



istituto affari internazionali  
88, viale mazzini • 00195 roma  
tel. 315892-354456 • cable: intaffari-roma

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE  
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

Relazione di Maurizio Cremasco e Giacomo Luciani

La politica estera e di sicurezza dell'Italia e la dimensione mediterranea.

Poiché non esistono confini unanimemente accettati della "regione mediterranea" cominceremo col chiarire che in questa relazione adottiamo una definizione estensiva della regione, una definizione, cioè, che include tutti i paesi arabi, e non soltanto quelli rivieraschi in senso stretto. Questa regione costituisce un ambito geopolitico la cui importanza per l'Italia è intuitivamente evidente: ma si ha l'impressione che, forse proprio per questo, la discussione soffre sovente di una imprecisa definizione del problema che quest'area pone alla nostra politica estera, e conseguentemente anche degli obiettivi che si intendono raggiungere.

L'Italia, paese mediterraneo solidamente ed irrevocabilmente ancorato a referenti di politica estera che hanno il loro centro al di fuori del Mediterraneo stesso, cioè la Comunità Europea e la Nato, soffre di una condizione di marginalità politica all'interno di questi ambiti perché si trova in posizione periferica, e per di più la frontiera che essa presidia è tradizionalmente percepita quale di secondaria importanza. L'Italia si trova infatti al confine (ed è anzi in parte attraversata da esso) tra sviluppo e sottosviluppo, fra la stabilità e la conflittualità endemica, fra una pratica consolidata di cooperazione internazionale relativamente elevata (per quanto a noi essa appaia clamorosamente insufficiente) e una condiscendenza verso il ricorso sovente estremizzato ad ideologie nazionalistiche, che si intersecano e compenetrano a formare un inestricabile nodo gordiano. Sottosviluppo, nazionalismi e conflittualità si alimentano reciprocamente in un circolo vizioso che ha come conseguenza che l'Italia è la "marca" di una frontiera non molto minacciosa ma comunque assai poco interessante. Con il Mezzogiorno d'Italia finisce il mondo occidentale - quasi sinonimo di civiltà - e più oltre "sunt leones", fortunatamente separati da un fossato largo abbastanza perché possa incrociarvi la Sesta flotta.

Se quelle cui ci siamo riferiti sono percezioni per molti aspetti facilmente criticabili e certamente rozze, guai a volerne a tutti i costi negare l'indubbio fondo di verità per lanciarsi in visioni più o meno idilliche e solari di inesistenti prospettive di solidarietà mediterranea. Di fatto il Mediterraneo è regione caratterizzata da sottosviluppo, nazionalismi e conflitti, e questa situazione danneggia l'Italia da molti punti di vista. Sebbene non spetti a noi proporre audaci sintesi storiche, non crediamo peraltro che si possa negare che è proprio nella frattura prima politica e poi economica del Mediterraneo e nel riorientamento dell'Europa verso le rotte oceaniche che si deve ricercare l'origine ultima del dualismo che tuttora travaglia il nostro paese. La diversa risposta del nord e del sud d'Italia al processo di integrazione europea riflette la marginalità economico-geografica del Mezzogiorno, il quale non solo è lontano dal centro del mercato europeo, ma è per giunta vicino a realtà produttive e di mercato finora di interesse soltanto molto parziale. Alla marginalità economica si aggiunge quella politico-militare, poiché all'in-

terno della Nato la posizione dell'Italia è ridimensionata dalla sua eccentricità rispetto al fronte centrale, mentre in ambito mediterraneo il nostro paese soffre dell'inevitabile ambiguità che deriva dal coesistere di una Nato con precise limitazioni geografiche da un lato e di una autonoma presenza degli Usa dall'altro, realtà peraltro ambedue radicate in uno stesso strumento militare (la Sesta flotta).

Se questa sommaria analisi è corretta, allora il problema che il Mediterraneo pone all'Italia è quello di fare sì che questa frontiera divenga attiva ed interessante. Ciò perché in tal modo la posizione dell'Italia nei rispettivi ambiti privilegiati, cioè la Comunità e la Nato, diverrà meno marginale, e più facile sarà quindi la tutela dei nostri interessi; in una prospettiva di sviluppo e di minore conflittualità nella regione l'Italia può anzi divenire una delle componenti essenziali, assieme agli altri paesi sudeuropei, di un rapporto-dialogo con il mondo arabo che può esercitare una influenza significativa sulla prosperità e la sicurezza dell'Europa centrale.

Questa specificazione del problema è ben lontana, come è evidente, da quella di quanti vorrebbero che l'Italia giocasse la carta di una "integrazione mediterranea" per reagire alle frustrazioni registrate sul tavolo dell'integrazione europea; come pure da quella di quanti vagheggiano, in un qualche "dialogo mediterraneo" che escluda le superpotenze, una possibile ricetta per il superamento della logica dei blocchi.

Le premesse per una intensificazione delle relazioni economiche fra paesi mediterranei sono andate gradualmente consolidandosi nel corso dell'ultimo decennio, ed oggi è soltanto la persistente conflittualità e la miopia nazionalista che impedisce alla regione di registrare il boom che potenzialmente la attende. Nonostante questi ostacoli di natura politica, la maggior parte dei paesi della regione registrano oggi risultati economici non trascurabili, e non è necessario essere visionari per individuare la possibilità di un rovesciamento - che è peraltro già in atto - dell'equilibrio tradizionale nei tassi di crescita, talché il Mediterraneo è divenuto area di crescita elevata e l'Europa centrale area di quasi-stagnazione.

Portano a questa conclusione l'analisi degli equilibri del mercato petrolifero, l'analisi dei flussi migratori interarabi e tra paesi arabi ed europei, l'evoluzione del pattern della spesa pubblica nei paesi arabi, la dinamica demografica.

Sebbene il prezzo del petrolio sia attualmente in fase di calo tendenziale, è chiaro da un lato che è del tutto da escludere un ritorno all'era dell'energia a basso costo, dall'altro che i paesi arabi, per l'entità delle loro riserve, continueranno a giocare un ruolo chiave nell'interscambio petrolifero mondiale. Ciò costituisce un fattore di stimolo della domanda e della crescita economica nel lungo periodo.

Le migrazioni interarabe, che proseguono intense nonostante la fase congiunturale relativamente negativa nei paesi produttori, sono il principale meccanismo di diffusione regionale dei redditi petroliferi, e di integrazione economica regionale. Le rimesse degli emigranti rendono possibile l'investimento diffuso nelle campagne e nell'industria e finanziano la mobilità sociale: sono quindi un fattore il cui impatto merita veramente di chiamarsi rivoluzionario.

La crescita demografica si coniuga ai redditi petroliferi redistribuiti attraverso le rimesse degli emigranti nel creare la prospettiva di mercati in rapida crescita. Se è vero che la crescita demografica può soffocare lo sviluppo, imponendo costi sociali troppo elevati, è anche vero che, nella lunga transizione tra crescita elevata e stabilità, le classi in età lavorativa raggiungono il massimo di importanza relativa, costituendo una occasione di sviluppo assai importante.

Infine, una maggiore cautela nella spesa pubblica dei paesi produttori di petrolio, cioè maggiore attenzione ai costi, e minore enfasi sulla rapidità di esecuzione e sulla adozione di tecnologie di punta, apre la possibilità ad una più attiva concorrenza da parte di imprese locali o comunque regionali, a scapito delle grandi imprese americane, giapponesi o nordeuropee.

Ciò di cui il Mediterraneo ha bisogno per cogliere la potenzialità implicita in questi sviluppi è di una crescente dose di liberismo in ciascun paese e di uno adeguato sviluppo di strutture di comunicazione, trasporto e servizio "in orizzontale", cioè fra paesi vicini, anziché "in verticale" cioè fra ciascun paese preso isolatamente e i centri capitalistici europei ed americani (o, in qualche raro caso, Mosca). Da una parte, si assiste ad una generale tendenza verso politiche crescentemente liberiste, come dimostrano le varie infatih (o "porta aperta") che non riguardano soltanto i paesi arabi. In questo ambito la eccezione più macroscopica sembra essere il protezionismo agricolo della Comunità, che una male intesa concezione degli interessi italiani alimenta contro le produzioni attuali e potenziali degli altri paesi mediterranei, bloccando quello che sarebbe uno dei più ovvi schemi di divisione del lavoro nella regione. D'altra parte, paradossalmente, sono proprio i collegamenti "in orizzontale" che soffrono del nazionalismo e della conflittualità. Così, tantoper fare alcuni esempi principali, Papandreu conduce la sua piccola fronda antieuropea e mantiene pessimi rapporti con la Turchia, bloccando uno dei potenziali assi portanti dello sviluppo mediterraneo (quello tra Europa Centrale e Golfo attraverso Italia, Grecia e Turchia: la rotta di un potenziale gasdotto Iran-CE). Il conflitto mediorientale frammenta l'oriente arabo, mentre l'Egitto, cuore economico del versante arabo, è politicamente ostracizzato (senza peraltro che esso accetti l'ipotesi di una cooperazione economica con Israele). La "minacciosità" della Libia accentua la rottura economico-politica tra Maghreb e Mashreq, e la perenne conflittualità intermagrebina blocca la strada a qualsiasi ipotesi di cooperazione. Presi individualmente, i paesi del Maghreb non hanno peraltro rapporti facili col versante mediterraneo europeo: l'Algeria usa il gasdotto transmediterraneo per ricattare l'Italia e attualmente minaccia di espellere tutte le imprese spagnole perché la Spagna trova caro il suo gas; il Marocco agita il problema della "decolonizzazione" di Ceuta e Melilla, mentre la Tunisia colleziona sequestri di pescherecci italiani.

Questa regione mediterranea, quindi, cresce ma rimane frantumata, al punto che il più delle volte essa non è percepita come un fatto organico ed unitario dagli operatori economici - e a ragione. Questa situazione danneggia le prospettive di crescita in ciascuno dei paesi individualmente presi, e riduce grandemente il vantaggio economico della centralità geografica dell'Italia rispetto all'area. Ciò non vuol dire che si debba inseguire l'inutile chimera di un qualche accordo economico panmediterraneo fondandosi sulla superiore razionalità economica a dispetto della conflittualità politica. Il progresso può solo essere ricercato su base bilaterale e per piccoli passi, più come

risultato di un contenimento dei fattori di frammentazione che di una impossibile più forte coesione all'interno della regione che verso il resto del mondo. Al tempo stesso non ci si può fermare ad una visione puramente bilaterale. L'assenza di un quadro generale minimizza il significato di ciascun collegamento. Il quadro generale deve quindi esistere nell'intenzione di chi, come riteniamo debba fare l'Italia, ricerca un graduale superamento della frammentazione attraverso una realistica diplomazia bilaterale.

La persistente conflittualità, del resto, non soltanto costituisce ostacolo gravissimo allo sviluppo economico dell'intera regione, ma ha anche l'atteso corollario di una corsa agli armamenti che, per un coniugarsi di motivi tecnologici, economici e giuridici, ma con una prevalenza dei primi, rischia di interferire sempre più seriamente con lo stesso equilibrio est-ovest.

In effetti, la crescita degli arsenali militari dei paesi mediterranei, e in particolare il potenziamento delle loro forze navali e aeree, solleva una serie di problemi, che ricorderemo in estrema sintesi. Primo, il concetto di "alto mare" a cui sono direttamente collegati la libertà di navigazione e i diritti di pesca, di esplorazione e di sfruttamento delle risorse sottomarine, ecc. potrebbe essere messo in discussione (specie nell'ambito della determinazione delle zone di interesse economico esclusivo o EEZs = Exclusive Economic Zones).

Secondo, tale crescita aumenta la propensione dei paesi rivieraschi ad utilizzare lo strumento militare per risolvere le controversie politiche. Terzo, tende a rendere più difficili e costosi tutti i tentativi di utilizzare le forze aeree e navali come mezzo di pressione e intimidazione politica nel contesto di operazioni di "gunboat diplomacy". Quarto, complica ogni eventuale sforzo di giungere ad accordi di controllo degli armamenti riferiti alla regione mediterranea.

Le tendenze evolutive che abbiamo sopra sommariamente descritte da un lato non eliminano la marginalizzazione economica del nostro paese, dall'altro minacciano un aumento dell'ambiguità della sua presenza strategico-politica, ambiguità che rischia di dare nuovo fiato a un nazionalismo italiano del quale non si sente davvero il bisogno. Così stando le cose, sembra chiaro che il primo e principale obiettivo che l'Italia deve porsi nell'ambito mediterraneo è la graduale risoluzione dei conflitti fra i paesi della regione. E' assai facile obiettare che questi conflitti sono troppo complessi perché l'Italia possa svolgere un ruolo di rilievo con la limitatezza degli strumenti a sua disposizione: ma ciò non è necessariamente vero per tutte le situazioni, ed in certi casi l'Italia potrebbe svolgere un ruolo significativo. In ogni caso l'azione del nostro paese deve svolgersi anche, diremmo anzi soprattutto, nel contesto della cooperazione occidentale.

Un secondo obiettivo deve essere quello della promozione dell'integrazione regionale, nei fatti ancora prima che nelle intese diplomatiche. Questa esigenza si articola a vari livelli: a livello sudeuropeo essa ha implicazioni soprattutto per il processo di allargamento della Comunità, a livello arabo vuol dire stimolare la cooperazione economica in orizzontale al di fuori di progetti politici fondati su ideologie nazionaliste, a livello dei rapporti nord/sud nel Mediterraneo vuol dire impostare un dialogo per l'interscambio di idrocarburi e perseguire una maggiore apertura da parte della Comunità.

Un terzo obiettivo politico di estrema importanza che riteniamo debba essere al centro della azione di politica estera dell'Italia è quello della azione in favore di una evoluzione democratica all'interno di ciascuno dei paesi mediterranei. E' infatti il consolidamento di istituzioni democratiche la migliore garanzia contro la conflittualità endemica e la ricorrente propensione all'avventurismo in politica estera.

E' rispetto a questi tre obiettivi che nelle pagine che seguono proponiamo una riflessione sulla attuale posizione dell'Italia nel Mediterraneo, sulle più recenti iniziative di politica estera, e su quelle che riteniamo possano essere prese nel futuro prossimo o remoto.

Le relazioni fra l'Italia e la maggior parte dei paesi arabi sono generalmente buone, ma ove esaminate nel dettaglio manifestano una preoccupante "schizofrenia". L'Italia ha infatti una presenza incoerente nelle sue componenti economica, politica e militare; e sembra privilegiare soprattutto lo sforzo di mantenersi neutrale ed imparziale rispetto ai numerosi conflitti che sono presenti nel mondo arabo, suscitando così, tanto presso i paesi arabi che presso i nostri alleati occidentali, perplessità e incomprensioni che finiscono col ridimensionare drasticamente la rilevanza e l'impatto della nostra presenza. Se è certamente un errore scendere in campo e schierarsi decisamente a favore dell'uno o dell'altro dei contendenti per ciascuno dei conflitti che dividono i paesi arabi, nemmeno si può ignorare che è oggi in corso una dialettica profonda fra tendenze politiche radicalmente diverse all'interno di quel mondo, ed il risultato di questo scontro non può lasciarci indifferenti.

A livello economico, la presenza dell'Italia ha un capitolo molto importante, quello dell'approvvigionamento di idrocarburi, ed un altro capitolo pure importante, anche se in valore totale meno del primo, che è quello delle nostre esportazioni di merci varie. I due capitoli sono fra loro ben distinti tanto dalla natura dello scambio, quanto dagli attori, che infine dai paesi che assumono il ruolo di partners privilegiati per ciascuno. Il capitolo dell'interscambio di idrocarburi ha ovviamente come protagonista l'Eni, e ci vede particolarmente impegnati in due paesi, cioè la Libia (dove sono localizzate le maggiori riserve di petrolio sulle quali l'Agip può vantare una quota di proprietà) e l'Algeria (per via del gasdotto). Da non dimenticare, anche se meno importante, è la presenza in Egitto, dove l'Agip ha riserve di petrolio e gas, ed in Iraq, dal quale si acquistano quantitativi rilevanti di greggio e al quale si rivolgono forniture importanti tanto dal punto di vista economico che da quello della sicurezza. Minore la presenza altrove: tanto nei paesi produttori consolidati del Golfo, nei quali le società Eni rimangono sostanzialmente delle outsiders, quanto nei paesi nuovi o potenziali produttori, nei quali le iniziative di esplorazione dell'Eni sono modeste o più spesso inesistenti. (Se si guarda semplicemente alla provenienza delle nostre importazioni di greggio si ricava una impressione diversa: ma quei dati riflettono le circostanze del breve periodo, mentre gli interesse di lungo termine si comprendono dagli investimenti!)

Già se si volge uno sguardo al secondo capitolo, quello delle esportazioni di merci varie, si vede che la costellazione dei partners privilegiati cambia: la Libia diviene addirittura una sofferenza, l'Algeria una promessa solo parzialmente mantenuta, mentre si rivelano più interessanti o i mercati più popolosi (Egitto, Marocco) o quelli più ricchi (Golfo).

La presenza militare dell'Italia è quasi radicalmente antitetica rispetto a quella economica appena descritta. A parte l'appartenenza alla Nato, che è già di per sé motivo di diffidenza per Libia ed Algeria che sostanzialmente non credono ai limiti geografici dell'alleanza, l'Italia è comunque inserita in un contesto occidentale anche per operazioni "fuori area", e di fatto ha utilizzato il suo strumento militare nel Sinai in supporto della pace di Camp David e in Libano in funzione di contenimento sì di Israele, ma anche della Siria. Il più recente impegno nel golfo di Suez è meno significativo da ogni punto di vista, ma è certamente stato percepito come una mossa in supporto dell'Egitto.

A fronte di questa schizofrenia, la attività diplomatica ha oscillato negli ultimi anni fra ricerca di più stretti legami con paesi come Egitto, Giordania ed Arabia Saudita, e improvvisi "repechages" dei rapporti politici con paesi come Siria, Libia ed Algeria, inframezzati da mezze aperture verso Arafat, senza che si veda chiaramente quale è il disegno complessivo. La conseguenza è una sostanziale irrilevanza del profilo di politica estera dell'Italia nell'area.

Sembra dunque necessario fare delle scelte, e operare verso una maggiore coerenza delle tre forme di presenza, economica, politica e militare. Ciò non vuol dire accettare la strategia dell'isolamento che gli Usa hanno adottato nei confronti della Libia (a parte ogni considerazione di efficacia, il fatto è che non possiamo realisticamente permettercelo) ma implica fare in modo che certe scelte di fondo siano comunque visibili e comprese. Se gli obiettivi sono il superamento della conflittualità, la ricerca di una integrazione pragmatica e non nazionalistica e l'evoluzione democratica, non si possono allora porre i rapporti con l'Egitto sullo stesso piano di quelli con la Libia.

Nei rapporti con gli altri paesi sudeuropei la politica estera italiana sembra soffrire di minori incertezze, grazie soprattutto al punto di riferimento costituito dalla Comunità: ma incertezze comunque si registrano. Così, l'Italia ha preso netta posizione a favore dell'allargamento a Spagna e Portogallo sulla base di considerazioni prevalentemente politiche, e questa posizione è certamente coerente alla impostazione che siamo andati sin qui proponendo. Tuttavia, si è peraltro sposata l'idea che questo allargamento al quale siamo favorevoli sul piano politico ci danneggia senz'altro su quello economico, ed anzi è motivo per ulteriori nostre rivendicazioni nei confronti di Bruxelles. Ora, questa impostazione è minimalista ed autolesionista sul piano della strategia economica (che anzi dovremmo sottolineare e ricercare le sinergie di sviluppo con questi paesi) e fa nascere il sospetto nei nostri partners europei che l'intera nostra politica in materia sia meramente strumentale. Ciò impedisce, in definitiva, all'Italia di avere maggiore autorevolezza nel proporre un diverso approccio comunitario alla problematica mediterranea. Di un tale diverso approccio esiste, invece, estremo bisogno, tanto se si vuole che l'allargamento a Spagna e Portogallo abbia successo e divenga un fatto propulsivo per l'intera costruzione comunitaria, anziché una semplice palla al piede; quanto per rivedere l'attuale insoddisfacente profilo della Comunità nel Mediterraneo orientale. Da quel lato è infatti accaduto che la Comunità non ha saputo reagire con sufficiente fermezza al neonazionalismo greco né ha elaborato un valido approccio ai problemi della Turchia, finendo tra l'altro quasi prigioniera della Grecia nel contenzioso greco-turco. Ora, sembra invece urgente che la Comunità ponga la Grecia di fronte a scelte precise, operi attivamente per il superamento del contenzioso greco-turco, e offra alla Turchia una prospettiva di lungo periodo che sbocchi nella piena adesione di

quel paese alla Comunità e costituisca un incentivo determinante per il rafforzamento di istituzioni e pratiche democratiche in quel paese. I motivi politici che si invocano per la Spagna ed il Portogallo esistono in eguale misura nel caso della Turchia, e l'interesse economico è, semmai, ancora più evidente. In questo l'Italia ha un ruolo da giocare in ambito comunitario, essendo il paese più direttamente interessato dalla prospettiva dell'integrazione economica mediterranea, ed essendo un paese il cui atteggiamento su alcuni dossiers fondamentali in sede comunitaria (primo fra tutti la politica agricola) può determinare il costo e quindi la fattibilità politica di una strategia di ulteriore allargamento verso il Mediterraneo orientale.

La questione dell'evoluzione della politica agricola del resto non tocca solo l'allargamento ai paesi europei, bensì anche i rapporti con i paesi arabi. Non ci si deve nascondere che oggi l'Italia ha di fronte un trade-off tra il perseguimento di una evoluzione della PAC che sia la più favorevole possibile alle produzioni mediterranee e l'espansione del potenziale mercato regionale per i nostri prodotti industriali. Il protezionismo comunitario è uno dei fattori (anche se certo non l'unico) che bloccano lo sviluppo agricolo dei paesi arabi e conseguentemente ne limitano tanto la dimensione del mercato interno che la capacità di importare. Oggi che lo sviluppo industriale è bloccato, c'è da domandarsi se la situazione sociale del nostro paese, e segnatamente quella delle regioni meridionali, beneficia di più dell'attuale protezionismo agricolo di quanto non beneficerebbe dello sviluppo di un mercato regionale mediterraneo maggiormente integrato.

Un ripensamento va fatto anche per quanto riguarda la cooperazione politica europea in rapporto ai problemi della regione, ciò che solleva inevitabilmente il problema del coordinamento con gli Stati Uniti. L'esperienza della dichiarazione di Venezia sul conflitto mediorientale non è stata delle più felici: la Comunità non è stata in grado di sostenere la sua posizione in alcuna forma significativa, ed è stata rapidamente percepita come irrilevante dagli attori del conflitto. Ciò sembra dimostrare come non sia produttivo per la Comunità (ed ancor meno per l'Italia, ovviamente) assumere posizioni apertamente distinte da quelle degli Stati Uniti. Recentemente alcuni paesi della regione hanno invitato la Comunità a riprendere l'iniziativa di Venezia, ma ciò non perché essi ritengano che la Comunità possa effettivamente prendere autonomamente una iniziativa, bensì semplicemente nella ricerca di strumenti per influenzare la posizione di Washington, che tutti concordano essere l'unica che conta. Per quanto ardua possa essere la strada del coordinamento, non può non trarsi la conclusione dall'esperienza degli ultimi anni che tutte le energie devono essere volte alla ricerca di una posizione comune fra paesi comunitari e Stati Uniti, e che in questa direzione deve muovere anche la diplomazia italiana.

Sul piano bilaterale, occorre fare estrema attenzione soprattutto alla gestione della nostra presenza economica, cercando per quanto è possibile di ricondurre la inevitabile molteplicità di iniziative ed attori ad una logica comune. Particolare rilevanza hanno la nostra strategia di approvvigionamento di idrocarburi, la gestione della nostra politica di aiuto, il coordinamento fra presenza produttiva, commerciale e finanziaria.

Per quanto attiene la nostra strategia di approvvigionamento di idrocarburi, l'evoluzione del mercato petrolifero internazionale dimostra l'infondatezza di alcune delle parole d'ordine fino a qualche tempo fa unanimemente accettate, quali la necessità di diversificare a tutti i costi dal petrolio, ed in par-

ticolare dal petrolio OPEC. L'Italia per la sua collocazione geografica e per le difficoltà che il suo ambiente naturale e politico oppongono al ricorso massiccio ad alcune delle potenziali fonti alternative agli idrocarburi, non può fare a meno di fondare la sua strategia sulla ovvia constatazione che le riserve note di idrocarburi (cioè non solo petrolio, ma anche gas naturale) sono assai importanti, e concentrate soprattutto nei paesi arabi. L'Italia quindi, più di ogni altro paese, deve porsi prioritariamente il problema non di come fare a meno degli idrocarburi arabi, bensì di come approvvigionarsene in condizioni di sicurezza. La seconda cosa non è facile e non va da sé, ma appare oggi chiaramente fattibile.

La sicurezza negli approvvigionamenti di petrolio e di gas deve essere ricercata in primo luogo attraverso un costante e continuo sforzo di esplorazione e di localizzazione di nuove riserve. Fin quando, come negli anni più recenti, le aggiunte alle riserve provate sono di anno in anno eguali o addirittura superiori alla produzione è difficile che si torni alle condizioni di tensione dell'offerta sperimentate nel corso del passato decennio. Quelle condizioni si verificarono solo perché il trend della produzione e quello delle nuove scoperte erano allora fortemente divergenti, mentre ora non è più così. Si sa bene che la attuale situazione non può durare indefinitamente, essendo finite le risorse che si possono ancora localizzare: tuttavia non vi è alcun motivo per ritenere che lo squilibrio debba riproporsi a breve scadenza - per quanto ne sappiamo l'attuale situazione può continuare per decenni. Ovviamente è necessario che risorse importanti, tanto finanziarie che tecnologiche, vengano destinate all'esplorazione, e là dove questa ha maggiori probabilità di condurre a risultati positivi, tanto fuori che dentro l'Opec.

La sicurezza è in secondo luogo una funzione della diversificazione, e si può far molto per diversificare maggiormente all'interno del mondo arabo prima di andare a cercare ipotesi più esotiche e molto più costose in regioni più lontane. Al momento attuale, l'Italia sembra troppo esposta verso la Libia per quanto attiene al petrolio e verso l'Algeria per quanto attiene il gas. E' possibile ridimensionare questa dipendenza attraverso adeguate iniziative verso gli altri paesi. L'attiva presenza dell'Eni in Egitto va in questa direzione, e lo stesso vale per l'Iraq nei limiti consentiti dalle circostanze. Insufficiente appare invece l'apertura nei confronti dei produttori del Golfo, ed in particolare dell'Arabia Saudita: l'ostacolo principale risiede in questo caso, come del resto uno studio condotto dall'Eni stesso ha recentemente dimostrato, nel fatto che quei paesi attribuiscono una forte priorità alla integrazione a valle della loro industria petrolifera, ciò che rappresenta una minaccia diretta per la raffinazione e la petrolchimica di base nel nostro paese. Ancora una volta ci si trova di fronte ad un trade-off: se difendere ad oltranza un nostro comparto industriale del quale peraltro si sa che è condannato nel lungo periodo, o negoziare una evoluzione ordinata verso un nuovo modello di divisione del lavoro.

Per quanto riguarda il gas, è necessario ricercare fonti alternative all'Algeria, e questo vuol concretamente dire promuovere l'immissione sul mercato delle riserve iraniane e dei paesi arabi del Golfo (e, fuori del Mediterraneo, dell'Africa occidentale) attraverso la realizzazione delle necessarie infrastrutture di trasporto. Ciò comporta un attivo impegno politico del governo, il quale si deve in sostanza impegnare a "pilotare" il consumo nell'alternativa fra gas, gasolio e carbone in modo da far sì che non si verifichino tensioni



|  
prima che nuovi fonti di approvvigionamento siano disponibili, e al tempo stesso il mercato assorba l'offerta proveniente da queste ultime quando esse si concretizzino.

Infine, la sicurezza dipende anche da fattori logistici legati alle infrastrutture di trasporto. Questo è un aspetto nel quale il nostro paese è già attivo, se non altro in qualità di uno dei principali contractors nella realizzazione delle varie condotte avviate dall'Iraq per rendersi indipendente dai terminali di carico sul Golfo, attualmente inibiti dalla guerra con l'Iran. Si tratta del capitolo principale di un complessivo quadro di riorientamento dei flussi petroliferi dal Golfo verso il Mediterraneo che va certamente nel senso di aumentare le interrelazioni economiche regionali, come si è auspicato sopra.

La gestione della politica di aiuto - che riguarda ovviamente soltanto alcuni dei paesi mediterranei - deve essere coerente con le finalità di fondo della nostra politica estera nella regione tanto nelle priorità per paese che in quelle settoriali. Per quanto attiene alle prime, è necessario mostrare concreto supporto a quei paesi che si dimostrano maggiormente disponibili ad operare verso un superamento della conflittualità e ad una evoluzione delle proprie strutture politiche in senso democratico. Per quanto attiene alle seconde, è necessario privilegiare quelle iniziative che siano suscettibili di aumentare i legami economici "in orizzontale": ciò ha implicazioni in tutti i settori (agricolo, industriale, energetico) ma in particolare ne ha per lo sviluppo di infrastrutture di trasporto, spesso ancora gravemente carenti, e senza delle quali l'idea di una maggiore integrazione economica mediterranea rimarrà un miraggio.

|  
Nei paesi che non sono suscettibili di beneficiare della politica di aiuto bisognerà fondarsi principalmente su di un coordinamento fra strumenti commerciali, finanziari e presenza produttiva. Questi elementi sono peraltro di estrema importanza anche per molti dei paesi che parallelamente ricevono anche aiuti. La presenza produttiva delle imprese italiane in molti paesi della regione mediterranea è già importante, e costituisce una solida base sulla quale operare. Gli strumenti commerciali e finanziari usuali (promozione e credito all'esportazione) vanno estesi e supplementati in modo da consentire la realizzazione di più ambiziosi progetti a lungo termine. In tal modo si potranno realizzare investimenti utili alla crescita dell'interdipendenza economica fra paesi mediterranei, che le autorità nazionali non possono o non desiderano promuovere senza la attiva partecipazione di altri paesi nella regione.

Sul piano dell'azione economica bilaterale, in breve, molto si può fare: ciò che è criticamente importante è evitare uno scollamento tra l'evoluzione dei nostri rapporti economici, in larga misura gestiti a livello bilaterale e senza l'immediato intervento governativo, e quella dei rapporti politico-militari, in cui è preminente il ruolo del governo e la necessità del coordinamento con gli alleati.

La trasformazione strategica e l'attuale incerta e potenzialmente esplosiva situazione politica dell'area mediterranea (due elementi che consentono di giocare sul timore delle ripercussioni di possibili, anche se improbabili, eventi e sull'ipotesi del "caso peggiore"), sommate all'effetto Malta, Sinai e, soprattutto, Libano, hanno contribuito a far emergere ed alimentare la concezione di un nuovo ruolo dello strumento militare italiano.

Ma questo nuovo ruolo può essere concepito in due modi sostanzialmente, anche se non del tutto, diversi tra loro. In effetti, oggi sembrano essere presenti sia all'interno della tecno-struttura militare, sia all'esterno, cioè tra i cosiddetti esperti laici, due "ipotesi" di strumento militare e del suo ruolo.

Da una parte, vi sono coloro (che potremmo definire genericamente neo-nazionalisti) che tendono a elaborare scenari e ad esprimere esigenze di sicurezza -- quindi necessità di acquisizione di nuove capacità militari -- sulla base dell'ipotesi di un autonomo (se non proprio isolato) impiego dello strumento militare italiano.

Nel considerare il caso di un eventuale conflitto in Europa i neo-nazionalisti tendono a sottovalutare l'apporto delle forze navali e aeree degli altri paesi della NATO presenti nel Mediterraneo e il significato dell'integrazione alleata in termini di difesa, quasi che l'Italia dovesse prepararsi a sostenere, da sola, tutto il peso del confronto con l'Unione Sovietica nel fronte Sud. O a immaginare operazioni militari scarsamente credibili, come per esempio quella di una invasione della nostra penisola dal mare.

Nel caso della difesa di interessi nazionali su un piano di conflittualità strettamente bilaterale, essi tendono a prevedere scenari di tensione e di crisi a cui legano esigenze di capacità militari del tutto sproporzionate ai loro presumibili sviluppi sul piano politico e militare. O a configurare come fattibili operazioni politicamente e militarmente complesse e rischiose quali la protezione dei nostri operatori all'estero e il loro recupero e rientro in patria in caso di emergenza.

E nei casi di stabilizzazione e di pacificazione nell'area mediterranea, tendono a considerare anche possibilità di interventi indipendenti, staccati da un contesto internazionale e da coordinamenti in ambito europeo o atlantico. La stessa, prevista forza di rapido impiego viene concepita più come un vero e proprio corpo di spedizione militare, capace di intervenire autonomamente anche in operazioni di ampio respiro, che come una forza in grado di svolgere compiti limitati di peacekeeping in un quadro multinazionale.

D'altra parte, vi sono coloro (che potremmo definire iperrealisti) che tendono a vedere la ristrutturazione dello strumento militare in modo più concreto e meno ambizioso, proiettando le nuove esigenze militari sullo sfondo dei limiti e dei condizionamenti imposti dalla situazione politica ed economica italiana.

Così nell'ipotesi di un conflitto tra NATO e Patto di Varsavia non sono prese in considerazione operazioni militari scarsamente credibili sul piano operativo, mentre sono ritenuti preminenti gli elementi di integrazione delle nostre forze nell'ambito dello schieramento militare globale dell'Alleanza. E' quindi riconosciuta la validità, ma sono anche sottolineati i giusti confini, del nostro apporto allo sforzo difensivo alleato, con un evidente ridimensionamento di quelle esigenze (e perciò di quelle capacità) ritenute superflue, perché soddisfatte da forze di altri paesi (in particolare gli Stati Uniti), operanti nell'area mediterranea.

Gli iperrealisti tendono a valutare gli eventuali scenari di crisi bilaterale come eventi internazionali da gestire principalmente sul piano politico e che, comunque, non richiedono un incremento particolare di capacità militare finalizzato al loro controllo e alla loro gestione. Operazioni di tipo particolare,

troppo complesse e rischiose per essere politicamente e militarmente credibili, non sono considerate se non nel quadro di una azione diplomatica multinazionale, in cui le forze armate giocherebbero un ruolo integrativo e non suppletivo. Operazioni quindi suscettibili di stimolare la preparazione di piani di contingenza politici più che militari.

Infine, essi tendono a ridurre lo spettro delle possibili azioni di prevenzione dei conflitti o di mediazione e stabilizzazione. Sottolineano che le operazioni che le forze armate italiane potrebbero essere chiamate a svolgere richiedono sì la creazione di una capacità di intervento, e quindi di una forza di rapido impiego, ma limitata nelle sue dimensioni e nei suoi scopi. E sottolineano, inoltre, che la partecipazione di nostri contingenti militari a tali operazioni appare credibile solo se inserita nel contesto di una iniziativa diplomatica condotta dalle Nazioni Unite o dai paesi occidentali in un quadro europeo o atlantico.

Ma ipotizzare interventi "integrati" significa per gli iperrealisti anche prevedere la possibilità che particolari capacità militari di cui non si dispone siano forniti dagli altri contingenti della eventuale forza multinazionale. Le esigenze che potrebbero scaturire da questo nuovo ruolo delle forze armate andrebbero quindi valutate realisticamente, e non sulla base di ipotetici interventi esclusivamente "nazionali".

Il Libano è visto più come l'eccezione che la regola. Le particolari caratteristiche della crisi libanese hanno impedito infatti che al coordinamento politico alla base della decisione di formare la forza multinazionale seguisse una logica e auspicabile integrazione sul piano delle operazioni militari, con una messa a fattor comune delle diverse capacità disponibili (compresa la copertura aerea).

Naturalmente, non mancano le convergenze. Ambedue i gruppi ritengono che sia necessario continuare lo sforzo di ristrutturazione, di ammodernamento e di adeguamento tecnologico dello strumento militare, in modo da renderlo capace di far fronte ai problemi di sicurezza degli anni '90. Così come vi è accordo nel perseguire una maggiore integrazione, sul piano interno a livello interforze e sul piano internazionale a livello europeo, con una più estesa interoperabilità e standardizzazione dei sistemi d'arma e degli equipaggiamenti in dotazione alle forze armate europee.

Ma la ristrutturazione per gli iperrealisti significa soprattutto ridimensionare in termini quantitativi a favore di una più elevata "qualità" dello strumento e una maggiore prontezza operativa. Significa tagliare tutti i rami poco utili, se non proprio inutili, della struttura militare, superando le logiche resistenze dell'establishment militare e della classe politica, normalmente portata a ostacolare ogni proposta che preveda la soppressione di infrastrutture militari (siano esse aeroporti, distretti, capitanerie di porto, depositi, ecc.).

Ora, come si pone la politica militare attuale rispetto a queste due "ipotesi" così schematicamente illustrate?

Vi è la consapevolezza dei cambiamenti intervenuti nella regione mediterranea e la corretta individuazione dei nuovi elementi di sicurezza; quindi, la percezione di un necessario adeguamento della politica militare e dello strumento

difensivo alle nuove realtà che emergono dal contesto internazionale e, parallelamente, dal più attivo corso della politica estera italiana.

E' invece più incerta la cornice entro la quale l'Italia appare disposta a utilizzare le forze armate come strumento di azione diplomatica.

L'adesione alla forza multilaterale del Sinai ha indicato la disponibilità italiana a contribuire concretamente, insieme agli altri partners europei, alla soluzione del problema della pace tra Egitto e Israele. Vi era alla base di questa scelta la percezione dell'importanza -- quindi l'importanza della partecipazione italiana -- di una decisione comunitaria che, per la prima volta, entrava nel vivo delle questioni politiche collegate alla sicurezza dell'Europa, accettando un ruolo di carattere militare.

Con la presenza di un contingente militare nella forza multinazionale in Libano, l'Italia ha confermato la sua volontà di contribuire agli sforzi di composizione di una crisi mediterranea dagli evidenti riflessi sulla stabilità della regione.

Infine, con l'invio dei caccia-mine nel canale di Suez, l'Italia ha ribadito la rilevanza che essa assegna al concetto di sicurezza delle vie di comunicazione marittime.

Il Libano ha rappresentato, per l'entità dello schieramento e per la complessità della missione, l'elemento emblematico di una tendenza e il catalizzatore di nuove prospettive, vecchi processi evolutivi, revisioni strategiche e rivalutazioni dell'impiego della forza militare, rinnovate rivalità interarma, antichi fermenti "nazionali". L'operazione Beirut è stato l'elemento di rottura di una prassi, ha posto alle forze armate nuovi problemi -- ma ha anche dato loro nuova legittimità e prestigio -- ha stimolato l'apertura di un dibattito sul ruolo dello strumento militare e, nello stesso tempo, offerto l'opportunità per richieste di strutture e di sistemi d'arma giudicati idonei a far fronte alle nuove esigenze che essa stessa sembra anticipare e che indirettamente contribuisce a giustificare.

Probabilmente i maggiori responsabili politici e militari della Difesa hanno ben chiari il sostanziale velleitarismo di una autonoma vocazione mediterranea della politica militare italiana e i limiti politici, militari ed economici di atteggiamenti, iniziative e interventi solo nazionali, tesi alla stabilizzazione delle eventuali crisi internazionali regionali.

Tuttavia, rimane aperto l'interrogativo sul mancato riferimento, nella Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per il 1985, al quadro internazionale nel ruolo di stabilizzazione dell'Italia nel Mediterraneo; inoltre, sui motivi, nell'ambito dell'operazione di sminamento del Mar Rosso, di quelle perplessità e resistenze ad essere identificati come parte di una forza occidentale multinazionale, che hanno condotto a una intesa strettamente bilaterale con l'Egitto.

In realtà, la "proiezione verso Sud" della politica militare italiana e il più evidente profilo dello strumento militare presenta elementi positivi, ma anche prospettive negative.

Appare giusto che la politica e la strategia militare si sia staccata da una troppo rigida dipendenza dalla "minaccia da Est", assunta come unico elemento

da cui far dipendere l'evoluzione dello strumento militare. Infatti, il fronte nord-orientale e la "soglia" di Gorizia non possono più rappresentare il parametro determinante dell'equazione di sicurezza italiana.

Appare giusto che particolare attenzione sia dedicata alle componenti aerea e navale dello strumento militare, le quali sarebbero le maggiormente coinvolte in una crisi mediterranea, soprattutto se essa fosse esterna, almeno nella sua fase iniziale, a un confronto Est-Ovest, o esclusivamente bilaterale.

Appare logico che si considerino scenari di difesa di vitali interessi nazionali e ipotesi di interventi militari per missioni di stabilizzazione e di pacificazione; e che si realizzino quelle strutture e si predispongano quegli strumenti in grado di consentire sia una più efficace e coerente gestione e controllo delle eventuali crisi, sia una più elevata capacità di rapido impiego delle forze.

Tuttavia, sarebbe sbagliato se, anziché creare un migliore bilanciamento tra Nord e Sud e una più articolata integrazione interforze, sulla base di una realistica politica militare e di una ristrutturazione che privilegi la qualità sulla quantità, si puntasse a uno strumento militare velleitario nelle sue dimensioni, nelle sue effettive capacità e nei suoi possibili ruoli.

Occorre quindi che la nuova dimensione mediterranea del quadro di sicurezza italiano e le risposte militari che essa richiede siano valutate nel loro giusto valore e nei loro limiti. Soprattutto, che l'Italia si faccia portavoce dell'esigenza che i problemi di sicurezza del Mediterraneo -- che non pesano con i loro fattori di instabilità solo sul nostro Paese -- siano affrontati in modo maggiormente coordinato in ambito europeo e atlantico.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10493	
19 GIU. 1991	
BIBLIOTECA	