legati al rispetto delle risoluzioni 242 e 338 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, che essi avevano in precedenza accettato ».

Ad una conferenza stampa del 26 maggio il presidente Carter ha ulteriormente precisato le sue posizioni circa la questione palestinese, affermando che gli Usa sono impegnati in una politica di appoggio di risoluzioni delle Nazioni unite, che « includono il diritto dei palestinesi ad avere una patria, così da essere compensati delle perdite che essi hanno sofferto ». Ha quindi aggiunto: « Io certamente presuppongo che un ritiro israeliano dai territori della sponda occidentale del Giordano, sia parziale che completo, sarà parte di un accordo (complessivo di pace nel Medio Oriente) ».

Secondo un portavoce ufficiale del Dipartimento di stato, il presidente Carter, parlando di risoluzioni delle Nazioni unite che predeterminano la posizione americana, si riferiva in particolare alle risoluzioni dell'Assemblea generale 181, del novembre 1947 (la cosiddetta risoluzione sulla « spartizione » della Palestina) e 194 del dicembre 1948. La prima affermava il diritto all'esistenza in Palestina sia di uno stato arabo che di uno stato israeliano. La seconda riconosceva il diritto dei palestinesi a ritornare alle loro case, o ad accettare un compenso per le loro proprietà perdute.

Successivamente, in seguito ad una serie di negative reazioni israeliane, il segretario di stato Vance affermava che solo le risoluzioni 242 e 338 « forniscono il quadro d'insieme comune e concordato per negoziati futuri ».

A fianco della posizione americana, anche la posizione degli europei occidentali si è andata precisando nello stesso modo.

Il Consiglio europeo (i capi di stato e di governo dei nove paesi della Cee) ha approvato il 29 giugno 1977 la seguente dichiarazione:

« Nell'attuale fase critica del Medio Oriente i Nove si compiacciono di ogni sforzo ora intrapreso per porre termine al tragico conflitto che si svolge in questa regione. Essi sottolineano il vivo interesse che essi attribuiscono ad avviare quanto prima negoziati con esito positivo per stabilire una pace equa e duratura. Essi fanno appello a tutte le parti interessate affinché convengano urgentemente di partecipare a tali negoziati con spirito costruttivo e realistico: in questa circostanza in particolare tutte le parti dovrebbero astenersi da dichiarazioni o da politiche che possano ostacolare il raggiungimento della pace.

« I Nove hanno affermato in molte occasioni precedenti, ad esempio nelle dichiarazioni del 6 novembre 1973, del 28 settembre 1976 e del 7 dicembre 1976, che, a loro parere, un assetto di pace dovrebbe essere basato sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nn. 242 e 388, nonché:

a) sull'inammissibilità dell'acquisizione di territori mediante la forza;

b) sulla necessità che Israele ponga fine all'occupazione territoriale che ha esercitato fin dal conflitto del 1967;

c) sul rispetto della sovranità, dell'indipendenza di ogni stato in tale regione e del loro diritto a vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti;

d) sul riconoscimento del fatto che nello stabilire una pace equa e duratura occorre tener conto dei diritti legittimi dei palestinesi.

È loro precisa convinzione che tutti questi aspetti debbano essere trattati globalmente.

« I Nove hanno dichiarato di ritenere che il raggiungimento di una soluzione riguardo al conflitto nel Medio Oriente sarà possibile solo se verrà tradotto in realtà il diritto legittimo del popolo palestinese di esprimere concretamente la propria identità nazionale, ciò implica che si tenga conto dell'esigenza di un territorio nazionale per il popolo palestinese. Essi sono dell'opinione che i rappresentanti delle parti interessate al conflitto, incluso il popolo palestinese, debbano partecipare ai negoziati secondo una formula appropriata, che dovrà essere stabilita di concerto tra tutte le parti in causa. Nella prospettiva di un assetto globale, Israele deve essere disposto a riconoscere i diritti legittimi del popolo palestinese: da parte loro gli arabi devono essere disposti altresì a riconoscere il diritto di Israele a vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti. La sicurezza degli stati della regione non può dipendere dalla acquisizione di territori mediante la forza, ma deve basarsi su un reciproco impegno di pace assunto da tutte le parti interessate, con la prospettiva di stabilire genuine relazioni pacifiche.

« I Nove sono convinti della necessità di riprendere urgentemente i negoziati di pace con l'obiettivo di concordare e realizzare una solu-

zione globale, equa e duratura del conflitto. Essi riaffermano la loro disponibilità per contribuire, per quanto le parti lo desiderino, a trovare una soluzione e ad attuarla. Sono pronti inoltre a prendere in considerazione una eventuale partecipazione in qualità di garanti nel contesto delle Nazioni unite ».

Il primo ottobre 1977 Usa e Urss hanno simultaneamente diffuso un comunicato congiunto sul Medio Oriente. Nella dichiarazione si afferma tra l'altro: « ... I due governi sono convinti che gli interessi vitali dei popoli di quest'area... impongono con urgenza di dare al più presto una soluzione giusta e duratura al conflitto arabo-israeliano. Tale soluzione dovrà essere globale e dovrà riguardare tutte le parti in causa e tutte le questioni in sospeso ». Tra le questioni specifiche vengono citate « il ritiro delle forze armate israeliane da territori occupati (*"from territories occupied"*) durante il conflitto del 1967, la soluzione della questione palestinese, compresa la tutela dei diritti legittimi del popolo palestinese, la cessazione dello stato di belligeranza e l'instaurazione di normali pacifiche relazioni sulla base del mutuo riconoscimento dei principi di sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica ». Gli Usa e l'Urss si dichiarano quindi disposti ad appoggiare la instaurazione di zone smilitarizzate, di garanzie delle Nazioni unite ed eventualmente di contribuire direttamente a fornire le necessarie garanzie. Essi infine « sono convinti che l'unico modo giusto ed efficace per dare una soluzione sostanziale al problema medio orientale in tutti i suoi aspetti sia rappresentato dai negoziati nel quadro della Conferenza di pace di Ginevra, espressamente convocata a tal fine, con la partecipazione ai suoi lavori dei rappresentanti di tutte le parti implicate nel conflitto, compresi i rappresentanti del popolo palestinese ».

Con questa dichiarazione, che nomina il dicembre 1977 come data auspicata per la convocazione della Conferenza (di cui Usa e Urss sono co-presidenti), si compie il primo grosso passo diplomatico dell'amministrazione Carter per la pace in Medio Oriente, e vengono per la prima volta formalizzate in un documento internazionale le novità che il presidente Carter era già andato precedentemente annunciando nelle dichiarazioni da noi precedentemente citate.

V. Relazioni interbalcaniche ed equilibrio nel Mediterraneo orientale

L'equilibrio e la sicurezza del Mediterraneo orientale sono messi in pericolo da una quantità di conflitti reali o potenziali nella cintura territoriale che si affaccia su di esso. Ciò è evidente nel caso del conflitto mediorientale: è sempre presente a tutti il timore che l'acuirsi del contrasto tra Israele e gli arabi possa portare a gravi complicazioni internazionali.

Ciò è altrettanto evidente nel caso del conflitto di Cipro, della lotta cioè tra Grecia e Turchia nell'Egeo. Diverso significato ha il conflitto nel Medio Oriente, dove lo schieramento globale dei due fronti, con gli Stati Uniti da una parte e l'Unione Sovietica dall'altra, si riflette nell'appoggio dato alle parti del conflitto regionale; mentre nel conflitto greco-turco gli effetti sono più indiretti. Un indebolimento della Nato rafforzerebbe la posizione dell'Unione Sovietica a vari livelli. Tale rafforzamento farebbe diminuire la supremazia occidentale dalla quale oggi dipende la sicurezza del Mediterraneo orientale, e potrebbe condurre a un fragile equilibrio delle forze, dove le potenzialità di conflitto sarebbero maggiori di quanto oggi non siano. (Non bisogna trascurare il fatto che il presente sistema è tuttavia così equilibrato che ha potuto sopportare senza soverchio danno il conflitto di Cipro).

I Balcani rappresentano, allo stesso titolo del Medio Oriente e dell'area greco-turca, una terza area di grande importanza per la sicurezza e l'equilibrio del Mediterraneo orientale. Prima di ricercare il nesso tra la politica balcanica e la sicurezza nel Mediterraneo orientale converrà fare le seguenti precisazioni:

— Per paesi balcanici noi intendiamo i seguenti: Jugoslavia,

Questo saggio di Udo Steinbach, direttore dell'Orient Institut (Amburgo - Rft), è stato preparato per l'Iai. La traduzione è di Maria Rosaria La Lomia.

Bulgaria, Romania, Albania, Grecia e Turchia. Non tratteremo del conflitto greco-turco in quanto tale, ma ne faremo parola tutte quelle volte ch'esso appare importante per i contatti e la cooperazione scambievole tra i paesi balcanici.

— La ricerca sarà ristretta alla interazione tra i singoli paesi dei Balcani. Ipotesi su quel che potrebbe accadere nel caso di un intervento sovietico contro l'uno o l'altro di tali paesi (per esempio Romania o Jugoslavia) o nel caso di cambiamenti di politica interna di un paese (specialmente nell'eventualità della morte di Tito), vanno al di là di quanto si propone il presente studio.

Osservazioni storiche preliminari

I Balcani non sono mai stati una regione politicamente unita, capace di esercitare notevole influenza sulle politiche internazionali. Le lotte dei singoli paesi balcanici per rendersi indipendenti dall'impero ottomano, lotte combattute tra il principio del secolo XIX e la fine della prima guerra mondiale, portarono alle sistemazioni nazionali rimaste più o meno immutate fino ad oggi. Controversie territoriali e problemi etnici, quali le questioni della Macedonia o dell'Epiro, e quelle delle minoranze di popolazioni d'origine turca, greca, albanese, bulgara o rumena che vivono in paesi stranieri, sono ancor oggi residui di quelle sistemazioni, e servono a mostrarci quanto sia difficile nei Balcani il processo di formazione dello stato. Ulteriori sviluppi nell'orientamento politico, fino alla seconda guerra mondiale, hanno reso il quadro più complicato: la Grecia e la Turchia hanno aderito alla Nato; la Romania e la Bulgaria aderiscono al Patto di Varsavia; la Jugoslavia è non allineata e l'Albania si è orientata verso la Repubblica popolare cinese. Di fronte a tale situazione ben poco ci si può aspettare riguardo a relazioni più strette tra i paesi balcanici.

La « politica balcanica », intesa quale mobilitazione di vincoli politici e commerciali tra i paesi dei Balcani, dopo la seconda guerra mondiale conobbe per la prima volta un risveglio alla fine degli anni '60. Nonostante le differenti motivazioni di ciascun paese, era comunque interesse comune quello di creare un'area politica regionale indipendentemente dalla appartenenza o meno ad uno dei grandi blocchi politico-militari e allo scopo di raggiungere un più alto grado di indipendenza nella politica estera, all'interno del rispettivo sistema. La Romania in particolare aveva l'interesse di assicurarsi un maggior grado di indipendenza all'interno del sistema sovietico, mediante la istituzionalizzazione della cooperazione multilaterale balcanica. La Grecia dei colonnelli cercava di uscire dal suo isolamento intensificando i suoi

rapporti con i paesi balcanici: anche la Turchia, verso la fine degli anni '60, cominciò a stringere i contatti con gli altri paesi dei Balcani. Dietro la politica turca c'era lo sforzo di opporsi, mediante legami con i paesi balcanici (e anche con il Medio Oriente), al crescente peso assunto da alcune relazioni, in particolare quelle con gli Stati Uniti.

Problemi di cooperazione

Le relazioni reciproche fra i paesi balcanici devono essere viste sullo sfondo dei loro rapporti individuali con le grandi potenze internazionali. Quali sono perciò le condizioni e i problemi di cooperazione tra i paesi balcanici?

Già negli anni tra le due guerre mondiali non esisteva alcuna cooperazione nelle istituzioni multilaterali, politiche ed economiche, (sul tipo della Comunità europea o della Lega araba nel Medio Oriente) né tale sviluppo è oggi più probabile. Accanto alle differenze già menzionate di collocazione internazionale, bisogna ricordare anche i seguenti fattori di divisione:

1) Strutture economiche differenti: il commercio ha luogo fra i paesi dell'est a impresa statale da una parte, e paesi che si basano sul sistema della libera impresa (Grecia e Turchia) dall'altra, su una base di baratto. Dato il livello piuttosto basso di complementarità delle materie prime, le possibilità che tale baratto si allarghi sono limitate.

2) Rivendicazioni territoriali e problemi etnici. Sono in gran parte l'eredità della dominazione dell'impero ottomano sui Balcani e delle guerre di indipendenza dei popoli balcanici, guerre che avvennero sotto l'influenza costante delle potenze europee e nelle quali i paesi dei Balcani miravano ad annettersi, ciascuno per sé, la maggiore e più grande parte possibile delle terre che erano state dell'impero ottomano.

3) Guerre aperte. Il conflitto di Cipro, anche se cade parzialmente nella categoria 2 sopra citata, ha un effetto ambivalente: da un lato suscita stimoli positivi per l'intensificazione dei rapporti bilaterali della Grecia e della Turchia con gli altri paesi balcanici, dall'altro influisce negativamente sulla possibilità che i rapporti dei Balcani diventino multilaterali.

Rapporti commerciali

L'estensione di rapporti commerciali tra paesi a impresa statale da una parte e Grecia e Turchia dall'altra, e l'avvio di progetti congiunti (« joint ventures ») tecnici ed economici, sono certo un indice del

miglioramento del clima nella regione balcanica. Illustreremo brevemente il volume e la natura di questi rapporti prendendo ad esempio la Grecia.

Nel 1975 il traffico fra la Grecia e la Turchia era stimato a 85 milioni di dollari; un'espansione fino a 110 milioni di dollari è in progetto per il 1979. La Bulgaria importa prevalentemente dalla Grecia agrumi, olive, succhi (di frutta, ecc.), pelli grezze, cotone, prodotti di acciaio e tessili, scarpe e fertilizzanti di fosfato. A sua volta la Bulgaria fornisce la Grecia di bestiame, macchinari, attrezzature elettroniche ecc.. Secondo accordi, è previsto l'ampliamento sia della rete ferroviaria che di quella stradale. La cooperazione si rivela di particolare importanza nel campo del rifornimento idrico e del trasporto fluviale grazie alle vie d'acqua che attraversano la frontiera, l'Evros, lo Strymon e il Nestos. A questo proposito la costruzione di una rete elettrica industriale unificata è di grande importanza. Ulteriori interessi che spingono i due paesi alla cooperazione, riguardano la possibilità, per la Bulgaria, d'avere uno sbocco assicurato sul mar Egeo (particolarmente attraverso Salonico) e per la Grecia d'avere accesso ai porti bulgari sul Danubio.

Allo stesso modo si sono sviluppati dei rapporti commerciali tra la Grecia e la Romania: posto che nel 1971 le importazioni greche dalla Romania erano valutate in 13,2 milioni di dollari, e le esportazioni greche in Romania in 12,0 milioni di dollari, si mira a raggiungere nel 1976 un volume di scambi commerciali per 80,0 milioni di dollari, che potrebbe raddoppiarsi nei cinque anni seguenti. Come nel caso di altri paesi balcanici, esiste una commissione mista governativa che organizza questi scambi commerciali, ed è stata concordata una cooperazione più stretta nel campo dei macchinari, della chimica e dell'elettronica.

Dal punto di vista quantitativo la Grecia ha forti scambi commerciali anche con un altro paese balcanico, la Jugoslavia, valutati, nel 1976, intorno ai 165 milioni di dollari. La sfera delle merci di scambio non è molto diversa: la Grecia importa carne, lana e prodotti della lana, metalli, macchinari e articoli chimici dalla Jugoslavia, alla quale, in cambio, fornisce cotone, pelli grezze, agrumi, frutta, articoli casalinghi, cemento, ecc. La Jugoslavia importa il suo olio attraverso Salonico, dove sta cercando di stabilire un porto franco. Il fiume Vardar (Axios) rappresenta un collegamento naturale tra Salonico e la Jugoslavia. E quale obiettivo a lungo termine è prevista la costruzione di un canale di collegamento alla Grande Morava che sfocia nel Danubio vicino a Belgrado. In tal modo Salonico verrebbe collegata al sistema di canalizzazioni europeo. Ancor più realizzabile è il progetto di un oleodotto da Salonico a Skopja.

Tra la Grecia e l'Albania il commercio è meno vivace. Era di 10,7 milioni di dollari nel 1975, e potrebbe essere di 16,5 milioni di dollari nel 1976. La Grecia importa asfalto, prodotti chimici, zolfo, articoli di rame dall'Albania, ed esporta prodotti del ferro, cotone, tessuti, attrezzature sanitarie, prodotti farmaceutici e articoli di pelletteria.

Ovviamente, lo sviluppo dei rapporti commerciali, al presente, è limitato e ha poca importanza rispetto al volume totale del commercio estero greco. Il commercio si sviluppa secondo una pianificazione statale nel cui ambito vengono ricondotti gli accordi commerciali presi anno per anno.

Le conclusioni che abbiamo tratto per quel che riguarda il commercio della Grecia con i paesi balcanici, sono valide per dimensioni e problemi anche per il commercio della Turchia con i paesi balcanici. Le proporzioni del volume totale del commercio estero turco nel 1974, erano, per l'esportazione, dello 0,5% verso la Bulgaria, dello 0,4% verso la Romania, dell'1,7% verso la Jugoslavia; e per le importazioni, dello 0,4% dalla Bulgaria, del 2,1% dalla Romania, dello 0,6% dalla Jugoslavia.

Questioni territoriali

Le questioni territoriali e i problemi delle minoranze hanno molta importanza nelle relazioni tra i paesi balcanici. Sebbene in questo momento essi non siano decisivi dato il mutato clima politico (fatta eccezione per il conflitto di Cipro), tuttavia impediscono una più stretta cooperazione bilaterale e ostacolano il sorgere di una cooperazione multilaterale. Escludendo il conflitto di Cipro, i problemi maggiori, in quest'area, sono:

— L'esistenza di gruppi turchi nella zona nord orientale della Grecia e della Bulgaria. Le statistiche variano in modo considerevole. Sembrano accettabili quei calcoli che danno 125.000 turchi in Grecia e 600.000 turchi in Bulgaria. Si ritiene che a Istanbul vivano circa 10.000 greci.

— La vertenza bulgaro-jugoslava a causa dello stato federale di Macedonia è la fonte più pericolosa di fermento nei Balcani. A Sofia ne forniscono la giustificazione asserendo che i macedoni di Jugoslavia sono etnicamente di lingua bulgara; la Macedonia di oggi fu per lungo tempo, nel medioevo, il cuore dell'impero bulgaro. Secondo questa tesi una parte del popolo bulgaro non può esser elevata a paese autonomo né un dialetto bulgaro può essere elevato al rango di lingua scritta a sé stante, come la Jugoslavia ha fatto con lo stato federale di Macedonia. Nella questione macedone la Grecia mantiene una posizione neutrale,

ma non riconosce tuttavia la nazione slavo-macedone creata da Tito.

— Le relazioni tra la Grecia e l'Albania non sono prive di tensione sulla questione del Nord Epiro e dell'Albania meridionale. Atene considera l'Albania meridionale come il vecchio Nord Epiro dove, secondo valutazioni greche, vivevano 120.000 greci, fino al momento in cui furono obbligati a stabilirsi nel nord.

— E infine, le relazioni tra Jugoslavia e Albania sono tese. Una forte minoranza albanese vive nell'area autonoma di Kossovo, e di tanto in tanto Tirana la sobilla contro il governo centrale di Belgrado.

Salvo alcune eccezioni (ad esempio i rapporti tra l'Albania e la Jugoslavia, fra la Turchia e la Grecia e tra la Bulgaria e la Jugoslavia), si può affermare che in questi ultimi anni le tensioni fra i paesi balcanici sono diminuite. È questo in particolare il caso dei rapporti fra le due nazioni filoccidentali, Grecia e Turchia, con il resto dei paesi comunisti dei Balcani. Nel 1975 e nel 1976 uomini politici greci e turchi di ogni partito e di ogni grado, hanno visitato la Bulgaria, la Romania e la Jugoslavia, e le loro visite sono state ricambiate.

Cipro

Nell'insieme, le relazioni greco turche, e in particolare il conflitto per Cipro, influiscono direttamente e indirettamente sulle relazioni dei paesi balcanici tra di loro. Da un lato ambedue le parti hanno ricercato appoggi dai paesi vicini per il loro atteggiamento nei confronti della questione di Cipro, specialmente quando fu necessario votare sul problema cipriota alle Nazioni unite. Nel complesso i paesi comunisti dei Balcani sono più vicini al punto di vista greco che a quello turco. Ciò vale in particolare per la Jugoslavia, il cui capo di stato Tito è unito all'arcivescovo Makarios dalla comune politica di non allineamento. Tutti i paesi comunisti dei Balcani condividono la base della argomentazione greca, che cioè il ritiro delle truppe turche dall'isola sia il presupposto per serie discussioni su un accordo. Ciò nonostante tutti hanno evitato di fare dichiarazioni troppo precise a favore del punto di vista greco; questo è da considerare un successo per la politica turco balcanica e conferma l'interesse degli stati comunisti dei Balcani a cooperare con la Turchia.

D'altro lato il conflitto di Cipro e gli altri punti di dissenso tra Grecia e Turchia di cui abbiamo già parlato, rendono difficile se non impossibile passi avanti verso una cooperazione multilaterale interbalcanica. Proprio perché sa che la maggioranza dei paesi balcanici sta dalla parte della Grecia nella fondamentale questione del conflitto di Cipro, la Turchia tende a vedere in ogni passo che si fa a questo pro-

posito, un tentativo della Grecia di trovare appoggio per le sue ambizioni politiche. Indirettamente il conflitto di Cipro influisce su tutta la politica di sicurezza nei Balcani e di conseguenza anche sulle relazioni politiche dei paesi balcanici tra di loro. Il notevole indebolimento della Nato ha un'importanza differente per ogni singolo paese balcanico. Per la Bulgaria, che è membro del Patto di Varsavia e stretta alleata dell'Unione Sovietica, esso rappresenta un consolidamento della sua posizione, in vista tra l'altro di uno spostamento dell'equilibrio a favore del blocco sovietico. Per Belgrado l'allentarsi dei legami della Grecia e della Turchia con la Nato significa un passo avanti verso quello che è lo scopo della Jugoslavia, la neutralizzazione del Mediterraneo; ma nello stesso tempo una forte Nato nel sud-est rappresentava una effettiva salvaguardia contro un possibile tentativo sovietico di attirare nuovamente e in modo più stretto, politicamente e militarmente, la Jugoslavia nella zona di potere sovietica. Considerazioni dello stesso tipo si fanno certamente anche a Bucarest, dove ogni aumento di potere nella zona sovietica viene letto in termini territoriali, come penetrazione nell'entroterra e rafforzamento delle pressioni sovietiche.

Anche l'Albania ha reagito all'indebolimento della Nato. La preoccupazione per la propria sicurezza si rivela in due atteggiamenti che soltanto in apparenza sembrano contraddittori: da una parte si esprime timore per l'indebolimento della Nato e il conseguente allargamento di potere dell'Unione Sovietica, dall'altra parte Enver Hodza ha invitato Grecia e Jugoslavia, nel 1974, a non tollerare alcuna base militare o ispezione navale. Appare in ciò l'idea di organizzare un blocco di sicurezza regionale contro la minaccia di potenze straniere, mediante il distacco contemporaneo da ambedue le superpotenze.

La conferenza dei Balcani, tenutasi ad Atene nel 1976 (gennaio-febbraio) mostrò quanto fosse angusta la base per una cooperazione multilaterale tra i paesi dei Balcani. Le delegazioni (l'Albania non era neppure rappresentata) discussero esclusivamente di problemi e di progetti economici: agricoltura, servizi postali e telefonici, turismo, trasporti e simili: l'elaborazione di un comunicato ufficiale si rivelò difficile. Ma è importante il fatto che, malgrado ciò, l'atmosfera della conferenza restasse serena, nonostante alcune tensioni bilaterali, e si rivelò possibile eludere ogni scottante conclusione politica.

Non è stato possibile allargare le trattative e le proposte per una cooperazione multilaterale alla quale si era già lavorato o che in parte si erano realizzate nel passato. Il trattato di amicizia firmato tra Jugoslavia, Grecia e Turchia nel momento culminante della guerra fredda, nel 1953, e il Patto dei Balcani del 1954, sono stati messi da parte; si sono allentate le relazioni tra Jugoslavia e Unione Sovietica e Grecia e Turchia hanno espresso in modo più preciso la loro diversa opi-

nione riguardo al futuro di Cipro. Anche il progetto che la Romania aveva perseguito per anni, di stabilire nei Balcani una zona libera da armamenti atomici e da basi militari, ha difficoltà a trovare aperti appoggi politici.

Conclusioni

Considerata la relazione che corre tra la sicurezza nel Mediterraneo orientale e la situazione nei Balcani, possiamo tirare alcune conclusioni, riassumendole come segue:

— Nel passato, la sicurezza dei Balcani si basava sull'equilibrio del potere e quindi, paradossalmente, sul fianco sud-orientale della Nato, quali che fossero gli allineamenti ufficiali di politica estera. Il fatto che l'indebolimento dell'alleanza militare occidentale, specialmente durante il conflitto di Cipro, non abbia dato luogo ad una maggiore pressione dell'Unione Sovietica in questa regione, sembra dimostrare che l'intensificarsi delle relazioni bilaterali fra i paesi balcanici, soprattutto fra Turchia e Grecia da una parte e paesi balcanici comunisti dall'altra, abbia migliorato l'equilibrio regionale nei Balcani, e che di conseguenza sia aumentata la stabilità interna della regione.

— Il carattere di accresciuta stabilità di questa cooperazione sta nel fatto che è stata ristretta solo alla sfera dell'immediatamente possibile: questa è soprattutto l'area economica e della cooperazione economica bilaterale attraverso le frontiere (ad esempio i trasporti, le comunicazioni, i rifornimenti di energia, ecc.).

— Una multilateralizzazione troppo rapida della cooperazione dovrebbe essere ritenuta di poco momento; anzi, potrebbe addirittura rivelarsi controproducente, per lo sviluppo dell'attuale cooperazione. Tuttavia non è escluso che tale multilateralizzazione della cooperazione possa avvenire a più lungo termine:

a) ove la cooperazione economica si concretizzasse in modo più stretto;

b) ove fosse possibile rinvenire nuove aree di comune interesse per i paesi dei Balcani;

c) ove la Grecia e la Turchia si staccassero davvero completamente dalla Nato, e di conseguenza si potesse stabilire una base per una più stretta cooperazione militare, almeno fra la Turchia, la Grecia, la Romania e la Jugoslavia. Cosa che però sembra irrealizzabile.

— L'Unione Sovietica è oggi l'attore di maggior rilievo, quello che non può essere ignorato. Se ne esaminiamo il punto di vista possiamo individuare almeno quattro prospettive diverse per la politica sovietica, che sono degne d'esser prese in considerazione.

a) Una solida cortina di ferro, come negli anni '60. A parte il fatto che in periodo di distensione, ciò è al di fuori della realtà, essa sarebbe anche in contraddizione con gli interessi dell'Unione Sovietica nel Mediterraneo orientale, dove essa mira a indebolire il fianco sud-orientale della Nato.

b) Un crescente spezzettamento dei Balcani. Ma anche questa prospettiva non è realistica e per giunta sarebbe in disaccordo con gli interessi sovietici, nella misura in cui l'instabilità alleata può causare il pericolo di complicazioni e di scontri diretti, tra le due superpotenze.

c) Una solida organizzazione multilaterale di alcuni tra i paesi balcanici. È prevedibile che in una tale situazione l'Unione Sovietica avrebbe assai minori possibilità di vincolare strettamente a sé i paesi satelliti orientali; diminuirebbe anche la possibilità di un intervento militare quando ve ne fosse bisogno: tale intervento non potrebbe essere più giustificato sotto il pretesto ch'esso avviene entro la propria sfera di influenza.

d) Nel momento attuale la prospettiva più accettabile per l'Unione Sovietica è quella di una cooperazione limitata nei Balcanici in un ambito di mantenuta stabilità regionale. La possibilità di cooperare nei Balcani lascia aperta ai due paesi membri della Nato la possibilità di una diversa opzione, qualora le loro relazioni politiche e militari con gli Usa e la Nato venissero a deteriorarsi. Deterioramento che ha le sue cause in mutamenti nazionali e socio politici i quali, a lungo termine, giocano a vantaggio dell'Unione Sovietica. L'atmosfera che ne è risultata rende i paesi balcanici filoccidentali meno preoccupati degli interessi sovietici nel Mediterraneo orientale, nel Medio Oriente e sugli stretti, e permette una certa influenza nella soluzione di crisi e di problemi politici (per esempio Cipro). D'altra parte l'Unione Sovietica può usare la sua influenza politica sui singoli paesi comunisti dei Balcani quando è necessario, per trattenerli dentro la sua sfera di influenza senza per questo essere imbarazzata dal mantenimento di una limitata cooperazione interbalcanica.

— L'Unione Sovietica ha buone possibilità di giocare un ruolo nel dar forma alla politica balcanica esercitando una politica moderata e di autocontrollo nei confronti dei Balcani e del Mediterraneo orientale. Essa è già oggi evidentemente consapevole dei vantaggi che la situazione attuale offre per i suoi interessi nel Mediterraneo orientale.

— Il conflitto di Cipro ha avuto, per l'alleanza occidentale, effetti negativi che finora non sono venuti probabilmente del tutto alla luce. È facile avvertire l'allontanamento già avvenuto della Grecia e della Turchia dagli Usa e dalla Nato. Probabilmente questo allontanamento proseguirà (più da parte della Turchia che della Grecia) e potrebbe portare al distacco completo da tutto l'Occidente (anche in

questo caso piú da parte della Turchia che della Grecia): cosa che, per la Turchia significherebbe anche un distacco dall'Europa occidentale.

Fino a un certo punto questo sviluppo ha le sue radici in processi sociopolitici e culturali dei due paesi: esso era evidente già da alcuni anni e, entro certi limiti, inevitabile.

Lo sforzo di dare stabilità a tutte le parti dell'intera regione balcanica attraverso una politica intelligente e comprensiva significa, allo stesso tempo, introdurre un nuovo elemento di sicurezza nel Mediterraneo orientale. Dal punto di vista occidentale questo sviluppo dovrebbe essere appoggiato nella misura in cui esso contribuisce a distogliere i paesi di quest'area dal cercare la propria sicurezza in accordi bilaterali con l'Unione Sovietica e dal farle troppe concessioni. E veramente è una coincidenza unica, nella storia dei Balcani dopo la seconda guerra mondiale, il fatto che almeno quattro paesi balcanici abbiano, su un punto, un interesse comune, (oltre i due paesi filoccidentali, gli altri due sono la Romania e la Jugoslavia), quello cioè di cercare un equilibrio regionale per evitare di dipendere ancora di piú dalle grandi potenze. Questo non varrà a mutare oggi stesso o nel prossimo futuro la faccia dei Balcani, come abbiamo già dimostrato, ma rappresenta nonostante tutto un elemento di stabilità nel Mediterraneo orientale.

VI. La Csce e il Mediterraneo: un punto di vista jugoslavo

I lavori preparatori per il convegno di Belgrado, in proseguimento della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, sono iniziati il 15 giugno 1977; i rappresentanti dei paesi che vi partecipano prenderanno in considerazione, conformemente all'atto finale della prima Csce del 1975, come ed entro quali limiti tale documento sia stato nel frattempo reso effettivo, sia per intero che nei dettagli (principio dell'applicazione integrale), negli affari internazionali riguardanti l'Europa e il Mediterraneo. Allo stesso tempo essi dovranno decidere d'accordo (principio della unanimità) possibili raccomandazioni per stimolare e affrettare l'effettiva applicazione di tale documento. I rappresentanti dei paesi firmatari del documento avranno in tal modo l'occasione di valutare l'applicazione della sezione che si occupa del Mediterraneo: ciò sarà importante soprattutto perché, a quanto si sa, né le grandi potenze, né i paesi dell'Europa occidentale, in nessuna occasione ufficiale hanno mai menzionato esplicitamente la sezione dell'atto finale riguardante il Mediterraneo, (« Cooperazione e sicurezza nell'area mediterranea »), come un possibile punto di partenza multilaterale per la sicurezza e la cooperazione in questa parte del mondo, o come base bilaterale per una loro propria linea di condotta. Per quel che riguarda i paesi costieri del Mediterraneo, bisogna dire che anch'essi hanno trascurato di prendere seriamente in considerazione l'occasione che tale documento forniva loro, per non parlare del fatto che non hanno sentito il bisogno di elaborarne uno essi stessi che servisse di base o almeno di progetto ideale per una mutua coope-

Questo intervento di Nemanja Bozic, dell'Istituto di economia e relazioni internazionali di Belgrado (Jugoslavia) è stato preparato per una conferenza dell'Iai nel gennaio '77. La traduzione è di Maria Rosaria La Lomia.

razione e sicurezza. Se talvolta qua e là si faceva menzione della interrelazione tra l'Europa e il Mediterraneo in termini di cooperazione e di sicurezza internazionale, non si è però mai fatto riferimento alla Csce: generalmente ci si è ricordato di essa soltanto quando si ricollegava a casi particolari (lotta tra forze rivoluzionarie e forze reazionarie nella comunità internazionale, e così via). A questo riguardo i paesi non allineati del Mediterraneo non fanno eccezione. Sebbene essi, con gli altri paesi non allineati, abbiano molte volte riaffermato ufficialmente il loro punto di vista sulla interdipendenza della sicurezza e cooperazione europea e mediterranea (le dichiarazioni della quarta e quinta conferenza al vertice dei non allineati, tenutesi rispettivamente ad Algeri e a Colombo, la dichiarazione della conferenza dei non allineati a Lima), e abbiano anche sostenuto, in un'occasione, l'idea di proclamare il Mediterraneo una zona di pace, in conclusione non hanno poi mai fatto un passo definitivo in questa direzione. In altre parole, i paesi non allineati del Mediterraneo non sono riusciti, negli incontri summenzionati, a porre in correlazione le loro personali conclusioni con la sezione mediterranea dell'atto finale della Csce. Ma di ciò diremo di più in seguito.

Quali sono le ragioni di un tale stato di cose, in rapporto alla applicazione della sezione mediterranea dell'atto finale e quali conclusioni bisogna trarne, oggi, un anno e mezzo dopo la Conferenza di Helsinki? Dato che la domanda è complessa, la risposta non può essere semplice.

Innanzitutto i paesi, e le grandi potenze in particolare, che si opponevano alla inclusione della cosiddetta « dimensione mediterranea » nell'atto finale, hanno continuato ad opporsi a che ci fosse un collegamento tra la cooperazione e la sicurezza dell'Europa e le stesse del Mediterraneo. Nella loro dichiarazione ufficiale essi hanno affermato tra l'altro, che un collegamento tra la distensione in Europa e i tentativi di distensione nel Mediterraneo si può fare solo sulla carta, dato che il Mediterraneo è esso stesso un problema globale. In effetti, dietro la loro asserzione si nasconde la vera ragione: la « dimensione mediterranea » ha conferito all'intero atto finale della Csce un carattere universale, esplicitamente non di blocco, laddove i paesi suddetti erano disposti a una distensione circoscritta entro il quadro degli attuali blocchi militari in Europa, la Nato e il Patto di Varsavia.

In secondo luogo, a Helsinki le forze erano parzialmente divise sul problema essenziale, se includere o no la « dimensione mediterranea » nell'atto finale della Csce. Favorevole alla « dimensione mediterranea » era una larga cerchia di paesi — larga nel senso strutturale più che numerico — da quelli non allineati ai paesi neutrali fino a quelli mediterranei appartenenti alla Nato. Questo differenziarsi rivelava, secondo noi, dei caratteri che anche per quel tempo erano singola-

ri e che vorremmo qui porre in rilievo; esso non prendeva di mira direttamente la politica di blocco delle grandi potenze, in modo antagonistico, ma rientrava piuttosto nella linea di resistenza contro quelle aspirazioni di monopolio che le grandi potenze manifestavano negli accordi politici o in altri campi, in Europa e fuori d'Europa, in una specie di egemonia sui generis. Noi affermiamo che è proprio per questa ragione che tali forze hanno assunto posizioni più differenziate, anzi che polarizzarsi.

Questa differenziazione alla Csce di Helsinki, è stata soltanto un fenomeno passeggero, un transitorio equilibrarsi delle forze? La domanda è molto importante, se vogliamo valutare la legittimità della « dimensione mediterranea » dell'atto finale; da questa legittimità, e non dalla applicazione dell'atto finale nel Mediterraneo fino a oggi — espressa con statistiche, com'è d'uso — dipende la possibilità di una connessione più stretta fra la distensione europea e la sicurezza nel Mediterraneo. Alla domanda posta al principio del paragrafo noi rispondiamo in senso negativo. A due anni da Helsinki lo sviluppo in Europa delle relazioni politiche, e di conseguenza delle altre relazioni, conferma il fatto che la richiesta di un legittimo diritto dell'autodeterminazione e, in diretto rapporto con tale richiesta, l'aspirazione al riconoscimento di una identità dell'Europa sono man mano divenute più attuali nella politica autonoma di un numero sempre maggiore di paesi, in questa parte del mondo. Questo si riferisce specialmente ai paesi dell'Europa meridionale che costeggiano il Mediterraneo. Fra gli altri indizi di questo fatto c'è il tentativo fallito degli Usa, nel 1976, volto a soffocare l'influenza dei partiti comunisti nell'Europa occidentale (eurocomunismo) e il risultato della conferenza di Berlino, dei partiti comunisti europei. Ambedue questi fatti confermano che non si deve definire antiegeemonico quello che era lo stato d'animo antimonopolistico di un'Europa che non voleva essere soltanto teatro delle lotte fra Usa e Urss.

Noi pensiamo che non ci sia alcuna ragione perché questa spinta a lunga scadenza verso lo sviluppo politico in Europa non possa trovare la sua espressione anche nel convegno di Belgrado, convocato di seguito alla Csce: e ancor meno c'è ragione di dubitare che questo orientamento diverrà meno evidente in tale riunione, allorché si passerà a discutere la « dimensione mediterranea » dell'atto finale. Tanto più ciò sarà vero se la sezione dell'atto finale che tratta del Mediterraneo — che presenta le lacune dovute all'opposizione delle grandi potenze a Helsinki, alla quale già abbiamo accennato — verrà resa completa e operante mediante raccomandazioni e provvedimenti adeguati. Queste raccomandazioni e provvedimenti condurrebbero, da un lato, alla cooperazione regionale e subregionale sia in politica che in altri

campi, nel Mediterraneo, e dall'altro sottolineerebbero i vantaggi di un vincolo piú stretto fra i sistemi di sicurezza europea e quelli di una sicurezza mediterranea che dovrebbe essere raggiunta con strumenti multilaterali e universali. Un buon numero di paesi, compresi i non allineati, si raccoglierebbero senza dubbio intorno a un tale obiettivo che potrebbe anche fornire la base al superamento dei sospetti attualmente nutriti da molti paesi arabi, i quali temono che l'effettiva applicazione dell'atto finale della Csce possa trascinarli nei disordini politici dell'Europa.

In terzo luogo i dibattiti alla Csce ad Helsinki, hanno dimostrato che c'è una possibilità maggiore di quanto generalmente si creda, di vincere l'inquietudine dei paesi arabi per la parte che riguarda « esclusivamente » gli affari europei. Naturalmente, è sempre possibile che si verifichino delle deviazioni, e questo è comprensibile e dipende da quelle che sono, al momento, le relazioni arabo-israeliane in senso lato; ma crediamo che non sia necessario pensare che tali problemi possano estendersi a una sfera piú ampia. Nell'intervallo da Helsinki ad oggi alcuni paesi arabi (la Libia, per esempio) hanno investito considerevoli risorse finanziarie delle imprese economiche chiave di alcuni paesi europei (in Italia e altrove); di conseguenza il fattore della interdipendenza della crescita economica sta cominciando a produrre i suoi effetti. Il carattere universale e fuori dai blocchi della sezione mediterranea dell'atto finale — se sarà sostenuto da appropriati provvedimenti a raccomandazioni nel prossimo incontro di Belgrado — potrebbe fornire una base ai paesi mediterranei per una piú ampia ed esatta formulazione di un documento di piú vasta portata sullo sviluppo della sicurezza e della cooperazione nel Mediterraneo. Tale documento renderebbe possibile:

a) l'effettiva applicazione dell'atto finale della Csce nel Mediterraneo, concretizzata ad esempio in provvedimenti volti a rinforzare la fiducia reciproca fra gli stati (notifica di manovre militari);

b) la designazione di aree in cui realizzare su base regionale o subregionale la cooperazione fra i paesi mediterranei in campo economico e in altri campi. Tali aree potrebbero essere le seguenti: protezione e miglioramento dell'ambiente umano, cooperazione tra gli scali marittimi e i porti, collaborazione scientifica nell'esplorazione marina, cooperazione in agricoltura, e simili. A questo riguardo, potrebbero forse servire come base le deliberazioni adeguate prese dal Comitato economico della Commissione economica delle Nazioni unite per la Europa.

In quarto luogo, da quanto abbiamo lamentato piú sopra si potrebbe indirettamente trarre una conclusione riguardante la posizione e le relazioni dei paesi non allineati in termini di adempimento dell'atto

finale della Csce nel Mediterraneo. Il Mediterraneo, in particolare nelle sue relazioni con l'Europa, rappresenta un problema mondiale assai complesso, e di conseguenza non possiamo considerare il non allineamento come l'unico fattore da chiamare in causa per risolverlo. In ogni caso lo starsene isolati non è un modo di comportarsi che si addice al non allineamento e ad ogni modo, in questa parte del mondo, quel che diciamo per il non allineamento si applica anche ad altre iniziative politiche, che si sforzano di ottenere un'influenza decisiva o predominante nel Mediterraneo.

Secondo noi i paesi non allineati del Mediterraneo potrebbero rappresentare un fattore importante in questa parte del mondo, se integrassero la sezione mediterranea dell'atto finale della Csce con un loro proprio documento che servisse da modello, e se riuscissero poi a far leva sulle Nazioni unite per farlo adottare. Il traguardo principale cui tende la maggior parte dei paesi non allineati sarebbe così raggiunto: universalità quale carattere peculiare della loro reciproca cooperazione e della loro sicurezza, senza il monopolio o l'egemonia di altre potenze e nazioni; universalità quale caratteristica che garantisse allo stesso tempo la possibilità di forme regionali e subregionali configurate nella stessa maniera.

Questo, si comprende, è il traguardo definitivo, ma la via per arrivarci è lunga, e ancor più lunga potrà rivelarsi se il documento in parola non sarà:

1) idoneo e appropriato, nel senso di permettere ai paesi del Mediterraneo (paesi non allineati, paesi europei, grandi potenze) di dare il loro contributo;

2) un riflesso dell'attuale equilibrio delle forze in quell'area (la eterogeneità e la divergenza di interessi dei vari paesi e sezioni, ecc.); e, di contro:

3) un riflesso degli interessi estranei ai blocchi, che rappresentano l'aspirazione universale della maggior parte dei paesi mediterranei.

L'approccio è senz'altro difficile, ma è realizzabile, ed è di quelli che ci son divenuti familiari nel recente passato: approccio fatto mediante la cooperazione e i negoziati piuttosto che con il boicottaggio e gli scontri.

Da parte loro i paesi non allineati incoraggerebbero la scelta di un tale approccio se traducevano le lodevoli decisioni prese durante i primi incontri (non solo riguardo al Mediterraneo ma anche riguardo ad altri problemi, quale ad esempio la cooperazione economica internazionale e così via), nel linguaggio adatto alle necessità e alle difficoltà attuali della vita internazionale in quell'area, e redigessero su tale base un loro programma, adoperandosi poi per ottenere l'appoggio della maggior parte degli altri stati mediterranei. In tal caso il non allinea-

mento diventerebbe un ponte che abbrevierebbe il cammino sia per i paesi del nord che per quelli del sud del Mediterraneo, verso una mutua cooperazione mettendoli in grado di diventare essi stessi i garanti della reciproca sicurezza.

Abbiamo fin qui esposto i fattori che giocano nelle relazioni internazionali e che per la massima parte impediscono una integrazione piú completa tra l'Europa e il Mediterraneo in termini di cooperazione e di sicurezza secondo l'atto finale della Csce, ma non abbiamo fatto un bilancio dell'effettiva applicazione di tale atto da Helsinki ad oggi.

Invece di una conclusione, desideriamo porre in rilievo quanto segue: quei fattori emergono e si sviluppano nel contesto del corso generale della distensione, all'interno e al di fuori dell'Europa. Vale a dire che la distensione in Europa partecipa al destino della distensione in generale. Se per i suoi responsabili, distensione significa uno stato di cose permanente, piú o meno durevole che influenza tutta la sfera delle relazioni internazionali, se essa viene intesa come un'alternativa alla « guerra fredda », il suo significato sar  distorto, e assumer  quello di pura continuazione della guerra fredda in condizioni storiche via via diverse. Se invece la distensione   concepita come uno stato di cose temporaneo nelle relazioni internazionali, come una transizione dalla guerra fredda a qualcosa che dovrebbe essere una reale alternativa a tale guerra (e questo dovrebbe essere un sistema di relazioni internazionali libero da reali ragioni di conflitto tra nazioni e stati), allora queste relazioni non potranno essere che universali. A nostro parere la distensione, negli alti e bassi del suo apparire e della sua esistenza, si sta senza dubbio evolvendo in quest'ultima direzione. I paesi che senza riguardo alla grandezza e al potere si augurano una distensione, che si sviluppi come abbiamo detto all'inizio o che, qualora ne fosse impedita, si muovessero piú lentamente nell'altra direzione, possono correre il rischio, volenti o nolenti, di trovarsi legati in una posizione passiva, isolati da ogni tipo di relazione con il resto del mondo. Ci  che noi intendiamo dire   che la logica della distensione come movimento politico   tale che essa cerca sempre nuove soluzioni universali. Chi offre maggiori e migliori soluzioni raccoglier  i piú grandi vantaggi dalla distensione. In ultima analisi, salvo le grandi potenze, gli altri paesi avvertono che questo   per loro il punto cruciale del mandato di rafforzare e allargare la distensione. In questo contesto la possibilit  di piú stretti rapporti fra l'Europa e il Mediterraneo, in termini di cooperazione e sicurezza, non   affidata semplicemente ai fattori geografici e ad altri vincoli che legano queste due parti del mondo. La distensione in Europa, qualora si evolva secondo la sua intrinseca logica, non pu  esistere da sola entro una cornice europea, proprio perch  non pu  esserci distensione se non tende verso l'universalit :

essa si è già alquanto estesa, fino a includere il Mediterraneo e ancor piú lontano si estenderà, in questa direzione, nel lungo termine. Naturalmente nelle relazioni internazionali nulla accade per forza di inerzia, anche se talvolta le circostanze oggettive si combinano in modo che la strada sulla quale tali relazioni si svilupperanno nel futuro sembra essere piú o meno già chiaramente tracciata. Ciò che è necessario è un'azione piú organizzata dei fattori soggettivi, cioè dell'azione umana. Questo studio è in realtà un modesto appello a tale azione, e di conseguenza segnala la tendenza generale delle relazioni internazionali e quelle in Europa e nel Mediterraneo che operano in favore di questa azione.

Conclusioni

Se ci domandassimo a questo punto quali sono le priorità americane e quelle sovietiche nel Mediterraneo, come esse si concilino con le aspirazioni e le politiche nazionali, e quanto infine tutto questo possa concordare con gli interessi e le politiche dell'Europa occidentale, finiremmo probabilmente con il tracciare un quadro complesso di distinguo e di contraddizioni da cui usciremo scoraggiati. L'analisi dettagliata di questi vari fenomeni è troppo controversa per essere univoca. È chiaro che nel Mediterraneo convivono gli interessi e le politiche più diverse, e che tutte, ad un diverso grado di efficacia, sono in grado di procurarsi, almeno per qualche tempo un certo grado di credibilità ed un certo spazio d'azione. Il Mediterraneo ha fornito il giusto palcoscenico per fare del governo della piccola isola di Malta un importante protagonista internazionale. In questa regione pochi uomini decisi ed abili possono impadronirsi di enormi ricchezze e di interi stati quasi disabitati, e poi di lì condurre politiche che preoccupano il mondo intero. In un periodo di generale consunzione degli stati nazionali e di smussamento delle capacità di iniziativa individuale, il Mediterraneo è ancora l'area selvaggia dell'homo homini lupus. E finché le cose staranno così, anche le speranze di stabilità saranno vane.

Ma in realtà, in modo sotterraneo, queste premesse stanno mutando. Non sempre gli uomini politici o gli strateghi militari sono i primi ad accorgersene. A volte, anche quando ne sono coscienti, il loro scetticismo o la pressione degli eventi, li obbliga a dimenticarsene. A volte invece vorrebbero stravolgere i processi in atto, per utilizzarli a loro esclusivo vantaggio (un po' come Hitler tentò a suo modo di realizzare il pacifico ideale dell'unità europea...). Ma in ogni caso questi nuovi fattori si stanno lentamente facendo luce.

Vi è tutto un pullulare di iniziative « mediterranee » alla ricerca

di una unità di concezione, o almeno di coerenti discorsi politici. Per ora molte di queste iniziative vengono stravolte a fini propagandistici, o sono eccessivamente legate agli obiettivi di un singolo interesse. Tutte però indicano una comune linea di tendenza: una accresciuta attenzione per la attività e le potenzialità della Cee, un lento consolidarsi del campo arabo, il crescere della cooperazione balcanica. In sintesi, vi è una accresciuta tendenza alla cooperazione in aree regionali ed inter-regionali. È possibile dedurre da ciò alcune conseguenze positive? Come si possono conciliare le politiche militari e i loro interessi a breve termine, con il lento procedere di questi processi? Quali rischi è comunque opportuno correre?

Le diverse opinioni ed analisi contenute in questo volume concordano sulla necessità di ristudiare il problema della forza militare nel Mediterraneo. Essa non è più arbitra unica delle scelte politiche dei paesi rivieraschi, anche se è rimasta il principale strumento di intervento a disposizione delle superpotenze. Durante la crisi medio-orientale del 1973 ambedue le superpotenze hanno usato una combinazione di forze e pressioni militari, per ottenere un certo risultato politico. Ma questo non è sempre possibile. A cosa servono le flotte per affrontare problemi come l'eurocomunismo, la crisi energetica, la sicurezza dei Balcani? Il problema è che non sembrano esistere strategie integrate, in grado di utilizzare sia strumenti militari che politici in vista di un comune e ragionato obiettivo a lungo termine.

Ciò è forse dovuto ad una discrepanza evidente, nel Mediterraneo, tra superpotenze e situazioni locali. Non è possibile dividere il Mediterraneo in due blocchi contrapposti. Né è possibile immaginare un Mediterraneo unico, integrato nell'ambito di uno stesso sistema politico e di sicurezza. Benché strategicamente il Mediterraneo sia un'area omogenea, politicamente ed economicamente esso è all'incrocio di diverse regioni, nessuna delle quali è pienamente omogenea con l'altra.

Così ad esempio è possibile individuare vari processi integrativi all'interno del mondo arabo (il più importante attorno all'asse Egitto-Arabia Saudita-Sudan, affiancato da quello Siria-Giordania-Libano) ed è certo in corso un rapido avvicinamento dei paesi del Sud Europa (Grecia, Spagna, Portogallo) alla Comunità europea, ma non si tratta di processi speculari, né essi di per sé garantiscono la stabilità dell'area mediterranea.

I Balcani sono da questo punto di vista una regione esemplare. La loro stabilità è oggi garantita dall'esistenza di una Jugoslavia neutrale, che equilibra la presenza di paesi Nato e del Patto di Varsavia; a nessuno conviene, per ora, cercare di mutare un tale equilibrio. Ma in prospettiva, qualsiasi evoluzione sembra minacciarlo. Una maggiore integrazione balcanica potrebbe sia indebolire uno dei due blocchi, sia

minacciare l'indipendenza jugoslava (e l'equilibrio tra le sue interne nazionalità). D'altro canto una crescente integrazione con l'area economica europea occidentale, potrebbe avere analoghi effetti di squilibrio. E infine un mutamento politico interno jugoslavo, dopo la morte di Tito, in senso più filo-sovietico, potrebbe a sua volta rompere questo delicato equilibrio. In questa regione dunque i processi integrativi regionali, di per sé fattori di stabilità e di progresso, entrano in conflitto con il problema dell'equilibrio est-ovest e possono provocare gravi crisi internazionali. La cosa è esattamente di valore opposto nel Medio Oriente, dove è evidente la necessità di superare i deboli ed incerti ambiti nazionali esistenti sia per arrivare alla pace con Israele sia per trovare sbocchi economici alla grande ricchezza petrolifera. Non vi sono quindi formule univoche, che possano essere applicate indifferentemente alle varie regioni del Mediterraneo.

Certo su tutte pesa l'esistenza di gravi conflitti nazionali, ma il superamento di questi conflitti deve tenere conto dei limiti creati dagli equilibri strategico-militari.

Questo conflitto tra esigenze strategiche e problemi politici, e tra strumenti militari a disposizione delle superpotenze e realtà economiche in gran parte indipendenti dalla loro iniziativa, non può essere facilmente risolto. Esso però deve essere affrontato, poiché è quello che più ostacola il raggiungimento di una certa stabilità nell'area mediterranea.

Se ci limitiamo al punto di vista strategico-militare (che è poi l'ottica prevalente degli studi contenuti in questo volume) sembra scaturirne l'esigenza di una progressiva diminuzione di importanza dei fattori militari. È necessario cioè cercare di riportare i fattori militari all'interno di quelli politici, rendendoli da essi dipendenti, così da evitare che essi a loro volta cerchino di determinare i processi politici. Tutto ciò non può avvenire in poco tempo. Si tratta necessariamente di un processo lungo, che però non dovrebbe essere impossibile iniziare. È necessario cercare di individuare alcuni obiettivi di lungo termine, cui tendere progressivamente fino a che essi non divengano possibili.

La necessità di un ripensamento sembra imporsi, abbiamo già visto, non solo per ragioni politiche, ma anche per semplici ragioni militari. Così ad esempio è sempre più necessario ristudiare il ruolo e la composizione della VI flotta. Si possono in questo caso scegliere due vie opposte. La prima consiste nel separare ancora più decisamente la presenza americana dai problemi degli stati rivieraschi, rendendo la flotta sempre più autonoma dalle basi a terra, ed esaltandone le caratteristiche strategiche. L'ipotesi opposta è invece quella di diminuire ulteriormente la componente mobile della flotta (ad esempio le

portaerei) ed accrescere invece l'importanza delle installazioni fisse (missilistiche, aeronautiche, eccetera, basate a terra) in stretta cooperazione con gli alleati. È chiaro che questa seconda soluzione rende necessarie una stretta serie di consultazioni, e soprattutto una crescente fiducia nella stabilità e continuità politica di questi paesi. Ma non si tratta qui di applicare immediatamente una tale scelta: si tratta invece di individuarne le caratteristiche militari, e di iniziare quindi un ampio dibattito con le forze politiche ed i paesi del Mediterraneo, così da offrire loro una concreta alternativa. Essi potrebbero così valutare se preferiscono mantenere un'illusoria neutralità (o prospettiva di neutralità) o se invece preferiscono costruire uno stabile sistema dissuasivo e difensivo, in grado di diminuire i rischi di confronto strategico e la presenza militare nell'area.

Vi è già nei fatti una progressiva diminuzione di flessibilità della presenza militare americana, che potrebbe essere esplicitamente accettata e messa alla base di una diversa scelta strategica, più rispondente alle caratteristiche dell'equilibrio mediterraneo, ma naturalmente un discorso di questo genere non può essere unicamente militare. Esso deve poggiare su iniziative politiche, ad esempio da parte europea ed araba, tali da coinvolgere discorsi più complessi e che verranno affrontati in altri volumi di questa stessa collana. Per ora, e a conclusione di questa analisi dei fattori militari, è sufficiente concludere con la constatazione di come essi stiano giungendo ad una loro crisi per ragioni a loro proprie, e di come questa crisi possa a sua volta riflettersi negativamente sulla situazione mediterranea. La scelta che si presenta a questo punto è se privilegiare le soluzioni solo militari, o se invece cercare di individuare un più ampio discorso politico che possa a sua volta mutare le strategie militari. Nel caso del Mediterraneo questa seconda scelta è ancora possibile.

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

Tecnologia

**questa parola ha un'anima:
ecologia**

L'ecologia è oggi una coscienza critica che pone una domanda importante:
se sia possibile, cioè, conciliare lo sviluppo tecnologico
con la tutela dell'ambiente.

La Fiat ne è convinta. Lo dimostra con il suo impegno in diversi settori,
a conferma della "volontà di continuare".

ENERGIA

Il Settore Energia opera, nel campo della generazione di energia elettrica,
tramite le centrali elettronucleari e quelle turbogas che,
essendo complementari, consentono
di ridurre al minimo il costo di gestione dell'intero sistema elettrico
e di utilizzare in modo ottimale le risorse disponibili.

RICERCA

Il Centro Ricerche realizza avanzati studi per la tutela dell'ambiente
e per il risparmio energetico.
Nel suo campo d'interesse rientrano:
gli interventi per il disinquinamento di grandi aree urbane,
la riconversione dei rifiuti civili e lo smaltimento di quelli industriali.

INGEGNERIA CIVILE E TERRITORIO

Questo Settore studia, tra l'altro,
la depurazione delle acque urbane,
il trattamento ed il recupero dei rifiuti industriali,
l'utilizzo dei fanghi residui della verniciatura industriale
per la produzione di pannelli truciolari.

COMPONENTI

Il Settore Componenti produce una linea completa
di strumenti elettronici d'avanguardia
per la rilevazione dei gas inquinanti nell'aria,
per la più precisa individuazione
dei livelli di inquinamento
e la progettazione
dei mezzi di protezione ambientale.

FIAT

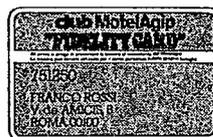
La volontà di continuare.



Un buon albergo è proprio come i MotelAgip

Al punto giusto del viaggio,
prima del traffico delle città,
accogliente e aggiornato. Camere
comode e tranquille, servizi per
l'automobile.

Nei MotelAgip dei centri più
importanti sono a disposizione sale
per meeting e incontri d'affari.



I MotelAgip
diventano ancora
più convenienti
per i clienti "fedeli"
con i vantaggi della Fidelity Card ed
i premi dell'operazione fedeltà.

Un buon albergo è proprio
come i MotelAgip.

MotelAgip

Conviene ogni volta di più.



Agevolazioni per i soci ACI.

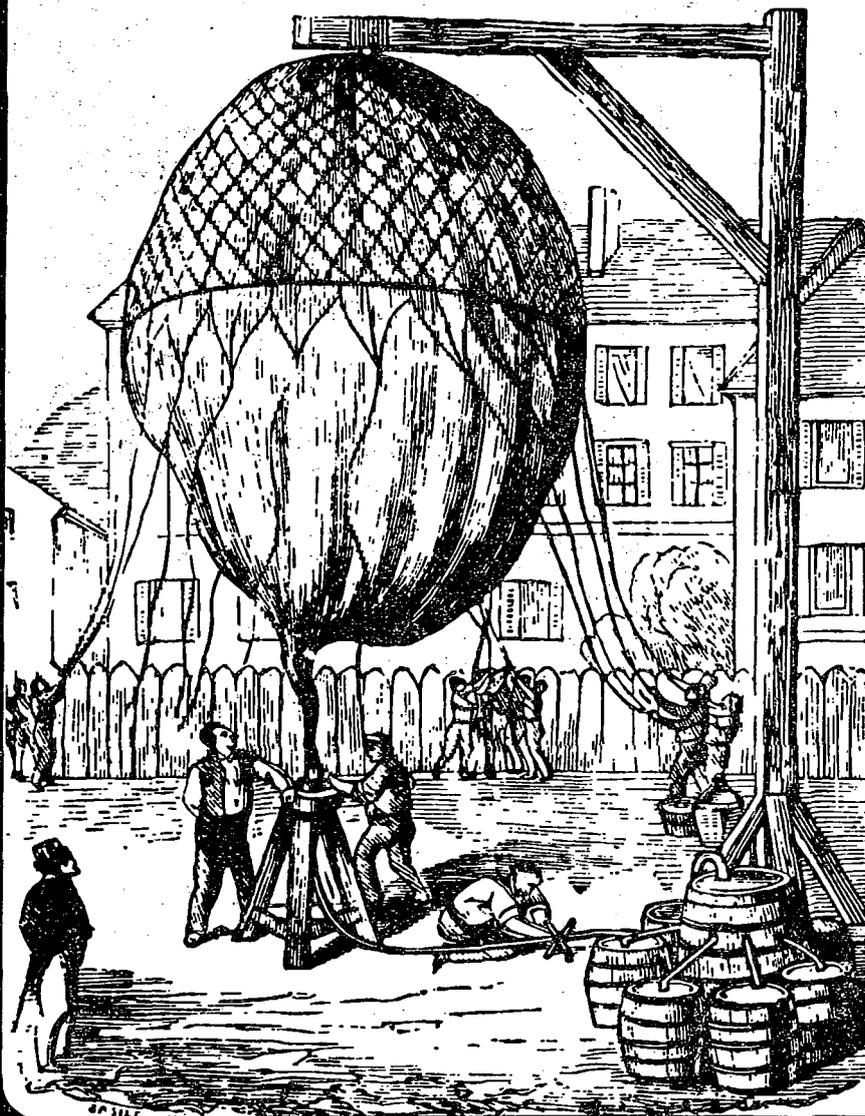
Per informazioni rivolgersi a: SEMI P.le E. Mattei, 1
00144 ROMA - Tel. 06/59009387 - Telex 59083

ANCONA - BARI - BOLOGNA - BRESCIA - CAGLIARI - CATANIA - CATANZARO - CORTINA D'AMPEZZO - COSENZA - CREMONA - FIRENZE NORD - GELA -
GROSSETO - LIVORNO - MACERATA - MATELICA - MUCCIA - MACOMER - MARSALA - MILANO TANGENZIALE OVEST - MILANO SUD (AUTOSOLE) - MODENA
NORD - MODENA - MONTALTO DI CASTRO - NAPOLI - NUORO - PALERMO - PESCARANORD - PISTICCI - ROCCARASO - ROMA OVEST (AURELIA) - SARZANA
SASSARI - SAVONA - SCIACCA - SESSA AURUNCA - SIRACUSA - SPOLETO - TORINO - TRENTO - TRIESTE-DUINO - UDINE - VARALLO - VERONA - VICENZA

Storia della Tecnica

M. Sogno

diretta e coordinata
da **A. Agostino Capocaccia**



L'opera, che si comporrà di quattro volumi, si propone di offrire un panorama chiaro, completo ed esauriente dell'affascinante storia della tecnica e dei suoi strumenti dalle origini fino ai giorni nostri. Una ricca e gustosa iconografia guida il lettore a meglio penetrare il mondo spesso misterioso delle invenzioni e delle scoperte.

È uscito il terzo volume:
"DAL SEICENTO AL NOVECENTO"
di **Alberto Mondini**
con una *Conclusion*
di **A. Agostino Capocaccia**.
Pagine XVI-556 con 45 tavole fuori testo
in nero e a colori.

Gli altri volumi pubblicati:
Volume I: *Dalla Preistoria all'anno Mille*.
Volume II: *Dalla rinascita dopo il Mille alla fine
del Rinascimento*.

Il quarto volume è in corso di pubblicazione.

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
CORSO RAFFAELLO 28 - 10126 TORINO - TEL. 688.666

UTET

Sidercomit vi dà acciaio pronto



Acciaio pronto:
questo significa Sidercomit, prima azienda europea del suo settore.
Sidercomit è la grande organizzazione commerciale che,
avvalendosi di una rete distributiva di punti di vendita e centri di servizio in tutta Italia
assicura la regolare disponibilità,
l'eventuale prelaborazione del prodotto siderurgico
e la rapida consegna "alla porta del Cliente".
Sidercomit vi dà acciaio pronto:
è una società del Gruppo Finsider.



GRUPPO IRI
FINSIDER

SIDERCOMIT

Siderurgica Commerciale Italiana spa
Sede e Direzione Generale in Milano

POLITICA INTERNAZIONALE

aprile 1977 - n. 4

EDITORIALE

Se le contraddizioni si sommano

QUADRANTE

Alla ricerca dei valori originari della cultura africana, *Léopold Sédar Senghor*

Da Helsinki a Belgrado: multilateralità del processo di distensione, *Djura Nincic*

Tre «canestri» per una cultura della pace, *Ruggero Orfei*

Israele davanti a se stesso, *Livia Rokach*

L'Africa australe fra radicalizzazione e stabilizzazione, *Anna Maria Gentili*

Lo Zaire: il fallimento di un modello di capitalismo periferico, *Luca Fé d'Ostiani, Francesco Lazzar, Paolo Navone*

Le incognite del nuovo potere in India, *Emilio Sarzi Amadé*

STUDI E RICERCHE

Una convivenza possibile fra le due comunità di Cipro, *Michael Attalides*

RUBRICHE

LA POLITICA DELL'ITALIA

La nuova Spagna all'appuntamento con l'Europa, *Massimo Micarelli*;
Un quadro da cambiare?; Si rinsalda la cooperazione con la Jugoslavia, *Francesco Gozzano*;
Apertura ai problemi dell'area balcanica, *Filberto Pieravanti*;
Accordi e contratti con i paesi in via di sviluppo.

TRECENTOSESANTAGRADI, a cura di *Roberto Maurizio*

ATTIVITÀ DELL'IPALMO, a cura di *Gianfranco Astori*

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.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA ESTERA

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali.

Tutti i documenti della politica estera italiana.

	Italia	Esteri
Abbonamento annuale	L. 20.000	L. 27.000
Abbonamento semestrale	» 12.000	» 15.500
Un fascicolo	» 500	

(Numeri arretrati prezzo doppio)

ISPI ECONOMIA

MENSILE DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

Un utile completamento di «Relazioni Internazionali» che ogni mese offre un panorama completo e un'analisi obiettiva degli sviluppi economici, finanziari, monetari mondiali.

	Italia	Esteri
Abbonamento annuale	L. 6.000	L. 8.000
Abbonamento semestrale	» 3.500	» 5.000
Un fascicolo	» 600	

(Numeri arretrati L. 1.000)

ABBONAMENTO CUMULATIVO

«RELAZIONI INTERNAZIONALI» - «ISPI ECONOMIA»

	Italia	Esteri
Abbonamento annuale	L. 23.000	L. 33.000
Abbonamento semestrale	» 13.000	» 18.000

Pubblicati dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici, 5 - 20121 MILANO.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1977

42. L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali

a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000

41. Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca

di Galia Saouma - L. 3.000

1976

40. Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea

di Richard Walker - L. 2.300

39. Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi

a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500

38. Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?

di Maria Valeria Agostini - L. 3.000

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 sì 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. Bogner, 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)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement.**
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77.
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors.**
vol. II - 1977 - Pagine 130.
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises.**
vol. I - 1977 - Pagine 118.
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57.
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.
6. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500.
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.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

- La politica estera della Repubblica italiana**
a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.
- La Germania fra Est e Ovest**
di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.
- 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.

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.

La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000.

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) - Pa-
gine 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 - Abbona-
mento L. 5.000.

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio
gratuito su richiesta.

L'Italia nella politica internazionale:

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L.
10.000.

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000.

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000.

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLII

Roberto Aliboni (a cura di)

L'INDUSTRIALIZZAZIONE DEL MEDITERRANEO.

Movimenti di manodopera e capitali

L'industrializzazione dei paesi del Mediterraneo appare senza dubbio modesta. Nei paesi mediterranei meno sviluppati le condizioni coloniali e semicoloniali prevalenti fino a pochi anni addietro hanno consentito solo una qualche espansione dei settori manifatturieri legati alla sostituzione delle importazioni. Ragioni strategiche hanno persino impedito l'industrializzazione legata alla valorizzazione delle materie prime locali, com'è accaduto per la raffinazione del petrolio.

Dopo l'indipendenza, i paesi del Mediterraneo hanno cominciato a fondare, oltre che un'industria di base, anche un settore manifatturiero nel tentativo di avviare una rapida evoluzione dell'occupazione e del reddito. Questi sforzi, dopo il 1973, si sono fatti più intensi, mentre la volontà di industrializzare l'economia si è viepiù precisata.

Questo volume si interessa appunto al problema dell'industrializzazione del Mediterraneo e della creazione delle premesse necessarie alla nascita di un importante settore manifatturiero nell'area. Esso esamina di questo sviluppo le condizioni esterne, cioè i movimenti di manodopera e di capitali. Investimenti esteri, cooperazione, trasferimento di tecnologie, divisione internazionale del lavoro e movimenti internazionali di manodopera sono tutti argomenti fra loro legati, di grande importanza nel Mediterraneo, i quali, in varia misura, vengono toccati da coloro che hanno contribuito a questo volume. Aliboni che lo ha anche curato, esamina le prospettive degli investimenti internazionali e i loro riflessi per i paesi del Mediterraneo. Luciani analizza, alla luce di un'inchiesta, i possibili comportamenti delle imprese multinazionali. Sassoon chiude il volume con un saggio in cui studia l'interazione fra investimenti esteri e movimenti di manodopera nel Mediterraneo.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 191, L. 5.000

Istituto affari internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLI

Galia Saouma

INTEGRAZIONE, PETROLIO, SVILUPPO. IL MONDO ARABO SI CERCA

Galia Saouma nel suo lavoro ha cercato di esaminare l'emergere del mondo arabo come nuova potenza internazionale. Il petrolio è l'arma di cui gli arabi dispongono, per cui la battaglia condotta dagli arabi non è priva di ambiguità e di difficoltà. L'arma del petrolio costituisce, pertanto, nell'analisi di Saouma, solo il punto di partenza, da cui si misurano la nuova potenza degli arabi ma anche le debolezze del prossimo futuro.

Perché l'arma del petrolio abbia un significato effettivamente liberatorio occorre che altre scelte siano compiute. Queste scelte riguardano il superamento delle attuali dimensioni nazionali per realizzare forme di integrazione politica ed economica. Riguardano le diverse proposte di industrializzazione, di sviluppo economico complessivo e di divisione del lavoro fra le varie regioni arabe. Riguardano infine i rapporti internazionali. E qui cade il discorso sull'Europa e il dialogo euroarabo. Una parte del mondo arabo — quella progressista — punta sulla crescita dell'Europa perché crede che il riequilibrio della potenza americana possa avvenire solo in un contesto multipolare.

Un'altra parte del mondo arabo — e l'Iran — lavora invece nella prospettiva di un mondo più che mai egemonizzato dagli Stati Uniti, all'interno del quale però le sia destinato un ruolo di potenza altrimenti impossibile.

Tra tutte queste contraddizioni e di fronte a queste scelte, il mondo arabo sta emergendo con gravi rischi. Galia Saouma, al di là degli auspici e delle propensioni che non manca di mettere in evidenza nel corso del suo scritto, ha lavorato a fornire un quadro di questa difficile emergenza senza mai cedere a scorciatoie ideologiche.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 127, L. 3.000

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. 9.000 (\$ 12.00)

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 15932403)

Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale 1976/77 Anno Quinto	Lit. 14.000	Lit. 16.000	Lit. 18.500

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

Nell'area mediterranea evoluzioni interne e presenza di potenze esterne si combinano e formano un unico problema di stabilità e di sicurezza. In pratica le une e l'altra non si comprendono, né se ne possono analizzare gli sviluppi, se non si considerano assieme. I capitoli di questo libro sono stati pensati nel loro insieme per rispondere ad una domanda: quali strumenti hanno le potenze esterne per influire sulla stabilità e sicurezza dell'area mediterranea e come questi strumenti interagiscono con gli sviluppi locali? Questa discussione segue l'altra già pubblicata in un precedente volume di questa serie: «Crisi e controllo nel Mediterraneo».

Da questo volume sono quasi interamente esclusi gli aspetti economici ed alcuni importanti aspetti politici, non certo perché essi siano di non rilevante importanza. Al contrario ad essi saranno dedicati altri volumi di questa stessa serie, e verranno ampiamente riassunti nel volume di considerazioni finali. Ma abbiamo ritenuto necessario concentrare qui la nostra attenzione su aspetti di maggiore rilevanza militare e politico-strategica.

Prezzo L. 5.000
[4.716]