

CERI - IAI

LA FRANCE ET L'ITALIE

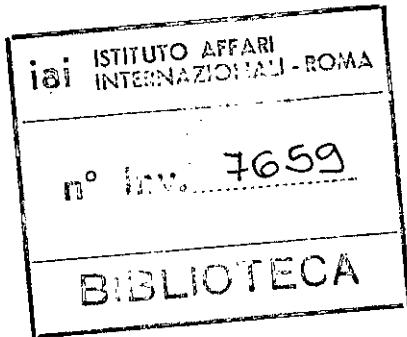
FACE A LA SITUATION

EN MEDITERRANEE >>

PARIGI, 6 APRILE 1987

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE"
CERI/IAI, Parigi, 6/IV/1987

- (1) programma
- (2) Aliboni, Roberto: "L'Italia e il Mediterraneo"
- (3) Cremasco, Maurizio: "Italy, France and the Mediterranean. The case of Libya"
- (4) Duclos, Louis-Jean: "Conflit Israelo-Arabe et puissances Latino-Mediterraneennes"
- (5) Leveau, Remy: "La Mediterranee dans la politique francaise"
- (6) Silvestri, Stefano: "Il quadro strategico del Mediterraneo"
- (7) Vaner, Semih: "Le differend greco-turc: enjeu de politique interne ou de politique internationale?"



(1)

Fondation Nationale des Sciences Politiques
CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE À LA SITUATION EN MÉDITERRANÉE

Colloque CERI - IAI, Paris 6 avril 1987

PROGRAMME

Matinée - 9 h 30 - 12 h 30 -

Président de séance : Jean LECA (CERI)

Introduction : Geneviève BIBES (CERI)

"La Méditerranée : enjeux et stratégies"
Stefano SIEVESTRI (Istituto Affari Internazionali)

Le cas libyen
Maurizio CREMASCO (Istituto Affari Internazionali)

Le conflit israélo-arabe
Louis-Jean DUCELOS (CERI)

Le différend gréco-turc et la question chypriote
Semih VÄNER (CERI)

Après-midi - 14 h 30 - 18 h

Président de séance : Cesare MERLINI (Istituto Affari Internazionali)

La Méditerranée dans la politique extérieure française
Remy LEVEAUX (CERI)

La Méditerranée dans la politique extérieure italienne
Roberto ALIBONI (Istituto Affari Internazionali)

Conclusion : Les relations internationales en Méditerranée :
une perspective historique
Pierre MILZA (Centre d'histoire de l'Europe du XXe s.)

Adresse :
SALLE DE RÉUNION DU CERI
4 rue de Chevreuse
75006 Paris
tél : 45 49 51 30

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(2)

L'ITALIA E IL MEDITERRANEO

Roberto ALIBONI
I.A.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE
Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chevreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30



istituto affari internazionali
88, viale mazzini . 00195 roma
tel. 615892-354456 . cable: intaffari-roma

55

L'ITALIA E IL MEDITERRANEO

by Roberto Aliboni

Meeting between the CERI, Paris, and the IAI, Rome
Paris 6th April 1987

Extract from "L'Italia nella Politica Internazionale"
Thirteenth Yearbook: 1984-1985

4. Medio Oriente, Mediterraneo e Mar Rosso

Sebbene meno assorbente della politica est-ovest e meno articolata di quella europea, la condotta nelle aree a sud dell'Europa — il Medio Oriente, il Mediterraneo e il Mar Rosso — ha impegnato in modo considerevole il governo.

In vista dell'assunzione della presidenza della Comunità europea nel primo semestre del 1985, il governo italiano con un'attiva

e sistematica diplomazia bilaterale, sostenuta nel corso del secondo semestre del 1984, ha cercato di predisporre un proprio ruolo nella politica mediorientale come portatore di una politica europea. Ha fatto ciò nella convinzione che stessero maturando nel mondo arabo le condizioni per un efficace negoziato fra alcuni importanti protagonisti del conflitto arabo-israeliano. Di questo tentativo l'opinione pubblica e le forze politiche hanno colto con interesse un aspetto specifico, quello delle relazioni del governo italiano con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp). Opinione pubblica e forze politiche si sono divise sull'incontro avvenuto il 7 dicembre 1984 a Tunisi fra il presidente Craxi e il presidente Arafat per il significato da attribuire a tale incontro nel quadro della politica mediorientale italiana e, al tempo stesso, per quello da attribuirgli nel quadro dei rapporti fra l'Italia, da una parte, e gli Usa, Israele e gli alleati europei, dall'altra. In questo modo la discussione è avvenuta sul nesso fra politica regionale mediterranea e politica globale di sicurezza del paese, investendo temi più generali di politica estera.

Una seconda questione, quella dell'invio di una flottiglia italiana per il dragaggio di mine nel Mar Rosso nel corso dell'estate del 1984, accanto al naviglio di altri paesi europei e degli Usa, ha suscitato una discussione il cui accento è decisamente caduto sulla questione della collaborazione militare fra alleati occidentali nel quadro di un'area fuori della giurisdizione della Nato. È rimasta invece in ombra la scelta politica di rafforzamento dell'alleato egiziano e, soprattutto, le sue implicazioni sulla politica mediorientale complessiva del governo.

Infine, una terza questione ha sollevato l'interesse dell'opinione pubblica e delle forze politiche. Si è trattato dei rapporti con la Libia, che il governo, specialmente il ministro Andreotti, ha voluto sviluppare con particolare attenzione, similmente a quelli con la Siria, nel quadro di una politica volta a bilanciare meglio gli aspetti politici ed economici dei rapporti bilaterali nonché a sottolineare l'importanza attribuita dall'Italia all'unità araba come condizione del superamento dei conflitti nella regione e al non isolamento dei paesi radicali arabi come condizione di un più sicuro equilibrio est-ovest nella regione stessa. In coincidenza di un avvicinamento del governo maltese a Tripoli, anche qui l'opinione è apparsa più attratta dagli aspetti di sicurezza nel Mediterraneo centrale che non da quelli propriamente attinenti la politica mediorientale del governo.

Qui di seguito esamineremo quindi nello stesso ordine le questioni che abbiamo appena menzionato: la politica mediorientale, la presenza nel Mar Rosso, la situazione nel Mediterraneo centrale.

4.1. Dalla diplomazia alla politica in Medio Oriente

Sebbene costantemente animata dalla volontà di appoggiare la causa del negoziato e della pace anche in Medio Oriente — un aspetto dell'« anno della pace » preconizzato dal presidente Craxi — la politica mediorientale italiana ha potuto provare ad assumere in questa direzione un ruolo più attivo e diretto solo fra il settembre e il dicembre 1984, via via che il maturare di nuove condizioni nella politica interaraba sembrava convergere con la possibilità che l'Italia potesse sostenerle ed orientarle utilizzando, nel quadro dell'esercizio della presidenza della Comunità europea, il peso di quest'ultima e non solamente il suo proprio. Il rifiuto dei partners europei nel vertice di Dublino di andare oltre la politica declaratoria della Cooperazione politica europea ha però vanificato il tentativo italiano e costretto la politica mediorientale di Roma a rientrare nell'alveo di una o più o meno ronzante attività diplomatica e declaratoria.

Nelle dichiarazioni rese alla Commissione esteri della Camera il 20 settembre 1984 il ministro Andreotti dava un quadro piuttosto fluido e incerto della situazione in Medio Oriente: « Nell'attuale assetto mediorientale l'ordine non può essere assicurato dalle grandi potenze... » perché è « ... un'area in cui gli interessi degli Stati si confrontano in maniera diretta e spesso difficilmente controllabile ». In quanto alla possibilità di una conferenza fra tutte le parti interessate, Urss compresa, Andreotti non si pronuncia nel merito, ma ritiene che « ... dovrà essere riunita nella fase conclusiva di un negoziato globale. Al momento attuale, tuttavia, occorre realisticamente prendere atto del fatto che mancano le condizioni... Troppi nodi rimangono ancora irrisolti ». Inoltre, gli sembrano « incerte » « Le prospettive di una rapida conclusione positiva del dialogo interno all'Olp », ovverosia della grave frattura provocata dal governo di Damasco fra le forze politiche e militari dell'Olp nel corso della guerra libanese. Infine, comunica ai deputati che il collega egiziano, Abdel Meghid, « ... non gli ha nascosto le difficoltà che provengono al suo paese dal blocco praticamente in-

tervenuto nel processo di pace di Camp David »⁸⁰. Coerentemente Andreotti attribuisce alla pur intensa attività diplomatica svolta nei mesi precedenti (visita a Tripoli a fine luglio, visita del ministro degli Esteri egiziano a Roma il 13 settembre, colloquio con il ministro di Stato per gli Affari esteri Butros-Ghali al Cairo sulla via per Gedda, e infine visita a Gedda il 15 settembre) un valore prevalentemente informativo e bilaterale.

Ricorre evidentemente l'idea che un'eventuale iniziativa italiana, collegandosi al quadro comunitario, possa meglio sollecitare gli Usa a riprendere in mano l'iniziativa in Medio Oriente. « Il Popolo » menziona, pochi giorni dopo il dibattito in Commissione che abbiamo appena ricordato, l'idea « .. di un collegamento fra l'iniziativa diplomatica degli Stati Uniti e il piano di pace che sta elaborando l'Italia, che assume dal 1º gennaio la presidenza della Comunità »⁸¹. Tuttavia le valutazioni continuano a registrare l'assenza di condizioni favorevoli per un'iniziativa più risolutiva di quella del mai cessato incoraggiamento diplomatico dell'Italia e della Comunità agli sforzi internazionali per la pace e il negoziato nella regione. Spadolini, nella sua visita al Cairo del 18 novembre 1984, essenzialmente destinata ad un esame congiunto e a un consolidamento della cooperazione militare con l'Egitto, riporta valutazioni incerte circa l'ottimismo manifestatogli dal presidente Mubarak sulle possibili implicazioni interarabe della ripresa dei rapporti diplomatici nel frattempo intervenuta fra il Cairo e Amman, sulla situazione in Libano e sullo stato dei rapporti fra Egitto e Israele⁸². Un articolo di Pellegrini sottolinea, bensì, i mutamenti in corso, in particolare la ripresa dei rapporti fra Egitto e Giordania, il rafforzamento che da ciò è derivato per l'Olp e per Arafat, l'aggregarsi insomma di un gruppo « moderato » cui sembra avvicinarsi anche l'Iraq; al tempo stesso però si chiede « ... se la svolta costituisca una premessa alla pace o almeno alla instaurazione di equilibri meno vulnerabili. E su questo punto non può essere tentata alcuna risposta precisa »⁸³.

80. Camera dei deputati, *Bulletino delle Giunne e delle Commissioni Parlamentari*, n. 239, 20 sett. 1984, pp. 16-18.

81. Pellegrini Arturo, *Quale pace in Medio Oriente?*, « Il Popolo », 27 sett. 1984, pp. 1-2.

82. Si veda la corrispondenza di Barendson Guido su « La Repubblica », 23 ott. 1984, p. 13.

83. Pellegrini Arturo, *Ancora molte incognite sul nodo mediorientale*, « Il Popolo », 21-22 ott. 1984, p. 20.

Le stesse valutazioni emergono dalla diplomazia europea, volta a preparare, nell'avvicendarsi della ragnatela dei vertici bilaterali fra paesi comunitari, il semestre di presidenza dell'Italia. Dall'incontro a Londra fra Craxi e la signora Thatcher, il 19 ottobre 1984, Gozzano riporta che:

... per quanto riguarda il Medio Oriente la signora Thatcher si è detta sicura di un'iniziativa degli Stati Uniti per riaprire il negoziato nella regione ed ha aggiunto di non ritenere che tocchi all'Europa muoversi. Dal conto suo Craxi è stato più prudente: nel passato abbiamo visto che tanti piani e tentativi di soluzione sono andati in fumo; nella nuova situazione, si è chiesto, quali reali possibilità vi sono di avviare nuove iniziative?⁸⁴

Dal vertice franco-italiano di Parigi del 9 novembre 1984, ancora Gozzano riporta:

Sul Medio Oriente il presidente francese e il capo del Governo italiano non ritengono che l'Europa possa nelle attuali condizioni prendere un'iniziativa; « seguiamo l'evoluzione e l'involuzione della situazione — ha dichiarato Craxi — ma al momento le indicazioni non sono chiare; se in avvenire potremo avere un'influenza cercheremo di esercitarla; se constateremo che esistono condizioni favorevoli per una ripresa dell'iniziativa europea, soltanto allora potremo prenderla ».⁸⁵

Così, ancora all'inizio di novembre, l'Italia sembra avviata a mettere in pratica nel corso del suo semestre di presidenza piuttosto che una politica mediorientale, di cui non si vedono le condizioni, una diplomazia dell'attenzione, dell'incoraggiamento e della buona volontà nel solco strettissimo della tradizione comunitaria.

4.2. « Politique d'abord »: una gestione europea della svolta dell'Olp

La prospettiva sembra cambiare con gli incontri che Craxi e Andreotti hanno al Cairo e poi a Riadh nella missione effettuata nelle due capitali fra il 17 e il 21 novembre: con questi due viaggi sembra che le indicazioni comincino a diventare chiare e che si

84. Gozzano Francesco, *Roma e Londra, manteniamo aperte le vie del dialogo*, « Avanti! », 20 ott. 1984, p. 20.

85. Gozzano Francesco, *Tra Italia e Francia vertice operativo*, « Avanti! », 10 set. 1984, pp. 1 e 13.

apra la prospettiva per esercitare un'influenza. « L'Avanti » al termine del viaggio così riassume la posizione del presidente Craxi:

... da un lato che si definisca una posizione chiara in campo palestinese, che si esca dall'ambiguità dialogo-terrorismo (che non possono convivere), che si delinei con certezza un polo arabo moderato in grado di impostare un discorso serio con Israele; dall'altro è necessario che il governo di Gerusalemme « con eguale realismo e lungimiranza decida di riconoscere gli interlocutori che nel campo arabo si dichiarano disposti al dialogo e al negoziato »... il soddisfacimento di queste condizioni è indispensabile perché l'Europa possa svolgere un ruolo più attivo e dinamico e sollecitare gli Stati Uniti (come è stato chiesto dai sauditi) a fare altrettanto⁸⁶.

Se Craxi è in grado di proporre questa nuova analisi, è perché assieme al ministro degli Esteri ha raccolto nelle due capitali arabe la conferma della seria possibilità che il Consiglio nazionale palestinese, previsto ad Amman a partire dal 23 novembre, esca dalle ambiguità e definisca quella chiarezza in campo palestinese che giustamente il governo italiano considera come la premessa necessaria per un significativo intervento europeo. Pochi giorni dopo, mentre il Consiglio di Amman si conclude con la rielezione di Arafat sulla base di un mandato a definire una piattaforma giordanopalestinese, Craxi e Andreotti verificano questi risultati nella loro visita ad Algeri del 30 novembre 1984 e verificano anche l'appoggio algerino a questa evoluzione dell'Olp⁸⁷, un'altra evidenza questa del profondo mutamento intervenuto negli equilibri interarabi rispetto al tempo del Fronte della fermezza.

In tutti questi incontri gli interlocutori arabi hanno espresso aspettative circa l'iniziativa della Comunità europea nel corso del semestre italiano. Il governo di Roma, grazie all'evoluzione positiva che sembra avviarsi nel mondo arabo, vede prospettarsi la felice occasione di poter gestire qualche cosa di più di una mera diplomazia declaratoria. In verità l'evoluzione araba non è né stabile, né sicura e, inoltre, le valutazioni europee che Craxi ha raccolto

86. Gozzano Francesco, *Un'attiva azione dell'Italia per la pace in Medio Oriente*, « Avanti! », 22 nov. 1984, pp. 1 e 16; si vedano anche dello stesso autore: *Contribuire alla ripresa del dialogo in Medio Oriente, Impegno italiano per un negoziato costruttivo in Medio Oriente*, e *Nel Medio Oriente è tempo di scelte coraggiose*, « Avanti! », rispettivamente del 17, 20 e 24 nov. 1984.

87. Si veda la corrispondenza di Correr Carlo, *Pieno appoggio dell'Algeria all'azione dell'Italia*, « Avanti! », 1 dic. 1984, pp. 1 e 2.

nei vertici bilaterali non si prestano a subitanei mutamenti. Non di meno la decisione di procedere è presa secondo la riconoscibile norma d'azione della *politique d'abord*, che suggerisce al presidente del Consiglio di ipotecare con un atto di volontà politica la positiva congiunzione degli eventi per sottometterli definitivamente a quella stessa volontà.

In effetti, il Consiglio europeo di Dublino, che si tiene il 3 e il 4 dicembre 1984, si limita a dire nel testo adottato al termine della riunione che « I Dieci hanno notato la recente riunione del Consiglio nazionale palestinese ad Amman. Continuano a ritenere che l'Olp debba essere associato ai negoziati di pace ». Si tratta di una valutazione estremamente più cauta di quella italiana, conforme alle posizioni che abbiamo visto esprimersi nei vertici bilaterali dei mesi precedenti. Conseguentemente, nessun specifico mandato di politica mediorientale è affidato alla Presidenza. Al contrario, il testo conclude auspicando che i contatti collettivi e individuali dei diversi paesi della Comunità con i paesi arabi siano intensificati⁸⁸, cioè che tutto continui per i canali abituali. « La Repubblica » riporta il testo con il quale l'Italia si sarebbe candidata a svolgere un'azione comunitaria in Medio Oriente e che significativamente i suoi partners avrebbero respinto⁸⁹.

Nella visita a Tunisi del 6-7 dicembre, dove Craxi e Andreotti avevano previsto di incontrare oltre ai dirigenti tunisini anche il presidente Arafat, e dove evidentemente contavano di arrivare con un mandato europeo a inaugurare una nuova politica mediorientale, quest'ultima invece è già stata ricondotta dagli eventi a una dimensione unicamente italiana e unicamente declaratoria. Tuttavia, Craxi e Andreotti decidono ugualmente di incontrare Arafat e proseguono poi nel programma stabilito: Andreotti si recherà ad Amman ai primi di gennaio 1985 e Shimon Peres verrà a Roma il 12 febbraio 1985, se pure con un ritardo motivato dalla crisi che brevemente s'innesta nei rapporti italo-israeliani all'indomani dell'incontro con Arafat. Ma la visita di Peres, che nel disegno abbozzato dal governo doveva essere uno sviluppo cruciale

88. Si veda per il testo Agenzia giornalistica italiana, « Europe », n. 290, 1984 pp. 8-9.

89. Papitto Franco, *Dopo Dublino resta il voto Cee*, « La Repubblica », 9-10 dic. 1984, p. 2. Il testo respinto sarebbe il seguente: « ... il Consiglio Europeo ha deciso di incaricare il presidente in esercizio di prendere una serie di contatti con le parti. In questo modo i Dieci potranno ricordare la loro posizione, esplorare quelle delle parti e ricercare i mezzi per favorire le tendenze verso il negoziato ».

lungo il percorso della sua politica europea verso il Medio Oriente, assume un significato eminentemente bilaterale, con qualche aspetto riparatore per le audacie commesse in « terra barbareca ». In realtà, sebbene nel frattempo sia intervenuta ad Amman, l'11 febbraio 1985, una promettente intesa fra re Hussein e il presidente Arafat verso la realizzazione dell'attesa piattaforma giordano-palestinese (e ciò sembra confermare la validità di quella che voleva essere l'iniziativa del governo italiano), la politica mediorientale di Roma risulta severamente ridimensionata. Le dichiarazioni di Andreotti del 14 febbraio 1985 in risposta a diverse interpellanze e interrogazioni di senatori⁹⁰ sono in effetti soprendentemente caute nella valutazione degli eventi (« Noi guardiamo con interesse alle prospettive del dialogo giordano-palestinese... Al tempo stesso non vorremmo che il dialogo fra la Giordania e l'Olp si risolvesse nella creazione di schieramenti arabi contrapposti e nell'isolamento di importanti interlocutori », cioè della Siria, secondo una costante preoccupazione del ministro) e riflettono una dimensione europea alquanto opaca (« L'ottica con cui l'Italia considera i più recenti sviluppi della situazione è largamente coincidente con quella dei partners comunitari... Nel movimento attuale non si vedono margini sufficienti per una specifica azione o iniziativa dei Dieci »). Così, al Consiglio europeo di Milano, tenuto alla fine di giugno 1985 a conclusione del semestre italiano, la politica mediorientale, pur evocata in una nota personale di Craxi⁹¹, semplicemente non figura nei testi adottati dal consesso.

Formalmente, tuttavia, il governo ha poi mantenuto la sua politica e, benché a Tunisi fosse già chiara la sua irrealizzabilità, per sottolinearlo ha incontrato Arafat, rischiando come vedremo nel successivo paragrafo un conflitto non indifferente all'interno della coalizione.

4.3. *La politica mediorientale e i rapporti con gli alleati*

L'incontro di Craxi e Andreotti con Arafat ha lasciato emergere un dibattito sulla coerenza della politica mediorientale dell'I-

90. Senato della repubblica, *Giunte e Commissioni Parlamentari*, 249^a Resoconto Sommario, 14 feb. 1985, pp. 14-15.

91. Si veda Agenzia giornalistica italiana, « Europe », n. 141, 3 lug. 1985, p. 4.

talia con gli interessi più generali delle sue alleanze occidentali che, nel tempo in cui tale politica si era andata traducendo in una serie più o meno serrata di incontri bilaterali, era rimasto piuttosto sotterraneo. Il più vasto problema dell'autonomia della politica estera, legato ovviamente alla nozione di sicurezza del paese, ha concentrato l'attenzione delle forze politiche lasciando forse un po' in ombra la valutazione della politica mediorientale come tale.

Sulla questione si è svolto un dibattito nella Commissione esteri della Camera dei deputati, il 12 dicembre 1984, sulla base di comunicazioni rese dal ministro Andreotti. È a questo dibattito che conviene fare riferimento.

Nell'aprire la discussione il presidente della Commissione, il repubblicano Giorgio La Malfa, ha voluto porre egli stesso i termini della questione in un modo che è rilevante per quanto qui si intende sottolineare. Evocando le circostanze che avevano preceduto l'incontro con il presidente dell'Olp, La Malfa sostiene come ad esso il governo si è avviato senza un'adeguata informazione degli Usa e in contraddizione con l'apparente rifiuto dei partners comunitari di affidare all'Italia un'iniziativa comune in Medio Oriente. In relazione ai rapporti con gli Usa ricorda il passaggio di un articolo del capo dei servizi esteri del quotidiano « *La Repubblica* », apparso con notevole anticipo sulla visita a Tunisi: « ... nell'immediato il fatto che acquista inevitabilmente rilievo maggiore è il previsto incontro Craxi-Arafat. Esso è stato negoziato nella riservatezza più accurata. Che gli americani non ne siano stati preventivamente informati è qualcosa di insolito nella condotta della politica estera italiana, che anche nel Medio Oriente tende ad assumere un carattere di marcata autonomia »⁹². La Malfa si chiede « ... se sia utile a un paese come l'Italia, pur nell'autonomia della sua posizione internazionale, di mantenere segreto rispetto a un grande paese alleato e soprattutto a un paese che ha una presenza così rilevante nello scacchiere orientale, la preparazione di una iniziativa diplomatica così innovativa rispetto al passato »⁹³. In relazione ai rapporti con la Comunità, dopo aver ricordato quelle stesse notizie sul vertice di Dublino che noi abbiamo riportato in precedenza, La Malfa commenta:

92. Jacoviello Alberto, *Craxi e Israele*, « *La Repubblica* », 22 nov. 1984, p. 9.

93. Camera dei deputati, *Bullettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, n. 297, 12 dic. 1984, p. 17.

Il problema che a questo proposito si pone è, per molti aspetti, analogo a quello dei rapporti con gli Stati Uniti. Nessun paese ha bisogno di autorizzazione dei paesi amici per condurre la propria politica estera. Ma è lecito porre la domanda se nel momento nel quale l'Italia si appresta ad assumere la presidenza di turno della Cee, venendole rifiutato un mandato ad operare anche in sede esplorativa, essa non rischi di apparire un interlocutore di buona volontà, ma non particolarmente legittimato a far pesare su tutti gli interlocutori della complessa questione medio orientale la volontà di pace che anima noi e gli altri paesi dell'Europa comunitaria⁹⁴.

La risposta di Andreotti conferma che la proposta di un'iniziativa italiana c'è stata ma che la « parte del documento in questione è stata caducata per volontà dell'Italia e di altri Paesi »⁹⁵. Tuttavia, rivendica la legittimazione dell'operato italiano sul piano europeo collocandolo nella « continuità » dei temi della Cooperazione politica europea⁹⁶: questa « continuità », congiunta alla larga identità di vedute dei Dieci sull'argomento, dà per scontato un interessamento costante e fattivo della Presidenza della Comunità, anche in assenza di esplicativi mandati. Comunque, Andreotti « Non crede che ci si debba giustificare per questo incontro », ed è questo l'unico commento, in via indiretta, sul rapporto con gli Usa⁹⁷. In quanto al merito della politica italiana ne rivendica la concretezza sostenendo l'importanza della piattaforma giordano-palestinese che si è delineata nel Consiglio nazionale palestinese di Amman e sostenendo che « ... sarebbe miope non riconoscere che di svolta si tratta e che la direzione è quella dell'opzione negoziale »⁹⁸. Anche una nota di Palazzo Chigi del 9 dicembre 1984 sostiene l'esistenza del collegamento europeo e, mentre rivendica la giustezza della politica mediorientale, non fa accenno alla questione del rapporto con gli Usa⁹⁹. Tuttavia il 14 dicembre 1984 Craxi invia una lettera a Reagan nella quale si colloca l'incontro di Tunisi in un riepilogo dell'azione diplomatica italiana in Medio Oriente e si danno le relative valutazioni politiche¹⁰⁰.

94. *Ibidem*, p. 18.

95. *Ibidem*, p. 35.

96. *Ibidem*, p. 19.

97. *Ibidem*, p. 20.

98. *Ibidem*, p. 22.

99. La nota è largamente riportata sull'« *Avanti!* », *Un ruolo italiano ed europeo per la pace in Medio Oriente*, 10 dic. 1984, pp. 1 e 21.

100. Purgatori Andrea, *Craxi e Reagan: « L'Italia cerca la pace in Medio Oriente »*, « *Corriere della sera* », 15 dic. 1984, p. 9.

Nello stesso dibattito parlamentare Giancarlo Pajetta, responsabile per la politica estera nella direzione del Pci, « ritiene che l'incontro con l'Olp, nel quadro degli incontri e delle iniziative ricordate dal Ministro, costituisca un atto doveroso ed utile e non vede motivo per il quale debba rimproverarsi al Governo di non aver chiesto ad altri un visto »¹⁰¹. Egli rimprovera invece al governo l'esitazione a non riconoscere conseguentemente l'Olp in via ufficiale. Al pari del governo, i comunisti ritengono che nelle conclusioni del Consiglio di Amman, ci sono « tutti gli elementi per parlare di una vera e propria svolta »¹⁰² e sull'incontro di Tunisi Romano Ledda scrive che il Pci « non può avere alcuna difficoltà ad esprimere il proprio apprezzamento »¹⁰³.

Tuttavia, nota ancora Ledda che l'iniziativa esprime un ruolo e degli obiettivi che il governo non è in grado di mantenere in quanto trova « ... la più netta opposizione israeliana, freddezza, ostilità e diffidenza da parte degli Stati Uniti e indecisione in altri partners europei » nonché discordia fra le forze politiche della coalizione di governo, onde « Si compie un gesto innovatore... ma non appena vi sono rimbotti, dissensi, opposizioni interne ed estere, si fa subito marcia indietro, lasciando il sospetto che si sia trattato, appunto, solo di un gesto, più spettacolo che politica ». Nel complesso, quindi, il Pci condivide la politica del governo, nei suoi obiettivi e per gli elementi di autonomia rispetto agli alleati che sembra manifestare, ma non la ritiene attendibile e accusa il governo di « doppiezza », come nel caso della politica est-ovest.

In realtà, la vera opposizione alla politica del governo proviene dai repubblicani, cioè dall'interno della coalizione. Le preoccupazioni di La Malfa sono riprese dall'organo del partito, che sottolinea la necessità di preservare la solidarietà europea e quella occidentale. Ma ciò che si deve notare è che tali preoccupazioni nascono da una linea che è profondamente opposta a quella di Craxi e di Andreotti. Laddove questi ultimi, secondo la prevalente opinione europea, contano sull'affermazione di una piattaforma giordano-palestinese che faccia uscire l'Olp dagli equivoci e costringa

101. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, n. 297, cit., p. 24.

102. Lannuti Giancarlo, *L'Olp dopo Amman: una linea credibile verso la pace*, « L'Unità », 2 dic. 1984, p. 7.

103. Ledda Romano, *Craxi, Arafat e la politica estera italiana* « L'Unità », 9 dic. 1984, p. 1.

Israele a prendere atto della possibilità e necessità di negoziare, i repubblicani puntano invece, come gli Usa e soprattutto come Israele, all'affermazione di una piattaforma giordano-israeliana, L'11 dicembre « La Voce Repubblicana » commenta con rilievo alcune voci di un incontro segreto fra Hussein e Peres e scrive che « Il delicato meccanismo che si sta tentando di avviare sulle rive del Giordano presuppone il "disco verde" dell'Olp ma non fa di questa organizzazione il perno della trattativa. Al contrario, la consegna a un ruolo subordinato... i protagonisti del dialogo da tutti auspicato sono essenzialmente due: Israele e la Giordania »¹⁰⁴. La conseguenza di ciò è che sebbene il Pri sembri preoccuparsi soprattutto del coordinamento europeo, è chiaro che sostenendo la piattaforma giordano-israeliana le sue preoccupazioni reali sono per il coordinamento con gli Usa e con Israele. Rivelatore in questo senso il commento di Luciano Tas alla situazione in Medio Oriente subito dopo il Consiglio di Amman: « ... tutto fa pensare tuttavia che dall'apparente circolo vizioso si può uscire, specie se l'Europa vorrà astenersi da ogni eccessivo e non richiesto zelo »¹⁰⁵, e con l'Europa naturalmente il governo italiano. Ancora, nella corrispondenza di Stefano Folli sulla visita di Spadolini in Israele si legge che per quanto riguarda le prospettive del semestre italiano Spadolini ha assicurato gli interlocutori che non vi sarà « nessuna ipotesi di mediazione della Comunità europea »¹⁰⁶.

Il dibattito sull'incontro Craxi-Arafat ha messo in luce tendenze e aspetti della politica estera italiana che vanno al di là dell'importanza, in sé limitata, del caso stesso. L'opposizione comunista considera la politica del governo come un esercizio di doppiezza volto a coprire con una falsa immagine di autonomia e iniziativa la sua sostanziale subordinazione agli Usa. Al tempo stesso incoraggia queste manifestazioni perché vagheggia l'affermazione di una più netta indipendenza e autonomia nazionale italiana nell'ambito di un blocco che essa ha bene o male deciso di accettare (nell'attesa operosa di una sua evoluzione). Questa politica, se non è costantemente sostenuta — come accadde nel dibattito sugli euromissili — da una chiara consapevolezza dei limiti di tale

104. *Il dialogo con la Giordania. Punto chiave per Israele*, « La Voce Repubblicana », 11 dic. 1984, p. 1.

105. Tas Luciano, *Arafat vince di misura ad Amman*, « La Voce repubblicana », 26 gen. 1984, pp. 1 e 8.

106. Folli Stefano, *Che può fare l'Italia in Medio Oriente?*, « La Voce repubblicana », 2-3 gen. 1985, pp. 1 e 3.

autonomia in un sistema globale di sicurezza incardinato sul ruolo delle superpotenze, e se non è assistito da una concreta visione dei problemi specifici, rischia di evolvere verso forme di nazionalismo e di destabilizzazione. La posizione repubblicana, per converso, rigidamente preoccupata delle garanzie che l'attuale sistema di sicurezza globale provvede e della sua stabilità, finisce per escludere ogni contributo autonomo alla gestione del sistema stesso e alla sua possibile evoluzione. Per parte sua il governo, nel mezzo di queste due posizioni, col suo tentativo di realizzare una politica mediorientale nei termini che si sono visti ha concepito e portato avanti una condotta, i cui limiti più generali sono stati qui più volte discussi, ma che, malgrado questi limiti, resta legittima e positiva. Ha certamente un po' barato nell'incontro di Tunisi, quando era chiaro che, per favorevoli che fossero le condizioni interarabe, nondimeno mancava il supporto europeo. A quel punto l'incontro con Arafat ricadeva in una prospettiva politica più incerta e, volendolo comunque realizzare, avrebbe forse richiesto una maggiore concertazione fra le forze della coalizione. Questa concertazione effettivamente è mancata¹⁰⁷.

4.4. I cacciamine nel Mar Rosso: sicurezza e politica mediterranea

La connessione fra sicurezza e politica mediorientale, che si è discussa chiudendo il paragrafo precedente, non è interamente intellegibile se non si discute anche il ruolo che l'uso della forza militare dovrebbe avere in tale politica regionale. Un dibattito su questo punto si è avuto in occasione dell'invio, sotto il coordinamento delle autorità egiziane che lo avevano richiesto, di una flottiglia di tre cacciamine nel Mar Rosso, assieme ad altri mezzi di Usa, Francia e Regno Unito, a seguito del minamento di quel mare ad opera di ignoti. La missione, e il dibattito cui essa ha dato luogo, sono dettagliatamente illustrati nel capitolo di questo volume dedicato alla politica militare (cap. 2). Qui ci limitiamo a riprendere la questione ai fini di una più generale valutazione della politica estera italiana, in particolare del problema delle relazioni fra sicurezza e politica mediterranea (cioè un'area più vasta di

107. Per i repubblicani si veda il corsivo annesso all'editoriale citato alla nota 104, p. 1; per i liberali: *Dopo Tunisi e Malta, il Mediterraneo si è fatto più largo*, « L'Opinione », 11 dic. 1984, p. 1.

quella mediorientale, corrispondente a quella nozione necessariamente vaga che si designa come fianco sud della Nato).

Di per sé la misura non avrebbe destato molta attenzione e sarebbe apparsa di ovvia coerenza con il fondamentale interesse italiano alla libera praticabilità della navigazione nel Mar Rosso, se non fosse per le circostanze politiche in cui la missione stessa è venuta a collocarsi e alle quali — è bene sottolinearlo subito — non è casualmente collegata.

In primo luogo, essa è apparsa come un ulteriore svolgimento nella presenza che con mezzi militari l'Italia è venuta assicurando, ora nel quadro internazionale ora in quello dell'Onu, a partire dalla missione nel Sinai, nell'ambito della Mfo (*Multinational Force and Observers*), a garanzia della pace fra Egitto e Israele. Questa presenza si è articolata nella partecipazione all'Unifil e, in modo più impegnativo, nella partecipazione alle Forze Multinazionali di Interposizione avvicendatesi a Beirut. Essa, come è noto, ha dato luogo a vari dibattiti in cui si è manifestata una convergenza delle forze politiche di governo e di opposizione sul principio dell'utilità di questa presenza militare ai fini della concreta realizzazione di un ruolo più attivo ed autonomo dell'Italia per lo scopo della pace nel Mediterraneo, mentre si sono manifestate divergenze sui fini effettivi delle singole missioni e sulla loro efficacia in relazione al raggiungimento di detto scopo. Così, l'opposizione ha condiviso il principio di una partecipazione italiana per garantire la pace fra Egitto e Israele, ma ha criticato la circostanza che ciò avvenisse nel quadro di una forza interoccidentale invece che nel quadro dell'Onu. La stessa circostanza ha criticato in occasione della missione in Libano, quando ha anche aggiunto un aperto dissenso in relazione al carattere di parte (sostegno al governo Gemayel, secondo la linea americana) che la presenza italiana le sembrava assumere nel contesto della missione medesima.

Uguale questione si è posta nel caso del Mar Rosso. In verità, il governo e le forze politiche della coalizione non hanno messo esplicitamente in relazione la missione con la solidarietà occidentale. Se si eccettuano sporadiche dichiarazioni, come quella del repubblicano Biasini sul « doveroso » invio dei cacciamine nel quadro « della solidarietà atlantica e occidentale »¹⁰⁸, accenni a tale

108. Citato da Ledda Romano, *Una storia più preoccupante*, « L'Unità », 15 ago. 1984, p. 1.

solidarietà non appaiono né nelle dichiarazioni di Craxi successivamente alla riunione del gabinetto in preparazione del dibattito parlamentare¹⁰⁹, né nelle esposizioni di Andreotti¹¹⁰ e Spadolini¹¹¹ alle Commissioni esteri e difesa riunite. Persino l'editoriale de « La Voce Repubblicana », chiaramente ispirato da Spadolini, omette di chiamare in causa la solidarietà occidentale¹¹². Tuttavia, l'opposizione¹¹³, assieme a una parte dell'opinione pubblica¹¹⁴, sostiene che non è un caso che a dragare in Mar Rosso si ritrovino esattamente i quattro paesi che componevano la Forza multinazionale in Libano e chiede che l'Italia si muova solo in una missione inquadrata dall'Onu.

Permane dunque nella questione dell'invio dei cacciamine nel Mar Rosso il dissenso fra opposizione e forze di governo sul modo in cui realizzare un maggior ruolo italiano nel Mediterraneo mediante l'uso della forza. Si è d'accordo che ciò si possa fare, ma l'opposizione preferirebbe la copertura Onu per evitare che questo maggiore ruolo si traduca in una integrazione italiana della cooperazione militare occidentale fuori della Nato.

In secondo luogo, la questione del Mar Rosso sorge mentre sono in corso due importanti dibattiti sulla politica militare del paese: quello sulla nuova minaccia da sud e quello sulla costituzione di un'aviazione di marina. Su entrambi questi punti rinviamo al capitolo sulla politica militare per i dettagli, limitandoci qui agli aspetti più generali.

Il *Libro bianco 1985* della Difesa articola una minaccia più complessa di quella tradizionale, sulla base della nuova complessità del sistema internazionale rispetto al prolungato periodo di pressocché assoluto protagonismo delle due superpotenze. In relazione a questa maggiore articolazione della minaccia individua, accanto all'originaria missione di difesa a nord-ovest, altre missioni fra cui la difesa a sud e alle linee di comunicazione e le azioni di pace, di sicurezza e di protezione civile. Per realizzare principal-

109. Si veda « L'Avanti! », del 21 ago., pp. 1.

110. « Il Popolo », 22 ago. 1984, pp. 4 e 5.

111. « La Voce repubblicana », 21-22 ago. 1984, pp. 4 e 5.

112. *Un gesto d'amicizia e i suoi termini*, « La Voce repubblicana », 20 ago. 1984, pp. 1 e 8.

113. Ledda Romano, *Una scelta carica di incognite*, « L'Unità », 14 ago. 1984, p. 1, e *Una storia sempre più... cit.*

114. Jacovello Alberto, *Il ritorno dei magnifici Quattro...*, « La Repubblica », 18 ago. 1984, p. 1.

mente queste due specifiche missioni prevede la costituzione di due nuove forze: due dispositivi di forze aeronavalì di altura (a est e ovest del canale di Sicilia) e una Forza di rapido intervento (Foir).

Nel dibattito sulla presenza italiana nel Mar Rosso solo il ministro della Difesa ha esplicitato il legame fra questa presenza e il dibattito sulla nuova minaccia e i nuovi strumenti per farvi fronte. Nella già richiamata esposizione alle Commissioni esteri e difesa riunite Spadolini ha presentato a fondamento della missione la tesi principale del *Libro Bianco*: il processo di diffusione della potenza a una miriade di piccoli e medi attori ben armati rende difficile e talvolta impossibile il controllo delle crisi da parte delle due superpotenze e crea il rischio di coinvolgerle elevando alla dimensione est-ovest il livello delle crisi stesse. In questa situazione le medie potenze, nel raggio delle loro possibilità e dei loro stessi interessi (come l'Italia nel Mediterraneo) sono chiamate a contribuire alla gestione delle crisi nel superiore interesse della stabilità globale del sistema ovvero a proteggere loro interessi che le superpotenze non sono più in grado di garantire. Tutto questo, del resto, non è che lo sviluppo italiano del dibattito sulla presenza fuori dell'area della Nato che è sorto alla fine degli anni '70 come risultato dei noti eventi nel Corno d'Africa, nel Golfo e nell'Asia centrale.

I comunisti hanno quindi ragione a vedere una connessione fra politica mediterranea e sicurezza, parlando di « protagonismo militare » e di « quella forza di rapido intervento che è nelle aspirazioni dell'oltranzismo atlantico »¹¹⁵, e a sospettare che le varie missioni militari in Medio Oriente possono interpretarsi come un'incipiente collaborazione italiana all'esercizio di una cooperazione militare occidentale nell'area fuori della giurisdizione della Nato. Dal loro punto di vista hanno anche ragione di vedere nella politica del governo per la pace in Medio Oriente, che essi giudicano di buona volontà ma inattendibile, un'occasione per dar corpo alla cooperazione alleata in Medio Oriente. Nelle polemiche successive all'incontro di Tunisi, infatti, Romano Ledda scriverà che la scarsa credibilità della politica del governo si coniuga con la « enfatica esaltazione di un nuovo ruolo dello strumento militare italiano in Medio Oriente e nell'area mediterranea »¹¹⁶.

In effetti, delle due l'una: o il governo, con l'eccezione del mi-

115. Ledda Romano, *Una scelta carica... cit.*

116. Ledda Romano, *Craxi, Arafat e... cit.*

nistro della Difesa, non ha realizzato che le sue nuove linee di politica militare si connettono in modo particolare a qualsiasi presenza mediterranea esso abbia in mente di porre in essere (ipotesi, dopo tutto, da non escludere), oppure è inutilmente reticente nell'esplicitare e dibattere questo legame, dimenticando che se la nuova politica militare non verrà strettamente orientata dal governo stesso sul piano politico lo faranno i centri militari e civili con interessi nazionalisti.

In realtà, messi di fronte a un sistema internazionale che, secondo quanto dice il Libro bianco, è più complesso e ha realmente bisogno per la stabilità internazionale, specialmente a livello globale, di un intervento delle medie potenze nella crisi, governo e opposizione temono di realizzare questo maggior ruolo del paese che pure entrambi reclamano e cercano. L'opposizione lo chiede, ma siccome ha paura che si traduca in un rafforzamento dei blocchi, lo riduce a un intervento nel quadro dell'Onu, che notoriamente non è destinato ad avere effetti né sulle crisi né sullo stato dei rapporti est-ovest. Il governo, d'altra parte, ha cominciato a dare forma a questo ruolo e ha capito che nel farlo deve sostenersi su una maggiore solidarietà europea, sia per quanto riguarda la sicurezza europea sia per quanto riguarda il Mediterraneo. Ma teme che il troppo esplicito inserimento nel nuovo sistema internazionale e nelle nuove solidarietà occidentali che ciò richiede comprometta la solidarietà del paese sulla politica estera e renda conseguentemente impossibile all'Italia di svolgere un ruolo qualsiasi nelle relazioni internazionali, che non sia quello subalterno degli anni passati. Certamente, la politica estera di un paese medio come l'Italia, costretta fra la necessità di contribuire al mantenimento della stabilità strategica fra i blocchi e il desiderio di contribuire anche al maturare di condizioni politiche di dialogo fra i blocchi stessi, non è facile. Tuttavia è il problema che occorre affrontare. Nella situazione attuale, se la nozione di autonomia non verrà opportunamente orientata ai fini della cooperazione e della stabilità internazionale, essa rischia di essere riempita dai nazionalisti di ogni estrazione, e questo sicuramente non è desiderato né dalle forze di governo né da quelle dell'opposizione.

4.5. Sicurezza e alleanze nel Mediterraneo

La subregione del Mediterraneo centrale, controllando attraverso il Canale di Sicilia le comunicazioni fra il settore occidentale e quello orientale del bacino, ha una particolare rilevanza in termini di sicurezza. La stabilità dell'area è dominata a livello locale dai rapporti fra l'Italia, Malta, la Tunisia e la Libia. Nel Mediterraneo centrale, pertanto, l'Italia si trova a svolgere un ruolo imprescindibile e importante, il cui impatto va al di là dei singoli rapporti bilaterali e degli interessi strettamente locali.

Nel corso del periodo che stiamo esaminando il tentativo di realizzare con la Libia rapporti politici di un tenore compatibile con l'importanza dei rapporti economici in essere ha subito considerevoli oscillazioni e in definitiva non ha avuto un convincente successo, sebbene ad esso il ministro degli Esteri abbia dedicato una particolare ed assidua attenzione. Se tale obiettivo non è stato raggiunto ciò si è dovuto a tre principali circostanze.

Esso si è trovato in contraddizione con l'orientamento di sostegno dell'Italia all'integrità e indipendenza della Tunisia, di aiuto all'autonomia economica di questo paese e di appoggio fermo e crescente alla sua collocazione « moderata » nel quadro della politica interaraba e in quello del conflitto arabo-israeliano. Questa contraddizione è rafforzata dal fatto che la politica mediorientale italiana, come si è visto, ha appoggiato questa collocazione della Tunisia nell'ambito di un più vasto appoggio alla linea moderata araba, di cui l'Egitto, l'altro vicino della Libia, è insigne esponente. Vicina all'Egitto e alla Tunisia, nell'ambito di un appoggio alla piattaforma giordano-palestinese, la politica mediorientale italiana difficilmente poteva essere più lontana dalla Libia.

In secondo luogo, l'obiettivo italiano nei confronti della Libia si è rivelato anche scarsamente compatibile con l'atteggiamento americano di convinta diffidenza e ininterrotta ostilità verso questo paese. Ciò per converso, non ha facilitato la gestione di quell'importante aspetto della politica mediorientale italiana che è inevitabilmente costituito dai rapporti con gli Usa.

Infine, la politica italiana si è trovata ad essere indebolita dall'avvicinamento verificatosi alla fine del 1984 fra Malta e Libia, un fattore questo cui qualsiasi politica italiana nel Mediterraneo centrale è destinata e restare vulnerabile, finché il governo maltese continuerà a proporsi il duro compito di preservare al paese un

non allineamento che le sue risorse non sembrano potergli consentire.

La visita ufficiale di Andreotti a Tripoli alla fine di luglio 1984 ha ricevuto grande attenzione dall'opinione pubblica, in vista degli importanti rapporti economici che legano l'Italia alla Libia. La tutela di questi rapporti è particolarmente difficile a causa della scarsa omogeneità delle politiche internazionali dei due paesi e soprattutto a causa del contenzioso politico che la Libia continua a mantenere verso l'Italia rifiutandosi di rinunciare alla pretesa delle riparazioni che crede di poter rivendicare da Roma, sebbene queste siano state da tempo pagate al precedente governo libico in conformità di quanto deliberato dall'Onu. La Libia inoltre essendo in uno stato permanente di indefinita belligeranza con Israele, ed assimilando Israele alla Nato e la Nato agli Usa, si ritiene minacciata dalle basi Nato e dalla presenza Usa in Sicilia, percezione questa che ha subito una recrudescenza in occasione dell'installazione dei missili di crociera a Comiso. Questa percezione di sicurezza si risolve in un ulteriore aspetto del suo contenzioso politico con l'Italia, in quanto paese che ospita la pretesa minaccia Nato e Usa alla Libia.

Questo contenzioso è una spada che pende sull'imponente presenza economica italiana in Libia (che è anche un'importante presenza di cittadini italiani: circa 15.000). Spesso il governo libico ha rassicurato quello italiano sul superamento del contenzioso, ma altrettanto spesso lo ha risfoderato nei momenti di crisi e di tensione internazionale o bilaterale. Ciò è anche dovuto alla natura dualistica del governo libico, che racchiude uno stato libico i cui interessi nazionali non necessariamente coincidono con quelli panarabi della « guida della rivoluzione », Gheddafi. Mentre lo stato libico ha un naturale interesse ad appianare il contenzioso, e presumibilmente opera onestamente in questo senso, la « guida » nel superiore interesse panarabo può in ogni momento revocare in dubbio questo comportamento dello stato e riproporre il contenzioso, italo-libico nel quadro della sua più ampia visione dei doveri internazionali del paese.

Per il governo italiano i risultati cui conduce il dualismo libico non saranno mai interamente superabili. Tuttavia, specie negli ultimi anni, ha cercato di risolvere questa contraddizione praticando a sua volta una sorta di dualismo: sul piano economico la Libia è accettata nella sua veste di stato con una sua dimensione nazionale, mentre sul piano politico si accredita la dimensione panaraba.

Le conseguenze dell'accreditamento della politica panaraba della Libia non restano confinate però al piano bilaterale, ma emergono soprattutto a livello internazionale, dove l'Italia tende a proporre la Libia come un fattore che nel contesto panarabo è spiegabile, coerente e gestibile.

In occasione della visita di Andreotti a Tripoli di cui stiamo parlando questo ruolo italiano di Mentore della Libia nella sua dimensione panaraba è stato ripreso con particolare vigore, lasciando in ombra il più tradizionale e convincente argomento di un ruolo di canale e raccordo che l'Italia responsabilmente realizzerebbe nei confronti di un paese che ha rilevanti rapporti con l'Urss e che quindi nell'ambito est-ovest sarebbe inopportuno isolare. Ciò è risultato dalle dichiarazioni rese in occasione della visita stessa e poi in occasione dell'incontro di metà agosto fra Andreotti, Reagan e altri esponenti del governo americano a Los Angeles. In questa città Andreotti si è presentato come latore di un messaggio di Gheddafi alle autorità americane. Sul contenuto di questo messaggio Bugialli nella sua corrispondenza da Los Angeles riferisce: « Sembra di capire questo. Gheddafi offre agli Usa un ritiro dalle posizioni d'avanguardia dei rivoluzionari terzomondisti, in cambio di una seria soluzione del problema palestinese »¹¹⁷. All'epoca della visita a Tripoli, Andreotti aveva sottolineato una disponibilità libica dicendo: « Un chiarimento col resto del mondo è nelle intenzioni di Gheddafi. C'è un desiderio finalizzato verso due obiettivi: da un lato, migliorare i rapporti con Tunisia ed Egitto... dall'altro creare un forte rapporto con l'Europa ». Per ciò che riguarda gli Usa aveva dichiarato che « L'Italia può essere nei due sensi un canale di chiarimento »¹¹⁸. Andreotti inoltre accredita il ruolo non allineato della Libia: « Dobbiamo renderci conto che esistono e debbono esistere delle posizioni di non allineamento e che l'albo dei non allineati non lo riempiamo noi. Le iscrizioni sono volontarie », e a Richard Burt, che obietta doversi dare un giudizio sulla Libia a partire dall'effettivo comportamento di quel paese sul piano internazionale », risponde: « La configurazione di Paese non allineato ovviamente necessita non solo del riconoscimento altrui, ma anche di un effettivo comportamento della Libia stessa. Ma

117. Bugialli Paolo, *Andreotti: nel Mar Rosso nessuna task-force. Gheddafi ha offerto moderazione all'Ovest*, « Corriere della sera », 15 ago. 1984, p. 2.

118. De Risio Carlo, *La Libia vuole avvicinarsi all'Europa*, « Il Tempo », 1 ago. 1984, p. 1.

non siamo qui per dare pagelle »¹¹⁹.

La reazione dell'alleato americano a questo aspetto della politica mediterranea dell'Italia è racchiusa nel commento di Burt, sottosegretario di Stato per gli affari europei, al messaggio di Andreotti: « ... dopotutto ci rendiamo conto che gli interessi economici dell'Italia in Libia sono importanti »¹²⁰. Ciò significa che essi sono pronti a capire i rapporti dell'Italia con lo stato libico, mentre non capiscono il coinvolgimento italiano della dimensione panaraba della sua « guida », se non come una forca caudina imposta dall'importanza dei rapporti economici, e che sono allora disposti a tollerarlo come una delle tante *strategic liabilities* che sostengono nella regione (a cominciare da Israele). D'altra parte, il tentativo italiano appare smentito e mal ripagato dopo pochi mesi. Sebbene il sottosegretario Susanna Agnelli visiti Tripoli all'inizio di settembre con un messaggio di Andreotti che probabilmente intende rassicurare il governo libico sul significato della presenza dei cacciamine nel Mar Rosso, via via che si sviluppa la politica italiana di appoggio alla nascente piattaforma giordano-palestinese le autorità libiche ritirano implacabilmente fuori il contenzioso politico e, oltre alle minacce verbali, compiono passi competitivi nei confronti dell'Italia. All'inizio di ottobre 1984 in occasione della Giornata della vendetta (anniversario dell'espulsione degli italiani dalla Libia), Gheddafi ripropone la questione delle riparazioni asserendo che ogni famiglia libica sarà libera di sequestrare beni italiani per risarcirsi da sé¹²¹. Poco più tardi, come vedremo meglio poco oltre, convincerà il governo di Malta a mettere in crisi i suoi rapporti con l'Italia accettando una cooperazione libica al posto di quella italiana. Nel corso di queste crisi, intervistato dal « Messaggero »¹²², Gheddafi adombra un'autorizzazione ai cittadini libici a prendere italiani in ostaggio e chiarisce quella « seria soluzione » del problema palestinese che aveva proposto nel messaggio per gli americani affidato ad Andreotti affermando che la sola soluzione possibile sarebbe il ritorno degli ebrei di Israele a quei paesi da cui provennero nel 1948. La crisi si spegne, senza peraltro risolversi, con una visita di Jallud, da sempre numero due della « guida » libica, la cui vaghezza è così riassunta da Pellegrini: « In conclusione, la visita di

Jallud se può essere interpretata come un segnale di buona volontà da parte della Libia, non ha chiarito del tutto gli obiettivi della politica di Tripoli »¹²³.

In realtà, il problema non è la chiarezza della politica di Tripoli quanto la congruenza di quella italiana. Cercare di rimediare all'asimmetria fra interessi economici e contenzioso politico che caratterizza i rapporti con la Libia facendosi interprete del disegno panarabo di Gheddafi ha delle implicazioni insostenibili per un governo come quello italiano che sostiene una politica mediorientale fondata sull'appoggio alla piattaforma giordano-palestinese e sul sostegno dell'Egitto, della Tunisia, della Giordania e di quella parte dell'Olp che fa capo ad Arafat, nonché rivolta ad ottenere un mandato europeo per meglio far pressioni sugli Usa in favore di tutto questo.

Gli Usa, Arafat, Mubarak, Mzali e Hussein sono tutti in testa alla lista dei principali nemici della Libia, in quanto sostenitori più o meno convinti di una soluzione del conflitto arabo-israeliano che sicuramente Gheddafi considera un tradimento della causa panaraba.

In effetti la politica mediorientale del governo italiano è stata percorsa, specialmente nel periodo qui osservato, da questa contraddizione fra una linea che, puntando al sostegno della piattaforma giordano-palestinese, escludeva la priorità della piattaforma panaraba e scontava una qualche divisione interaraba e una linea invece che, puntando all'importanza dell'unità araba e al ruolo della Siria e della Libia nel processo arabo-israeliano, appariva incongruente con la politica mediorientale del governo sviluppata nella seconda metà del 1984 fino all'incontro di Tunisi. Eppure questa contraddizione è stata riproposta costantemente dal ministro Andreotti nelle sue più importanti dichiarazioni sul Medio Oriente. Nella dichiarazione alla Camera del 20 settembre 1984 l'affermazione cruciale agli effetti di quanto stiamo qui sostenendo è, infatti, che « ... l'unità araba sia un fattore fondamentale nella ricerca di un più stabile equilibrio in Medio Oriente »¹²⁴. Di conseguenza, dopo il Consiglio nazionale palestinese di Amman, Andreotti nelle sue dichiarazioni alla Camera del 12 dicembre 1984

119. « Il Popolo », 15 ago. 1984, pp. 1-2.

120. *Ibidem*, p. 22.

121. « Corriere della sera », 9 ott. 1984, p. 3.

122. 6 dic. 1984.

123. Pellegrini Arturo, *Le molte incertezze della Libia*. « Il Popolo », 20 dic. 1984, p. 5.

124. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parliamentari*, n. 239, cit., p. 17.

« ... Pensa ad un necessario contatto con Damasco... Non crede infatti che si debba ricadere nell'errore di isolare la Siria »¹²⁵. Successivamente all'accordo fra Hussein e Arafat, nelle dichiarazioni al Senato del 14 febbraio 1985, Andreotti articola ancora più compiutamente questa linea. Dopo aver ribadito l'appoggio del governo italiano alla piattaforma giordano-palestinese, Andreotti pone un preciso limite a questo sostegno, che certamente non si combina con le più generali linee della politica mediorientale del governo quale l'abbiamo vista nei paragrafi precedenti: « Al tempo stesso, non vorremmo che il dialogo tra la Giordania e l'Olp si risolvesse nella creazione di schieramenti arabi contrapposti e nell'isolamento di importanti interlocutori... Da parte nostra ci sforziamo di condurre il dialogo con tutte le parti interessate, incluse quelle che — come la Siria — mostrano di non poter condividere in questa fase talune posizioni. Alieni da posizioni manichee, riteniamo doveroso sforzarci per ridurre le diffidenze preconcette e favorire il rispetto e la comprensione di tutti verso tutti. Nutriamo infatti la convinzione che occorra un confronto paziente e un'apertura dialettica in tutte le direzioni, se si vuole realmente superare l'attuale ristagno e sbloccare il meccanismo paralizzante dei veti pregiudiziali »¹²⁶.

Di tenore diverso è invece l'accenno alla Siria del presidente Craxi, nel suo discorso alla Camera del 15 marzo 1985, in cui la necessità di associare la Siria al processo non viene giustificata in omaggio alla necessità di preservare l'unità araba ma, più realisticamente, per « ... il ruolo che le va riconosciuto in relazione ai suoi interessi e alle sue esigenze di sicurezza nella regione »¹²⁷. Nessuno dubita che in un eventuale processo negoziale occorrerà tenere conto degli interessi della Siria (e dell'Urss), ma nel frattempo una politica estera non può inviare segnali così ambigui come sembra fare quella italiana: da una parte si sostiene un certo schieramento e una certa piattaforma, e dall'altra si sostiene la preminente rilevanza dell'unità araba a salvaguardia degli interessi di chi sostiene schieramenti e piattaforme opposte. Quest'atteggiamento, oltre a danneggiare la coerenza e la credibilità della politi-

125. Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, n. 297, cit., p. 22.

126. Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni Parlamentari*, 249° Resoconto sommario, cit., p. 15.

127. « Avanti! », 15 mar. 1985, p. 3.

ca mediorientale dell'Italia, in relazione poi al problema libico si rivela un espeditivo che nel complesso non può surrogare una solidarietà politica che non c'è. Ciò indebolisce la posizione italiana verso la Libia e, creando l'illusione di risolvere i problemi, in realtà li lascia intatti.

Come abbiamo detto, un terzo fattore ha messo in luce la vulnerabilità e la fragilità della politica italiana nel Mediterraneo centrale: la crisi fra Malta e Italia che si è sviluppata negli ultimi mesi del 1984. La crisi è nata a causa del trattato di amicizia e collaborazione fra Malta e Libia, firmato dai due governi il 21 novembre 1984 e ratificato dal parlamento maltese il 6 dicembre 1984. In occasione della firma il colonnello Gheddafi dichiarava che il trattato prevede « una cooperazione di tutti i campi: strategico, politico, economico e militare » e che la Libia « aiuterà l'esercito maltese a proteggere la sicurezza dell'isola »¹²⁸. Queste precisazioni sul trattato e la dichiarazione del primo ministro maltese in occasione della sua ratifica di ritener decaduto il protocollo di assistenza economica e finanziaria in vigore con l'Italia hanno fatto argomentare a Roma che l'accordo libico-maltese fosse rivolto a sostituire gli accordi fra Italia e Malta a garanzia della neutralità dichiarata da quest'ultima nel 1980¹²⁹. Le autorità italiane hanno precisato nell'occasione¹³⁰ che l'eventuale decadenza del protocollo non implica la decadenza degli altri strumenti relativi all'impegno italiano a garantire la neutralità dell'isola e che accordi di Malta con altri paesi, se volti a concorrere in quella garanzia, non sono incompatibili con quello italo-maltese.

Queste precisazioni, anche se corrette, non potevano nascondere il significato sostanziale dell'evento, che si palesava, indipendentemente dalla sua effettiva efficacia, come un atto volto a porre in questione l'assetto politico-militare del Mediterraneo centrale e la posizione dell'Italia in tale assetto. Ciò appare più chiaro se si sottolinea che la firma del trattato libico-maltese si è accompagnata anche con la già ricordata intervista di Gheddafi a « Il Messaggero » contenente un attacco personale ad Andreotti e minacce di

128. « La Repubblica », 20 nov. 1984, p. 10.

129. Su questi accordi e sulla loro evoluzione si veda *L'Italia nella politica internazionale, anno nono: 1980-1981*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, pp. 488 ss.; *L'Italia nella politica internazionale, anno decimo: 1981-1982*, Milano, Edizioni di Comunità, 1984, pp. 442 ss.

130. « La Repubblica », 7 dic. 1984, p. 8 e l'« Avanti! » 7 dic. 1984, p. 17.

prese d'ostaggi per la questione delle riparazioni di guerra.

I commenti delle forze politiche hanno sottolineato, sia pure con accenti diversi, il meccanismo di base della politica maltese. « L'Unità » ricorda che « Mintoff ha bisogno dei suoi vicini ma non vuole dipenderne più dello stretto necessario »¹³¹ e che da ciò deriva un'intrinseca pendolarità della politica estera di quel paese che non deve scandalizzare. « La Voce Repubblicana » sottolinea invece che « ... la politica di Dom Mintoff è più simile a una trattativa da mercato orientale che ad un normale rapporto internazionale. »¹³² Il nucleo dei commenti, tuttavia, insiste sulla strumentalizzazione libica di questa condizione, sull'inaffidabilità del governo di Tripoli e sul problema che si pone all'Italia per la sua sicurezza nazionale nell'area e per gli interessi alleati di cui Roma, con la garanzia della neutralità di Malta, si trova ad essere custode. « La Voce Repubblicana » riassume l'opinione più diffusa dicendo: « Da un lato non si può e non si deve subire la provocazione gheddafiana, dall'altro si deve tentare tutto il possibile per non rispingerà Malta nelle braccia dell'inquieto colonnello. È questa la stretta via che si apre di fronte alla diplomazia italiana »¹³³.

Nella primavera del 1985 i rapporti fra Malta e Italia sono ripresi con la visita del nuovo primo ministro maltese, Mifsud Bonnici, a Roma. È tuttavia, confermato che « la stretta via » della diplomazia italiana resta tale perché resta irrisolto il problema del rapporto con Tripoli. Il tentativo di esercitare nei confronti di questo paese una politica di cooperazione e apertura non ha avuto successo, sia nella più stretta area del Mediterraneo centrale, sia nel più vasto ambito mediterraneo, dove si è visto chiaramente come l'iniziativa italiana di appoggiare la piattaforma giordano-palestinese si è trovata fra le altre difficoltà anche ad essere condizionata dalla capacità della Libia di minacciare la sicurezza del Mediterraneo centrale e sollevare ogni turbolenza possibile nei rapporti bilaterali.

131. Savioli Arminio, *Oscilla fra Italia e Libia il pendolo della sovranità*, « L'Unità », 9 dic. 1984, p. 7.

132. Tas Luciano, *L'attivismo di Gheddafi e gli equilibri mediterranei*, « La Voce repubblicana », 21-22 nov. 1984, p. 1.

133. « La Voce repubblicana », *Gheddafi, Malta, l'Italia*, 7 dic. 1984, pp. 1-2.

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(3)

**ITALY, FRANCE AND THE MEDITERRANEAN
THE CASE OF LIBYA**

Maurizio CREMASCO
I.A.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE

Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chevreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30

ITALY, FRANCE AND THE MEDITERRANEAN
THE CASE OF LIBYA
by Maurizio CREMASCO

Meeting between the CERI, Paris, and the IAI, Rome
Paris 6th April 1987

In the last few years, Qaddafi's Libya has appeared on the front pages of newspapers all around the world, not only for its active and "interventionist" foreign policy, but also for its alleged role in international terrorism.

This article intends to analyze briefly Libyan foreign, military and domestic policies. Furthermore, on the basis of the most recent events, it provides an assessment of the present situation and attempts to look into possible future trends.

Qaddafi's Libya

Captain, later Colonel Muammar al Qaddafi, emerged as a pre-eminent figure and charismatic leader of the small group of officers of the Revolutionary Command Council (RCC) which, after the coup in 1969, took command of Libya. In Dec. 1969, the Declaration of the Constitution designated the RCC as the supreme executive and legislative authority of Libya. Qaddafi was its chairman.

Following the Egyptian model, in 1971, the Arab Socialist Union (ASU) was formed. Its representative bodies, at the local, governorate and national level, were to constitute a direct link between the population and the RCC, on which they depend for their operation and their existence. In fact, ASU organ's resolutions had to be approved by RCC executive decrees in order to become effective. The RCC could also annul any ASU decision at any level and dissolve any of its organs.

On April 15, 1973, in his famous speech at Zouara, Qaddafi announced the beginning of a "cultural revolution" to destroy all ideologies imported from West and East and the creation of bodies - People's Committees - to implement it. The People's Committees were empowered to supervise and control, participate and intervene in management of public offices, banks, businesses, farms, universities, radio and television stations and press agencies - up to firing of officials or managers considered to be professionally inadequate or politically lukewarm (1).

Nevertheless, the real reins of power continued to be firmly in the hands of the RCC and, on closer analysis, in Qaddafi's hands.

The vague demarcation line between the responsibilities of the ASU, an organization aimed at mobilizing the masses, and the People's Committees, the main administrative instrument of the revolution, led to lack of cooperation and conflicts between the two organizations.

Moreover, despite the RCC's attempts to control their activity, the "guardian of the revolution" role carried out by the People's Committees, entailing the dismissal or transfer of thousands of officials, had a profound effect on the daily operation of the administrative structures and industrial productivity.

A version of this paper is to be published by "Nato Sixteen Nations"

Fear of the formation of a new bureaucratic class and anarchist elements emerging from the People's Committees led to a new election in 1974 and reaffirmation by the RCC of the ASU's authority over the committees (2). This superiority was formalized in 1975. In April, Qaddafi announced a reorganization of the ASU, with a sharper division of responsibility, at least theoretically, between ASU People's Congresses and People's Committees. The committees were responsible for local administration; ASU congresses were responsible for political matters and for discussion of foreign and domestic policy lines presented to them by the executive. Given the superiority of politics over administration, the ASU also had the task of supervising and guiding the People's Committees.

In November of the same year, the General People's Congress (GPC) was established, composed of 618 members and comprising members of the RCC, leaders of the People's Congresses and the People's Committees and representatives of trade unions and professional organizations.

On March 2, 1977, still another transformation of the Libyan state structure took place. The Declaration of the Establishment of the People's Authority was adopted. The country's name was changed to Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya (state of the masses). The RCC was abolished and its functions taken over by the General People's Congress. A General People's Committee was set up whose members carried out the same function as the previous "Council of Ministers", within the RCC. The General Secretariat of the General People's Committee, of which Qaddafi was Secretary General, included the four remaining members of the old RCC. Thus, at least theoretically, the General People's Congress became the ultimate legislative and executive body in Libya and the peak of the system of direct people's authority operated by Qaddafi.

Despite the popular participation in the General People's Congress, even after 1977, power was wielded by the General People's Committee and, more precisely, by Qaddafi who, besides being Secretary General of the General People's Committee, was also Chief of Staff of the Armed Forces.

In answer to the persisting inefficiencies of the governmental and administrative systems at a regional and local level, Revolutionary Committees were formed by the end of 1977. As in the past, solution of the problem was seen mainly in terms of superimposing new organs on those already existing. In fact, the function of the Revolutionary Committees seemed to be that of guiding the leaders of the People's Congresses and People's Committees, and of encouraging the masses to exercise their authority rather than just delegate it to representatives of those organizations. This involved the possibility of friction and conflict between the Revolutionary Committees and the People's Congresses and Committees.

Analyzing Qaddafi's attempts to apply to Libya the ideas contained in his "Green Book", the impression one gets is that of a deeply divided society, only superficially moved by a desire to carry on the revolution; partially disappointed in its expectations of progress and well-being, especially after the mounting economic difficulties of recent years; highly critical and frustrated in a few sectors - business, crafts, small farming and small industry - because of the radical nationalization and socialization measures which deprived them of their incomes; to a large degree still dependent on foreign manpower, even for jobs which did not call for any specialization (3); agitated by Islamic unity factions opposing the regime; behind in its industrialization plans and with difficult domestic agriculture prospects for the future (4).

During the '70s, Qaddafi's domestic policies seemed aimed at preventing the emergence of any one group - be it social, political or economic - which could take power from the masses. Even trade unions were regarded as a threat, being both power groups and worker representatives.

On the other hand, the concentration of real power in the Secretariat of the General People's Committee - and within it, in Qaddafi's hands - did not allow for effective political dialectics, even taking into account that Qaddafi's decisions have not always found full approval or support from popular government structures.

To present, no parallel or collateral powers (industrial, economic or socio-political) seem to have developed able to influence the political decisions of the heads of the General People's Committee or capable of having an effect on Libya's foreign and military policy.

Popular bodies, the People's Committees and Congresses and the Revolutionary Committees, do not have the political depth or sensitivity to promote any specific policy line. Logically, their range of action is substantially restricted to administrative matters and national, if not local, political questions. Then again, they do not seem to possess the required technical competence to be able to stimulate the GPC on external matters.

At the moment, Qaddafi's Libya is still going through a stage of transition, adjustment, experimentation and, in many respects, opposition and denial.

The Armed Forces and Libya's Military Policy

The institution-armed forces relationship leads to the question of to what degree the latter can, in Libya, be considered capable of influencing foreign policy decisions (5).

The military were the primary actors of the 1969 coup. Not only members of the Free Officers Movement, but also other army units joined and supported the ousting of the monarchy in Libya. The Revolutionary Command Council which governed the Libyan Arab Republic in the first years of its existence was composed of twelve men from the military services.

But the military, among them some members of the RCC, have also been the promoters of many of the attempts to replace Qaddafi and overthrow the regime (6).

Qaddafi dedicated enormous financial resources to the expansion and modernization of the armed forces. The defense budget jumped from 203 million dollars in 1975 to 709 million dollars in 1982. In the early '80s, the defence budget accounted for 20-21% of state expenditure (7).

Moreover, the armed forces increased from 32,000 men in 1975 to 73,000 in 1985 (8).

Today, the quantity and quality of Libya's armaments far exceeds its defense requirements as well as the capacity of its armed forces to use and manage them technically and logistically. The weapons, many of them technologically very sophisticated, such as T-72 tanks, or Mig-23, Mig-25 and Mirage F-1 aircraft, are not all Soviet-built, even if Moscow still is Tripoli's main supplier. Libya has diversified its imports, purchasing arms from France, Italy, Turkey, Yugoslavia, Spain and Brazil.

Foreign military personnel present in Libya as instructors or advisors includes Soviets (approximately 1800), East Germans, Pakistanis, North Koreans and Palestinians. In the 70s former Italian air force pilots provided basic flight training of Libyan pilots on the SIAI SF-260 aircraft.

On the whole, the Libyan armed forces give the impression of having considerable potential in terms of equipment and means, but limited capability from a technical-logistical and operational point of view. The relative success of military operations in Chad does not seem to have completely erased the reputation for unreadiness Libyan forces earned during the brief conflict with Egypt in 1977 and the debacle of its armed intervention in Uganda in support of President Idi Amin in 1979.

Even though in a different operational context, the lack of military preparation and the low level of combat readiness of Libyan armed forces were again demonstrated in March-April 1986 in the course of the American-Libyan military confrontations.

The manpower available seems to be sufficient for the armed forces (9). The main problem is the level of culture and technical education needed to operate and manage modern and highly technological weapons systems.

On the other hand, since the beginning of the '70s, Qaddafi declared that the armed forces were to be transformed into a people's army by means of general military training (10).

In the framework of the revolutionary program for total mobilization, in February, 1983, the eighth session of the GPC adopted a series of resolutions which were to implement the plan to substitute regular forces with a national guard formed by all citizens. Among the most significant were the requirement for all teachers under thirty to attend military schools for a certain period of time; introduction of military sciences in the normal curriculum of schools and universities; and introduction of the draft for all Libyans under retirement age (11).

At the end of April of the same year, Qaddafi announced the partial liquidation of the regular army. This declaration was preceded by one from the Libyan press agency stating that thousands of men from the regular armed forces were to be demobilized as a first step toward final abolition of the services themselves (12).

If Qaddafi's plan to create a people's army finds definitive approval and is actually implemented, then the role of the services within Libyan society will increase, at least in terms of diffusion and pervasion, but will presumably decrease in terms of ability to exert pressure and political influence and thus actually affect the process of foreign and military policy decision-making.

Although he stepped down from all public political positions on September 1, 1978 (13) including that of General Secretary of the GPC, Qaddafi remained the supreme commander of the armed forces. Two other officers from the former RCC are now at the head of the armed forces. If the purges, arrests and the forced resignations have not completely destroyed the ranks of the revolutionary movement of 1969, and if the new officers have managed to create ties of close collaboration and trust with the surviving figures of the old guard, then it should not be difficult to have the armed forces' requirements and demands, reach the country's decision-making center.

Attacks in the press on the armed forces, and in particular, at the officer class (14), with accusations of corruption, nepotism and anti-revolutionary activity, could be a sign of a lack of credibility and therefore, influence. But it could also, much more simply, be a means by which Qaddafi is trying to impose his much disputed project of a people's army and widen his consensus while warning opposition within the armed forces that any attempt at a counter-revolution could find itself without the necessary popular support.

If one considers the efforts and resources dedicated by Qaddafi to the modernization of the armed forces and if one assumes that the diversification of arms suppliers was not the result of a decision by Qaddafi imposed on the military, but rather a consequence of the acceptance of requests moved by the less pro-Soviet elements within the Secretariat of the GPC and within the armed forces, then it is reasonable to suppose that the military has a certain influence on decision-making centers and that it makes use of it. An alternative hypothesis would mean that the armed forces' demands are granted only when they fall in with Qaddafi's security and defense policy.

The most probable hypothesis is that the armed forces have in the past and still do make their voice heard in military matters.

But the impression is that Qaddafi would always reserve the right to the final decision and could enforce it, even if the armed forces were against it.

Libyan Foreign Policy

Since 1969, Libya's foreign policy has moved along three main lines: pan-Arabism, that is, the establishment of Arab unity; anti-imperialism in the broadest sense of the word, even though essentially directed against the United States; national security and interests, which together with the two preceding components tend to take on transnational characteristics with expansionist projections.

This is a multidirectional policy which extends well beyond the regional confines of the Maghreb to the Middle East, the Persian Gulf, the Horn of Africa, central Africa and, more recently, the Comoro Islands, the islands of Dominica and Saint Lucia and the Mauritius Islands (15).

Interest in a specific area springs from the varying combinations of these three decisive factors, developed not only horizontally, that is, in geographic terms, but also vertically, that is, in historical-temporal terms.

Up to the end of the Yom Kippur war, pan-Arabism with a strong anti-Israeli accent seemed to be the determining factor in Libyan foreign policy. One has only to think of Libya's vain attempts at union with other Arab countries and its insistence on placing destruction of the State of Israel as a prerequisite and, at the same time, aim of Arab unity.

After 1973, while other Arab countries demonstrated a desire gradually to lay the foundation for a negotiated solution to the Middle East question, in which Israel's existence and the rights of the Palestinian population would be guaranteed - a solution in which the United States plays an all-important role - Libya put more emphasis on the anti-imperialist (and therefore anti-American) leaning of its revolutionary policy, accentuating its transnational components, and thus its expansionist characteristics, and maintaining its bitter anti-Israeli colouring. At the same time, agreement with Soviet policy became more evident and political ties between Tripoli and Moscow were strengthened. Libya's foreign policy appears marked by ostentation and a desire to be in the limelight as well as by the two other characteristics: unpreparedness and impatience. Improvisation has the upper hand over preparation and attempts to impose its policy internationally prevail over flexibility and willingness to compromise.

Qaddafi's ideology can only be used in part as a key to understanding of Libyan foreign policy. Rather than an expression of a consistent and coherent plan, it often seems the result of a series of reactions, aimed at exploiting favourable situations and occupying political gaps left by others.

Dedication to Arab unity remains a constant of Qaddafi policy. Changes in direction are often determined by contingent considerations and temporary detours due to setbacks or disappointments. Arab unity is fundamental and is expressed towards the more moderate or conservative Arab countries in the form of support to opposition forces - with obvious destabilizing effects in the region. Other Libyan foreign policy initiatives included: the elimination of opponents to the regime living abroad; the attempts to destabilize Tunisia (the support to the guerrillas who attacked the city of Gafsa in 1980); the drive to the south evidenced by Libyan support of Amin in Uganda and the intervention in Chad; the claims of sovereignty over the Gulf of Sidra; the friendship and "political, military and economic" cooperation treaty signed with Ethiopia and South Yemen.

For Libya the US is the most evident symbol of Western imperialism: an ally of Israel and a friend of Egypt; the promoter of a solution to the Middle East question based on respect of the right to exist of the State of Israel; present in the Mediterranean with a fleet often used as an instrument with which to challenge Libya's self-declared sovereignty over the Gulf of Sidra, and openly in favour of the fall of Qaddafi. At an international level the US represents the most troubling term of Libya's security equation. The aerial clash of August 19, 1981, when two F-14 "Tomcat" fighters of the Sixth Fleet on manouvre in the central Mediterranean shot down two Libyan Su-22 "Fitter" aircraft demonstrated that Washington was ready and willing to cross the threshold of military confrontation when necessary to defend its rights to operate in international waters and airspace. This was even better demonstrated by the American air raids in March and April 1986. The first was conducted by Sixth Fleet aircraft as a defensive action following Libyan missile attacks during a US naval exercise in the outskirts of the Sidra Gulf. The second, conducted by UK-based F-111 fighter bombers and Sixth Fleet attack aircraft against selected targets in Tripoli, Benghazi and Benina - was a punitive retaliation for the Libyan role in terrorist actions in Europe.

The American presence in the Mediterranean region is perceived by Libya as a direct, imminent and pervasive threat, not only because of its military force, but also because the United States is considered capable of influencing or even determining Egypt's behaviour and willing to provide military assistance to Cairo in case of a conflict with Libya.

The cruise missiles installed at Comiso in Sicily within the framework of NATO's nuclear modernization program are not perceived by Tripoli in an East-West perspective as a balance to Soviet Intermediate Range Nuclear Forces, but as weapons to be used in a North-South context and therefore, basically, as American weapons aimed at Libya.

In part to counter-balance the American threat and partially to compensate for its international isolation, Tripoli has, in recent years, strengthened ties with the Soviet Union. But relationship between Libya and the Soviet Union, which, for Qaddafi, is an atheist, ideologically removed and basically imperialist country, appear to be instrumental in the context of the fundamental objectives of Qaddafi's foreign policy, and do not seem to have reached the point of dependence. On the other hand, the Soviet Union does not appear very eager to establish more stringent links and has not yet decided to sign with Tripoli a treaty of friendship and cooperation similar to that signed with Syria.

The Present and the Future

Of late, the role of supporter of international terrorism has become a distinctive feature of Libyan policy. Elements of actual implication of Libya in the financial support of many European terrorist groups have become fairly evident, such as direct or indirect implications in terrorist actions in Europe.

On the other hand, the statements and declarations of the Libyan leader and other Libyan officials in the aftermath of bombing attacks, or in terms of not-too covert threats against selected European countries, tend to confirm that Libya is ready and willing to support what it defines as "revolutionary" movements.

Since January 1986 there has been a mounting tendency of many European countries to reduce their imports of Libyan oil, an action that has evident repercussions on Tripoli's economy. Furthermore, on the eve of the American air raid the European countries decided the total ban of weapons systems exports to Tripoli plus a series of other restrictive measures.

After the American punitive attack on Libya, which appeared to have shocked Qaddafi, there have been rumours that he had lost large part of his power, even though retaining the post of head of the regime and remaining the charismatic symbol of the revolution.

According to these rumours a "troika" composed by Abdel Salam Jalloud, the number two of the Libyan hierarchy, by Major Humeidi, the commander of the popular militia and by Lt.Col. Karrubi, the chief of the military secret service, hold the real power in Tripoli.

Furthermore, again according to western sources, the new Libyan "troika" would be tightly controlled by Gen. Mikhail Bakov, head of the Soviet KGB in Libya.

Finally, within the "troika" a special role is thought to be assumed by Jalloud, who is said to be more keen on strengthening ties with the Soviet Union.

At present, it is not clear if a new course has been taken by Qaddafi as far as the support of international terrorism is concerned. Libya has reportedly cut down its financial contributions to national "revolutionary" groups and has acted to cut off terrorist actions which could be attributed to Tripoli, thus provoking a new American retaliatory raid.

However, the threatening declarations against the European countries, and in particular against some European Mediterranean countries, have persisted causing concern.

In this context, the British government has taken the decision to forbid the operations of Libyan Arab Airlines in Great Britain after clear evidence emerged that Libyan Airlines has been used in the past to smuggle explosive in England.

It is difficult to say what the future will bring. The show performed by Qaddafi at the non-aligned movement summit at Harare and the speech delivered to the delegates seem, at least in part, to contradict what has been said in the West about his practical removal from the center of power.

Domestically, then, the Libyan future appears still to be closely tied to the "Green Book".

In fact, the announcement in September 1986 that money would be abolished in Libya seems to point, if the measure is implemented, towards the continuation of the steady application to the Libyan society of Qaddafi's theories.

New attempts to overthrow Qaddafi are possible. However, the regime appears capable of confronting any internal threats, because the internal opposition seems to lack organization and widespread popular support.

In the foreign policy field, it is unlikely that Libya's future attitude and behaviour would be different from the past. The significant elements of Qaddafi's external policy will remain its radicalism, its strong anti-Israeli bias, its ideological commitment to the cause of Arab unity, its friendly self-serving relations with the Soviet Union.

As in the past, Libya's foreign policy will tend to favour and help, directly or indirectly, the accession to power of "revolutionary" movements in the Arab moderate, pro-Western countries.

And, as in the past, this policy will be conducted in a pragmatic, sometimes cautious way, exploiting all the opportunities offered by the mutable, unstable international situation in the Mediterranean area.

As far as the military policy is concerned, Libya will be forced, if the present economic difficulties persist, to reconsider and curtail its arms acquisition programs.

On the other hand, the European arms embargo will reduce the range of available options and, in the long-run, the lack of spare parts will have a negative effect on the efficiency of European weapons systems in service in the Libyan armed forces.

FOOTNOTES

1. See Keesing's Contemporary Archives, July 2-8, 1973, p. 25967. According to Libyan news reports, by the end of June, 1800 People's Committees had been established in all spheres of national life.
2. Nevertheless, in 1976 an editorial in a Libyan newspaper complained that the work force was composed of thousands of directors and supervisors and most of them in the public sector. See H.D. Nelson, ed., "Libya, a country study", Foreign Area Studies, The American University, Washington, 1979, p. 101.
3. The number of foreign workers in Libya in 1981 was estimated to be 500,000, with a Libyan population of just over three million people. See Keesing's Contemporary Archives, Sept. 3, 1982, p. 31681.
4. See J.A. Allan, ed. Libya since Independence, Croom Helm, London, 1982, p. 20 and 68-69.
5. The matter becomes complex and difficult mainly because of lack of reliable information. Libyan security problems and news regarding the armed forces are shrouded with the utmost secrecy. No publications deal with these problems on an overall basis and official sources are always very reserved about the matter. Journalistic reports do not exist and there are no interviews available with important exponents of the military establishment. Furthermore, since the middle of the 1970s, details of Libya's defense budget have no longer been disclosed.
6. Two new unsuccessful attempts to assassinate Qaddafi were reportedly carried out by dissident segments of the Libyan military in 1985. See International Herald Tribune, April 13-14, 1985.
7. Even more significant than budget figures are the quantities of materials purchased in that a part of arms imports were paid in oil supplies.
8. All figures relative to the Libyan armed forces are taken from The Military Balance by IISS of London, published annually.
9. In mid-1978, it was estimated that of the approximately 559,000 men between the ages of 15 and 49, approximately 327,000 were probably suitable to serve in the military. See H.D. Nelson, ed., op. cit., p. 252.
10. See Paul Balta, La Libye ou le defi permanent. Vers le "peuple en armes" Le Monde, Dec. 28-29, 1980.
11. See Keesing's Contemporary Archives, Sept. 1983, p. 32413.
12. See Middle East Economic digest, Dec. 17, 1982, p. 58.
13. Qaddafi's decision was officially approved at the GPC's meeting of March 1-2, 1979. See Keesing's Contemporary Archives, June 15, 1979, p. 29665.
14. See Middle East Economic Digest, April 29, 1983, p. 34.
15. Concerning the accusations against Libya of the governments of Dominica and Saint Lucia of having supplied opposition movements with money and terrorist training, see Keesing's Contemporary Archives, Vol. XXX, January 1983, p. 32621.

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(4)

**CONFLIT ISRAELO-ARABE ET
PUISANCES LATINO-MEDITERRANEENNES**

Louis-Jean DUCLOS
C.E.R.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE
Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chèvreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30

"Ombilic" ou "encoignure" du monde ? La terre dite "Sainte" que se dispute le conflit israélo-arabe serait-elle donc au centre de la plupart des tensions de notre temps, comme le signifie la pierre sculptée placée par nos ancêtres constantiniens sous le dôme du Saint-sépulcre (1) ? Ou ne serait-elle que le cul-de-sac d'affrontements bien circonscrits comme le suggère la formule prosaïque d'un ancien ministre des Affaires étrangères français (2) ? Ainsi, selon ces points de vue, la marche des affaires du monde en général et de nos pays latino-méditerranéens en particulier dépendraient étroitement de la lutte bientôt séculaire du sionisme et de l'Orient arabe ou bien elle lui serait au contraire indifférente.

Par trois fois en tout cas les bouffées paroxystiques du conflit israélo-arabe ont ébranlé l'édifice pesant et compliqué de l'équilibre est-ouest (1956, 1967, 1973). Plus spécifiquement la France et l'Italie ont été exposées à leur corps défendant à des représailles pétrolières arabes, aux éclaboussures d'un combat terroriste clandestin et à des tensions diplomatiques et politiques résultant de situations dont elles ne pouvaient être tenues pour

(1) L'"Ombilikos"

(2) Gabriel HANOTAUX, Regards sur l'Egypte et la Palestine, Paris, Plon, 1929, p. 191.

responsables (3), quoiqu'en ait dit après tant d'autres Georges Abdallah Ibrahim (4). Ces deux pays ont même été amenés à prendre le risque de démonstrations militaires limitées (5).

Ces inconvénients manifestent la nuisance d'un conflit dans lequel les protagonistes s'efforcent inlassablement d'entraîner les tiers bien au delà de leurs intérêts propres. Les riverains du nord de la Méditerranée figureraient-ils ainsi, du fait de leur proximité géographique, parmi les premiers sollicités et parmi les plus exposés à d'éventuelles retombées ?

Pour tenter de répondre à cette question nous examinerons successivement la nature et le contenu de cette sollicitation (I) puis ses modalités (II).

I. La sollicitation des Tiers : son contenu

Bardés de légitimités éclatantes, les protagonistes du conflit israélo-arabe, citant la morale, le droit et l'intérêt, somment les tiers de prendre parti. Ils ont en effet de ceux-ci le plus grand besoin. Parti de rien le sionisme politique n'a longtemps été fort que de la puissance et des faiblesses d'autrui. Il n'est encore aujourd'hui que partiellement autarcique. Ses vis-à-vis arabes émergeant de la

- (3) Notamment entre l'Italie et les Etats-Unis après le détournement de l'"Achille Lauro" (7/10/1985).
- (4) Chef présumé des "Fractions Armées Révolutionnaires Libanaises" (FARL) prétendument en lutte contre Israël, les Etats-Unis et leurs "complices", condamné à Paris, le 28/02/87
- (5) Vr. participation de contingents français et italien aux "Forces Multinationales au Liban (août 1982 - mars 1984) et à la "Force Multinationale et Observateurs" au Sinaï (depuis août 1981).

tutelle coloniale dans un état de durable faiblesse, n'ont cessé, dès les premiers revers, de ne concevoir leur salut qu'à travers l'intervention extérieure.

L'appel aux tiers est donc une constante du conflit israélo-arabe. Les plus puissants, les Etats-Unis et l'Union soviétique, de toute façon intéressés du point de vue de leur stratégie globale, sont aussi les plus sollicités, mais les proches par la géographie, l'histoire, voire la sociologie politique, comme l'Italie et la France sont également courtisées, sermonnées, et sanctionnées.

Requête en légitimation

Demandeurs en légitimation disqualifiant du même coup la cause de l'autre et l'autre lui-même, ainsi qu'en soutien diplomatique, assistance militaire et aide économique sans partage avec ceux d'en face, tels se présentent Israël et ses adversaires arabes à l'égard des tiers.

On peut faire remonter la première de ces exigences aux origines mêmes du conflit. Elle renvoie en effet, dans une perspective laïque exclusive de toute invocation de la Bible, au droit des peuples à l'autodétermination. Pour les uns, ce droit légitime l'existence d'un Etat juif et pour les autres celui de s'opposer à sa présence chez soi. Il s'agit en somme d'une option à somme nulle de la réponse à laquelle on attend non seulement du réconfort pour soi mais la déroute légale du contestataire d'en-face, ce qui au plan diplomatique n'est pas sans intérêt.

Dans la pratique cependant l'incompatibilité de ces deux "légitimités" ne gêne pas trop les acteurs internationaux qui ne sont pas chargés de dire le droit objectif. Il est vrai aussi que ceux-ci n'ont été invités à se prononcer sur ces allégations de légitimité contradictoires qu'avec un grand décalage temporel. Alors qu'un droit d'Israël à (re)naître lui a été reconnu "ab ovo" par la communauté internationale des années vingt (6) ce n'est qu'un demi-siècle plus tard qu'est formulée dans le cadre de l'ONU une argumentation cohérente des droits opposés de la partie arabe. C'est en effet bien après la décision de l'organisation internationale pour le partage de la Palestine (7) et le refus arabe d'y souscrire qu'est adoptée la résolution n° 3236 (22/11/74) sur les "droits inaliénables du peuple palestinien", y compris celui à l'"autodétermination", liée par ailleurs à la représentativité de l'OLP (8). Quelques années plus tard les Etats membres de la CEE reprennent la formule à leur compte dans la fameuse déclaration de Venise (13/06/80).

Quelle que soit l'importance théorique capitale que revêt dans ce débat juridique le concept de "peuple palestinien" auquel tiennent tant les Arabes et qu'Israéliens et Américains écartent avec une passion égale, et pour cause, les parties antagonistes ont évité, sauf exception, l'alternative du "eux-ou-nous" de sorte qu'à Paris comme à

- (6) Mandat de la Société des Nations en vue de la création d'un "foyer national" juif en Palestine (24/07/1922).
- (7) Résolution n° 181 du 29/11/1947.
- (8) Pour une analyse bien argumentée du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, on peut lire, entre autres : Roberto MESA, "les fondements historiques et juridiques du droit à l'auto-détermination du peuple palestinien", in Hans KOCHLER ed. The legal aspects of the Palestine problem, Wien, Wilhelm Braumüller, 1981, pp. 67 sq.

Rome coexistent sans drame, au prix de quelques précautions protocolaires, diplomates israéliens et représentants de l'OLP. Ceux-ci, réalistes, savent bien que la partie se joue sur le plan plus pratique de la diplomatie concrète.

L'enrôlement diplomatique

Renonçant donc à exiger des tiers qu'ils rompent avec son ennemi, chaque partie tend à maximiser ses propres relations avec les tiers en question tout en évitant une dépendance excessive ; elle vise corrélativement à l'isolement diplomatique de l'adversaire. Du fait de la polarisation persistante du système international, Moscou et Washington occupent ici le devant de la scène. En raison de leur rivalité historique mais aussi de leur concertation, leur intervention entraîne la prolongation du conflit en même temps que sa limitation. Notons que la sub-belligérance chronique qui en résulte répond assez bien à l'état d'esprit des radicaux des deux bords, trop faibles aujourd'hui pour atteindre des objectifs qu'ils se réservent pour demain (9). Rappelons aussi que, tendant au maintien du statu quo, cet état de choses est favorable à Israël.

Il y a donc lieu de distinguer la diplomatie de crise et la diplomatie courante. La première relève du "téléphone rouge" direct Kremlin - Maison blanche, et de l'envoi d'émissaires aussi discrets qu'extraordinaire ; la marge d'intervention des autres tiers est alors nulle : celle des belligérants est limitée. En dernière analyse, ceux-ci n'ont qu'à obtempérer, fut-ce en trainant les pieds. Ces mécanismes complexes mais fiables ont démontré leur efficacité en octobre 1973 mais non en 1982 où le régime brejnevien finissant laisse le champ libre aux israélo-américains.

(9) Ceux que nous avons qualifiés ailleurs de "visionnaires optimistes" par opposition aux "réalistes pessimistes". Notes & Etudes Documentaires. Le conflit israélo-arabe t. 2 : 1974-1984. La documentation française, 1985, p. 6.

Hors ces moments critiques les objectifs israélo-arabes de la diplomatie courante vise à produire des effets dans le domaine des relations bilatérales. Visant essentiellement un effet d'annonce, la rupture des relations diplomatiques soviéto-israéliennes (1967), le traité de défense mutuelle israélo-américains (1952) complété ultérieurement par des dispositions de "coopération stratégique" (nov. 1981), "le traité d'amitié et de coopération" syro-soviétique (oct. 1980) n'exprime guère plus qu'un état d'esprit et des options de principe. Si peu compromettantes que soient ces dernières on observera qu'aucune puissance moyenne ne s'est aventurée dans de telles voies quels qu'aient été les préjudices subis ou les avantages escomptés, après la fermeture du canal de Suez par exemple (1967-1974) ou l'occupation israélienne de Beyrouth (sept. 1982). Demi-échec et demie victoire des belligérants cette abstention en dit long sur l'effacement de l'Europe dans la région.

Individuellement de peu de poids, les pays tiers retrouvent cependant quelqu'intérêt pour les acteurs régionaux dans le cadre de ce qu'on pourrait appeler la diplomatie d'assemblée. Un vote au sein d'institutions internationales n'est pas totalement négligeable, notamment à l'ONU, celui d'un membre permanent du Conseil de Sécurité comme la France. Aussi justifie-t-elle quelques égards bien qu'on se garde d'oublier qu'ici, en matière de veto, il suffit de pouvoir compter respectivement et inversement sur Washington et sur Moscou (10)

(10) Les initiatives françaises se sont souvent heurtées aux réactions négatives des super-grands : la "concertation à quatre", aux réticences des deux (1969) ; le projet de résolution franco-égyptien, à la perspective d'un veto américain (2/7/1982) ; projet de résolution relative aux forces de l'ONU au Liban, au veto soviétique (29/02/84).

Sollicitée la France ne le sera pas moins, ainsi que l'Italie, dans le cadre des instances communautaires européennes. Paris et Rome le seront même à un double titre : en considération de leur poids relatif propre et en tant que puissances méditerranéennes. Sur ce point gardons-nous de confondre : il ne s'agit d'interférences stratégiques entre le conflit lui-même et les intérêts de l'ouest méditerranéen mais d'une certaine familiarité historique euro-arabe transméditerranéenne. Avocats supposés des droits arabo-palestiniens et contrepoids des tendances pro-sionistes des Européens du Nord, à ce double titre, la France et l'Italie font de la part d'Israël et des Arabes l'objet d'attentions particulières. Ceci dit l'intérêt de cette compétition diplomatique reste faible si elle ne finit par produire des effets plus concrets.

Alliances logistiques et diversification

Les plus importants de ceux-ci, pour des nations virtuellement en guerre sont le renforcement relatif de leurs capacités militaires respectives. Israël voyant quant à lui dans le maintien de sa supériorité la garantie d'un statu quo qui lui est favorable, ses voisins arabes cherchent au contraire à l'atténuer dans une perspective stratégique a priori, sinon de revanche, au moins de "containment" et parce que, de toute façon, à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs frontières, ils n'ont pas qu'Israël comme ennemi potentiel.

Entraîner sur le champ de bataille des alliés plus forts et plus nombreux que ceux d'en face a souvent représenté pour les parties au conflit une sorte d'idéal stratégique. On s'y est essayé ; on a même réussi : ainsi l'agression israélo-franco-britannique de Suez (1956) ; ainsi Nasser réussissant à engager l'aviation soviétique dans la zone du Canal en juillet 1970. Cette hypothèse n'est cependant plus actuellement envisageable. Par contre le développement des alliances logistiques restent à l'ordre du jour.

Les budgets de défense donnent une idée de la demande des protagonistes du conflit en biens militaires. Ils se sont élevés en 1986 à \$ 5,4 milliards pour Israël, 3,6 (estimation) pour la Syrie, 0,7 pour la Jordanie, 17,7 pour l'Arabie saoudite, 5,2 pour l'Egypte (11). Les productions nationales étant loin de satisfaire aux demandes des états-majors, chaque pays fait largement appel aux ressources du commerce international dans les statistiques duquel la France et l'Italie apparaissent aux 3ème et 4ème rangs des exportateurs d'armes vers le Tiers monde (13,3 % et 5,5 % pour la période 1981-85), talonnées par la Grande-Bretagne (4,9 %) et la R.F.A., pour ne rien dire de nouveaux venus comme l'Espagne ou le Brésil (12). Ces taux restent faibles notamment si on les compare à ceux des Etats-Unis et de l'Union soviétique malgré leur sensible recul (de 69 % en 1978-82 à 59 % en 1981-85). Elle ne concerne qu'une clientèle arabe à l'exclusion totale d'Israël.

A première vue l'embargo pratiqué par les Français à compter de 1967-69, puis par les autres Européens reste encore en vigueur sans que Jérusalem fasse rien pour le remettre en cause. Il en est même satisfait. Il a entraîné naguère et conforte aujourd'hui un couplage israélo-américain d'une ampleur et d'une intimité inégalées tant en ce qui concerne la fourniture de matériels prêts pour l'emploi que le transfert de technologie et de composants nécessaires au développement d'une industrie nationale de l'armement. La situation ainsi créée paraît plus avantageuse aux dirigeants israéliens que d'avoir affaire à

(11) Source : The Military Balance 1986-1987, London, The international Institute for strategic studies, 1986.

(12) Source : Sipri Yearbook 1986, Oxford, Oxford University Press, 1986.

une pluralité d'interlocuteurs de second ordre, fussent-ils bien disposés : stratégiquement, l'engagement américain sert à maintenir Moscou à l'écart du champ de bataille et garantit la sûreté des approvisionnements notamment en temps de guerre ; techniquement, l'unité de fournisseur permet l'homogénéisation de l'instruction et de la maintenance ; financièrement, l'intervention d'un partenaire si bien intentionné et au dollar si facile escamote les inconvénients d'une impécuniosité chronique. Politiquement, enfin, l'embargo européen à l'encontre d'Israël sert à celui-ci d'argument opposable aux ventes d'armes occidentales aux Etats arabes de la région.

Or ceux-ci, précisément, à l'inverse de Jérusalem, sont tous demandeurs en assistance militaire européenne. Elle leur semble une alternative aux inconvénients d'un duopole des deux super-puissances : soit d'une part la lourdeur, les ambiguïtés et les limites de la coopération soviétique ; d'autre part, l'hypothèque israélienne que font peser les lobbies sionistes sur la politique militaire américaine dans le Moyen-Orient. Les capacités industrielles et l'indépendance politique relative de la France et de l'Italie ouvrent à cet égard des perspectives intéressantes.

Laissant de côté l'Irak dont les besoins militaires n'ont pas grand chose à voir pour le moment avec une compétition israélo-arabe, on voit que la part du matériel français est importante dans l'armement de l'Egypte, de l'Arabie saoudite et de la Jordanie, 2ème, 6ème et 9ème importateurs d'armes du Tiers-Monde (10,3 %, 5,5 % et 2,5 % en 1981-85). Un tiers en effet des avions de combat égyptiens et jordaniens sont de fabrication française (Mirage et Alpha-jet) de même qu'un tiers des chars de combat saoudiens (AMX 30). On peut également ajouter que 90 "mirages" sont encore théoriquement en service dans l'aviation libyenne.

A l'exclusion d'une tradition ancienne de coopération avec Tripoli (17 Aeritalia sur 93 avions de transport, 4 ou 8 corvettes (11)), la fourniture de matériels italiens est moins importante, mais semble susceptible de développements substantiels . Rome est d'ores et déjà intéressé à la commande saoudienne (sept.1985) de 72 "Tornado", avions polyvalents anglo-italo-ouest allemands, tandis que ses exportations d'hélicoptères font l'objet d'une activité remarquée : en Egypte, un appareil sur sept a été fabriqué en Italie (sous license) contre un sur trois de fabrication française à noter enfin une commande syrienne de 36 unités. Elle viendrait s'ajouter aux 35 "Gazelles" français qui s'y trouvent déjà (contre 203 soviétiques) et aux 15 autres dont la livraison est en projet (11 & 12).

Que le fournisseur principal soit américain ou soviétique, la volonté de diversification des importateurs d'armes arabes doit être relativisée. Du côté des clients de l'Amérique elle est certes stimulée par les rebuffades du Congrès, mais d'un autre côté il semble à certains que se montrer complaisant à l'égard de Washington vaut assurance contre des initiatives israéliennes intempestives. Du côté de l'alliance soviétique, les positions de Damas rappellent celles d'Israël à l'égard des Etats-Unis. Certes la dépendance militaire de la Syrie, 3ème importateur mondial d'armement et 2ème client de l'URSS dans le Tiers-monde (entre l'Irak et l'Inde, 1981-85) (12) est absolue mais en revanche, le soutien soviétique, face à l'entente israélo-américaine est le seul qui d'un point de vue stratégique ait un effet dissuasif à peu près plausible. Il est également le seul qui soit compatible avec les difficultés économiques de Damas (13). D'un point de vue politico-idéologique enfin les dirigeants syriens

(13). Le Kremlin n'est-il pas le "père Noël" militaire des pays désargentés ? 21,7 % des exportations soviétiques étaient destinées en 1981-85 à 19 pays à bas revenu "per capita" (définition Banque Mondiale). Cf. SIPRI YEAR BOOK.

apprécient plus subtilement que l'engagement soviétique remplisse leurs arsenaux d'un armement prestigieux mais prive en même temps le gouvernement de l'embarassante liberté de s'en servir à mauvais escient.

Les objectifs de diversification des importations d'armes au Moyen-Orient sont donc limités. Il ne prétendent pas en particulier modifier cela seul qui compte dans l'équilibre militaire régional : l'assistance des super-Grands à Israël et à la Syrie. Pour le reste c'est la fausse guerre des "listes noires". Si l'embargo contre Israël fonctionne bien ce n'est pas plus pour complaire aux Arabes et aux opinions "de gauche" des démocraties exportatrices que parce que Jérusalem n'y voit pas d'inconvénients sérieux. Quant aux livraisons d'armes limitées effectuées ici ou là au profit de destinataires arabes, les Israéliens en prennent aussi leur parti : le pire serait de leur point de vue que les destinataires échappent en ce domaine au contrôle de Washington et de Moscou dont les patronages produisent des effets incontestablement stabilisateurs à partir du moment où ils'affrontent dans un cadre inter-étatique bien balisé.

Une fois assuré le maintien d'une supériorité militaire israélienne incontestable sans être toutefois outrancière, la gestion conflictuelle-consensuelle des rapports de forces régionaux par les Etats-Unis et l'Union soviétique laisse le champ libre à des concurrences soumises aux lois ordinaires du marché.

La course aux faveurs économiques

Au delà du volontarisme stratégique des acteurs du conflit sous le contrôle limité mais résolu des super puissances, l'économie de la région, une fois tribut payé à la chose militaire garde une autonomie

certaine. Elle le doit essentiellement à la non-concurrence des produits proposés, et aux ressources alternatives du marché. (14).

A l'exportation en effet l'offre des produits agricoles et manufacturés israéliens, miniers et pétroliers arabes, n'entrent pas en compétition. La dépendance des acheteurs elle-même par produit est nulle ou relative : on peut toujours acheter des mandarines et des diamants taillés ailleurs qu'en Israël ; quant aux Européens, importateurs obligés de produits pétroliers, (14) n'ont-ils pas le choix entre plusieurs fournisseurs arabes et, pour un temps du moins, non arabes ? Ainsi, préférences algériennes, saoudiennes ou irakiennes pour la France, étendues au Koweit et surtout à la Libye pour l'Italie, sont interchangeables au fil des ans sans que les tensions arabo-israéliennes y paraissent jouer un rôle. Celles-ci, sauf accident, n'empêchent pas les sociétés opératrices françaises (CFP, Elf-Erap) et italiennes (ENI), ni américaines au autres d'ailleurs, de poursuivre leur activité. Elles le font dans les conditions parfois curieuses : telle l'ENI, exploitant de 1967 à 1975 les pétroles du Sinaï occupé pour le compte de l'Egypte au profit d'Israël !

Les armes mises à part, les importations du Moyen Orient ont peu à voir avec le conflit, ni même avec la Méditerranée. Elles résultent en partie de vieilles habitudes historiques et culturelles (France-Algérie, Italie-Libye), mais bien plus, d'offres et de demandes, donc de prix. Cette non concurrence économique israélo-arabe ne devrait cependant pas résister indéfiniment à un développement agricole et industriel des pays arabes ainsi qu'à une

(14). Echanges commerciaux de la France et de l'Italie avec Israël et ses voisins en 1985 en m. \$ 1985 (source MEED)

	Israël	Egypte	Jordanie	Syrie	Total M. 0;
France	Exportation	306	998	109	213 10 288
	Importation	313	426	16	133 10 144
Italie	Exportation	419	965	239	254 10 447
	Importation	274	1601	57	201 15 310

diminution de la part du pétrole dans leur commerce extérieur. L'avance prise alors par Jérusalem sur les marchés industriels américains et auprès des importateurs européens de produits industriels agricoles méditerranéens sera alors disputée par les états arabes.

Du côté américain ceux-ci s'efforceront alors mais sans doute en vain, de bénéficier des avantages d'une union douanière dans laquelle Jérusalem a déjà été inclus. Vers l'Europe l'attribution d'une part de marché constitue d'ores et déjà un objectif pour la poursuite duquel la France et l'Italie sont tout particulièrement sollicitées. Pris entre les inclinations pro-israéliennes des Etats du nord de l'Europe et une tradition post-coloniale propre plutôt pro-arabe, Paris et Rome ont réussi jusqu'à présent à faire prévaloir des solutions d'autant plus équilibrées qu'elles n'alliaient pas sans sacrifice pour leurs propres productions, ni pour celles de l'Espagne et de la Grèce.

Cette course aux faveurs de toute nature relève des banalités de la compétition internationale et le conflit israélo-arabe en tant que tel ne la surdétermine guère. L'essentiel, soit la gestion de l'équilibre militaire, étant "dubpolisé" par Washington et par Moscou, la sollicitation des puissances moyennes revêt un caractère plus déclamatoire que réel. Celles-ci, surtout, ne voient guère d'intérêt à s'impliquer dans un litige où il y a plus de coups à recevoir que de profits à tirer à partir du moment où sont préservés les deux enjeux mondiaux de la région : l'approvisionnement pétrolier et l'utilisation du canal de Suez. Sur-concernées si l'on peut dire par la localisation méditerranéenne de celui-ci et du débouché de 5 oléoducs transnationaux pour l'évacuation des bruts du Golfe arabo-persique, la France et l'Italie sont particulièrement peu désireuses de ressusciter les menaces qui ont naguère peser sur ces enjeux et devant lesquelles elles ont le souvenir d'avoir été totalement désarmées.

L'oublieraient-elles, les protagonistes du conflit leur rappeleraient l'urgente opportunité d'adopter un profil bas : en vue de la perpétuation d'un statu quo qui offre, faute de mieux, aux dirigeants du Moyen-Orient leur seule base d'accord.

II - La manipulation des tiers : ses limites

Mise à contribution ou rappel à l'ordre des tiers requièrent de la part des protagonistes du conflit israélo-arabe une certaine ingéniosité. Après tout, la stabilisation de l'Etat juif dans les frontières reconnues n'est vitale ou mortelle pour personne hors Israël et les Palestiniens. Il faudra donc déployer à l'égard des chancelleries et, éventuellement, des opinions étrangères un large éventail de moyens qui vont des plus subtils aux moins délicats. Ceux-ci font aussi bien appel à la "culture" religieuse qu'au sentiment humanitaire, à la référence stratégique qu'à l'intérêt économique, à la sanction électorale qu'au châtiment physique.

Les clauses de conscience

Outre le plaidoyer juridique dont on a vu qu'il était inopérant, les moyens de légitimation de la cause israélienne relèvent de la manipulation d'un inconscient culturel imprégné d'images bibliques et de souvenirs historiques récents dominés par les horreurs de l'extermination nazie. Face au profond enracinement des identifications judéo-chrétiennes et à la charge émotionnelle de l'"Holocauste" hitlérien, les musulmans arabes et les palestiniens en particulier, se trouvent bien démunis. Que pèse en effet la référence abrahamique des premiers, fils du fils de l'esclave (15) renvoyé dès l'aurore des temps ismaïliens aux disgrâces du désert? Qu'est dérisoire l'exil miséreux ou doré des réfugiés palestiniens qui ne sont guère massacrés que par leurs frères, au regard du génocide de six millions de juifs européens !

Certes, l'impact de ces arguments très subjectifs varie selon les publics. Les sociétés protestantes, plus immédiatement familiarisées avec l'Ancien Testament, seront les plus promptes à confondre l'Israël d'aujourd'hui avec l'Etat hébreu d'avant-hier et à se prêter aux agissements du premier une légitimité automatique au nom de son élection providentielle. Les catholiques, en revanche, dont les enseignements d'"histoire sainte" ont toujours été sous contrôle de la hiérarchie romaine, se montrent plus réservés notamment en ce qui concerne la pérennité de la "mission" messianique d'Israël. Cependant, demeure la rémanence des images : ainsi, celle du jeune David affrontant un gigantesque et inhumain Goliath philiste-palestinien. Tout en se gardant d'éventuelles confusions dogmatiques qui font horreur au judaïsme, Israël ne se fait pas faute d'entretenir ces identifications hâties auxquelles, croit-on

(15) Gen. XXI, 9-21.

pouvoir noter, on résisterait plutôt mieux en Italie qu'en France à cause d'une tradition cléricale conservatrice plus forte.

Un triomphe du sionisme interprété comme une réparation de l'Holocauste et comme une prévention contre les retours de l'antisémitisme ne s'impose pas non plus partout avec la même force. On y sera d'autant plus sensible que, proche des victimes du nazisme par la parenté ou une culture supposée, on se fera des Arabes palestiniens, sur le dos desquels se trouve transférée la charge de la réparation, une idée vague, abstraite et négative. Alors que tout juif, en évoquant le martyre de son peuple, est à même de recourir à une intimidation difficile à surmonter pour un non-juif, les voix arabes se perdent qui protestent n'avoir pas eu de part au crime, ce qui est vrai et ne s'être jamais montré antisémite, ce qui est faux. A cet égard, les Américains et leurs Alliés euro-méditerranéens sont différents : la communauté juive d'outre-Atlantique entraîne à sa suite l'opinion générale, une longue familiarité euro-arabe transméditerranéenne prémunit au contraire la France et l'Italie contre d'excessives simplifications.

Il semble cependant qu'on soit plus sensible à Paris qu'à Rome au reproche d'antisémitisme que suscite toute critique d'Israël et du sionisme. Plusieurs explications de cette différence peuvent être avancées à titre d'hypothèses : une communauté juive française mieux placée et plus ardemment sioniste en dramatise la formulation ; il touche plus de ce côté-ci des Alpes parce qu'on y est pas tout à fait sûr d'avoir exorcisé les démons anti-dreyfusards qui ont davantage épargné l'Italie ; la classe politique française serait plus influencée qu'il n'y paraît par la social-démocratie européenne traditionnellement liée au sionisme travailliste.

La mobilisation des intérêts

Non contentes de jouer du sentiment religieux, humanitaire ou politique, les parties au conflit ne se font pas faute non plus de faire miroiter les intérêts stratégiques et économiques en jeu, dont chacun prétend être le garant contre les malversations d'en face.

Là encore, Israël tient la vedette en faisant identifier par ses propagandistes son combat au "containment" de l'Union soviétique, à la défense des valeurs de l'Occident judéo-chrétien, à la lutte anti-terroriste et à la sécurité des approvisionnements pétroliers. Nasser naguère, Assad aujourd'hui

et Yasser Arafat par-dessus le marché, symbolique et dépourvu ne seraient que les fourriers de l'impérialisme soviétique. L'argument porte incontestablement au Pentagone qui, soucieux des fragilités turques et du "vide" iranien, pressé de récompenser Jérusalem de l'évacuation du Sinaï, déçu de n'avoir pu faire agréer son projet de "consensus stratégique" israélo-arabe vieux d'un quart de siècle (16), accorde aux Israéliens un engagement de "coopération stratégique"(17) dont le détail n'est évidemment pas connu. Mais les Européens, et d'abord Paris et Rome, restent à cet égard beaucoup plus réticents, d'abord parce que, une fois de plus, ils ne sont guère sollicités et parce qu'ils considèrent surtout que le cadre adéquat d'une défense anti-soviétique est bien plus l'OTAN qu'une alliance israélienne et qu'il importe de ne pas mélanger les deux niveaux.

L'évocation du péril soviétique, au demeurant n'est pas une exclusivité israélo-américaine. Les "modérés" arabes ne se font pas faute d'y recourir en vue de démontrer tout au contraire qu'un soutien inconsidéré d'Israël, annexioniste comme il est, recule l'heure de la paix, entretient les rancœurs arabes et favorise la pénétration communiste de sorte que, c'est eux qu'il convient d'aider, non Jérusalem. Le refus de l'idée même de paix par maints pro-Soviétiques locaux, en accord, dit-on en face, avec les arrières-pensées du Kremlin, semble corroborer une thèse que son simplisme, observons-le au passage, destine plus à l'opinion publique qu'aux froides analyses des gouvernements.

Défendant les "valeurs occidentales" ou les compromettant, Israël ferait aussi l'un et l'autre selon les points de vue à l'égard de l'Islamisme, cet épouvantail abusif de nos sociétés contemporaines occidentales. On observera qu'en ce domaine, Jérusalem se montre discret. Personne en effet n'a jusqu'à présent proposé, en Israël ou ailleurs, un modèle politique anti-islamiste cohérent ; celui-ci, de surcroît, intéresse assez peu le grand Allié américain qui y voit plutôt, de Jakarta à Ankara, en passant par Mehrabad, un bon préventif de la soviétisation ; les stratèges israéliens enfin qui voient à juste titre leur ennemi principal dans un nationalisme arabe modernisateur, ne peuvent qu'apprécier tout ce qui, comme l'Islamisme, l'affaiblit, le dilue et l'entraîne dans la régression technique.

Dans ces conditions, on comprend que ces mêmes Arabes modérés qui tentaient de dénoncer dans le radicalisme israélien, le fourrier de l'influence

(16) Présenté par le Secrétaire d'Etat W. Haig en avril 1981, il rappelle les tentatives Eisenhower-Dulles de mobilisation moyen-orientale anti-soviétique des années 50.

(17) Début 1982 et mars 1984 (Military balance 1986)

soviétique, échoue à accréditer l'idée d'une relation directe entre la virulence d'un islamisme anti-occidental, anti-israélien, voire anti-sémité sans cesse renaissant et la politique de Jérusalem. Les opinions européennes, particulièrement, en France inversent plutôt le sens de ce message : se défiant d'une immigration musulmane parcourue de courants intégristes, elle voit dans l'une de leurs cibles préférées, Israël, un allié naturel.

Israël aux avant postes de l'Occident face au communisme et à l'islamisme jouerait ainsi dans l'esprit de certains un rôle positif pour la protection des intérêts pétroliers occidentaux au Moyen-Orient. On ne saurait souscrire à cette proposition : pour qu'il en soit ainsi, il faudrait qu'Israël accepte de jouer un rôle de gendarme régional pour le compte d'autrui, ce qui n'est pas son genre ; qu'il en est la capacité, ce qui est douteux ; que le remède n'entraîne pas de conséquences pires que le mal, ce qu'on peut craindre. Pourrait-il à tout le moins servir de base-relai pour l'intervention d'une armada euro-américaine ? Rien dans le passé ne permet de conforter cette hypothèse qui, dans l'état actuel des techniques aero-navales et des facilités stratégiques dont disposent les Etats-Unis, paraît superflue.

L'analyse inverse, fort répandue elle aussi, dénonçant dans la politique israélienne globalement soutenue par l'Occident un facteur de défiance arabe à l'égard de celui-ci est apparemment plus fondée. Mais là encore, l'expérience prouve que les menaces abondamment proférées à l'encontre des intérêts occidentaux au nom de l'amalgame accusateur "impérialisme-sionisme-réaction" n'ont pas été suivis d'effets. Néanmoins - et c'est alors au tour d'Israël et de ses supporters d'accuser - elles n'auraient pas peu contribué, des "sept soeurs" la CFP et d'Elf Erap à l'ENI, à susciter sur la scène politique occidentale des lobbies pétroliers pro-arabes rien moins qu'indulgents à l'égard d'Israël. Il est pourtant caricatural de réduire à l'attrait de la "soupe" pétrolière () les distances prises à l'égard d'Israël par de Gaulle en 1967 ou la déclaration européenne pro-palestinienne de Venise de 1980. Il n'en reste pas moins qu'à défaut de séduire, les parties au conflit israélo-arabe, pour autant qu'elles le peuvent, sont toute disposées à punir les tiers qui selon leurs critères se montreraient par trop inamicaux à leur endroit.

(18) qu'Irène ERRERA-HOECHSTETTER appelle plus élégamment "la politique énergétique de la 5^e république". "La politique française au Moyen-Orient" in Samy Cohen et M.C. Smouts (sans la direction de). La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing.

Le Châtiment arabe

Au jeu des sanctions les Arabes sont les plus voyants sinon les plus efficaces tant dans le maniement des armes économiques que de la violence pure. C'est ainsi que boycott , ruptures d'approvisionnements pétroliers, et terrorisme, censés chatier des comportements par trop pro-israéliens, n'ont que peu altéré, quoiqu'on en dise à Jérusalem, le soutien de l'Occident à Israël.

Pratiqué dès avant 1948, avec la mise en quarantaine du "Yichouv" (19) le boycott des produits israéliens (boycott primaire) puis à compter de 1951, l'inscription sur une "liste noire" de tous les opérateurs engagés en Israël (boycott secondaire) font partie de la politique officielle des Etats membres de la Ligue arabe,(19) (20), mais non plus de l'Egypte (1979). Cependant, l'application de la règle, administrée par le "Bureau du boycott" de Damas connaît en réalité de nombreux accommodements ainsi qu'en témoignent le passage de part et d'autre du Jourdain des marchandises, des personnes et des fonds, ainsi que le maintien des liens commerciaux des pays arabes avec maintes firmes, multinationales ou non, déjà engagées en Israël, tant à titre civil qu'à celui des fournitures militaires. Autant dire que le boycott secondaire, le seul qui touche les tiers, ne fonctionne qu'en considération des opportunités du moment. Il n'a pas empêché les exportations israéliennes d'atteindre en 1985 6,256 milliards de \$ (21)(100 fois plus qu'en 1960 en dollars courants) et a plutôt stimulé le développement des infrastructures économiques et sociales nationales dans une perspective autarcique. L'échec patent du boycott arabe n'a naturellement pas empêché Jérusalem de le dénoncer et de faire honte à la pusillanimité de ceux qu'il intimide et

(19) Terme hébreu désignant la colonie juive de la Palestine mandataire.

(20) Sur le boycott anti-israélien, voir Shalom Shirman, "le boycott arabe d'Israël : les limites de l'arme économique" Maghreb-Machrek, 108, avril-mai-juin 1985, pp. 66-71.

(21) Dans lesquelles la France et l'Italie n'apparaissent respectivement que pour 4,2% et 4% (11,3% et 10,7% des exportations israéliennes vers la CEE). Source : Statistical abstract of Israël 1986.

conduit à la pratique d'un boycott volontaire propre à amadouer les détenteurs de tant de pétrole et de pétro-dollars !

L'"arme du pétrole" est en effet un épouvantail qui a eu son heure de célébrité. Utilisée avant la lettre, par Nasser qui maintient le blocus du Canal de Suez après juin 1967, elle frappe d'abord l'Italie et la France vers lesquelles transitaient respectivement à l'époque 50 et 24 millions de tonnes de pétrole (1966). Ce sont elles aussi, parmi les principaux usagers, dont les routes vers le Golfe arabo-persique ont connu du fait de la fermeture de la voie d'eau les plus grands allongements : 120 % et 100 % (22). Ce sera cependant la seule fois où la situation méditerranéenne des deux pays aura impliqué une vulnérabilité particulière aux retombées du conflit israélo-arabe. La parade sera au demeurant vite trouvée qui consistera à accélérer le développement des capacités de transport et de stockage.

L'"arme pétrolière" proprement dite est mise en oeuvre en octobre 1973 : visant à la suspension des livraisons d'hydrocarbures, elle aurait pu être efficace quoique non sans risque, si une application progressive (5 % par mois) n'en avait fait, comme on a dit par la suite, un "simulacre". L'augmentation des prix en tout cas fut bien réelle, ce qui eut pour effet, en augmentant la masse des pétro-dollars de développer les échanges commerciaux des pays producteurs et tout d'abord de l'Arabie saoudite avec les fournisseurs de biens industriels. D'arme du pétrole, il n'est aujourd'hui plus question (23). Bien au contraire, en période de pléthore, il suffirait de mettre en quarantaine les mauvais élèves de la classe pétrolière pour les plonger dans des difficultés considérables. L'exemple libyen montre toutefois qu'on est pas prêt de s'y résoudre.

(22) Cf. notre étude "conséquences de la fermeture du canal de Suez" Revue de Défense Nationale. Mars 1968. pp. 440-507. Les principaux usagers étaient en 1966 : l'Italie (45,6 m. tonnes), la Grande-Bretagne (31,6 m. tonnes) et la France (28,3 m. tonnes).

(23) Cf. Pierre TERZIAN. "L'arme pétrolière arabe : une comparaison 1973-1985, Maghreb-Machrek, 108, Avril-Mai-Juin 1985. pp. 60-65.

Troisième châtiment qu'après boycott et embargo pétrolier il n'arrive que des combattants arabes infligent aux très "inamicaux" : le terrorisme. Le rattachement de ce phénomène au conflit israélo-arabe n'est pas simple et c'est à juste titre qu'on parle plus volontiers de terrorisme international. Certes, les cibles en sont parfois israéliennes (mais rarement en Israël) ou seulement juives. Mais l'affrontement israélo-arabe proprement dit, n'est qu'un aspect d'une lutte dérisoire et planétaire aux imbrications internationales technico-politiques et, aux confusions idéologiques multiples. Que cette contestation pluridimensionnelle d'un ordre international occidental, capitaliste, technicien et discriminatoire soit orientée par des activistes palestiniens en surnombre contre Israël auquel ils imputent leur malheur, comment s'en étonner ? Jérusalem n'est d'ailleurs pas le dernier à s'auto-désigner comme la victime privilégiée de ces désordres de civilisation en vue de réclamer une solidarité internationale dont il attend, avec la banalisation de son combat, la disqualification de son adversaire principal.

Le terrorisme n'est donc que très partiellement un sous produit du conflit israélo-arabe. Mais s'il est vrai qu'il est une tragique nébuleuse où s'entrecroisent les dépossédés du sionisme, les affolés du Liban, les illuminés du Khomeinisme, ainsi que quelques autres désespérés du Tiers Monde et négateurs de l'ordre bourgeois, c'est principalement en Europe qu'il sévit, le continent américain étant pour le moment curieusement à peu près épargné. Serait-ce là un effet "méditerranéen" ? Les attentats de Londres, Bruxelles, Vienne ou Berlin n'invitent pas à l'affirmer. Tout au plus peut-on suggérer que la proximité géographique et une plus grande perméabilité traditionnelle des populations euro-méditerranéennes à leurs cousins d'Orient peuvent être des éléments favorisants. On admettrait alors que les proches soient plus durement éprouvés que les plus éloignés ce qui est banal, on saurait toujours pas dire exactement par qui, ni spécifiquement pourquoi, ni encore moins en vue de quel objectif politique planifié.

L'effet produit est en définitive plutôt favorable à Jérusalem au point qu'a parfois été suggérée dans les milieux les plus malheureusement anti-sionistes l'éventualité d'une implication des services

israéliens dans des opérations dont des juifs eux-mêmes seraient victimes. Cela semble tout à fait hors de propos. Instruit par le roman de John le Carré (24) on sera par contre beaucoup moins catégorique lorsque les victimes de mystérieux attentats ou de savants simulacres sont des militants palestiniens pour lesquels, Israël l'a dit, il n'y aura pas de refuge. Généralement cependant les intérêts israéliens se trouvent servis à l'étranger par des voies plus politiques.

Le censure juive ?

On a déjà évoqué plus haut la réceptivité de l'opinion européenne aux arguments de la légitimation du sionisme. Ceci étant, il s'agit pour Jérusalem d'exploiter politiquement cette disposition qui lui est favorable de manière à la transformer en soutien effectif de sa cause telle qu'interprétée par son gouvernement. En se faisant passer, non sans quelque raison, comme l'instrument le plus évident de la survie d'Israël celui-ci est assuré de trouver des avocats résolus, tout particulièrement chez les Juifs de la diaspora (25). Ces derniers tiendraient-ils leur influence, notamment en France, des places qu'ils occupent dans les "milieux de l'information" comme le suggérait de Gaulle au risque de se laisser soupçonner d'"antisémitisme d'Etat" (26). Ou ne serait-ce pas, plus simplement, qu'étant sur ce chapitre israélien en phase avec une opinion publique majoritaire, ils entrent tout naturellement comme on dirait en physique en résonance avec avec elle ?

Plus précisément ce judaïsme pro-sioniste aurait eu, tout au moins en France, la capacité d'arbitrer les votes en faveur des intérêts des gouvernements israéliens. Ce serait aller vite en besogne. Tout au moins peut-on noter que par deux fois les vaincus des scrutins présidentiels venaient d'encourir la réprobation de l'opinion pro-israélienne:

(24) "La petite fille au tamhour dont un film a été tiré.

(25) Dominique SCHNAPER, Sylvie STRUDEL, Le "vote juif" en France, Revue Française de Science Politique, 6, Déc. 1983 p. 940.

(26) Jean LACOUTURE, De Gaulle T.3. Seuil, 1986 p. 742.

De Gaulle en décrétant en décembre 1968 un embargo renforcé sur les armes destinées à Israël, a commis selon Lacouture un geste si "impopulaire que "peu d'entre eux (...) auront ébranlé si gravement le crédit que lui accordaient les Français (27)" ; il aurait donc contribué à l'échec du référendum du 27/04/69 ; la réélection de Valéry Giscard d'Estaing aurait échoué sur des écueils du même ordre. Sa politique considérée comme anti-israélienne a fait explicitement l'objet d'un appel au "vote-sanction" tout au moins de la part du Renouveau juif et les suffrages juifs ont sûrement contribué à creuser l'écart de 4 points dont a bénéficié François Mitterrand en 1981. Observons cependant qu'un contingent de 300 000 votants juifs ne représentait alors que 1 % des suffrages exprimés (28). Comme aux Etats-Unis les options politiques juives en France n'aurait que si elles n'étaient largement partagées par les non-juifs. Il est vraisemblable que Jérusalem ne bénéficie pas des mêmes atouts en Italie où le poids de la communauté juive est moindre et où l'opinion générale devrait être plus sensible aux certitudes des communistes et du catholicisme traditionnel qu'aux justifications compliquées du sionisme, renforcées ailleurs d'identifications coloniales et xénophobes inavouables. Un surplus de convivialité transméditerranéenne n'y serait-il finalement pas pour quelque chose ?

* * *

Décidément le rapport de la Méditerranée au conflit israélo-arabe est un lien complexe et fragile. Comment s'en étonner? Ce carrefour afro-euro-asiatique n'est en rien un sujet actif, ni individuel ni collectif, de la vie internationale. La Méditerranée est avant tout un espace géographique revêtant par là une valeur stratégique variable selon les acteurs en fonction de l'utilisation militaire et commerciale qu'ils en font. Ainsi dans sa partie orientale offre-t-elle à ses riverains un champ de bataille naval ou amphibie que fréquentent ou ont fréquenté l'Egypte, Israël, le Liban et ses hôtes,

(27) Ibid. p.741

(28) D.SCHNAPER, S.STRUDEL, op.cit. p.941,959 sq.

la Syrie. A un niveau intermédiaire entre le local et le planétaire, elle inclut le Canal de Suez d'autant plus valorisé qu'on l'utilise davantage, faute notamment d'itinéraires maritimes de substitution. Tel est le cas des usagers à l'"Est de Suez" les plus proches, mais aussi de l'Union soviétique, de l'Italie et de la France. Au niveau des Super-puissances, enfin, la libre utilisation de l'espace maritime et aérien est-méditerranée d'une part l'accès aux pétroles du Golfe et la survie d'Israël d'autre part peuvent être considérés comme faisant partie des "intérêts vitaux" de l'URSS et des Etats-Unis.?

Le conflit israélo-arabe met en cause le premier niveau, et éventuellement le second, non pas le troisième que Moscou et Washington se gardent bien de confondre avec des affrontements locaux ramenés par leurs soins au niveau d'éisodes limités. A plus forte raison peut-on penser qu'il en irait de même en cas de frappe nucléaire unilatérale ou réciproque et dont les retombées transnationales seraient limitées, si l'on peut dire, à un désastre écologique. Qu'il s'agisse de cette hypothèse terrifiante, des perturbations du trafic maritime, de la propagation par proximité de l'activité terroriste, les tiers riverains et usagers de la Méditerranée sont avant tout les victimes des circonstances qui ont ressuscité de l'Antiquité et ramené d'ailleurs le conflit israélo-arabe.

Est-ce à dire que la Méditerranée, lieu d'échanges, d'histoire commune, conflictuelle ou non, de relative familiarité interculturelle n'est pour rien dans le regard que Algesiras à Izmir, on porte sur le "défi sioniste". On ne saurait l'affirmer : en France, le sionisme est populaire sur la côte méditerranéenne, sous l'influence des classes moyennes et des "Pieds noirs", comme au Nord ; ailleurs il l'est moins. Mais les gouvernements, quant à eux, pour des raisons où la sociologie semble tenir autant de place que l'analyse stratégique, se montrent volontiers plus critiques à l'égard d'Israël et plus ouverts aux thèses arabes en général et palestiniennes en particulier, que la moyenne des démocraties euro-américaines.

On en tirera pas d'autre conclusion que le constat désabusé d'une certaine indifférence des événements du Moyen Orient aux analyses, velléités et initiatives des acteurs internationaux périphériques. C'est sans doute que la Méditerranée n'est plus chez elle en Méditerranée (29) et que les responsabilités suprêmes de l'ordre international auxquels les gouvernements euro-méditerranéens adhèrent y sont exercés par les Etats-Unis d'Amérique avec le consentement résigné mais révisable de l'Union soviétique.

- (29) L'escadre soviétique de la Méditerranée comprend en moyenne : 6 à 8 sous marins, 4 à 8 unités combattantes de surface, 2 unités amphibiennes, 17 unités auxiliaires. La 6e flotte américaine : les sous marins armés de missiles balistiques nucléaires, 2 transferts de troupes, 12 unités combattantes de surface, 11 unités logistiques - soit en tout - 27 000 hommes.
Source : Military Balance 1986.

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(5)

LA MEDITERRANEE DANS LA POLITIQUE FRANCAISE

Rémy LEVEAU
C.E.R.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE

Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chevreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30

LA MEDITERRANEE DANS LA POLITIQUE FRANCAISE

Une politique marquée par l'héritage colonial

L'intervention à Suez en 1956, l'indépendance de l'Algérie en 1962, la guerre des six jours en 1967 marquent, à des titres divers, des changements importants dans la politique méditerranéenne de la France. Les deux premiers événements constituent des ruptures avec un ordre ancien, politique, économique, culturel, hérité du XIXe siècle, de l'implantation coloniale et de la question d'Orient. Les orientations prises par le général de Gaulle et ses successeurs après 1967 amorcent une réinsertion dans un jeu moyen-oriental où la France, après avoir soutenu Israël depuis sa création, va modifier ses orientations à partir d'une vision nouvelle de ses intérêts dans la région.

Mais cette évolution ne peut être appréciée qu'à la mesure des choix globaux du pays en matière de relations extérieures. Or, la signature du Traité de Rome en 1958 et la décolonisation vont opérer dans les années soixante un changement de perspectives. La politique méditerranéenne de la France était auparavant liée à l'existence d'un Empire colonial où la souveraineté s'exerçait sur un espace maghrébin et africain qui constituait également un marché protégé.

Les nouvelles orientations vont contribuer à changer les priorités, à les centrer sur la construction européenne et en particulier sur l'axe Paris-Bonn. Par rapport à ces données nouvelles, l'héritage colonial essaie de se transformer en solidarités nouvelles de type linguistique ou économique. Mais les liens Nord-Sud qui caractérisent encore la situation particulière de la France en Europe apparaissent souvent comme des charges inégales que les autres membres de la communauté n'ont pas à supporter.

La France y voit aussi, peut-être plus en Afrique Noire qu'au Maghreb, la garantie d'un rôle mondial qui n'échoit pas à ses partenaires et dont il faut bien continuer à payer le prix. Lorsque son rôle politique s'efface, elle accepte les charges d'une politique culturelle indispensable pour assurer la mise en place de systèmes éducatifs et d'appareils d'Etat de type centralisé qui perpétuent sous une autre forme les tâches de modernisation entreprises dans le cadre colonial. Mais ces choix sont le plus souvent des réponses à des demandes des élites locales des pays décolonisés qui ont intériorisé les principes de fonctionnement du modèle français en construisant leur identité nationale par opposition et symétrie avec le système français.

Depuis la fin de la période coloniale, il n'y a plus de politique régionale de la France au Maghreb ou au Moyen Orient à proprement parler, mais une série de politiques bilatérales et sectorielles plus ou moins coordonnées. Sans initiative, les instances françaises réagissent à des impulsions de nature et d'intensité différentes où la mémoire collective et les enjeux de politique intérieure qui y sont liés jouent un rôle non négligeable. Suivant les cas et l'importance de la perception de ces enjeux, les décisions seront tantôt prises par la Présidence, qui apparaît le plus souvent seule en mesure d'arbitrer entre les objectifs globaux de la politique extérieure et les réactions du milieu français, quelquefois par le Quai d'Orsay, le plus souvent par le Trésor ou les ministères techniques lorsqu'il s'agit de dette ou de projets, éventuellement par les compagnies pétrolières ou par les grandes sociétés du secteur public ou privé - y compris les industries d'armement. Cette dispersion n'exclut pas pour autant une forme de consensus et de continuité dans les principaux domaines, le soutien se portant tantôt du côté d'un partenaire, tantôt de l'autre. Les changements politiques survenus en 1981 et 1986 n'ont pas fondamentalement altéré cette image.

L'affaire du Sahara occidental

Au Maghreb, la France se trouve depuis 1975 engagée dans le

différend qui oppose l'Algérie et le Maroc à propos du Sahara occidental. Sa coopération technique et militaire privilégiée avec le Maroc (250 officiers), ses ventes d'armes et ses liens anciens avec la Mauritanie ont souvent rendu les dirigeants algériens soupçonneux. Mais le Maroc a pu avoir des réactions semblables à d'autres moments, à commencer par les débuts de l'indépendance algérienne qui l'ont surpris et inquiété. Il s'attendait, du fait de l'extrémisme supposé et des divisions connues des nationalistes algériens, à voir l'indépendance s'installer dans le chaos (suivant des modalités voisines de celles qui ont marqué la rupture en 1958 avec la Guinée de Sékou Touré). A la surprise de tous, le général de Gaulle et Ben Bella se font des concessions qui marginalisent le rôle maghrébin du Maroc et gênent sa politique de remise en question des frontières sahariennes. L'enlèvement de Mehdi Ben Barka à Paris en 1965 par les services marocains entraînera aussi par la suite une longue période de frictions entre les deux pays qui durera plusieurs années.

Lorsque le problème du Sahara se posera à nouveau sous l'apparence d'une crise aiguë, le président Giscard d'Estaing préférera consolider une monarchie marocaine ébranlée par les complots en soutenant ses revendications sur le Sahara espagnol, ou du moins en conseillant la modération à l'Espagne qui souhaite également ne pas s'engager dans une guerre coloniale qui risquerait de compromettre sa démocratisation. La "Marche verte" se traduira de façon inespérée par un consensus politique de longue durée que le Roi recherchait désespérément sans pouvoir en payer le prix en termes de démocratisation. Mais l'Algérie réussit à créer une situation difficile pour le Maroc sur le plan international et à maintenir la pression du Polisario sur le terrain tant que son mur de protection n'est pas achevé.

Effets indirects du conflit tchadien

Curieusement, l'engagement nouveau de la France dans l'affaire tchadienne à partir de 1983 (opération Manta) va l'amener à intervenir à son corps défendant dans la querelle concernant le Sahara occidental.

Pour prévenir un engagement probable d'unités marocaines au Tchad aux côtés des Français, le colonel Khaddafi va effectuer une démarche auprès du Maroc en juin 1983, troquant son abstention au Tchad contre un retrait de son soutien au Polisario. Cet échange de bons procédés finira par le traité d'union d'Oujda en août 1984. L'Algérie s'estimera victime d'une manœuvre française déloyale qui semble cautionner ce subtil rapprochement officialisé par un référendum qui a lieu lors d'une visite privée de F. Mitterrand au Maroc. Elle accuse la France de cautionner le "fait accompli" et les transferts de population que le Maroc opère au Sahara occidental, en contrepartie d'une intercession marocaine auprès de la Libye pour qu'elle allège sa pression au Tchad.

A vrai dire, c'est sans doute aujourd'hui l'inverse. La pression française au Tchad aux côtés d'Hissène Habré mobilise les moyens militaires et financiers de la Libye et l'empêche d'intervenir à nouveau au Sahara alors que les motifs de mécontentement se sont accumulés à Tripoli contre le Maroc. Les faibles réactions d'Hassan II à un bombardement américain qui avait failli, en avril 1986, tuer le colonel Khaddafi, la venue au Maroc de Shimon Peres pendant l'été 1986 ont justement abouti à la rupture du traité d'Oujda. Mais, vu d'Alger, le résultat est le même. Le soutien de la Libye au Polisario se réduit et la France apparaît chaque fois au cœur d'un vaste complot.

Le Maroc n'est plus seul à être enlisé dans le conflit. L'Algérie doit y consacrer ses propres ressources à un moment où ses rentrées pétrolières baissent, notamment du fait d'une stratégie de l'OPEP dominée par l'Arabie Séoudite. Elle ne peut ni faire céder le Maroc, ni entretenir l'espoir de le voir s'effondrer à court terme. A longue échéance, la disproportion de ressources entre les deux Etats lui permet de conserver l'espoir d'une issue favorable. En attendant, elle exprimera son mécontentement contre la France socialiste, coupable, à ses yeux, d'un soutien contre nature à la monarchie marocaine.

Cette manifestation est plus payante dans les modes d'affirmation unitaires du système politique algérien qu'une mise en cause de l'Arabie Séoudite qui est également engagée aux côtés du Maroc. Sans l'avoir voulu, par un simple souci de rééquilibrage des relations bilatérales lié à son engagement au Tchad, la France va donc se trouver en 1983-84, à l'initiative du Président de la République, dans une situation nouvelle au Maghreb.

Pendant les deux premières années de son mandat, François Mitterrand avait paru renouer avec une diplomatie gaulliste qui donnait priorité à l'Algérie dans la construction du Maghreb. Reconnue comme partenaire régional dans les relations concernant l'Afrique de l'Ouest, l'Algérie s'estimait en retour fondée à attendre une attitude compréhensive de la part de la France dans l'affaire du Sahara. L'initiative du colonel Khaddafi avait amené le Président à se soucier à nouveau du Maroc. Malgré les mises en garde du Quai d'Orsay, il n'avait pas réalisé que les Algériens estimaient que ces affaires nécessitaient une prise en compte prioritaire de leur point de vue dans une perspective régionale.

Vers un espace politique franco-maghribin ?

Dans le même esprit, une certaine globalisation des rapports avec l'Algérie supposait une gestion commune des problèmes de l'émigration. Or, sur ce point, les ambiguïtés et les positions contradictoires des différents partenaires interdisent avant longtemps une politique claire. A partir de 1973-74, en réaction à la crise, la France met en place une politique de contrôle de l'immigration maghrébine visant à son retour progressif. L'Algérie est encore une fois le pays le plus directement concerné. Faute de pouvoir maintenir la liberté de circulation prévue par les accords d'Evian, elle proclamera unilatéralement en 1974 l'arrêt officiel de l'émigration vers la France, tout en laissant les familles s'installer et en fermant les yeux sur les mouvements de faux touristes qui vont tenter leur chance et finissent par rester comme

clandestins. Hostile aux mesures de retour forcé ou de rapatriement des clandestins, l'Algérie acceptera cependant sous la contrainte un accord qui prévoit ces procédures en septembre 1980, en contrepartie d'un programme de formation.

Elle veut avant tout que la main d'œuvre dont elle n'a pas l'emploi ait la possibilité de rester - mais conserve sa nationalité et renvoie ses économies au pays. Entre 1973 et 1981, les autorités françaises mettront l'accent sur des politiques de retour qui auront pour but de satisfaire leur opinion publique, mais ménageront dans la pratique les autorités algériennes et laisseront les immigrés s'installer.

La tradition socialiste en matière d'immigration est beaucoup plus assimilationniste et plusieurs maires de villes ouvrières ont directement l'expérience des problèmes que posent les maghrébins, à un moment où le travail se raréfie, où les logements sont insuffisants et mal adaptés à leurs besoins. Conscients d'avoir affaire à une population qui va rester, ils vont prôner son intégration et la reconnaissance de son droit de participation aux élections locales, sans poser pour autant le problème de la nationalité. Cette attitude qui constitue ouvertement un pas vers l'entrée dans l'espace politique français, n'est pas reçue avec enthousiasme par une Algérie qui se soucie peu de voir ses émigrés participer à une vie politique de type pluraliste et souhaite avant tout garder leur allégeance formelle.

Il semble bien que de sérieuses divergences se soient manifestées sur le devenir de l'immigration lors de la visite du président Chadli Benjedid à Paris en 1984. Depuis lors, les positions algériennes ont changé discrètement. L'inévitable installation des familles immigrées en France a été prise en compte. L'accord sur le service militaire a donné satisfaction aux demandes les plus criantes sans avoir à céder sur les principes. Une nouvelle vision des intérêts à long terme que peut présenter une communauté d'origine algérienne installée à demeure dans le système social et politique français commence à se faire jour.

Entretemps, l'attitude des responsables socialistes a aussi changé sous la pression de l'opinion et en réponse à la poussée du Front National. Il n'est plus question d'accorder le droit de vote local sans la citoyenneté. La nomination d'un imam algérien à la mosquée de Paris et la prise en charge par l'Algérie des demandes concernant les créations de mosquées ou les autorisations de séjour des imams aboutit à reconnaître à ce pays une sorte de droit de protection éminente des musulmans de France qui, à long terme, est difficilement acceptable aussi bien par la France que par les autres pays du Maghreb. En retour, le développement parmi les musulmans de France de pratiques intégristes ou laïcantes risque d'influencer la pratique du pays d'origine.

Sur un plan général, les communautés maghrébines en France tendent à constituer un espace de liberté, politique ou économique, qui ne peut exister dans leur pays d'origine du fait des systèmes de contrôle de la population et des pénuries diverses. Les dirigeants maghrébins cherchent donc à contrôler légalement ou non cette marge d'autonomie où l'on voit bientôt une forme d'opposition politique. Ils réussiront quelquefois à limiter l'exercice du droit de manifestation dont disposent leurs ressortissants et même à établir avec les autorités policières françaises des formes de collaboration visant à surveiller leur opposition à l'extérieur, limiter la liberté de la presse et à faire expulser les éléments les plus engagés.

La politique méditerranéenne de la France doit tenir compte aujourd'hui de cette dimension nouvelle créée par des communautés d'origine maghrébine installées. Le droit de la nationalité, les facteurs idéologiques et religieux, l'économie créent de nouveaux domaines de contact ou de conflit où la spontanéité des acteurs sociaux est souvent mal appréciée et prise en compte par les gouvernements. Ceux-ci sont actuellement complices dans leurs efforts de contrôle des initiatives des individus et des groupes qui tendraient naturellement à créer des espaces économiques, culturels et politiques dépassant les découpages nationaux.

Une autre attitude consisterait à accueillir favorablement le potentiel d'enrichissement mutuel et de création de liens durables que supposent ces situations nouvelles. Ce serait renouer avec un courant de pensée et une philosophie d'action qui inspirait la politique méditerranéenne de la Troisième République et des années cinquante. Bien des changements ont eu lieu depuis lors, et les indépendances des pays du Maghreb se sont construites en opposition à ce dessein intégrateur. Elles lui ont suffisamment emprunté dans les domaines de la culture et de l'organisation politique pour que les nouveaux liens dus à la prise en compte des besoins durables des groupes sociaux constituent un fondement prometteur d'une nouvelle politique méditerranéenne dont le pivot serait l'Algérie.

Endettement et dimension économique

Une telle politique ne peut se concevoir sans un volet économique au moment où l'Europe se ferme à la main d'œuvre et aux produits du Maghreb du fait de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le Marché commun. Dans l'immédiat, le problème le plus brûlant est celui de l'endettement et le pays le plus touché est le Maroc. La rente pétrolière assure à l'Algérie, même avec un baril à 18 dollars, un PIB par tête d'habitant presque triple de celui du Maroc. Avec une dette civile et militaire de 18 milliards de dollars, des capacités de remboursement réduites dues à la baisse des phosphates, des remises des émigrés et de ses exportations agricoles, le Maroc est obligé de solliciter des rééchelonnements périodiques ou de tenter des politiques de réduction du niveau de vie qui risquent d'entraîner des révoltes urbaines. Lors d'une réunion récente du club de Paris, il a obtenu avec le concours de la France et des Etats-Unis les rééchelonnements de dette qui lui assurent les ressources extérieures qui lui éviteront dans l'immédiat les contraintes internes insupportables. Mais chaque report comporte un renvoi sur le futur des obligations du présent. On peut prévoir dès maintenant que les remboursements des années 88-90 se situeront à nouveau

à des niveaux avoisinant ou dépassant 50% du total des exportations; mais quelques années auront été gagnées avec l'espoir d'un miracle d'ici là.

Les tensions régionales, les problèmes communautaires et les questions financières qui constituent aujourd'hui l'essentiel des affaires entre la France et le Maghreb tendent à marginaliser le rôle du Quai d'Orsay dans la gestion de ces relations, suivant à un moindre degré le modèle de rapports établi avec l'Afrique noire francophone. La Présidence de la République, et depuis mars 1986 dans une certaine mesure les services du Premier Ministre, y jouent un rôle majeur et des services comme la D.S.T. (Direction de la Sûreté du Territoire) ou le Trésor sont plus que de simples exécutants des politiques gouvernementales. Nos partenaires ont aussi une connaissance très intérieurisée des subtilités du système français, des rivalités entre services et du rôle des médias dans la détermination des décisions. Ils en usent avec habileté sans qu'il soit possible de jouer en retour sur leur opinion publique. Seuls des programmes de diffusion culturelle dépassant les niveaux actuels de censure et de contrôle permettraient une interaction véritable.

Du soutien des minorités à l'écoute du nationalisme arabe

Le Moyen Orient offre un ensemble plus contrasté de relations bilatérales diversifiées passant généralement par des circuits plus classiques. Il existe certes des cas particuliers, comme les relations franco-libanaises où l'histoire, les liens culturels et personnels ont aussi tissé un ensemble de relations où l'affectif et l'étroitesse des rapports à l'intérieur cette fois de chaque système créent des possibilités d'interaction sans commune mesure avec les intérêts en jeu. Il en a été longtemps ainsi des relations privilégiées de la France avec les communautés minoritaires chrétiennes ou juives, où se recrutait de nombreux protégés français du temps de l'Empire ottoman.

Ces traditions ont longtemps marqué les relations politiques ou culturelles avec les Etats de la région. Lorsque les relais des groupes minoritaires auront été écartés après 1956, les relations bilatérales avec les pays marqués par le Nasserisme ou le Baath en souffriront. Il faudra toute l'habileté de Maurice Couve de Murville et son expérience d'ambassadeur au Caire pour proposer au général de Gaulle une politique extérieure qui réponde plus directement aux aspirations des régimes arabes nationalistes où les classes moyennes musulmanes, généralement sunnites, sont arrivées au pouvoir. Le changement passe certes par un réexamen de la position française dans le conflit israélo-arabe (le sujet est traité par ailleurs, et je ne m'y attarderai pas).

La coupure de 1956 va être prolongée, sauf au Liban, jusqu'à la fin de la guerre d'Algérie qui interdit des relations normales avec la France, même si une reprise formelle a lieu auparavant. A partir de 1962, les contacts se développent. La politique algérienne du général de Gaulle surprend et crée un climat propice à des échanges plus ouverts, notamment avec l'Egypte où Nasser étouffe dans le carcan de l'amitié égypto-soviétique. Ces échanges montrent que la France n'est pas prisonnière de ses relations privilégiées avec Israël, et souhaite rétablir des rapports équilibrés avec les pays arabes, montrant une large compréhension à l'égard de leur souci d'indépendance nationale, tranchant avec les souvenirs laissés par les gouvernements de la IV^e République. Les prises de position du général de Gaulle lors de la guerre des six jours et l'interruption des livraisons de pièces détachées à Israël à la suite de l'attaque de l'aéroport de Beyrouth par Israël en 1968 vont précipiter un retour en faveur auprès des dirigeants arabes du Moyen-Orient qui s'amorçait depuis quelque temps.

L'ouverture libyenne

De façon surprenante, c'est avec la Libye du colonel Khaddafi que ces ouvertures vont d'abord se concrétiser. Arrivés au pouvoir le 1er septembre 1969, les officiers révolutionnaires libyens vont situer

aussitôt leur mouvement dans le sillage de l'Egypte nassérienne. Ils disposent grâce à leurs ressources pétrolières d'une autonomie de décision dont le président égyptien ne jouit plus, du fait du soutien étroit des Soviétiques. Voulant se dégager de l'emprise occidentale sans se placer à leur tour sous la coupe soviétique, ils vont être les premiers à tester la marge d'autonomie que leur assure un rapport privilégié avec la France dans le domaine de l'armement. Les négociations pour l'achat d'une centaine de Mirages vont créer une percée partant de la fiction suivant laquelle la Libye ne fait pas partie des pays engagés dans le conflit du Moyen Orient. Elle n'a pas encore montré ses ambitions au Tchad ou en Tunisie, qui l'amèneront à s'opposer plus directement à la politique française.

Dans sa recherche d'une alternative en matière d'armement, de technologie et même de politique pétrolière, la France apparaît au colonel Khaddafi comme un partenaire crédible et non engagé. La Libye peut, dans ce domaine, suivre une voie que Nasser lui recommande sans pouvoir lui-même l'emprunter, avec l'espoir peut-être de bénéficier par la suite des investissements et du précédent libyen. L'exemple impressionne les dirigeants du Moyen Orient, agace Israël et les Etats-Unis. Mais ce n'est qu'au lendemain du conflit d'octobre 1973 que des perspectives nouvelles vont s'ouvrir pour la France au Moyen Orient. La politique américaine l'écarte de la négociation, mais l'abondance des revenus pétroliers va lui offrir un champ nouveau pour ses ventes d'armement et de technologie.

La bienveillance des pays arabes l'exclut d'un embargo pétrolier peu efficace dans son fonctionnement. Ayant un urgent besoin de combler son déficit énergétique, elle aura le souci de répondre alors à ces diverses sollicitations, sans toujours faire le tri entre les demandes de ses partenaires. Les visites de Michel Jobert et de Jacques Chirac en Arabie Séoudite, en Irak, en Libye jalonnent une politique où le dialogue euro-arabe sert de toile de fond à une série de contrats civils et militaires. En contrepartie, la France se fait l'avocat de la cause arabe dans les instances européennes, et prend ses distances au moment

de l'accord de Camp David. Politiquement, le résultat est mince. La France s'est coupée d'Israël et ne pèse plus dans le processus de paix à côté des initiatives américaines. Elle joue au partenaire complaisant mais peu significatif.

1981 - Continuité et changement

Les élections de 1981 vont constituer une surprise de taille et créer un effet de panique chez la plupart des partenaires arabes de la France au Moyen Orient. Seule l'Algérie se réjouit ouvertement du changement. L'inquiétude est grande du côté français de voir les pays arabes retirer leurs fonds des banques françaises. L'Algérie interviendra auprès de l'Arabie Séoudite pour plaider la confiance et le président Mitterrand enverra son frère, le général Mitterrand, président de la SNIAS, puis un ami banquier, M. de Kemoularia, affirmer en son nom personnel la continuité de sa politique arabe. La meilleure preuve de cette continuité est donnée par Israël qui décide, fin juin, de détruire le réacteur nucléaire irakien de Tanmuz après avoir vainement tenté dans un premier temps d'obtenir des dirigeants socialistes français un changement de leur politique.

La continuité des fournitures d'armement à l'Irak, à l'Arabie Séoudite, aux Emirats, à l'Egypte est donc assurée et le maintien des orientations antérieures est proclamé, avec cependant quelques nuances significatives en ce qui concerne le conflit israélo-arabe. On se réfère toujours à la déclaration de Venise de janvier 1980 (droit d'Israël à l'existence et à la sécurité, autodétermination des Palestiniens, retrait d'Israël des territoires occupés), mais on insiste depuis mai 1981 sur l'utilité de négociations directes entre les parties concernées, qui implique de la part des pays arabes la reconnaissance d'Israël, et de la part d'Israël la prise en compte de l'existence de l'OLP comme interlocuteur. On condamne moins nettement que par le passé les accords partiels de type Camp David, que l'on réintègre dans une perspective de règlement

global, supposant une conférence internationale à laquelle l'URSS et les pays européens devraient participer.

Invasion israélienne du Liban et alignement sur la politique américaine

Mais cet effort français pour retrouver une crédibilité auprès des divers partenaires de la région va se heurter à une politique américaine et à des initiatives locales israéliennes peu favorables à une position équilibrée. Le souci américain de dépasser les accords bilatéraux de type Camp David et d'aboutir à un règlement général requiert du côté français une attitude de soutien bienveillant. Le gouvernement socialiste donne une première preuve de son changement d'approche en acceptant, dès l'été 1981, de participer à la Force multinationale du Sinaï en revenant sur un refus précédent de Valéry Giscard d'Estaing. En mars 1982, François Mitterrand se rend en voyage officiel en Israël, sans que les pays arabes se formalisent outre mesure du geste, d'autant plus qu'il prononce à la Knesset un discours en faveur des droits des Palestiniens à une patrie qui entraîne une réaction très vive de Menahem Begin.

Avec l'invasion israélienne du Liban en juin 1982, la situation se complique. La tension inhérente au conflit israélo-arabe va se focaliser sur un pays de la région qui entretient des relations particulières avec la France. Paradoxalement, la France va à la fois sortir de son attitude de prudence en s'engageant militairement pour la première fois depuis l'affaire de Suez, tout en voulant agir en liaison étroite avec les Etats-Unis. Mais l'ambiguïté de la politique américaine va nous condamner à un suivisme dangereux. La décision de participer à la force multinationale d'intervention au Liban était prise pour permettre l'évacuation honorable de l'OLP de Beyrouth, sans avoir l'intention de s'engager plus. Après les massacres de Sabra et de Chatila, la mort de Bachir Gemayel, le retour des parachutistes français se situe plus dans une perspective de restauration de l'Etat libanais, mais ne peut échapper

d'être associé à la politique américaine. Celle-ci s'insère alors lourdement dans le jeu local des milices, appuie par le feu des Marines et du New Jersey l'entrée de l'armée libanaise et des Phalanges dans le Chouf et l'accord israélo-libanais du 17 mai 1983. A aucun moment la France n'est consultée sur une politique dont elle va assumer la responsabilité, en association avec les Américains, notamment lors des attentats simultanés contre les Marines et les parachutistes le 23 octobre 1983.

Le choc créé par ces événements conduit, après quelques déclarations inutiles, à une évacuation américaine et française du Liban en mars 1984, faute d'aboutir à une extension du rôle de l'ONU qui butte sur un veto soviétique. Depuis lors, la politique française au Liban continue à être hésitante. Elle a sans doute contribué à faire échouer l'accord de Damas conclu en décembre 1985 entre les différentes fractions libanaises sous l'égide de la Syrie. Entretemps, une nouvelle dimension s'est ajoutée du côté français à l'ambiguïté du conflit : les prises d'otages à Beyrouth, qui vont directement attirer l'attention de l'opinion publique jusqu'alors peu concernée par les affaires du Moyen Orient.

Les effets directs et indirects de la guerre du Golfe

Indirectement, les prises d'otages sont la conséquence de la situation libanaise, mais elles traduisent aussi au Liban les effets du conflit Iran-Irak dans lequel la France est engagée lourdement aux côtés de l'Irak. A la suite de la guerre d'octobre 73 et de la hausse des prix du pétrole, l'Irak faisait partie des pays cibles de la politique régionale française. Très engagé à l'origine aux côtés de l'Union soviétique, ce pays souhaitait diversifier ses sources d'équipement militaire et civil. Non directement engagé dans le conflit israélo-arabe, disposant de ressources financières abondantes, il paraissait, notamment en 1976 lors d'une visite du Premier Ministre Jacques Chirac, un partenaire sûr et prometteur, alors que l'Iran voisin se tournait vers les Etats-Unis et vers l'Allemagne de l'Ouest. Comme gage de bonne volonté, la France

va même s'engager dans la fourniture d'un réacteur nucléaire civil (Osirak) qui pourra être détourné à des fins militaires.

Le renversement du Shah d'Iran en 1979 va bouleverser ces perspectives et entraîner, à partir de septembre 1980, un conflit engagé à l'initiative de l'Irak où la France apparaîtra bientôt comme un partenaire essentiel. Or, nous l'avons vu, le conflit Irak-Iran a des conséquences à la fois sur la situation au Liban du fait de la présence de milices chiites liées à l'Iran, et sur la politique intérieure française dans la mesure où les acteurs de la scène libanaise choisissent le recours à la prise d'otages à la fois pour écarter la France du Liban et pour faire cesser son aide militaire à l'Irak. Cette fois, les deux volets Liban et guerre du Golfe deviennent d'autant plus présents dans la politique française que l'alternance de mars 1986 ne produit pas plus de changement significatif que celle de mai 1981. Les adversaires d'une présence française au Moyen Orient vont alors intervenir directement dans l'hexagone par des attentats terroristes qui, à partir de l'été 1986, font monter les enjeux.

*

* * *

Au terme de ce bref examen de la place de la Méditerranée (arabe) dans la politique française, une impression de dispersion demeure. Cela ne signifie pas pour autant inaction ou absence de politique. Des choix difficiles et importants ont été faits avec un accord minimal entre les acteurs (dégagement militaire du Liban, arrêt de l'expansion libyenne en Afrique noire, soutien financier au Maroc). Mais à aucun moment une politique d'ensemble ne semble établie. On s'en tient à des décisions sectorielles et bilatérales, sans en envisager la suite logique. Le déga-

gement du Liban ne s'accompagne pas d'une aide et d'une ouverture particulière sur les communautés qui ont été au cours des siècles le relais de l'influence française. Les positions françaises sur le rôle régional de la Syrie ont souvent été hésitantes et contradictoires, même si aujourd'hui on semble moins hostile à la mise en oeuvre de l'accord de Damas de décembre 1985 que la France avait contribué à faire échouer.

Après avoir pratiqué après mai 81 une certaine forme de suivisme à l'égard de la politique américaine au Moyen Orient, la France a aussi fini par s'en dissocier sans pour autant retrouver une autonomie complète. Son appui sur les communautés minoritaires s'est effondré après Suez et la destruction du Liban. Ses tentatives du côté du nationalisme arabe ont commencé après la défaite de 1967, à un moment où celui-ci était en perte de vitesse. L'engagement aux côtés de l'Irak dans la guerre du Golfe en constitue un dernier prolongement. La France ne peut cependant être indifférente, ni s'associer à ce que l'on serait tenté, après les ventes d'armes à l'Iran, de voir comme le dernier avatar de la politique américaine au Moyen Orient consistant à s'appuyer sur une coalition associant Israël à des gouvernements islamistes contre l'Union soviétique. Les conséquences d'une telle politique sur la péninsule arabique , l'Egypte et le Maghreb ne semblent pas prises en compte, et sont inacceptables pour les pays européens.

Au Maghreb, il est délicat de fixer une doctrine précise en ce qui concerne le Sahara occidental. Mais l'ampleur des engagements aux côtés du Maroc donne l'impression de choix implicites, renforcée lors des discussions de mars 87 sur l'étalement de la dette. La France semble réticente à l'idée d'un nouvel espace politique maghrébin dominé par l'Algérie. Le doublement prévisible de la population maghrébine (déjà doublée depuis les indépendances) laisse prévoir à l'horizon des années 2010 une situation difficile à maîtriser localement. D'ici là, un nouveau type de relations entre la France et les pays du Maghreb devra s'établir pour répondre aux besoins des communautés installées à demeure.

Ce nouvel espace politique, culturel, économique transcendant les limites si chèrement acquises des Etats est lié aux constructions maghrébines qui sont à l'oeuvre. Sur tous ces points, le débat est plus pressenti que formulé et la mémoire collective ne prépare pas de part et d'autre à des clarifications dépassionnées. La France sera donc toujours concernée par le devenir du Maghreb, mais elle ne semble pas pressée d'opérer les ajustements que ses engagements supposent sur le plan interne ou sur le plan européen.

Au Moyen Orient, le désengagement l'emporte, mais les prolongements des solidarités antérieures et les incohérences occasionnelles des acteurs français ont quelquefois contribué à transférer dans l'hexagone les effets de situations violentes auxquelles nous étions marginalement associés.

Le Moyen Orient a aussi exercé sur les acteurs français les séductions de la grande politique mondiale. La presidentialisation de la politique étrangère n'a pas eu les effets caricaturaux révélés par la commission Tower aux Etats-Unis. Mais nous n'avons pas échappé dans cette région à l'intervention directe des cellules ou des émissaires de l'Elysée, du Premier Ministre ou des partis politiques qui ont marginalisé le rôle des spécialistes du ministère des Affaires étrangères. Le terrorisme, les affaires d'otages ont contribué à faire des problèmes de cette région un domaine annexe de la politique française. A l'inverse, la mémoire collective, une sorte de passé rejeté influence sans doute également l'approche des problèmes du Maghreb et retarde leur prise en compte inévitable.

R. LEVEAU

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(6)

IL QUADRO STRATEGICO DEL MEDITERRANEO

Stefano SILVESTRI
I.A.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE
Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chevreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30

IL QUADRO STRATEGICO DEL MEDITERRANEO
by Stefano SilvestriMeeting between the CERI, Paris, and the IAI, Rome
Paris 6th April 1987

Il Mediterraneo è un'area di confluenza di problemi e regioni diverse: un'area di confine tra il Nord economicamente sviluppato e il Sud in via di sviluppo; una via di transito per buona parte delle merci tra le due aree, e in particolare per il petrolio; una zona in cui confluiscono i due principali blocchi militari, la Nato e il Patto di Varsavia, con flotte, eserciti, e giochi svariati di influenza militare; una regione che vede il perpetuarsi, anche cruento, del più che millenario scontro tra grandi tendenze culturali e religiose, di matrice cristiana ebraica e mussulmana, cui negli ultimi due secoli si è aggiunta una forte componente laica, in contrasto totale o parziale con esse; un mare sulle cui sponde sono state combattute alcune tra le ultime grandi guerre del periodo coloniale.

Il Mediterraneo non è quindi un'area unitaria, se non da un punto di vista strategico e militare. Nell'ottica dei grandi comandi militari delle superpotenze, ad esempio, questa "unità" del Mediterraneo è chiarissima: negli Usa, esso è considerato parte del Comando Europeo, di stanza in Belgio e a Londra, oppure del Comando Centrale (che si occupa del Golfo Persico e della Forza di Pronto Intervento) di stanza a Tampa, in Florida; in Urss, il Mediterraneo è una estensione del fronte meridionale (che ha il suo centro a Kiev e ad Odessa) e la squadra navale sovietica in queste acque è una sezione della più grande Flotta del Mar Nero.

Ma questa unità, funzione dei "grandi disegni" geopolitici delle superpotenze, mal si adatta alla realtà politica e conflittuale locale del Mediterraneo. Il quale, d'altra parte, non ha certo la forza o la capacità di offrire all'esterno l'immagine di una sua aggregazione unitaria autonoma basata unicamente sulla volontà degli stati rivieraschi. Al contrario, se prendiamo uno ad uno i vari paesi del Mediterraneo e le loro storie recenti, vediamo come in genere la conflittualità con il vicino ha il sopravvento sulla cooperazione. Non esistono legami orizzontali mediterranei, tra i paesi di questa regione, che non vengano giornalmente messi in dubbio da contrasti anche gravi o da vere e proprie guerre, aperte o latenti.

Unica eccezione di rilievo è quella costituita dalla Comunità Europea: organizzazione politica ed economica che comprende anche importanti paesi dell'area mediterranea. Essa è chiarissima da un punto di vista economico e commerciale, poiché la stragrande maggioranza (più della metà) dei rapporti commerciali dei paesi mediterranei è comunque indirizzata verso la Comunità Europea (e, al suo interno, verso la Germania federale): la stessa crescita economica dei paesi esportatori di petrolio della penisola araba non ha mutato questa realtà strutturale. E' anche chiara dal punto di vista delle grandi vie di comunicazione, che collegano molto meglio il Sud al Nord di quanto non colleghino il Sud al suo interno. E' meno chiara da un punto di vista politico

e della sicurezza, date le carenze politiche e istituzionali della Comunità in questi settori.

Gli inglesi lo chiamano sabre rattling, un tintinnar di sciabole. Nel Mediterraneo nessuno è in grado di condurre e vincere una guerra di dimensioni regionali, che inevitabilmente si allargherebbe a dimensioni globali, ma troppi fanno grande clamore. Il terrorismo internazionale è oggi divenuto l'ultimo esempio di questa propensione all'uso della forza: non a caso è solo in questa regione che l'uso di mezzi militari contro il terrorismo internazionale ha assunto la dimensione e i rischi propri di vere e proprie "guerre limitate". In realtà la soluzione militare al problema del terrorismo è difficile: lo ripetono continuamente anche al Pentagono, dove conoscono benissimo i limiti della forza militare, quello che essa può fare e quello che non può fare. Militarmente si può certo sconfiggere la Libia, come si può umiliarla più o meno gravemente, o distruggere qualche base dove si sospetta la presenza di terroristi: ma tutto questo ben difficilmente porterà alla fine del terrorismo internazionale, e potrà invece creare nuovi e più gravi problemi.

Ciononostante la tentazione dell'uso diretto della forza rimane: forse anche perchè le altre soluzioni sembrano difficili e lontane. Alcuni ad esempio sembrano convinti che nulla di serio possa essere fatto se prima non si risolvono il conflitto arabo-israeliano e il problema palestinese: questa posizione che rinvia indefinitamente nel tempo ogni seria iniziativa concertata contro il terrorismo internazionale ha forse delle giustificazioni storiche, ma non costituisce una risposta convincente per gli stati e le persone direttamente minacciate, oggi.

Il terrorismo ha certo fatto un grosso balzo in avanti proprio partendo dal caos medio orientale. Organizzazioni come quella di Abu Nidal non potrebbero sopravvivere se non profittassero delle rivalità tra i vari stati arabi, oltre che della continuazione del conflitto arabo-israeliano. Tuttavia non è possibile ridurre il problema del Medio Oriente a un solo conflitto, per quanto importante esso sia. La guerra tra Iran e Iraq, i conflitti politici interni ai vari stati arabi, il confronto tra paesi moderati e paesi estremisti, l'esistenza di profonde divergenze tra i diversi gruppi mussulmani, l'esistenza di diverse alleanze internazionali (con gli Usa o con l'Urss), di basi e di accordi militari, sono tutte realtà fondate su una molteplicità di conflitti diversi coesistenti all'interno di questa regione.

Un tale quadro suggerisce l'esistenza di una conflittualità permanente nel bacino mediterraneo, che va oltre l'esistenza e l'importanza di un singolo conflitto. Qualsiasi soluzione si possa trovare, nella migliore delle ipotesi, per il conflitto arabo-israeliano, e per la questione palestinese, essa risulterà comunque inaccettabile per una minoranza di palestinesi, e per alcuni stati arabi. E in questo caso la persistenza di una situazione aperta o latente di conflittualità permetterà comunque a gruppi terroristici di continuare ad operare, con la copertura di alcuni stati.

Il problema quindi non è tanto quello di trovare una soluzione rapida e soddisfacente per l'uno o l'altro dei conflitti in corso, quanto quello di attrezzarsi per vivere in una situazione di conflittualità permanente, che potrà avere i suoi momenti di crisi più acuta, alternati a momenti di crisi latente, apparentemente più pacifici e privi di pericoli.

La trasformazione del Mediterraneo in un "mare di crisi" è d'altra parte coerente con il trasformarsi del rapporto tra le superpotenze. Uno dei fatti più preoccupanti del dialogo iniziato a Ginevra e a Reykjavik tra Reagan e Gorbaciov, è la scarsa attenzione data ai conflitti regionali (malgrado un modesto tentativo americano di affrontare alcuni di questi temi). D'altra parte sembra sinora chiaro come l'Urss non intenda in alcun modo condizionare i progressi sulla via del controllo degli armamenti alla soluzione dei conflitti regionali. Il netto rifiuto di ogni ipotesi di "linkage" è perfettamente coerente con una realtà di crescente conflittualità internazionale nel Terzo mondo, da cui evidentemente l'Urss pensa di poter guadagnare posizioni nei confronti degli stati occidentali.

Nel Mediterraneo questa situazione si è venuta a creare dal momento in cui gli Usa non sono più riusciti ad assicurare il ruolo di potenza "egemone", che avevano strappato alle due potenze coloniali europee in rapido declino, Francia e Regno Unito. Questa incapacità americana venne sancita dalla crescente presenza militare sovietica nella acque mediterranee, ma derivava in realtà dallo sviluppo economico e militare degli stati mediterranei, che diventavano sempre più soggetti di politica internazionale, capaci di contrattare in qualche modo i loro favorio e di imporre, sia pure solo saltuariamente e settorialmente le loro priorità.

Vi è d'altra parte anche una chiara sproporzione tra gli obiettivi ottenibili con l'uso della forza e l'impegno necessario, sul piano finanziario, degli uomini e dei mezzi. Consideriamo come esempio l'attacco americano a Tripoli e Bengasi: meno di 12 minuti di reale combattimento, ma in compenso un impegno militare enorme, e praticamente irripetibile, da parte di qualsiasi paese, che non siano gli Stati Uniti. Per compiere il loro "colpo chirurgico", infatti, gli Usa si sono serviti di 24 bombardieri d'attacco F-111 E/F, di 5 bombardieri EF-111 specialmente attrezzati per la guerra elettronica e l'accecamento dei radar avversari, di 28 aerei cisterna KC-10 e KC-135, per rifornire in volo questi mezzi, nel loro tragitto tra la Gran Bretagna e la Libia e ritorno, di 14 cacciabombardieri A-6E attrezzati per l'attacco notturno, di 6 cacciabombardieri A-7E, armati con missili Harm (missili ad alta velocità concepiti per dirigere contro i radar avversari), altri 6 F-18 A/B armati con missili Shrike (simili agli Harm, ma con un raggio d'azione più ridotto), un certo numero di aerei per la guerra elettronica EA-6B, e 4 aerei radar E-2C, di comando, controllo e contromisure elettroniche. Nel complesso circa 32 bombardieri e 70 aerei appoggio. Questi ultimi erano basati a bordo di una flotta composta di 17 navi, con due portaerei, quasi 15.000 uomini e 155 aerei imbarcati: un complesso di navi e di aerei superiore a quello impiegato dalla gran Bretagna per la riconquista delle Falklands!

Nel complesso questa forza non si è rivelata eccessiva: al contrario essa non è neanche riuscita ad acquisire tutti gli obiettivi prefissati. L'utilizzazione degli F-111, e non di aerei imbarcati sulle navi della VI flotta, era una mossa quasi obbligata, poiché questi aerei sono di fatto gli unici, tra tutte le forze americane, in grado di attaccare, di notte, volando a un'altezza variabile tra i 50 e i 300 metri dal suolo, con un altissimo grado di precisione (grazie ai loro sistemi di punteria al laser e ai loro radar di bordo), nonché di trasportare il notevole carico bellico previsto per l'operazione. Ciononostante, a quel che sembra, solo poco più della metà del carico bellico

previsto è stato effettivamente sganciato (anche se con un alto grado di precisione complessiva): svariati aerei non hanno funzionato; parte di quelli imbarcati si è rivelato al di sotto degli standard operativi; un F-111 è stato abbattuto; sette sono dovuti tornare indietro; l'avionica di altri due bombardieri non ha funzionato come doveva, cosicché i due aerei non hanno scaricato le loro bombe; due dei 14 A-6 impiegati hanno avuto problemi meccanici che li hanno costretti ad abbandonare la missione.

Eppure, malgrado tutto questo, l'attacco è complessivamente riuscito. E la cosa non era facile, visto che la Libia ha potenti sistemi di difesa antiaerea, stimabili in circa 100 batterie di missili SA-2, SA-3 e SA-6, ognuna con un numero di rampe di lancio variabile da 2 a 6 (per un totale di circa 400 rampe di lancio). Almeno 30-60 di queste batterie antiaeree erano effettivamente operative al momento dell'attacco americano, senza contare alcune batterie antiaeree di missili francesi Crotale e circa 450 cannoni antiaerei, di cui un certo numero dotati di guida radar. Tutto questo apparato difensivo entrò effettivamente in funzione, con un'alta scadenza di tiro (si parla del lancio di circa un centinaio di missili), ma è stato anche completamente neutralizzato, sia dalle contromisure elettroniche degli EF-111 e degli EA-6B, sia dal lancio di circa 30 missili Harm e di un alto numero di missili Shrike, che hanno bloccato le batterie missilistiche più pericolose (come quelle dei missili Sam-5). Gli obiettivi sono stati infine raggiunti grazie all'uso di munizioni particolarmente sofisticate, come le bombe guidate al laser GBU-10 Paveway (la maggior parte degli F-111 trasportava quattro di questi ordigni, dal peso di circa una tonnellata ognuno), altre bombe convenzionali da circa 300 kg. e un certo numero di bombe a guida televisiva GBU-15. I cacciabombardieri A-6E, a loro volta, hanno usato un insieme di di bombe a grappolo del tipo Mark 20 Rockeye e Snakeye, alcune bombe a guida laser Skipper II e bombe a grappolo anti-uomo e anti-blindati del tipo Apam.

Oggi quindi non è più possibile pensare di ricreare un dominio egemonico, sia pure solo in campo strategico-militare, nel Mediterraneo, senza impiegare mezzi bellici imponenti. Le esitazioni e i timori americani nei confronti di altri stati, come la Siria e l'Iran, che pure hanno compiuto gli stessi "misfatti" della Libia, la chiara incapacità di raggiungere i loro obiettivi attuando la versione aggiornata della "politica delle cannoniere", e i problemi e le divisioni che questa scelta alimenta tra gli alleati degli Stati Uniti, sono altrettante controprove di quanto stiamo dicendo.

La crisi ha investito anche la Nato: dopo gli eventi di Cipro del 1974 Grecia e Turchia si sono trovate ai ferri corti, scoprendo sempre nuovi argomenti di dissenso, a cominciare dal problema delle acque territoriali e dello spazio aereo dell'Egeo. I due paesi membri della Nato, si sono convinti che l'alleato e confinante è in realtà il loro primo nemico, indebolendo gravemente l'operatività e l'efficienza delle forze alleate nella regione orientale del Mediterraneo.

In tutto questo l'Italia si trova in una situazione particolarmente difficile. Per molti anni il nostro paese è vissuto in una situazione di relativa sicurezza. L'Alleanza Atlantica ne ha garantito l'indipendenza interna e internazionale. Una fascia di paesi neutrali e non allineati (Svizzera, Austria e Jugoslavia) lo ha riparato dalla pressione del Patto di Varsavia. Il dominio occidentale del Mediterraneo, incontrastato sino alla fine degli anni sessanta ha garantito la tranquillità delle coste.

Tutto questo oggi rischia di cambiare, e l'Italia rischia di scoprire le gravi conseguenze di una trasformazione in paese di frontiera.

Il cambiamento minore è al confine nord orientale salvo qualche preoccupazione per la stabilità interna della Jugoslavia e per l'equilibrio nei Balcani (messo in forse dalla crisi della Romania). L'equilibrio strategico risente però dell'ammodernamento, nucleare e convenzionale, delle forze sovietiche: una realtà che obbliga l'Italia a costosi programmi di ammodernamento militare e che ci ha fatto aderire al dispiegamento degli euromissili della Nato.

La trasformazione più grande è nel Mediterraneo. Il riavvicinarsi della Francia alla Nato e l'ingresso della Spagna nella Alleanza, hanno certo accresciuto il dominio occidentale nell'altra metà del Mediterraneo. Ma, appunto, tra queste due metà si situa l'Italia, come paese di frontiera tra la parte sicura e la parte insicura del Mediterraneo. La cosa per di più avviene quando gli Usa, per far fronte ad altre minacce, nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico, hanno ridotto la loro VI flotta che non può più sempre contare sulla presenza contemporanea di due portaerei (una per la autodifesa e una per l'attacco), e deve invece a volte contentarsi solo di una.

Cresce quindi il valore strategico ed il ruolo, attivo e passivo, dell'Italia. Ci troviamo a dover assicurare la libertà di passaggio per una proiezione verso oriente delle forze alleate nella regione sud: un ruolo che muta profondamente quello originale, di base di seconda linea e di semplice garanzia delle nostre sole acque territoriali.

In questi stessi anni per di più sono cresciute vertiginosamente le capacità militari di molti paesi rivieraschi, dalla Libia alla Siria, da Israele all'Egitto. Non tutti questi paesi ci sono ostili, ma alcuni potrebbero diventarlo, e comunque essi possono a volte prendere iniziative pericolose per la nostra sicurezza. Alcuni di questi paesi inoltre sono collegati politicamente e militarmente con l'Urss e quindi potrebbero, in caso di crisi, fornire assistenza tecnica, militare e logistica a forze avversarie.

Nè mancano conflitti di interesse tra l'Italia e alcuni di questi paesi: basta pensare alle difficoltà create dalla zone marittime di sovranità economica esclusiva: la nascita di difficili problemi per la pesca, lo sfruttamento delle risorse sottomarine e la libertà di transito, come i ricorrenti problemi tra Italia e Tunisia, la questione dello sfruttamento dei depositi petroliferi off-shore dell'isola di Malta (per cui già ci siamo scontrati con la Libia), o lo status internazionale delle acque del golfo della Sirte (che già ha provocato uno scontro armato tra la VI flotta americana e le forze libiche).

Questa situazione può avere gravi conseguenze di politica interna, anche in Italia. Alla fine degli anni settanta le forze politiche sembravano finalmente aver ricucito il vecchio strappo tra filo-americani e filo-sovietici, in nome della integrazione europea e di una tranquilla appartenenza alla Alleanza Atlantica, come garanzia sia della sicurezza che della indipendenza politica. La trasformazione della nostra collocazione strategica, assieme ai ritardi accumulati dal processo di integrazione dell'Europa occidentale, mettono in dubbio quella tranquillità: la nostra appartenenza alla Nato non può più limitarsi alla passiva e soddisfatta constatazione della nostra situazione di

sicurezza. Al contrario, siamo costretti a pensare a un crescente ruolo militare dell'Italia e a contrastare sempre nuove minacce, provenienti da ogni direzione.

Il consenso politico interno raggiunto negli anni settanta infatti non prevedeva né gli euromissili (e infatti i comunisti si sono opposti), né un crescente impegno militare nel Mediterraneo, né il terrorismo internazionale e la esigenza (per combatterlo) di mettere in discussione tutta una serie di rapporti politici ed economici con stati "progressisti" del Mediterraneo.

La situazione italiana nel Mediterraneo, all'incrocio tra tante aree di conflitto, alla frontiera strategica di questi conflitti, finisce così per assumere alcune delle caratteristiche della collocazione, e quindi della politica, della Germania occidentale. Come i nostri alleati tedeschi noi siamo sempre alla disperata ricerca di una coincidenza tra pace, sicurezza e distensione: l'unica combinazione che può placare i nostri timori e può permetterci un tranquillo sviluppo dei nostri equilibri politici interni, senza l'ingombro di diverse considerazioni internazionali. Ma, come i tedeschi, spesso siamo obbligati a constatare come questi termini non siano sempre facilmente conciliabili, o almeno non nel modo più semplice e indolore.

Nel caso tedesco, come nel caso italiano, questo ha portato ad esaltare i due parametri fondamentali della nostra politica estera e di sicurezza, e cioè l'Europa e l'alleanza con gli Stati Uniti. Nel nostro caso forse la carta europea è stata giocata con maggiore decisione e riceve una maggiore attenzione e maggiori speranze che non nel caso tedesco, non solo perché soddisfa le richieste e le esigenze della quasi totalità delle nostre forze politiche (è cioè un fattore unificante, che ci permette di superare, almeno in parte, la antica divisione del dopoguerra tra filo-americani e filo-sovietici), ma anche perché il ruolo dell'Europa nel Mediterraneo, sia come fattore di sviluppo economico che come fattore di stabilità democratica, se non proprio di sicurezza, è più immediatamente avvertibile e rilevante che non nel centro Europa.

Tuttavia noi siamo anche sempre stati ben coscienti del fatto che la nostra sicurezza militare dipendeva in ultima analisi dall'alleanza con gli americani. La intera struttura internazionale e garanzia militare della Nato, nel Mediterraneo, riposa sugli americani, a differenza del centro Europa, dove alla presenza determinante degli Usa si aggiunge una significativa presenza europea.

Riconoscere che il Mediterraneo è in uno stato di conflittualità permanente significa quindi anche riconoscere la necessità di un più stretto collegamento con gli americani quale necessaria controassicurazione.

Purtroppo però questa realtà va di pari passo con la constatazione della minore capacità americana di gestire efficacemente le crisi mediterranee (con quel declino della "politica delle cannoniere" di cui abbiamo parlato in precedenza). Anche qui dobbiamo quindi rilevare una contraddizione: la necessità di una maggiore dipendenza dalla garanzia americana, ma nello stesso tempo la constatazione che tale garanzia non è così sicura come nel passato; Di più: le limitazioni della potenza americana sono ormai tali da richiedere un crescente contributo diretto degli alleati alle azioni americane, in termini di appoggio logistico, collaborazione politica e al limite aiuto militare. Questo

ci pone nella sgradevole situazione di dover pagare un prezzo crescente per un bene in via di svalutazione.

Ma come si presentano oggi nel concreto i problemi mediterranei ? Il quadro è naturalmente complesso. Cominciamo dal Medio Oriente. L'Egitto è stretto nella morsa di una doppia politica, filo-occidentale e di reinserimento pieno nel mondo arabo, e per di più ha il problema di dover assicurare la sua sicurezza nei confronti di due paesi "difficili", come Israele e la Libia. Il primo non fa certo nulla per facilitare al Cairo il suo compito di mediazione: al contrario, iniziando forse, per via sotterranea, un dialogo con la Siria (e forse anche con l'Urss), contribuisce ancora di più a isolare l'Egitto. La Libia, da parte sua, prosegue una politica di destabilizzazione e appoggio a movimenti terroristici (in molti casi anche diretti contro lo stesso governo del Cairo) che obbliga l'Egitto in qualche modo a rispondere. Recentemente in realtà si sono avuti alcuni segnali (ad esempio dalla Conferenza Islamica tenuta nel Kuwait) di un possibile riannodarsi del dialogo tra Egitto e Siria, dovuto forse alla comune preoccupazione nei confronti dell'integralismo islamico. Ma la situazione è ben lungi dall'essere stata chiarita.

Nel frattempo tutto il Medio Oriente sembra in movimento. L'ipotesi di una conferenza internazionale che raccolga anche i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sembra prendere piede, trovando consensi anche in loco. Cio' potrebbe profondamente mutare la situazione, costringendo anche i paesi europei (oltre quelli medio orientali) a ripensare le loro politiche.

Altre novità vengono dal Golfo. Una è consistita nell'annuncio che l'Oman, il sultanato che controlla strategicamente lo stretto di Hormuz, ha stabilito, per la prima volta nella sua storia, relazioni diplomatiche con l'Unione Sovietica. Non si e' trattato di un colpo di testa improvvisato, poiche' ha seguito a ruota una analoga decisione da parte della piccola (ma importante) Unione degli Emirati Arabi del Golfo e quindi del sultanato di Bahrein. In tal modo finisce un lungo periodo di esclusione di Mosca dalla penisola araba, voluto sia dagli Usa che soprattutto dall'Arabia Saudita. C'e' da domandarsi se il caos e la guerra civile scoppiati nello Yemen del Sud due anni or sono, tra due fazioni, ambedue legate formalmente ad una alleanza con Mosca, non siano in qualche modo collegati a questa progressiva trasformazione della presenza sovietica nella regione (e alla possibilità di un diverso atteggiamento di Mosca relativamente a tutta la questione arabo-israeliana).

Una seconda sorpresa potrebbe derivare dalla guerra tra Iran e Iraq, e dalla possibile vittoria militare di Teheran. In tal caso l'intero equilibrio politico-strategico del Golfo verrebbe a mutare.

La guerra assurda e crudele tra Iran e Irak sembra fortunatamente essersi nuovamente impantanata alle porte di Bassora. Ma l'Iran, pur non riuscendo ancora a guadagnare la vittoria decisiva, sta compiendo alcuni importanti progressi. I due paesi sono allo stremo delle forze. Il costo finanziario complessivo della guerra, che dovrebbe ormai aver superato i 600 miliardi di dollari, li ha ridotti ambedue alla dipendenza da fattori esterni su cui hanno ben poco controllo.

Dal punto di vista militare è probabile che né l'uno né l'altro abbiano in realtà la capacità di strappare la vittoria. Ma i fattori economici e politici potrebbero rivelarsi alla lunga più importanti di quelli militari, ed affrettare il collasso di uno o di ambedue i contendenti.

Una vittoria iraniana però potrebbe essere pagata a caro prezzo da tutto il resto del mondo, e in primo luogo dai paesi del Golfo. Alcuni temono scenari apocalittici, con il minamento e l'esplosione dei campi petroliferi iracheni, una sorta di complesso di Sansone, che spingerebbe Saddam Hussein, sull'orlo della sconfitta, a trascinare con sé l'intera economia del paese, e gli interessi degli occidentali che comprano il suo petrolio.

E' uno scenario estremo e probabilmente irrealistico, ma illustra efficacemente la determinazione che sembra muovere ambedue le parti in lotta. E certo anche altre ipotesi più "moderate" non sono meno preoccupanti.

Per Teheran questa sarebbe l'ennesima dimostrazione del favore di Allah, la dimostrazione che l'Iran, isolato e in difficoltà, dopo aver per due volte umiliato il Grande Satana americano (con Carter prima e con Reagan poi) è anche riuscito a sbaragliare il Piccolo Satana iracheno. Il paese avrà pagato caramente questa vittoria, ma lo spirito messianico degli ayatollah ne riuscirebbe certamente rafforzato: dopo Bagdad, Gerusalemme (magari passando per un pugno di altre capitali arabe).

E la cosa avrebbe anche una sua logica perversa, perché il governo di Teheran non potrebbe certo permettersi di far tornare a casa i suoi combattenti, senza avere di che sfamarli, come impiegarli, senza poter dar loro credibili prospettive di sviluppo economico. La tentazione di imporre la propria volontà sugli altri paesi del Golfo, e in particolare sul Kuwait e sull'Arabia Saudita, per arrivare se non altro a controllare da un lato la politica dei prezzi dell'Opec (e cercare così di finanziare parte del suo deficit) e d'altro lato il centro religioso del mondo islamico, sarebbe fortissima.

E probabilmente un tale obiettivo potrebbe essere raggiunto anche senza una guerra: basterebbe la minaccia di nuovi scontri, e soprattutto l'uso abile e determinato delle masse iraniane in uniforme, in gigantesche manifestazioni di massimalismo islamico, che cerchino di coinvolgere quanto più possibile anche le grandi masse sciite arabe della regione, demoralizzate dalla caduta del regime di Bagdad.

E' vero, forse la Siria, che oggi è allineata con Teheran, scoprirebbe improvvisamente che il pericolo islamico è per il suo governo "laico" una minaccia ancora più grande, e certo più immediata, di quella israeliana. Ciò potrebbe riavvicinare il Presidente siriano Assad al Re di Giordania Hussein, come sembra averlo già riavvicinato al Presidente egiziano Mubarak, ma questa fragile barriera non sarebbe certo sufficiente ad impedire negative conseguenze politiche e strategiche per l'Arabia Saudita.

Nessuno ha qualcosa da guadagnare da questo cambiamento delle carte. Certo non l'Occidente, che continua pur sempre a profittare della relativamoderazione politica ed economica dei sauditi, e non l'Egitto, che richiede così di perdere i suoi maggiori amici nella regione. Non ha molto da guadagnare neanche l'Urss, che sinora ha preferito giocare sui due tavoli dell'Iran e dell'Irak, ma che in caso di sconfitta disastrosa di quest'ultimo dovrebbe fare i conti con una

nuova vampata di fanatismo islamico in Afghanistan e forse persino in alcune delle sue repubbliche asiatiche. Forse solo Israele potrebbe pensare di aver qualcosa da guadagnare dall'umiliazione e confusione del mondo arabo: ma sarebbe un calcolo di breve termine, perché se la bilancia degli equilibri nella Lega Araba dovesse spostarsi dall'attuale prevalere dei moderati a un ritorno in forza degli estremisti, lo stesso Trattato di Pace con l'Egitto potrebbe venire rimesso in questione, e la presenza strategica americana in Medio Oriente diverrebbe più problematica.

Un altro punto di grosso interesse è rappresentato dal Pakistan: anch'esso non privo di problemi. Il Pakistan è molto importante per mantenere la stabilità del Medio Oriente, perché costituisce un punto di riferimento alleato dell'Occidente, tra l'India (a volte neutralista e più spesso filosovietica) e l'Iran di Khomeini. Per di più il suo ruolo è andato crescendo, in questi ultimi anni, a causa dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, che lo ha trasformato nella principale base di supporto logistico dei guerriglieri aghani. Il Pakistan vive un difficile momento politico interno, ed è naturalmente messo sotto pressione da Mosca. Sinora poteva tranquillamente contare, però, sull'appoggio e la garanzia di Washington. Ma la cosa potrebbe cambiare.

Il fatto è che molti sono convinti che il Pakistan sia ormai molto vicino alla possibilità di detonare un suo ordigno nucleare nazionale. Sono anni che questo paese vuole acquisire una capacità nucleare, se non altro per bilanciare quella acquisita dall'India, molti anni or sono. È probabile che una simile esplosione non avvenga comunque prima della fine del 1987, e questo per la semplice ragione che il Pakistan ha nel frattempo ottenuto dagli Usa una forte quantità di aiuti economici e militari (3,2 miliardi di dollari, tra il 1982 e il 1987), che potrebbero venire sospesi.

La cosa interessa anche gli israeliani che hanno la tendenza, forse un po' paranoica, ma forse anche un po' giustificata, di considerare la bomba pakistana come una "bomba islamica" (dopotutto non è forse vero che essa fu, almeno in parte, finanziata, agli inizi, anche dalla Libia?), che potrebbe quindi venire utilizzata, un giorno o l'altro, per minacciare Israele. Vista la reazione israeliana alla prospettiva di una bomba irachena (e cioè il bombardamento preventivo del reattore nucleare che stava per entrare in funzione a Bagdad), c'è quindi da temere qualche movimento anche in questo caso (magari qualche strana alleanza contro natura, come quella che ha permesso per anni ad Israele di vendere armi ai fondamentalisti sciiti dell'Iran?).

D'altra parte persino la prospettiva (purtroppo ancora indefinita) di un progressivo ritiro dell'Urss dall'Afghanistan potrebbe complicare l'equazione pakistana. Non è certo un caso se l'India ha scelto di intensificare la sua pressione militare anti-pakistana nel Kashmir proprio nel momento in cui queste voci si facevano più insistenti, e si parlava di contatti diretti con l'Urss su questa questione. D'altra parte il governo pakistano del Generale Zia ha sinora trovato l'appoggio "scomodo" dei movimenti islamici, ma è ben lungi dal poter essere considerato di una solidità a tutta prova.

E siamo così giunti alla conclusione del "puzzle" medio orientale, anche se abbiamo tralasciato alcuni pezzi "minori", che potrebbero però divenire significativi, come lo spostamento degli uffici dell'Olp da Tunisi a Bagdad o le conseguenze dell'allargamento "mediterraneo" della Comunità europea per i

paesi del nord Africa, e in particolare per il moderato Marocco. Il significato di tutto ciò non può essere ancora chiaro, ma sembra comunque indicare quella che potremmo definire una "linea di tendenza": l'Urss è di nuovo in movimento, e gli Usa sono nuovamente alle prese con il problema di ridefinire un quadro credibile di stabilità in Medio Oriente, reso più complesso dall'incredibile serie di errori e di cattive gestioni che hanno caratterizzato l'Irangate di Reagan.

L'ingresso della Spagna e del Portogallo nella Comunità ha completato il quadro dell'allargamento prevedibile, a breve scadenza, dell'Europa. Ma così facendo ha posto due problemi politici maggiori (oltre a una serie di spinosi problemi economici e commerciali, specialmente in campo agricolo) che è necessario affrontare, se si vuole che i paesi europei occidentali possano svolgere un loro ruolo attivo nell'area mediterranea:

- a) il problema dei rapporti da stabilire con gli altri paesi dell'Europa del Sud;
- b) il problema del ruolo mediterraneo dell'Europa.

Quest'ultimo punto è già venuto alla luce piuttosto bruscamente quando si è trattato di affrontare la questione del comportamento da assumere nei confronti del terrorismo in generale e della Libia (e della Siria) in particolare. La risposta europea può nella migliore delle ipotesi (e con molta buona volontà) essere ritenuta interlocutoria, visto che non sembra aver raggiunto alcuno degli obiettivi auspicati ed è rimasta pericolosamente sulle generali. Tuttavia è interessante sottolineare come nessuno abbia seriamente tentato di evitare una riunione ad hoc dei ministri degli esteri europei per affrontare questo problema: vi è insomma se non altro il riconoscimento della esistenza di una competenza europea a trattare di questi argomenti.

In particolare è grave e urgente il problema di una politica europea verso il resto del sud Europa. Nel momento in cui si cerca di stabilire alcuni "assi preferenziali" (come quelli tra Italia e Spagna, Italia e Francia, Francia e Spagna, eccetera) di carattere bilaterale, ma nell'ambito di rapporti multilaterali europei e atlantici, non è opportuno né dimenticarsi del problema del Mediterraneo orientale, né sottovalutare il problema dei paesi balcanici e della Turchia.

Ciò interessa in modo particolare l'Italia, che è collocata alla frontiera tra Mediterraneo occidentale e orientale (e confina altresì con i Balcani), ma è nell'interesse di tutta l'Europa comunitaria. E i problemi di questi paesi sono tutt'altro che piccoli e facili. Per di più l'Europa comunitaria deve riuscire a creare una politica comune e consensuale tenendo conto delle particolari fobie e problemi della Grecia, profondamente inserita in questa regione e quindi implicata, inevitabilmente, nei conflitti e nelle instabilità locali.

Tra le molte priorità relative a questi paesi, quella di maggior rilievo è quella politica: il consolidamento della democrazia o comunque la stabilità di regimi sempre più disponibile ad evoluzioni di tipo democratico. Questo obiettivo è stato raggiunto con successo nella penisola iberica e in Grecia, ha avuto una notevole affermazione in Turchia, ma non è ancora riuscito pienamente ad affermarsi negli altri paesi balcanici. Al contrario, crisi economiche e crisi legate alla successione di governo in Romania e in Jugoslavia aprono la

strada a nuove preoccupazioni: cosa avverrebbe se i Balcani dovessero improvvisamente perdere il loro status di parziale autonomia dalla superpotenza sovietica? Ciò non solo avrebbe effetti disastrosi sulla sicurezza europea e su quella mediterranea, ma potrebbe influenzare negativamente anche le evoluzioni politiche in Grecia e in Turchia. Sappiamo ancora troppo poco degli equilibri di potere in Albania, dopo la scomparsa di Enver Hoxha, per poter azzardare previsioni sicure: ma è difficile pensare che questo paese possa ancora proseguire a lungo nella sua attuale posizione di quasi totale isolamento. Anch'esso dunque, presumibilmente, seguirà la sorte degli altri paesi balcanici.

La Comunità europea non ha molti strumenti per poter influire sulla situazione, ma non è neanche completamente priva di opzioni. Molti dei problemi di instabilità politica in questa regione sono legati a problemi di sviluppo economico, e questo da solo già offre una possibilità di intervento. Una politica estera europea più attiva e coordinata, inoltre, potrebbe stringere legami più stretti sia con la Turchia che con la Jugoslavia, contribuendo a evitare l'isolamento di questi due paesi. La prospettiva di contatti diretti tra la Comunità europea e il Comecon può essere utilizzata per condurre una ostpolitik più attiva, non soltanto in direzione dei paesi satelliti del centro Europa, ma anche verso quelli balcanici.

Per evitare un tale rischio non si può che puntare sulla capacità della Cooperazione politica europea di costruire, anche nel Mediterraneo, un sistema di alleanze e di garanzie tale da diminuire il peso della minaccia, e ridurre il conto delle esigenze militari.

La cosa avrebbe un effetto positivo sulla politica europea di sicurezza permettendole di costruire un criterio logico e comune europeo di individuazione e difesa degli interessi reali, di sicurezza dell'Europa, attorno a cui organizzare iniziative coerenti nel lungo periodo.

Si moltiplicano le voci che sottolineano il fatto che la Nato non copre pienamente gli interessi mediterranei dell'Europa, le diversità esistenti tra europei e americani nella percezione della minaccia, il desiderio europeo di giocare un ruolo autonomo da quello americano, e persino la possibilità di scontri armati, diretto e indiretto, con la Libia, nel Mediterraneo e in Africa (Chad). Tutto questo rischia di urtare nella sproporzione tra le nostre capacità e le nostre ambizioni.

E' qui che politica di difesa e politica estera debbono trovare il loro campo di integrazione, assumendo in tale formula anche una reciproca logica e coerenza. Purtroppo l'Ueo è ancora ben lungi dal poter garantire alcunchè. Nel Mediterraneo, in particolare, le carenze dell'Ueo sembrano molto simili a quelle dell'Alleanza Atlantica, con l'aggravante che importanti paesi occidentali rivieraschi non fanno neanche parte dell'Ueo, come la Spagna, la Grecia o la Turchia, mentre fanno almeno parte della Nato. Il fallimento della "proposta Caro", presentata al Consiglio dei ministri dell'Ueo, che prevedeva la costituzione di una Task Force congiunta europea per combattere il terrorismo da un lato, e accrescere la presenza comune nelle aree di crisi dall'altro, ha ribadito i limiti di questa organizzazione. Possiamo certo sperare che questi limiti vengano presto superati, e continuare ad operare in questo senso, ma nel frattempo dobbiamo trovare qualche ragionevole alternativa.

Essa può essere riassunta in una semplice formula: costruire una rete solida di alleanze mediterranee, per garantire la sicurezza reciproca e la lotta contro i fattori di instabilità. I primi passi già sono stati compiuti: la conclusione di accordi con l'Egitto per collaborare nella lotta al terrorismo internazionale, l'inizio di un dialogo tra la Francia, la Germania e l'Italia per cooperare nel campo dei satelliti militari di osservazione e telecomunicazione, le iniziative volte ad accrescere la integrazione operativa delle flotte nel Mediterraneo, il tentativo di agganciare la Spagna a queste stesse iniziative, il processo di coordinamento europeo a 12 per definire una politica contro il terrorismo e per tracciare le grandi linee di una politica economica e commerciale della Cee nel Mediterraneo.

Se la dimensione della sicurezza è in primo luogo quella aero-navale, oltre che tecnologica e di Intelligence (i satelliti, i radar, le contramisure elettroniche, le comunicazioni in tempo reale, eccetera), anche la cooperazione nel Mediterraneo deve abbracciare contemporaneamente tutti questi campi. Si vuole spostare in avanti lā linea della difesa aerea, così da coprire meglio il nostro territorio? Ebbene la risposta consiste in una migliore cooperazione con i greci, i turchi (e possibilmente anche altri stati) per il controllo e la difesa del loro spazio aereo. Si vuole guadagnare di profondità strategica, di basi aeree di emergenza, di possibilità di ripiegare temporaneamente su approdi sicuri? Se l'Italia è ormai in prima fila, restano il retroterra francese, spagnolo e portoghese. La rapidità e l'efficacia delle armi moderne hanno ridotto il Mediterraneo e l'Europa a un unico campo di battaglia: è assurdo lasciare all'avversario il vantaggio di poterci colpire separatamente (ma allo stesso tempo), senza utilizzare anche noi tutto lo spazio geografico disponibile. E così via, perché lo stesso ragionamento qui applicato alla geografia può essere facilmente replicato per l'economia o per la tecnologia.

E naturalmente bisognerà cercare di unire insieme a questo piano strategico-militare anche un disegno di politica economica, che contribuisca anch'esso alla maggiore stabilità dell'area.

L'obiettivo è quello di accettare le trasformazioni strategiche avvenute nel Mediterraneo, tenendo pienamente conto delle sue caratteristiche strutturali, della sua mancanza di unità, della sua conflittualità permanente ma anche dei punti di forza e delle possibilità di crescita nella sicurezza e nella cooperazione che in esso si delineano: senza fughe in avanti, nazionaliste o d'altro tipo, del tutto inutili, illusorie e persino pericolose.

Fondation Nationale des Sciences Politiques

CENTRE D'ETUDES
ET DE
RECHERCHES INTERNATIONALES
Paris

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI
Rome

(7)

LE DIFFEREND GRECO-TURC :

ENJEU DE POLITIQUE INTERNE OU DE POLITIQUE INTERNATIONALE ?

Semih VANER
C.E.R.I.

LA FRANCE ET L'ITALIE FACE A LA SITUATION EN MEDITERRANEE

Colloque du 6 avril 1987

4, rue de Chevreuse - 75006 Paris
Tél : 45 49 51 30

"Where Frenchmen or Italians held tournaments or built cathedrals in the Middle Ages, there are mostly still French and Italian populations anxious to be citizens of modern France and Italy. But in most parts of Anatolia where in the Middle Ages there were Orthodox Greeks belonging to the Near Eastern World, there are now Eastern Moslem Turks. The continuity has been interrupted ; the past offers not foundations but treacherous ruins ; and the Greeks make matters worse by digging down below the medieval stratum to memories of Ancient Hellenism" (Arnold J. Toynbee, The Western Question in Greece and Turkey, 1922).

Dans le sous-bassin méditerranéen qu'est la mer "Egée" et que (ne) se partagent (pas) Grecs et Turcs, ce qui frappe, de prime abord, c'est une configuration géologique singulièrement morcelée, éparpillée et tortueuse. "Le littoral anatolien de la mer Egée appartient à deux entités géopolitiques à la fois : bordure d'un monde insulaire à la recherche de grands espaces fertiles et débouché d'un monde continental vers la mer" écrit S. Yerasimos. "La côte est un complément économique et stratégique des îles proches du littoral tandis que celles-ci constituent une ligne de défense et le prolongement géologique de la côte. Il est alors vain de chercher une frontière "naturelle" entre ces deux mondes. (...) Le territoire commun au monde égéen et anatolien devait particulièrement nourrir l'irrédentisme des sociétés qui ont successivement occupé les espaces limitrophes" (1).

La délimitation du plateau continental, des eaux territoriales et de l'espace aérien en Egée, la (dé - ou re -) militarisation des îles, la situation des minorités grecque-orthodoxe et turque-musulmane dans les pays respectifs sont les manifestations apparentes du différend gréco-turc. Le conflit de Chypre se présente comme un miroir de ce dernier mais aussi comme une variable qui influe sur les rapports entre les deux pays.

Ce différend est avant tout le reflet de la confrontation des deux nationalismes d'inspiration occidentale issus des débris de l'Empire Ottoman qui dominait jusqu'au siècle dernier une très grande partie du bassin méditerranéen en s'étendant de la Yougoslavie jusqu'en Algérie actuelles, et dont la société libanaise représente aujourd'hui un microcosme éclaté à son tour. Une approche qui se limiterait exclusivement aux rapports entre les Etats grec et turc serait réductrice ; il importe de souligner des interpénétrations entre les dynamiques externes et internes et d'insister sur les types de combinaison qui se produisent entre les facteurs comme ceux de l'historique et du culturel. Le différend gréco-turc est aussi un enjeu de politique interne nourri par et nourrissant les phantasmes populaires et qui permet aux gouvernements en place de consolider leurs assises sociales.

Situées à l'intersection des axes Nord/Sud et Est/Ouest, la Grèce et la Turquie partagent le sort commun, notamment depuis la fin de la seconde guerre mondiale de se trouver dans une situation de clientèle par rapport à l'Occident, certes avec la protection et les avantages que celle-ci procure mais aussi la dépendance qu'elle entraîne. La situation conflictuelle assure à l'Occident des ventes considérables d'armes mais en même temps déstabilise le flanc sud de l'OTAN, objectif recherché par l'URSS. Au plan international, même si l'une d'entre elles préfère recourir à la voie des négociations bilatérales, les deux parties se comportent comme dans un concours dont le jury se composerait essentiellement d'Occidentaux. C'est d'ailleurs la Grèce qui réussit, depuis quelque temps, à élargir la composition du jury à un Tiers-Monde plutôt hostile à l'alliance occidentale et à y inclure, en particulier, un monde musulman (dans sa composante essentiellement arabe et méditerranéenne) qui, dans sa grande majorité, ne nourrit pas de grande sympathie à l'égard de la Turquie laïque, voire au bloc de l'Est prêt lui aussi à jouer le rôle d'arbitre et ceci, d'autant plus volontiers qu'il se sent concerné en raison de sa proximité géographique. Devant le jury occidental restreint (dont font partie la France et l'Italie), le leitmotiv de l'épreuve reste le combat entre "civilisation et barbarie". Au jury élargi du Tiers Monde, on soumet une autre thématique : le nationalisme progressiste (2).

I. CONTENTIEUX EN EGEE ET IMBROGLIO CHYPRIOTE / LES DONNEES

A. Contentieux en Egée

L'origine du contentieux est à rechercher dans la question du partage des îles, question posée dès l'indépendance de la Grèce en 1830. L'expansion territoriale continue du jeune Etat grec au détriment de l'Empire ottoman tout au long du 19e et au début du 20e siècles, jusqu'à la chute de l'Empire à la fin de la première grande guerre s'accompagne du passage progressif des îles égéennes sous la juridiction grecque. Le Dodécanèse occupé par les Italiens en 1912 n'est cédé à la Grèce qu'après la 2e guerre mondiale.

La réglementation juridique du statut des îles orientales est en principe effectuée par le traité de Lausanne de 1923 qui vaut, d'une certaine façon, comme l'un des actes fondateurs de la République de Turquie. La convention de Lausanne concernant le régime des détroits, annexée au traité du même nom, prévoit une démilitarisation générale, de même que le traité de Paris de 1947.

Dès la seconde moitié des années 30, la diplomatie turque s'active, aidée en cela par une conjoncture internationale particulièrement orageuse. La remilitarisation des détroits à Montreux, en 1936, lui paraît comme un premier succès pouvant déboucher sur d'autres et ses velléités irrédentistes se dirigent vers le Dodécanèse. Mais l'Italie est un adversaire trop redoutable pour être affronté directement. De même, au lendemain de la guerre, la menace soviétique est telle qu'Ankara, soucieuse avant tout d'obtenir la protection occidentale, préfère ne pas soulever d'objection à la cession du Dodécanèse à la Grèce. Ce n'est qu'au cours des quinze dernières années, dans la foulée de l'aggravation de la crise chypriote, que le statut de la zone égénne revient à l'ordre du jour sous l'effet tant d'une transformation du droit international classique de la mer qu'induisent les nouvelles techniques permettant l'exploitation des ressources du plateau continental et des eaux territoriales, que de la militarisation des îles et les problèmes de l'espace aérien.

a) Le plateau continental

En ce qui concerne le différend portant sur ce qui doit être la délimitation du plateau continental entre les deux pays, le noyau du problème se trouve lié au rôle à attribuer aux îles. Grossièrement, pour la Grèce, les îles doivent être considérées sur un pied d'égalité avec la terre ferme continentale, tandis que, pour la Turquie, elles ne peuvent bénéficier d'un tel statut vue la situation particulière de la mer égée, autrement dit, de son partage entre ses deux riverains.

Chaque partie argumente différemment dans la mesure où les diverses stipulations et ententes internationales récentes semblent plutôt aller dans le sens des positions grecques. Forte de cette tendance actuelle, la Grèce appuie ses thèses sur des arguments de type général. Or, la Turquie, pour les contrecarrer ne peut que se prévaloir de l'exceptionnalité de la situation et de requérir une nouvelle jurisprudence en accord avec les exigences d'équité (3).

Les principaux arguments de la Grèce sont les suivants : a) les îles ont droit, en leur nom propre, à un plateau continental ; b) le territoire continental et les îles égéennes forment ensemble l'unité politique et territoriale de l'Etat grec et entre les deux composantes, l'existence d'un élément territorial étranger n'est guère admissible ; c) la délimitation du plateau continental entre les deux pays ne peut se réaliser, par là même, que suivant le principe de l'équidistance entre les côtes turques et les extrémités du territoire grec, c'est-à-dire les îles grecques situées le plus à l'Est de la mer Egée.

A l'autre versant du tableau, les arguments turcs : a) le critère fondamental pour la délimitation du plateau continental est le principe du prolongement naturel ; b) les îles, de toute manière, ne peuvent constituer qu'une circonstance spéciale et la mer Egée est une mer semi-fermée qui justifie l'application des règles particulières au lieu de celles prévues d'une manière générale ; c) le principe à appliquer ici ne peut pas être l'équidistance mais l'équité.

b) Les eaux territoriales

Si la question du plateau continental aboutit à un point mort des tractations en 1979, elle n'en réussit pas moins à raviver une vieille querelle depuis quelques temps en sourdine mais à conséquences beaucoup plus immédiates et graves. Il s'agit de l'affaire de la mer territoriale.

Appliquée en mer Egée, l'extension des eaux territoriales à 12 milles que réclame la Grèce, augmente la part de mer territoriale de cette dernière de 35 % de la superficie marine totale à près de 64 %. Cette sorte de thalassocratie grecque en mer Egée, qui existe d'ailleurs de facto, est insupportable aux Turcs.

La thèse grecque peut être ramenée à trois arguments principaux : a) l'extension à 12 milles constitue un droit international général ; b) cette règle s'applique également aux îles égéennes ; c) la Grèce a le droit de le déclarer unilatéralement quand bon il lui semble puisqu'il s'agit d'une compétence souveraine de l'Etat côtier. La Turquie ne peut juridiquement s'y opposer qu'en réfutant le principe d'une règle unique internationalement valable en matière d'étendue de la mer territoriale au nom d'une prise en compte nécessaire des cas particuliers comme les mers fermées ou semi-fermées de type égéen. Afin de souligner la singularité de la configuration géographique en question, Ankara se fait fort de montrer qu'en cas d'extension des eaux territoriales grecques, la Turquie n'aurait plus d'accès à la haute mer. Aussi toute décision d'Athènes dans ce sens, constituerait-elle pour Ankara, un parfait casus belli.

c) L'espace aérien

Le contentieux égéen a son troisième volet dans les cieux. C'est l'étendue de l'espace aérien grec et le tracé de FIR (Flight Information Region) qui posent problème aux Turcs.

L'étendue de l'espace aérien étant fonction de celle des eaux territoriales, Ankara conteste la délimitation de l'espace aérien grec sur la base de 10 milles marins de mer territoriale. Il y aurait là un hiatus de 4 km ; un espace insolite où un homme tombé à la mer aurait la partie immergée de son corps sous juridiction grecque alors que la

partie submergée se trouverait dans les eaux internationales ! A cette objection juridique des Turcs, les Grecs rétorquent en rappelant, non pas le droit international, mais la date de cette délimitation : 1931, et celle de l'objection turque : 1975.

Le second aspect du problème de l'espace aérien a trait aux régions d'information de vol (FIR). Depuis la décision du comité de contrôle du trafic aérien prise en 1950 et approuvée en 1952 par l'accord régional de Paris et le conseil de l'OACI, la mer Egée relève de la FIR d'Athènes et sa ligne de démarcation d'avec celle d'Istanbul coïncide en gros avec la frontière maritime gréco-turque. Cet abandon par Ankara du contrôle du trafic aérien égéen civil à la Grèce s'explique par la situation de la Turquie du début des années 50 où, pour pouvoir s'assurer des soutiens occidentaux face aux menaces soviétiques, les autorités turques ne lésinaient guère sur les moyens de se montrer conciliants. Il faudra encore attendre ce fatidique été 1974 pour que, dans la foulée de l'opération de Chypre, Ankara remette en cause le statu quo de 1950.

d) La militarisation des îles

Le quatrième et dernier volet du contentieux égéen concerne la remilitarisation progressive des îles orientales. C'est en vertu du traité et de la convention de Lausanne que les îles du nord-est de même que celles d'Imbros et de Ténédos sous souveraineté turque ont été démilitarisées parallèlement aux détroits. Quant au Dodécanèse, c'est le traité de Paris de 1947 qui l'avait démilitarisé. Le seul changement de statut juridique eut lieu à Montreux en 1936 modifiant le régime des détroits et substituant une nouvelle convention à celle de Lausanne.

La Grèce manie actuellement toute une panoplie d'arguments pour se justifier face aux accusations turques. Sa première batterie d'arguments se réfère au principe juridique : "rebus sic stantibus" ; autrement dit au changement radical des circonstances prévalant au moment des traités que citent les Turcs. A partir de là, il est possible d'avancer de nombreuses raisons pour y mettre fin. Pour les énumérer en vrac, sans souci de systématisation, ces raisons sont comme suit :

a) depuis le traité d'Ankara entre Venizélos et Atatürk (1930) le développement des relations amicales rend caduques les préoccupations qui avaient présidé aux mesures de démilitarisation.

- b) la remilitarisation des détroits depuis Montreux entraîne un changement de situation partiel dans la mesure où la convention en question supprime celle de Lausanne stipulant la démilitarisation des îles proches des Dardanelles ;
- c) la Turquie et la Grèce adhérant à l'OTAN, il n'est plus possible de garder l'ancien régime qui se trouve en contradiction avec les exigences de l'Alliance.

Les réponses turques aux arguments grecs confirment la règle générale du différend entre les deux pays : l'un ou l'autre, au gré des circonstances s'érigent en légalistes purs et durs ou, au contraire, en critiques acerbes du formalisme légal abstrait (4). Ici, c'est aux Turcs de défendre, à leur convenance, l'idée de principes immuables. La remilitarisation de détroits est obtenue à la suite d'un accord entre les parties et non d'une manière automatique comme la Grèce le réclame pour ses îles. Si la convention de Montreux se substitue à celle de Lausanne, elle laisse intact le traité du même nom et de même date qui stipulait le désarmement des seules îles grecques. Quant aux deux îles turques commandant l'entrée des Dardanelles, leur situation n'est pas comparable à celle de leurs correspondantes grecques dans la mesure où celles-là se rattachent stratégiquement aux détroits et le préambule de Montreux, au regard de la sécurité nationale de la Turquie, permet leur réarmement. Quant aux considérations grecques sur le développement de l'amitié, pour Ankara la remilitarisation n'en est que plus inadmissible. L'argument ayant trait aux conséquences de l'adhésion commune à l'OTAN n'a pas plus de valeur aux yeux des autorités turques qui répliquent que le traité de l'Alliance ne contient aucune clause relative à cette question.

b) La question des minorités

A ce lourd contentieux égéen s'ajoute la question des minorités turque en Grèce et grecque en Turquie. En Thrace occidentale, quelques 110 000 turcs-musulmans constituent la seule minorité importante de la Grèce ; une communauté rurale avec un taux de natalité assez élevé. Malgré le fait que l'attitude officielle des gouvernements grecs consiste à considérer cette question comme "inexistante", le cahier des doléances de cette communauté semble être long : la dégradation de la situation de l'enseignement (manque de livres scolaires et d'instituteurs) ; refus des autorités d'accorder des permis de construction et de réparation des maisons ; des permis de conduire pour tracteurs ; déchéance de la nationalité ; amendes

systématiques, provocations, menaces et attaques ; harcèlement par les forces de l'ordre et autres coercitions. Dans le domaine économique, la situation n'est guère meilleure : perte continue des terres (par encouragement aux acheteurs grecs orthodoxes, par l'application ségrégative des lois, par la non-reconnaissance des titres de propriété) et interdiction d'acquérir des biens immobiliers. Quant aux "vakif" (fondations pieuses), les gouvernements grecs chercheraient à contrôler leurs activités et en atténuer les effets (5).

Face aux plaintes turques relatives à la Thrace occidentale, les autorités grecques recourent à l'argument de réciprocité en se référant à la minorité grecque-orthodoxe d'Istanbul qui s'est réduite considérablement au cours des trente dernières années (environ 5 000 en 1987). Les incidents anti-grecs des 6-7 septembre 1955 dans cette ville, l'annulation en 1964 de la Convention du 30 octobre 1930 qui prévoyait la libre circulation de la main d'œuvre entre la Grèce et la Turquie, les expropriations des biens appartenant aux Grecs dans les îles de Bozcaada (Ténédos) et de Gökçeada (Imbros), les difficultés que la minorité d'Istanbul rencontre aujourd'hui dans certains cas (livres scolaires, instituteurs, ventes immobilières, etc.) ont incité une grande partie des Grecs de Turquie à émigrer en Grèce.

C. Chypre : site de cristallisation conflictuelle, détonateur et otage

Les accords de 1959 entre l'Angleterre, la Grèce et la Turquie - et les représentants des deux communautés chypriotes - qui ont scellé l'indépendance de l'île face au colonisateur britannique constituaient, pour les parties en présence, plus un modus vivendi qu'une solution définitive ou même durable. Ils excluaient du même coup, la possibilité de satisfaire les aspirations grecques à l'union avec la Grèce (Enosis) et la revendication conventionnelle turque de partition (taksim), sans véritablement rapprocher les deux communautés.

La fragilité de l'édifice institutionnel apparut de manière éclatante, peu après, en 1963, avec les tentatives de révision de la Constitution, de Mgr Makarios et la conflagration intercommunautaire qui s'ensuivit. Alors que les chypriotes grecs mettaient l'accent sur le caractère unitaire de l'Etat - ce qui risquait d'éveiller les

aspirations à l'Enosis, les chypriotes turcs réclamaient leur autonomie administrative ce qui tendait à la réalisation d'une partition de fait. Ces deux visions difficilement compatibles étaient sous-tendues par la réalité sociale et spatiale sur le terrain : au peu d'emprise manifesté par les Chypriotes-grecs pour renouer des rapports équilibrés avec la communauté turque vivant "largement sur elle-même, presque entièrement à l'extérieur des circuits de redistribution du produit économique et social de l'île" (6) répondait l'entretien de cette ségrégation par les leaders de la communauté chypriote turque afin d'imposer au gouvernement leur reconnaissance en tant qu'administration distincte.

L'île devenait aussi, surtout à partir de cette date et de plus en plus manifestement, un enjeu pour la Turquie et la Grèce, un enjeu sur lequel un homme politique aussi redoutable et habile que l'archevêque Makarios commençait à perdre progressivement son emprise. Ankara était peu enclin à se voir encercler par une île hellénisée et située sur sa principale ligne de défense méridionale. Athènes pour laquelle Chypre était un lieu de convoitise, n'avait jamais renoncé à l'objectif final d'obtenir son rattachement. La lente évolution de la crise chypriote, jusqu'à son paroxysme de l'été 1974, démontrait désormais qu'indépendamment de sa propre dynamique conflictuelle, Chypre a été tour à tour et parfois les trois à la fois, site de cristallisation, détonateur et otage du différend gréco-turc.

L'ingérence de la junte grecque dans les événements chypriotes, lorsqu'elle organisa le coup d'Etat sanglant de juillet 1974 qui évinça Mgr Makarios, ne fait pas de doute. Cette intrusion fournit à la Turquie une cause pour légitimer son action interventionniste. Aujourd'hui, le gouvernement grec, en posture confortable dans la question égéenne, place la question chypriote au centre de son contentieux avec la Turquie et fait du retrait de l'armée turque du nord de Chypre la condition sine qua non de toute négociation. En revanche, la Turquie, en position de force à Chypre entend bien se servir de la carte chypriote dans l'éventualité d'une évolution positive des rapports gréco-turcs (7).

II. EMERGENCE ET CONFRONTATION DES DEUX NATIONALISMES

On sait que dans l'Empire Ottoman, l'Islam était la source de légitimité du pouvoir, le "principe organisateur" de l'ordre politique. La cohésion et la solidarité de la société étaient prises en charge par

les institutions religieuses et toute loyauté revenait à l'Islam, plus qu'à l'Etat. L'organisation de la vie politique, sociale et culturelle autour de la religion, trouvait aussi son expression dans le système de "millet", "une communauté avec une religion particulière" (8).

Sans prétendre écrire l'histoire ottomane en quelques pages ni vouloir faire son apologie (les massacres aussi bien contre les musulmans que les non-musulmans sont nombreux), rappelons que suivant les principes de "tolérance" recommandés par l'Islam, le pouvoir ottoman reconnaissait aux non-musulmans organisés en groupes religieux, bref à chaque "millet" la liberté de développer son propre système culturel éducatif et celle de pratiquer sa religion. Cette dernière était donc le critère d'appartenance à une communauté plutôt que l'ethnie ou la pratique de la langue. Relevons à ce propos, avec B. Lewis, qu'entre 1923 et 1930, au moment de l'échange de populations entre la Turquie et la Grèce, parmi les un million et quart de "Grecs" qui furent renvoyés de Turquie en Grèce, la grande majorité savait à peine ou pas du tout le grec, et qu'entre eux ils parlaient le turc, qu'ils écrivaient en caractères grecs. De même, parmi les centaines de milliers de Turcs rapatriés de Grèce vers la Turquie, nombreux étaient ceux qui ignoraient le turc, ou presque, mais ils parlaient couramment grec entre eux, et souvent écrivaient couramment grec entre eux, et souvent écrivaient leur dialecte grec en caractères turco-arabes. (9).

Le sultan, en même temps calife, se considérait et était perçu par l'ensemble du monde musulman comme le dernier et le seul représentant de la tradition mahométane. Mais aussi de nombreuses communautés non-musulmanes des Balkans préféraient cette forme d'autonomie ottomane aux restrictions religieuses et culturelles des Habsbourgs. La coexistence n'était pas non plus absente dans le domaine international : François Ier s'était allié, en 1535, avec Soliman le Législateur, en raison de sa rivalité avec les Habsbourgs, démontrant ainsi que les zones conflictuelles du "croissant" et de la "croix" n'étaient pas toujours et nécessairement irréductibles.

Avec la révolution française, la "Nation" faisait son entrée sur la scène de l'histoire. Alors que l'Europe de l'Ouest, où l'exercice de la force légitimante passait du plan monarchique au fait national, vécut cette mutation, issue de sa propre dynamique, sans accroc majeur, l'intervention brutale de cette masse historique dans l'Empire Ottoman l'atteignit de plein fouet.

Dans un Empire conçu et façonné autour de la solidarité communautaire et non individuelle, et qui ignorait la notion de la nationalité ethnique, de nouvelles idées venant de l'Ouest, notamment de France, affectèrent les bases de la cohésion du groupe, créant de nouveaux modèles d'identité et d'allégeance. Le concept de nation constitua évidemment la base de toutes les luttes nationales et la Grèce fut, parmi les provinces ottomanes, l'une des premières à obtenir son indépendance avec l'appui de l'Angleterre, de la France et de la Russie qui se proclamait protectrice des chrétiens orthodoxes.

A partir du XIX^e siècle, une série de transformations forcées et de réformes qui portent le nom de Tanzimat vont modifier considérablement le caractère tant institutionnel qu'économique et politique de l'Empire. Toutefois, ce mouvement de réorganisation relancera les débats de fond quant aux formes du loyalisme et, pour nous limiter au domaine de l'éveil des nationalités, n'arrêtera pas les luttes d'indépendance qui menaçaient non seulement les Balkans, mais aussi les provinces arabes de l'Empire, d'autant qu'un ancien antagonisme oppose Turcs et Arabes, ces derniers voyant dans les premiers, les "falsificateurs" de l'Islam (10). Ces mêmes provinces arabes seront l'objet de tiraillement de la part des Européens (les "Régences barbaresques" c'est-à-dire l'Algérie, la Tunisie et la Tripolitaine par la France et l'Italie) décidés à donner le coup de grâce à "l'homme malade" de l'Europe.

L'accès au trône d'Abdül Hamid II en 1876 mettra fin à la libéralisation. Il s'agit de renforcer l'allégeance des musulmans envers la personne du Sultan, de lutter contre les manifestations nationalistes. Son panislamisme s'inscrit comme une sorte de réaction au pangermanisme et au panslavisme. Or, la solution du pouvoir hamidien qui consistait à déterminer "l'allégeance à l'Islam comme paramètre unificateur, ne pouvait constituer une réponse satisfaisante dans un ensemble où l'élément hétérogène prédominait" (11).

La notion d'ottomanisme apparaît comme fonction salvatrice et trouve son expression dans l'esprit unificateur de la Constitution de 1908 du Comité d'union et progrès. La recherche utopique de l'intégrité territoriale de l'Empire et l'appel à une citoyenneté ottomane ne trouvent pas d'écho favorable parmi les diverses nationalités et le C.U.P. s'engage dans une attitude chauvine pour contrecarrer la politique de "balkanisation" souhaitée et mise en oeuvre par les Européens.

C'est sur les débris impériaux qu'un Etat-nation turc, territorialement défini, sera construit, replié sur l'ethnie fondatrice de l'Empire et sur l'Anatolie, réservoir pour toujours de paysans-soldats qui n'a jamais été payé de retour. Mustafa Kemal qui, pour des raisons tactiques, cherche et trouve appui auprès des religieux, pour mener la guerre de libération contre les occupants étrangers, entre autres, français, italiens et grecs, devait par la suite remplacer l'Islam par une idéologie qui sera le pilier du jeune Etat : le nationalisme intolérant envers toute affirmation identitaire ethnique autre que la turque. Ce nationalisme tel qu'il est forgé par Kemal et son entourage immédiat, connaîtra toutefois ses limites et prendra ses distances par rapport aux idées panturquistes et pantouraniennes . C'est dans ces dernières idéologies que les nationalistes les plus fervents, ayant réussi à s'assurer dans le système pluraliste une assise sociale et électorale certes non négligeable, mais très minoritaire, puiseront leurs inspirations. Nostalgiques des gloires impériales, les islamistes, quant à eux, recherchent pour la Turquie une position de leadership dans le monde musulman, surtout de voisinage immédiat, ce qui les rapproche, d'un certain point de vue, des ultra-nationalistes. Mais ni les uns ni les autres n'ont eu, depuis la création de la République, un poids dominant ni même très important et durable dans le processus décisionnel de politique interne et étrangère.

Dans l'Empire Ottoman, nous l'avons dit, le pouvoir central n'a pas cherché à turquifier les autres communautés politico-religieuses (12) et les Turcs constituaient une ethnie parmi d'autres, loin d'être l'une des plus nanties. Dans ce sens, le terme de tourkokratie utilisé par certains historiens de la Grèce, pour désigner la période ottomane, est sujet à contestation. La marine et la diplomatie ottomane, pour ne parler que de ces deux corps étatiques, étaient souvent encadrées par des Grecs. Le "millet" grec (Millet-i Rum) - le premier qui fut créé dans l'Empire - socialement très disparate (13) était politiquement très compact acceptant sans contestation l'autorité absolue de l'Eglise orthodoxe et du Patriarche (14). L'émergence du royaume indépendant de Grèce, en 1830, n'avait pas épousé la question territoriale, d'autant que l'esprit égalitaire de la réorganisation ottomane avec Tanzimat (1839) et İslâhat (1356) avait contribué à l'essor démographique et économique des Grecs de l'Empire. Megali Idea, la grande idée, c'est-à-dire la renaissance de l'Empire byzantin avec les territoires peuplés de populations hellènes situés hors des frontières du royaume, notamment en Asie Mineure, considéra toujours "La ville", en l'occurrence Istanbul, comme l'une des deux capitales de l'hellénisme.

En 1910, la bourgeoisie qui s'emparait du pouvoir dans le royaume crut se reconnaître en la personne du nouveau président du conseil, Eleuthérios Venizélos, son chef naturel, son guide, le "visionnaire ardent" de la Grande Idée (15) Venizelos vit dans la guerre mondiale une occasion inespérée de réaliser la Grande Idée. Cette fois, il s'agissait de s'assurer la collaboration de l'un des blocs européens. Cette politique aventuriste se solda par ce que les Grecs appellent "la catastrophe micrasiatique", expérience douloureuse et traumatisante pour plusieurs générations. Après son retour au pouvoir, en 1923, Venizélos faisait volte-face et cherchait l'entente avec Kemal.

La question de l'intégration nationale (*ethnos*) continua toutefois d'être l'obsession majeure des classes dirigeantes grecques depuis cent cinquante ans. Le nationalisme que sous-tend une culture politique fragmentée, "isolative" et xénophobe selon un sociologue grec (16) va de pair avec une auto-croyance en une nation unique, solitaire et sans aucune parenté dans le monde (*anadelfo ethnos* : une nation sans frère ni soeur) (17). Ces traits distinctifs sont susceptibles de fournir quelques éléments d'analyse aux comportements des gouvernements grecs successifs; en particulier celui du PASOK qui, soit dit en passant, se nomme, il est vrai non sans une certaine ambiguïté, pan-hellénique, sans que cela choque outre mesure les Grecs comme les observateurs étrangers.

A Chypre, l'Eglise orthodoxe opprimée par les Latins fut rétablie dans ses droits, après la conquête ottomane. A côté du gouverneur (*muhassil*) le représentant de la Sublime Porte, les autorités reconnaissent le chef de l'Eglise de Chypre comme le représentant officiel de la population grecque. La mobilité sociale était assurée par plusieurs canaux entre autres par les mariages mixtes et la conversion à l'Islam (apostasie, crypto-chrétienté).

Au moment du soulèvement national des Grecs qui se produisit dans les Balkans, il semble que l'archevêque de Chypre ait entretenu des rapports avec les nationalistes mais, conscient du rapport des forces, défavorable, se garda de tout soutien actif et de tentative de sécession. Une répression dissuasive brutale organisée par le gouverneur, se solda par l'exécution de l'archevêque et de plusieurs personnalités chypriotes-grecques (18) ce qui contribua, d'autres facteurs aidant, à la naissance de l'idée d'Enosis.

Après le passage de l'île en 1848, sous la tutelle britannique et avec la suppression du système de collecte d'impôt par l'Eglise orthodoxe, on assiste à Chypre à l'émergence d'une nouvelle catégorie sociale de fermiers et de commerçants. L'apparition du nationalisme chypriote-grec semble coïncider avec un phénomène que des historiens ont observé dans d'autres régions méditerranéennes (Sicile, Catalogne) en établissant un parallélisme entre le mercantilisme et le nationalisme (20).

La lutte d'indépendance contre les Britanniques fut menée par des Chypriotes grecs sous la bannière notamment de l'EOKA (Organisation nationale des combattants chypriotes) dirigée par le colonel Grivas, ancien officier de l'armée grecque, natif de Chypre. D'un autre côté, il est intéressant de relever que bien que soumis à l'administration britannique, les chypriotes turcs ont adopté spontanément, les réformes mises en œuvres par Kemal (introduction de l'alphabet latin, du calendrier grégorien etc) en Turquie.

En l'absence d'une identité nationale insulaire constitutive d'un Etat-nation chypriote, et dont l'éclosion a été rendue impossible en raison de la confrontation intercommunautaire, on peut avancer la présence de deux sous-nationalismes, sans prêter à ce terme une quelconque dénotation péjorative. "Passer des quartiers grecs aux quartiers turcs des villes chypriotes" écrit P.-Y. Péchoux "c'était quitter un domaine symbolique pour entrer dans un autre, profondément différent malgré les points de convergence : récente, disputée, non-reconnue en droit, cette frontière était une limite évidente entre le domaine de l'alphabet grec et celui de l'alphabet latin, le drapeau bleu à croix et le drapeau rouge à croissant, la célébration des lieux, des moments et des faits de l'histoire de la Grèce millénaire et l'évocation méthodique de la Turquie associée à la dévotion pour le personnage d'Atatürk. De part et d'autre de la ligne, on conduisait à gauche, on parlait anglais, on buvait le même café sirupeux et on cuisinait les mêmes plats, mais la volonté et les espérances étaient différentes" (21).

III. LE DIFFEREND GRECO-TURC DANS LES RAPPORTS EST/OUEST ET DANS L'ESPACE MEDITERRANEEN

Au sortir de la seconde guerre mondiale qui trouva une Grèce ruinée par l'occupation nazie et par une guerre civile dévastatrice et

une Turquie qui avait conservé sa neutralité mais qui était menacée par des revendications territoriales de Staline et dont la situation économique était plus que chancelante, la proposition américaine d'assistance économique et militaire a été accueillie par les deux Etats comme une bouffée d'oxygène. La doctrine Truman formulée en 1947 se proposait de "fournir une aide aux peuples qui luttent contre les pressions étrangères et contre les minorités qui tentent de s'imposer par la force" ; elle était particulièrement destinée à la Grèce et à la Turquie. Ces deux dernières en envoyant des corps expéditionnaires, et en payant de leur chair en Corée, en adhérant (l'une après l'autre, l'une parce que l'autre au Pacte Atlantique en 1952) s'alignaient sur le champ occidental et s'engageaient dans une voie quasiment identique.

La référence libérale était manifeste en Turquie comme en Grèce surtout à partir des années 50 : faire de ces pays "des petites Amériques" était le but des classes dirigeantes ; l'un des objectifs clamés tout haut dans chaque quartier". Ce projet libéral approximatif, économique plus que politique (le libéralisme politique n'a jamais véritablement pris dans aucun des deux pays sans compter les intermèdes franchement autoritaires, ou dictatoriaux) était lui aussi adapté aux conditions locales : en Turquie, par exemple, il a du mal à se défaire de l'étatisme, héritage kémaliste.

En même temps, l'identification des couches citadines turques et grecques, à celles des Etats-Unis prenait parfois des dimensions affectives cocasses. D'un excès à l'autre : l'anti-américanisme qui a éclaté en Turquie, au moment de la crise chypriote de 1963, lorsque le président Johnson avait interdit aux dirigeants turcs d'utiliser les armes de provenance américaine, pour un éventuel débarquement dans l'île, et en Grèce, toujours au moment du rebondissement de l'affaire chypriote, cette fois-ci en 1974, devant la passivité américaine, était à la mesure du pro-américanisme qui avait prévalu auparavant. L'attitude de Washington était interprétée de part et d'autre de l'Egée en terme de "trahison".

Il est certain que dans le domaine économique, les relations avec les Etats-Unis sont caractérisées par une asymétrie profonde au détriment des deux pays méditerranéens. De plus, leurs économies sont obérées par d'importantes dépenses militaires : la part de la défense nationale, dans les budgets des Etats turc et hellénique oscille autour des 20 %, pour atteindre certaines années, 25 % (22). A ce propos, il est permis de penser au regard de la politique de clientèle qu'il mène dans cette partie du monde, que Washington ait quelque peu

"entretenu", à un niveau tolérable, la tension locale entre la Grèce et la Turquie, afin de mieux écouler ses ventes d'armes, lesquelles armes ne suffisent d'ailleurs pas, selon les stratégies occidentaux, à sauver les deux armées, d'une obsolescence qu'ils jugent inquiétante (23). Tout au moins, une telle tension, même si elle n'a pas été créée artificiellement par Washington, ne fut pas sans servir ses intérêts économiques.

Certes, l'armement des deux pays et essentiellement de la Turquie, clé de voute du flanc sud de l'OTAN et qui entretient la plus grande armée de l'organisation atlantique après celle des Etats-Unis, est d'une importance primordiale pour Washington. Dans les conditions qui étaient celles des années 50, la Turquie joua un rôle essentiel dans la stratégie américaine de containment (utilisation de ses aérodromes, par les bombardiers chargés d'éventuelles "représailles massives", bases pour les fusées de portée intermédiaire). Aujourd'hui, notamment après l'effondrement de la monarchie iranienne et l'invasion soviétique de l'Afghanistan, l'administration Reagan, à l'instar de ses prédécesseurs, considère la Turquie, comme un des éléments essentiels de sa stratégie pour contenir la poussée soviétique au Moyen-Orient, ce Moyen-Orient dont il est inutile de démontrer qu'il est parmi les régions du monde, dit "périmérique" celle qui est le plus étroitement connectée à la politique mondiale.

Du bon usage des Etats-Unis et de l'Alliance atlantique : autonomies vraies et illusoires.

Si les relations des deux pays sont caractérisées par une dépendance vis-à-vis des Etats-Unis et d'une manière générale de l'Occident, il importe de souligner leurs autonomies que les visions marxistes conventionnelles occultent et que l'approche du système-monde ne met peut-être pas suffisamment en relief.

Les politiques étrangères de la Turquie et de la Grèce ont été conçues, particulièrement à partir de la décennie 1970-1980, comme des stratégies de maximisation des ressources nationales. Après une période de relation mono-axiale avec les Etats-Unis la diversification sans précédent de leurs relations internationales notamment au cours des périodes 1963-1971, 1974-1980 pour la Turquie, 1974-1985 pour la Grèce découlait, en fait, de ces stratégies. Les promoteurs les plus actifs de ces redéploiements furent B. Ecevit et A. Papandréou dans un contexte de personnalisation du pouvoir et de minimisation du rôle

traditionnellement négligeable du Parlement voire du gouvernement dans les questions de politique extérieure. Quoique d'une ampleur différente selon les conjonctures et les contraintes régionales, la diversification et le recentrage des relations extérieures de la Turquie, et de la Grèce, expriment leur volonté d'acquérir une autonomie accrue par rapport au bloc auquel elles appartiennent ; elles n'ont pas pour autant remis en cause la nature de leurs politiques étrangères, structurées fondamentalement autour de leur appartenance au bloc occidental.

Autre évolution perceptible aussi bien en Grèce qu'en Turquie fut, notamment à partir de la décennie 70 : la diversification des sources d'achats d'armes et surtout les efforts de création d'une industrie nationale aéronautique et d'armement, l'embargo américain ayant joué un rôle d'incitation dans ce sens, dans le cas de la Turquie. Indépendances illusoires peut-être ou troc d'une forme de dépendance contre une autre, technologique celle-là, puisque tout comme dans les cas de l'Egypte voire d'Israël, les industries militaires turque et grecque ne peuvent être que tributaires des importations de technologies, de matériels et de licences et contraintes d'avoir recours à la collaboration d'experts occidentaux.

L'épouvantail brandi par la Grèce de la "menace turque" n'est probablement pas l'indice d'une turcophobie paranoïaque (si c'en est une, encore faudrait-il en expliquer le pourquoi), à moins qu'on ne soupçonne irrévérencieusement de larges franges de la société grecque d'être atteintes du même mal, tant cette crainte semble répondre à un consensus généralisé. Toutefois, il n'est pas interdit de penser que la supposée "menace" est utilisée, plus ou moins sciemment, par la classe politique grecque comme une ressource de maximisation de l'autonomie, comme un instrument afin de se dégager de la tutelle pesante des Etats-Unis et de l'OTAN, et de justification de "rapprochement" avec l'Est, le "nationalisme bien pensant" (*ethnikophron*) (24) du PASOK venant conforter voire légitimer cette stratégie, la Turquie servant, en l'occurrence et si l'on peut dire de ... Tête de Turc. La place plutôt défavorable de ce dernier pays dans l'imagerie occidentale (pays musulman, héritier d'un Empire qui harcelait l'Occident et qui le maintenait sur sa défensive, apparence plus ou moins justifiée d'autoritarisme etc) semble fournir à la stratégie d'Athènes une certaine base vis-à-vis de l'Occident.

Chypre dans le jeu des Grands

Située à proximité du canal de Suez et du Golfe et plate-forme essentielle sur les arrières du conflit du Proche-Orient, Chypre n'a pas complètement perdu de son importance géostratégique au temps du feu nucléaire et des fusées intercontinentales. Elle offre, en outre, d'excellents avantages géographiques en cas de conflit armé limité et de courte durée dans ce lieu privilégié où se déroule, depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale, le catch as catch can, des deux superpuissances. Aussi Chypre a-t-elle été, depuis longtemps, l'objet de leur convoitise (25).

Hormis les moments de crise aiguë susceptibles de provoquer la pire des éventualités pour Washington, à savoir une confrontation entre les deux pays constituant le "verrou oriental" de l'Alliance atlantique, la partition ou une sorte de "condominium" des Etats grec et turc sur Chypre fut, ostensiblement ou implicitement selon la conjoncture, une constante de la politique chypriote des Etats-Unis ; elle demeura la "solution idéale" à leurs yeux.

Autre puissance occidentale, la Grande-Bretagne, ayant exercé pendant plus d'un siècle sa domination sur Chypre qui reste membre du Commonwealth, se reconnaît quelque intérêt dans la question chypriote. Elle possède, avant tout, deux bases souveraines ainsi qu'une station de radar au cœur de l'île, en vertu d'accords déterminés et sur lesquelles le gouvernement de Nicosie n'a pas de pouvoir de contrôle, ce qui ne manque pas d'irriter les Chypriotes soucieux du "non-alignement" de leur pays. Ces bases - navale (Dhekelia) aérienne (Akrotiri) -, parmi les plus importantes que possède la Grande-Bretagne outre-mer, sont d'une grande valeur stratégique pour elle, comme pour ses alliés de l'OTAN.

Les Soviétiques avaient allégué en 1977 que non seulement les informations de la station de radar étaient communiquées dans le cadre de l'OTAN mais aussi que la base d'Akrotiri abritait, en sus des appareils britanniques, deux avions-espions U-2, opérant au-dessus de la Méditerranée. D'une manière générale, les Soviétiques ont toujours manifesté un grand intérêt pour ce conflit qui concerne une région "proche de leurs frontières", d'autant qu'ils comptent dans l'île un allié fidèle avec l'AKEL (PC chypriote).

L'initiative la plus importante de l'URSS fut sa proposition, formulée le 22 août 1974, de réunir une conférence internationale sur le problème chypriote, ayant pour "noyau" les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et les puissances intéressées, mais pouvant être élargie à certains pays non alignés. La proposition soviétique de conférence élargie ne pouvait pas ne pas trouver d'écho favorable à Athènes et à Nicosie partisans tous deux (à partir de 1974) de l'internationalisation du conflit chypriote. De son côté, Ankara rejettait officiellement cette proposition, estimant qu'il n'était pas souhaitable de porter l'affaire chypriote devant un grand nombre de pays. Pour le gouvernement turc, une conférence élargie risquait de "prolonger indéfiniment les conversations".

La recherche des appuis de l'Est

L'affaire chypriote a été à l'origine de la redéfinition de la politique extérieure turque, tout comme celle de la politique grecque. En 1963-64, les dirigeants d'Ankara avaient du moins quatre raisons d'infléchir leur politique étrangère : le problème chypriote, estimaient-ils, ne trouverait de solution satisfaisante pour Ankara dans le cadre étroit de l'OTAN ; le rapprochement de la Turquie avec l'URSS priverait Mgr Makarios d'un puissant allié potentiel ; la Turquie, en revanche, gagnerait aux Nations-Unies le soutien non seulement des Etats communistes mais de certains des pays non-alignés ; elle obtiendrait, enfin, une aide économique susceptible de pallier l'insuffisance de celle des Etats-Unis.

Même si ces calculs ne s'avérèrent que partiellement exacts, la Turquie, isolée dans le Tiers-Monde, parvint néanmoins à assouplir l'attitude des Soviétiques sur le conflit chypriote. Moscou reconnaissait désormais l'existence dans l'île de "deux communautés nationales", ce qui revenait pratiquement à rejeter l'Enosis. Sur la question des eaux territoriales, en mer Egée, les thèses soviétiques semblent pencher en faveur de la Turquie, pour deux raisons essentielles. En premier lieu, les Soviétiques estiment qu'il n'est pas de leur intérêt d'adopter une attitude ostensiblement favorable à la Grèce, la Turquie étant stratégiquement plus importante. En second lieu, si la proposition d'Athènes tendant à rétablir la règle des douze milles devait être adoptée, la mer Egée deviendrait un lac grec, ce qui risquerait de perturber la circulation de navires soviétiques dont le passage dépendrait d'une autorisation spéciale. Or, le passage libre des détroits - que les Soviétiques s'apprêtent à faire franchir par le porte-avions "Kremlin" - et la libre circulation en Egée sont d'une importance vitale pour l'URSS notamment dans la compétition de son

escadre méditerranéenne (SOVMEDRON) avec la sixième flotte américaine.

En Grèce aussi, notamment après la venue au pouvoir du PASOK, un nouveau pas a été fait en direction de l'URSS. Diverses propositions furent ainsi avancées par le premier ministre grec : ajournement de six mois de l'installation des missiles de croisière américains en Europe ; examen attentif des propositions soviétiques précisées dans la "déclaration de Prague" ; efforts pour transformer la péninsule balkanique en "zone dénucléarisée" (il serait plus exact de parler de l'opposition à la nucléarisation puisque la région en question ne dispose pas encore d'armes nucléaires), malgré la réticence des Etats de la région, y compris de la Turquie à un tel projet ; le retour enfin, en Grèce, des dizaines de milliers de réfugiés de la guerre civile, combattants ou enfants, enlevés pour être éduqués dans les démocraties populaires. Cet ensemble de propositions et de développements ne pouvaient laisser le Kremlin indifférent. Le premier ministre grec n'hésitait pas à aller plus loin en refusant de s'associer aux protestations occidentales dans l'affaire de l'avion sud-coréen abattu par les Soviétiques, voire, à l'occasion de sa visite au général Jaruzelski, en octobre 1984, en décrivant la situation de la Pologne comme une "nouvelle expérience dans l'Europe de l'Est socialiste, qui tend vers l'autogestion" (26).

Certes des considérations de politique interne ont inspiré les ouvertures vers l'Est de M. Papandréou soucieux de neutraliser le Parti communiste dit "de l'extérieur" (K.K.E.). Certes, aussi, au sujet de l'attitude à adopter envers l'URSS, les forces politiques grecques étaient loin d'être unanimes. Certes encore, le renouement gréco-soviétique a eu du mal à se traduire en actes. Toutefois, ce qui a fait consensus au sein quasiment de toutes les formations grecques, c'est qu'une restructuration de la politique étrangère grecque et un "rapprochement" avec l'Union soviétique étaient vus comme nécessaires afin d'obtenir de cette dernière un appui politique. A défaut de celui-ci, l'Union soviétique propose à Athènes, comme d'ailleurs à Ankara, un type d'assistance économique analogue à celui qu'elle réserve aux pays du Tiers-Monde qui facilite l'implantation d'une présence.

Ce n'est pas l'un des moindres paradoxes des relations Est/Ouest, et l'une des plus singulières contradictions inhérentes au camp de l'Ouest que de voir deux de ses membres rechercher l'appui ou l'arbitrage de Moscou (voire dans le cas surtout de la Grèce, des pays communistes balkaniques) dans les litiges qui les opposent. De son côté, la politique prudente et attentiste que conduit l'URSS, favorise son occupation d'une partie, la plus grande possible, de l'espace conflictuel né de tensions entre la Turquie et la Grèce d'une part,

entre ces deux dernières et les Etats-Unis de l'autre. En effet, l'URSS peut se satisfaire de la situation actuelle et ne pas avoir trop tendance à faciliter un arrangement qui détendrait les rapports entre deux alliés des Etats-Unis. Plutôt que d'encourager les deux pays à s'affronter, ce qui entraînerait des conséquences imprévisibles, y compris pour la sécurité de ses propres frontières du sud, l'URSS semble viser l'affaiblissement de la position hégémonique des Etats-Unis, dans cette partie de la Méditerranée et l'accroissement de la vulnérabilité du "maillon faible" de l'OTAN. D'un autre côté, l'armement à outrance de la Turquie et de la Grèce, nourri par la méfiance réciproque, ne doit pas manquer d'inquiéter l'URSS. Armement qui, dans le cas d'un affrontement conventionnel local (dans les Balkans par exemple) ou généralisé Est/Ouest, risque d'être utilisé contre elle-même ou contre les siens.

Quant à la Communauté Européenne, si elle dénonce la division de Chypre (associée à la CEE) et la constitution de la "République turque du Nord de Chypre", tout en encourageant les négociations inter-communautaires, elle évite soigneusement de prendre partie dans les différends en mer Egée. Alors que la première intervention turque dans l'île en juillet 1974, ne provoqua pas de vives réactions en Europe occidentale, la seconde déclenchée en août, se heurtait à une condamnation quasi-unanime. De son côté, la France "désapprouvait formellement la reprise des opérations militaires" et au moment de la proclamation, en 1975, de l'"Etat fédéral turc de Chypre" dénonça par la voix du président Giscard d'Estaing - qui par ailleurs mena une politique systématiquement pro-grecque - le "fait accompli" (27). La politique chypriote de la France reste inchangée depuis. En revanche, Paris s'étant appuyé dans le différend qui l'opposa à la Grande-Bretagne au sujet des îles anglo-normandes, sur l'article 6 de la Convention de 1958 pour faire reconnaître une "situation particulière" dans la Manche, aurait pu difficilement soutenir les thèses grecques en Egée (28). L'Italie plus directement concernée et préoccupée par la stabilité du "flanc sud" de l'Alliance atlantique (29) et consciente de son rôle de médiateur potentiel (30) semble rechercher l'apaisement et éviter des prises de position fracassantes tout en se solidarisant de la politique communautaire.

*

* * *

Certes, le contentieux gréco-turc qui donne lieu à une guérilla juridique sans merci et à un déploiement diplomatique coûteux, est bien réel. Nonobstant, modelé au cours des siècles, en dépit d'une coexistence harmonieuse antérieure entre les deux populations, par des stéréotypes tenaces, des craintes mutuelles et des perceptions

négatives (amplifiées à souhait par les media), le différend est surtout le résultat de la confrontation de deux nationalismes. Ceux-ci sont d'autant plus intransigeants voire parfois féroces que les ethnies turque et grecque étaient, en définitive, dominatrices au sein de l'Empire ottoman et, par conséquent, les plus concernées par son héritage. La sensibilité excessive voire l'intolérance des deux Etats envers toute minorité ethnique (turque en Grèce, kurde en Turquie) démontre, par ailleurs et si besoin est, que le processus de la construction de l'Etat-nation, dans un pays comme dans l'autre, est encore inachevé.

C'est dire que le différend gréco-turc est avant tout un enjeu et un débat internes permanents à la Turquie et à la Grèce et qui ne vient se présenter devant le jury occidental et mondial qu'au moment de ses rebondissements spectaculaires. L'emphase, les gesticulations, la théâtralité et le double langage de certains hommes politiques et de la vie politique grecques exigent, à cet égard, une lecture et un décodage attentifs. Un dérapage périlleux n'est pas complètement à exclure dans la mesure où le conflit pourrait constituer un exutoire pour les gouvernements en place et en butte à des difficultés sociales et économiques. Au niveau des sociétés, les rapports entre Grecs et Turcs sont tissés de méconnaissance, d'ambiguïté, d'attrait et de répulsion. Les plus ouverts au dialogue évoquent le fait que les deux peuples sont "condamnés" à vivre ensemble ce qui est révélateur aussi du degré de pessimisme intrinsèque à leurs approches.

Soucieux d'atténuer leur position plus ou moins subordonnée dans le système international et de négocier au plus haut prix leur lien avec les Etats-Unis et leur appartenance à l'Alliance Atlantique, la Turquie et la Grèce s'efforcent notamment depuis le choc chypriote de secouer le carcan de la dépendance. En effet, la crise chypriote a eu un rôle catalyseur : elle est à l'origine de la restructuration par la Grèce et par la Turquie de leurs politiques externes. En dépit des similitudes, il serait erroné de pousser trop loin le parallélisme. Le facteur "turc" dans la politique étrangère de la Grèce (en particulier envers les deux Grands, l'Europe occidentale, les pays balkaniques, arabes et méditerranéen) occupe incontestablement une place plus importante que le facteur "grec" dans la politique externe d'Ankara. Les redéploiements subséquents à l'affaire chypriote une fois la part de la rhétorique faite et les efforts des deux pays afin de neutraliser l'URSS voire de recourir plus ou moins implicitement à son arbitrage politique, ne remettent pas cause l'appartenance au camp occidental de la Turquie et de la Grèce.

N O T E S

1. "Les rapports gréco-turcs" : mythes et réalités", CEMOTI (Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien), 1986, n° 2-3, p. 3.
2. Ibid, et Tuğrul Artunkal et Semih Vaner, "Le différend gréco-turc", Rapport non publié, 1986.
3. Voir sur les questions du plateau continental, des eaux territoriales et de l'espace aérien en Egée les deux interprétations divergeantes de Théodoros Katsoufros et de Hüseyin Pazarçi dans CEMOTI, 1986, n° 2-3, p. 32-85.
4. Artunkal et Vaner, loc. cité.
5. Cf. Baskın Oran, Türk-Yunan ilişkilerinde Batı Trakya sorunu, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı yay., 1986, passim.
6. Pierre-Yves Péchoux, "Guerre civile et mutations du paysage urbain à Chypre", Revue française d'études politiques méditerranéennes, n°s 18-19, 1976, p. 53.
7. Cf. Andréas Mavroyiannis, "L'impact de la question chypriote sur les rapports gréco-turcs", CEMOTI, 1986, n° 2-3, p. 97.
8. Voir entre autres : Kemal H. Karpat, "Millets and Nationality : The Roots of the Incongruity of Nation and State in the Post-Era" in B. Brander et B. Lewis, Christians and Jews in the Ottoman Empire, New York, Londres, Holmes & Meier Publishers, 1982, p. 141-169 et Dimitri Kitsikis, L'Empire Ottoman, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
9. Le retour de l'Islam, Paris, Gallimard, 1985, p. 383-384.
10. Voir Catherine Kaminsky et Simon Kruk, Le nationalisme arabe et le nationalisme juif, Paris, Presses Universitaires de France, 1983.

11. Ibid., p. 28.
12. Voir l'intervention de Robert Mantran in Une leçon d'histoire de Fernand Braudel (Chateauvallon, journées Fernand Braudel, octobre 1985), Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, p. 23 et sq.
13. Cf. Richard Clogg, "The Greek Millet in the Ottoman Empire", in B. Braude et B. Lewis (eds.), Christian and Jews, op. cit., p. 186.
14. Cf. Feroz Ahmad, "Unionist Relations with the Greek, Armenian, and Jewish Communities of the Ottoman Empire, 1908-1914", in B. Braude et B. Lewis (eds.), op. cit., p. 409.
15. Voir Yannis G. Mourélos, L'intervention de la Grèce dans la Grande Guerre (1916-1917), Athènes, Collection de l'Institut français d'Athènes, 1983, p. 47.
16. P. Nikiforos Diamandouros, "Greek Political culture in Transition : Historical Origins, Evolution, Current Trends" in Richard Clogg (ed.), Greece in the 1980's, Londres, The Macmillan Press, 1983, p. 47.
17. Ce terme a été prononcé en 1985 par Christos Sartzetakis, président de la République. Cité par Dimitri Kitsikis, "L'espace ottoman dans l'esprit de Charles de Moüy, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle" in Hâmit Batu et Jean-Louis Bacqué-Grammont (sous la direction de), L'Empire Ottoman, la République de Turquie et la France, Istanbul, Isis, 1986, p. 341.
18. Voir Paul Sant Cassia, "Religion, Politics and Ethnicity in Cyprus during the turkocratie (1571-1878)", Rapport non publié, s.d.
19. Cf. Friedrich-Wilhelm Fernau, "Turcs et Grecs à Chypre", Orient, 1963, n° 27, p. 9.
20. Cf. P.S. Cassia, loc. cité, qui cite P. Schneider & J. Schneider, Culture and Political Economy in Western Sicily, Londres, Academic Press, 1976 et E. Hansen, Rural Catalonia under the Franco Regime, Cambridge, Univ. Press, 1977.

21. "Guerre civile et mutations ...", art. cité, p. 52.
22. La Turquie et la Grèce figurent aux premiers rangs des meilleurs acheteurs du matériel militaire américain. Voir The New York Times, 12 octobre et 18 novembre 1984 ; The Washington Post, 15 novembre 1984 et Aviation Week and Space Technology, 14 mai 1984, p. 26. Cité par M. T. Klare, "Reprise des ventes d'armes aux pays du Tiers-Monde", Le Monde diplomatique, septembre 1985.
23. Voir John Chipman, "Flanc sud de l'OTAN : sur-exposé et sous-protégé", Politique internationale, n° 30, hiver 1985-1986, p. 285-296.
24. Pavlos Linardos, "Vers une relève politique en Grèce", Le Monde diplomatique, septembre 1981.
25. Pour plus de développements sur ce sujet, nous nous permettons de renvoyer à notre article : "Chypre, petite île, grandes puissances", Politique étrangère, Printemps 1985, p. 157-179.
26. Stélios Kouloglou, "Un socialisme sans teinte sous le signe de l'austérité", Le Monde diplomatique, avril 1985.
27. Ismail Soysal, "Les relations politiques turco-françaises (1921-1985)", in H. Batu et J.L. Bacqué-Grammont (sous la direction de), L'Empire ottoman ..., op. cit., p. 668.
28. Ibid., p. 677-678.
29. Voir à ce propos Stefano Silvestri et Maurizio Cremasco, Il fianco sud della Nato, Milano, Feltrinelli, 1980.
30. Voir les rapports de R. Aliboni, M. Cremasco, G. Luciani et S. Silvestri présentés au séminaire sur "Prospects and problems of cooperation between Greece, Italy and Turkey" organisé par l'Istituto Affari Internazionali à Castelgandolfo, les 20-22 décembre 1986.