



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

IL MEDITERRANEO E L'EUROPA COMUNITARIA NEGLI ANNI '80

di Laura Guazzone

*Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di:
R. Aliboni, Iai; C. Guazzaroni, Fondazione Internazionale Balzan;
A. Lorca, Universidad Autónoma de Madrid.*

IL MEDITERRANEO E L'EUROPA COMUNITARIA NEGLI ANNI '80

di Laura Guazzone

1. Introduzione

"Europa" e "Mediterraneo" sono due termini così ampi che il solo titolo può essere insufficiente a chiarire l'argomento di questo studio; precisiamo allora che ci occuperemo qui dei rapporti tra l'Europa comunitaria e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo. L'area di cui si analizzano qui i rapporti con l'Europa comunitaria è composta da tutti i paesi extra-comunitari rivieraschi del Mar Mediterraneo (1), ma anche da alcune aree adiacenti, come il Golfo arabo-persico, le cui vicende hanno influenzato la politica dei paesi rivieraschi nel corso degli anni ottanta. Si tratta dunque dell'area comprendente i sottosistemi nord-africano, medio-orientale e adriatico-balcanico che insieme compongono la controparte mediterranea della CE, pur non costituendo una regione e tanto meno un sistema unitari.

Com'è noto, nel corso degli anni '80 si è compiuto il processo di adesione alla CE di tre paesi della sponda Nord del Mediterraneo: Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986). Con il secondo allargamento, il peso delle regioni mediterranee all'interno della Comunità si è accresciuto. Questo Mediterraneo "interno" alla Comunità non è l'oggetto di questo studio, che si concentra sui rapporti tra l'Europa comunitaria e i paesi mediterranei extra-comunitari (2); di esso si parla tuttavia, seppure marginalmente, come fonte di interessi e preoccupazioni specifiche che influenzano la politica della Comunità e dei suoi stati membri verso la regione mediterranea extra-comunitaria.

L'analisi dei rapporti tra Europa e Mediterraneo negli anni Ottanta è svolta considerando separatamente le evoluzioni politiche, economiche e di sicurezza (cap. 3 e 5), mentre una visione complessiva è offerta in sede di introduzione storica (cap. 2) e considerazioni finali (cap. 6).

2. Le origini

La politica europea verso il Mediterraneo negli anni Ottanta raccoglie l'eredità di due diversi momenti della politica europea verso quest'area: da un lato, la sintesi operata alla fine degli anni 60 tra mondialismo e regionalismo, due impostazioni ben diverse dei rapporti con il Terzo Mondo; dall'altro, l'evoluzione soprattutto politica subita dai rapporti Nord-Sud nel corso degli anni 70.

2. 1. I primi 15 anni

Nei primi quindici anni del processo di integrazione europea, una corrente politica europea, rappresentata essenzialmente dalla Francia gollista, ha perseguito la costruzione di una Europa delle nazioni, che difendesse i propri specifici interessi politici, economici e culturali e mantenesse una marcata autonomia anche economica nei confronti dei due poli sovietico e americano. Tra i presupposti di questa corrente terzaforzista era il mantenimento del rapporto privilegiato con le colonie, cioè un approccio regionalista (che postula rapporti preferenziali tra regioni a diverso livello di sviluppo) ai rapporti col Terzo Mondo.

Un'altra fondamentale corrente del pensiero politico europeo presupponeva invece che la costruzione europea non poteva farsi che tramite l'alleanza strategica con gli Stati Uniti e l'esposizione delle economie europee al libero scambio su scala mondiale. Di conseguenza questa corrente, che aveva nella Germania industrializzata e priva di legami coloniali il suo centro di gravità, osteggiava l'instaurazione di legami regionali privilegiati preferendo l'approccio mondialista ai rapporti col Terzo Mondo (secondo il quale il problema dello sviluppo deve essere affrontato nel contesto di un'unica cooperazione internazionale).

La corrente regionalista riusciva nel corso degli anni '60 ad integrare nella costruzione europea le tradizionali regioni di influenza francese dell'area mediterranea allargata (Maghreb e gruppo afro-malgascio) tramite gli accordi di associazione. Tuttavia tra la fine degli anni 60 e l'inizio degli anni 70 l'equilibrio intereuropeo si spostava a favore della corrente mondialista, anche a causa dell'adesione della Gran Bretagna alla CE. Questo spostamento si traduceva nell'applicazione del regime delle preferenze generalizzate a tutti i paesi del Terzo Mondo e nell'estensione degli accordi di associazione, in particolare al gruppo Acp.

Alla fine degli anni '60, con il perfezionamento dell'indipendenza delle ex-colonie europee, la fine della presenza inglese in Medio Oriente e con lo svuotamento della primitiva, privilegiata associazione alla CE dell'area di influenza francese, si concludeva la prima fase del rapporto Europa-Mediterraneo del dopoguerra.

2. 2. Gli anni '70

All'inizio degli anni 70, in un clima politico internazionale caratterizzato dalla prima distensione Est-Ovest e dall'emergere del Terzo Mondo quale attore di rilievo nelle relazioni internazionali, la CE concepiva il lancio d'una specifica politica mediterranea che armonizzasse gli obiettivi delle contrapposte correnti degli anni '60 con quelli del nascente dialogo Nord-Sud. Strumento principale della nuova politica mediterranea della CE erano gli accordi di cooperazione, la cui negoziazione si sviluppava nella prima metà degli anni settanta affiancata dal rinnovo degli esistenti accordi commerciali o di associazione (3).

I nuovi accordi di cooperazione e associazione corrispondevano ad uno stesso modello imperniato su due capitoli principali: quello commerciale e quello tecnico-finanziario. Il capitolo commerciale concedeva ai prodotti agricoli e industriali dei paesi mediterranei condizioni preferenziali di accesso al mercato comunitario. Il capitolo tecnico-finanziario prevedeva il contributo tecnico e finanziario della CE all'elaborazione di progetti di sviluppo di comune interesse.

Il regionalismo degli anni '60, rinsanguato dalle aspirazioni ad una nuova gestione multipolare delle relazioni internazionali che ridavano significato all'esistenza di sistemi regionali, veniva soddisfatto dal nuovo "approccio mediterraneo globale" che creava una relazione specifica e preferenziale tra l'Europa comunitaria ed i suoi partner più prossimi. Il mondialismo liberale poteva considerarsi anch'esso soddisfatto dalla centralità della componente commerciale negli accordi e dalla non eccessiva preferenzialità rispetto agli accordi con il resto del Terzo mondo, che andavano parallelamente espandendosi. Infine, il nascente dialogo Nord-Sud con il suo corollario di impegno alla cooperazione allo sviluppo, era rappresentato nella "politica mediterranea globale" della CE dal volet tecnico-finanziario degli accordi di cooperazione e di associazione.

Alla metà degli anni '70, l'accrescimento del potere contrattuale dei paesi arabi, generato soprattutto dall'aumento del prezzo del petrolio, costituiva un elemento imprevisto che induceva i paesi europei non tanto a rivedere la propria politica verso la regione mediterranea, quanto ad affiancare ad essa una azione più specificamente diretta verso i paesi arabi dell'area. Quest'azione si concretizzava nell'avvio d'una conferenza multilaterale tra i membri della CE e quelli della Lega araba, denominata "Dialogo Euro-arabo"(Dea) e imperniata, pur tra molte ambiguità, sul doppio fulcro della questione petrolifera e della ricerca di una soluzione equa e globale al conflitto arabo-israeliano.

3. L'evoluzione politica

3. 1. Il quadro regionale

La situazione politica nel Mediterraneo extra-comunitario degli anni Ottanta è prevalentemente negativa. Benché le variabili in gioco e le modalità del processo siano diverse per ciascun paese e per ciascun "quadrante" subregionale, non c'è dubbio che in questo periodo matura nell'area una generalizzata crisi politica nella quale l'accrescersi delle tensioni interne e interstatali dovuto al deterioramento della situazione economica, si unisce al ristagno dei tentativi di soluzione politica ai conflitti in corso, e al venir meno delle ideologie mobilitanti (dal panarabismo al marxismo), cui nulla si sostituisce all'infuori dell'integralismo nell'area islamica.

Certo, questo complessivo giudizio negativo è necessariamente riduttivo e non

dà conto né delle singole situazioni nazionali in cui qualche progresso politico è stato effettivamente compiuto (è il caso del ritorno al governo dei civili in Turchia o del relativo pluralismo politico realizzato in Egitto), né di fenomeni generalizzati quali il lento, ma costante emergere di una "società civile" organizzata (come testimonia ad esempio il diffondersi delle organizzazioni non governative per i diritti umani). Tuttavia questi fenomeni positivi costituiscono fragili eccezioni, incapaci di influenzare il quadro complessivo.

La crisi politica che tocca in modi e tempi diversi i tre quadranti nordafricano, mediorientale e adriatico-balcanico della regione scaturisce da problemi politici fondamentali: la delegittimazione dei regimi al potere e delle ideologie da essi rappresentate, il mancato sviluppo della democrazia. Da questa crisi politica, che si accompagna inevitabilmente ad una profonda crisi culturale, consegue la rinascita del sentimento religioso e del nazionalismo, tradizionali valori-rifugio delle società in crisi. Se durante gli anni '80 la crisi è più evidente nella zona arabo-islamica del Mediterraneo, gli eventi della fine del decennio dimostrano chiaramente che essa ha investito appieno anche il quadrante adriatico-balcanico.

Al deteriorarsi del quadro politico nella regione mediterranea l'Europa ha risposto da un lato partecipando alla complessiva strategia occidentale sotto la leadership americana, dall'altro con una serie di azioni comunitarie o bilaterali. Tuttavia, benché non si possa imputare all'Europa, né all'Occidente, l'involuzione politica subita dalla regione mediterranea nel corso degli anni Ottanta, la risposta politica europea non ha contribuito molto a controbilanciare questa tendenza, limitandosi di fatto a tentare di contenerla.

3. 2. Il quadro internazionale visto dall'Europa

Il quadro politico internazionale all'inizio degli anni '80 presenta per l'Europa motivi di preoccupazione che rischiano di mettere in crisi la sua strategia di "potenza civile" in via di integrazione interna ed espansione esterna.

Tra i principali fattori di preoccupazione: le rinnovate tensioni nelle relazioni euro-atlantiche ed Est-Ovest suscitate dalle aggressive politiche di rilancio nazionale adottate negli Usa dall'amministrazione Reagan, il ristagno del processo di integrazione europea, la frammentazione politica e l'aumento della conflittualità nel Terzo Mondo, la recessione economica che caratterizza l'economia mondiale fino alla metà degli anni '80, la prospettiva d'una perdita di competitività delle economie europee rispetto a quelle dell'area del Pacifico.

Ciascuno di questi fattori influenza negativamente la realizzazione di quello che sembra essere il complessivo obiettivo dell'Europa comunitaria: la creazione di un polo europeo integrato, in grado di contribuire ad un diverso equilibrio occidentale, impegnandosi nella distensione ad Est e nel dialogo con il Sud.

A fronte di questi sviluppi negativi, l'Europa si rivela incapace, a causa sia delle

proprie contraddizioni interne che dell'ospitalità del quadro internazionale, di affiancare una propria strategia unitaria al neo-egemonismo americano. Sceglie dunque una strategia più reattiva che propositiva, all'interno della quale le direttrici politiche dell'integrazione interna, della distensione con l'Est e della cooperazione con il Sud vengono mantenute solo nella misura in cui non mettono in crisi sostanziale il rapporto con l'alleato americano.

3. 3. L'impasse della strategia mediterranea dell'Europa

All'interno di questo quadro internazionale difficile e della strategia reattiva che ne consegue, l'Europa muta anche il proprio approccio politico verso la regione mediterranea; senza tuttavia tale mutamento corrisponda ad una nuova strategia globale quale quella concepita all'inizio degli anni settanta.

Il mutamento politico più vistoso è la rinuncia all'aspirazione a svolgere un ruolo politico autonomo nella risoluzione dei principali conflitti politico-militari che travagliano la regione mediterranea: i conflitti arabo-israeliano, libanese e Iran-Iraq. Va sottolineato che quello cui l'Europa rinuncia è appunto un'aspirazione, che non aveva sin lì prodotto risultati apprezzabili, né era stata sostenuta da un consenso europeo generalizzato.

Pur tuttavia quest'aspirazione era emersa come risultante di due spinte di origine diversa: da un lato le preoccupazioni per l'incapacità americana di continuare a garantire gli interessi occidentali nell'Asia di Sud-Ovest, evidenziatasi alla fine degli anni Settanta con la rivoluzione iraniana, dall'altro il desiderio proprio di alcune forze politiche, specie nei paesi del Sud Europa, di recuperare uno spazio di politica estera autonomo. La necessità di supplire a carenze contingenti della leadership americana e l'ambizione di sostituirsi, almeno parzialmente, a tale leadership sono motivazioni ben diverse che pure convergono nell'aspirazione europea a svolgere un ruolo autonomo nei confronti delle crisi politico-militari dell'area mediterranea.

La massima espressione di questa aspirazione a svolgere un ruolo politico autonomo nella regione mediterranea è la dichiarazione del vertice europeo di Venezia (giugno 1980) sui principi di una soluzione negoziale al conflitto arabo-israeliano (negoziato globale e autodeterminazione dei palestinesi) e sul ruolo europeo in questo processo (partecipazione anche in loco ad un sistema di garanzie).

L'iniziativa diplomatica CE che fa seguito alla dichiarazione di Venezia resta però schiacciata dal parallelo mutamento del quadro internazionale e non si concretizza che in una serie di missioni esplorative affidate ai presidenti di turno del Consiglio. Pur senza rinunciare ad evocare ritualmente "lo spirito di Venezia" in sede comunitaria, gli europei già nel 1981 finiscono per abbandonare di fatto ogni iniziativa autonoma, optando per un sostegno, seppur critico e condizionale, alle iniziative degli Usa in Medio Oriente.

L'espressione più visibile di tale sostegno è la partecipazione militare dei

principali stati europei alle varie forze multinazionali inviate in Medio Oriente: nel Sinai dal 1981, in Libano nel 1982-84, nel Mar Rosso nel 1984 e infine nel Golfo nel 1987-89. La partecipazione europea a queste spedizioni militari è al contempo un segno della riconferma della leadership occidentale degli Usa (le spedizioni sono tutte iniziate dagli Usa), e del rafforzamento degli strumenti per un'autonoma politica estera da parte di alcuni stati europei (è significativo in questo senso che il numero dei partecipanti europei alle varie multinazionali sia andato aumentando col tempo).

Nel corso degli anni '80 gli Stati Uniti e gli stati europei intervengono dunque in tutti i principali focolai di crisi dell'area mediterranea. Caso paradigmatico è quello del Libano, verso la cui crisi, riacutizzata dall'invasione israeliana del giugno 1982, gli europei seguono la stessa parabola degli Usa: dal pieno coinvolgimento politico, militare ed economico dei primi anni '80 alla pressoché totale estraniamento della fine del decennio (nonostante il perdurante coinvolgimento).

Più articolato e meno visibile di quello militare, ma non meno importante politicamente, è il sostegno offerto dai singoli stati membri e dalla Comunità nel suo insieme alle iniziative politico-diplomatiche degli Usa rispetto alle varie crisi in corso in Medio Oriente (Libano, questione palestinese, guerra Iran-Iraq). Strumenti di questo sostegno sono un insieme di politiche negative (sanzioni, embarghi, dichiarazioni di condanna) e positive (crediti, cooperazione, riconoscimenti politici), oltre a ad un capillare lavoro di mediazione diplomatica tra gli attori regionali e gli Stati Uniti.

3. 4. Il decadere delle iniziative globali

Conseguenza naturale della mutata strategia politica Europea verso la regione mediterranea è il decadere delle iniziative regionali globali avviate dalla Comunità nel corso degli anni '70. In linea con l'origine non programmatica di questo mutamento, le principali iniziative globali (il Dialogo Euro-Arabo, ma anche, come si vedrà meglio nel cap. 4, la politica economica mediterranea) non vengono mai dichiarate concluse, bensì progressivamente svuotate di sostanza.

All'approccio globale se ne sostituisce, parzialmente, uno per quadranti subregionali, come nel caso dei rapporti CE con il Consiglio di Cooperazione del Golfo (istituzionalizzati nel 1988) e con il Nord Africa (in via di istituzionalizzazione), ma il ruolo della Comunità nell'orientamento e nella gestione dei rapporti mediterranei perde importanza a vantaggio dell'approccio bilaterale dei singoli stati membri.

Nel quadro di relativo disimpegno politico e di assenza di strategie globali che caratterizza l'atteggiamento dell'Europa verso la regione mediterranea nel corso degli anni '80, restano senza seguito anche alcune altre ipotesi globali avviate negli anni '70. Tra queste, l'idea di un allargamento al Mediterraneo del processo della Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (Csce), sia per quanto riguarda l'inclusione degli stati della riva Sud, sia per quanto riguarda l'estensione dell'area di competenza territoriale della Conferenza.

L'ipotesi di allargamento della Csce è stata lanciata negli anni Settanta dai paesi extra-comunitari non allineati (Malta, Jugoslavia, Cipro), ed appoggiata dai paesi comunitari meridionali e in particolare dall'Italia. Rimasta allo stato embrionale nel corso degli anni '70 (agli stati del Sud era stato concesso il ruolo di osservatori nella Conferenza), tale proposta è mantenuta durante gli anni Ottanta, senza tuttavia essere mai concretamente precisata negli eventuali contenuti, nonostante il contemporaneo crescere della percezione di una minaccia da Sud da parte degli stati del Nord del Mediterraneo.

Anche in questo settore, alla mancanza di un quadro di riferimento globale sopperiscono le iniziative nazionali, in particolare quelle degli stati comunitari meridionali, più sensibili alla domanda di sicurezza proveniente dai paesi della riva Sud (un esempio importante in questo senso è il rapporto privilegiato dell'Italia con Malta, concretizzato dal trattato del 1980). Tuttavia queste iniziative nazionali lasciano inevitabilmente irrisolto sia il problema della gestione della dimensione mediterranea della sicurezza europea, sia quello più ampio dell'inserimento nel tessuto europeo dei paesi mediterranei che aspirano ad aderirvi.

Indubbiamente il numero dei paesi mediterranei che nel corso degli anni '80 presentano o ripropongono domanda di adesione alla Comunità (Turchia, Cipro, Malta, Marocco e, più di recente, Jugoslavia) è un sintomo eloquente del fatto che l'effetto magnetico della CE è esaltato dall'assenza di altre reti di aggregazione politico-economica nell'area mediterranea.

4. I rapporti economici

4. 1. Un quadro preoccupante

Nel corso degli anni '80 la situazione socio-economica dei paesi mediterranei terzi (Pmt) (4), si è complessivamente deteriorata. Il ritmo di crescita del Pnl di questi paesi, che si era mantenuto alto nel quindicennio precedente al 1980 ha decelerato rapidamente nella prima metà degli anni '80 per poi recuperare, moderatamente, dopo il 1986. Principali fattori di questa caduta della crescita sono stati la tendenza al ribasso dei prezzi petroliferi e la recessione che ha caratterizzato le economie occidentali nella prima metà degli anni '80.

Naturalmente, dietro questa generale tendenza negativa si celano differenziazioni, anche marcate, a seconda del paese e del settore produttivo. Ad esempio, sono Marocco, Jugoslavia e Turchia che registrano i decrementi più notevoli nel periodo 1980- 85, mentre negli stessi anni Algeria ed Egitto registravano elevati tassi di crescita del Pnl. Così pure, la decelerazione della crescita è stata più importante per la produzione industriale che per quella agricola (già rallentata).

La caduta del tasso di crescita si è tradotta in una contrazione dei consumi e

degli investimenti interni; alla generale stagnazione economica si è accompagnata una crescita demografica intensa (2-3% medio annuo). A fronte della stagnazione, l'incremento demografico ha aumentato la disoccupazione e la dipendenza alimentare (tra i Pmt, solo la Jugoslavia ha una autosufficienza alimentare completa, mentre per la maggioranza dei paesi la percentuale di autosufficienza è al disotto del 10%).

La dipendenza dei Pmt dai mercati esteri per l'importazione di beni e servizi si è accresciuta nel corso degli anni '80 e il deficit delle partite correnti è aumentato di conseguenza, venendo sempre meno controbilanciato dalle rimesse degli emigrati che diminuiscono a causa delle politiche restrittive adottate dai paesi riceventi (sia europei che del Golfo). Conseguenza di questo ciclo negativo, solo parzialmente riequilibrato nella seconda metà degli anni '80 dalle politiche di austerità adottate, è l'aumento del volume complessivo del debito estero (triplicatosi nel 1975-1985) e dell'incidenza del servizio del debito sul reddito nazionale.

4. 2. La struttura degli scambi

Il rapporto economico tra le due rive del Mediterraneo è fondato da un lato sullo scambio di beni e servizi, dall'altro sullo sfruttamento (e la conservazione) di quello spazio comune che è appunto il Mediterraneo. La struttura di questo scambio, sbilanciata a favore della riva Nord, non ha subito nel corso degli anni '80 il riequilibrio che si poteva sperare alla fine degli anni '70: la dipendenza dei Pmt dalla CE si è accresciuta, mentre non è cresciuto né in qualità né in quantità il loro apporto all'economia europea.

I motivi di questo mancato miglioramento dello scambio intermediterraneo sono molteplici. Gli ostacoli più importanti sono derivati, come si è detto, dall'avversa congiuntura economica internazionale (recessione occidentale, caduta della rendita petrolifera). All'interno di questo quadro hanno poi influito le singole strategie nazionali e sub-regionali; così ad esempio le economie dei paesi che hanno adottato politiche di industrializzazione rivolte all'esportazione hanno reagito meglio di quei paesi che, come l'Algeria, hanno puntato su uno sviluppo autocentrato. Le spese militari e i conflitti in corso hanno continuato a pesare sulle economie dei paesi arabi mediterranei sia direttamente che come ostacolo allo sviluppo di una reale integrazione economica orizzontale.

Da parte europea è poi prevalso un atteggiamento protezionistico, in gran parte indotto dal desiderio di limitare i costi sociali della recessione, che ha ostacolato, oltre all'immigrazione, anche l'accesso al mercato europeo di alcuni dei principali prodotti mediterranei.

4. 3. La politica mediterranea della CE

Da quanto detto sin qui risulta evidente che la politica mediterranea comunitaria

globale - cioè l'insieme degli accordi di associazione o cooperazione stipulati nella seconda metà degli anni '70 (5) - non è stata in grado di raggiungere l'obiettivo che si prefissava e cioè un riequilibrio mutualmente profittevole della struttura degli scambi con i Pmt. Sebbene il deterioramento della situazione economica dei Pmt non sia conseguenza della politica comunitaria, tuttavia è evidente che essa non è riuscita a produrre efficaci controdendenze ed ha, limitatamente ad alcuni settori, contribuito al prevalere delle tendenze negative.

Si tratta indubbiamente di un bilancio negativo per una strategia politico-economica che si proponeva invece di "promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti per contribuire allo sviluppo economico e sociale e...favorire il rafforzamento delle loro relazioni".

Nel settore commerciale il limite più evidente della politica mediterranea comunitaria è stato costituito, come si è detto, dalle misure protezionistiche (quote, calendari) nei confronti dei prodotti mediterranei più competitivi (agro-alimentari, tessili, petrolchimici) adottate pochi anni dopo la stipula degli accordi; l'allargamento, della CE a Grecia, Spagna e Portogallo ha poi ulteriormente eroso le quote di mercato europeo disponibili per i prodotti mediterranei. Chiaro sintomo della scarsa possibilità di intervento commerciale della politica comunitaria è l'impegno, preso dalla CE con i Protocolli addizionali agli accordi di cooperazione (1987-88), di garantire il livello tradizionale degli scambi, limitatamente alle produzioni agricole, solo fino al 1995.

Gli strumenti messi in opera dalla politica comunitaria per la cooperazione allo sviluppo dei Pmt sono stati sinora troppo limitati per contribuire ad ovviare a questo stallo degli scambi commerciali. I risultati della cooperazione tecnica prevista dagli accordi (trasferimento di tecnologia, ricerca e sviluppo, cooperazione industriale) sono deludenti sia per l'insufficienza qualitativa e quantitativa degli interventi, sia per la scarsa utilizzazione fattane dai destinatari. Anche la cooperazione finanziaria è stata insufficiente, sia sul piano quantitativo (il volume dei finanziamenti è irrilevante se confrontato ai flussi finanziari provenienti dalle altre fonti bilaterali e multilaterali, europee e non). Infine, l'aspetto sociale previsto dagli accordi con la Turchia e coi paesi del Maghreb (che sanciva la non discriminazione e, solo per la Turchia, il libero accesso dei lavoratori) è rimasto praticamente inattuato.

Tentativi di correzione della politica mediterranea comunitaria sono stati tuttavia avviati sul finire degli anni Ottanta, stimolati soprattutto dall'iniziativa dei paesi del Sud Europa. Se i Protocolli addizionali e i nuovi Protocolli finanziari stipulati tra CE e Pmt nel 1987-89 rappresentano soprattutto una compensazione degli effetti negativi sui paesi terzi del secondo allargamento della Comunità, il fatto che il rilancio del rapporto tra la CE e i Pmt ha bisogno di una nuova strategia e di nuovi strumenti è stato avvertito ed è all'origine delle proposte della Commissione di cui è iniziato il processo di discussione alla fine del 1989.

4. 4. La geopolitica degli scambi

Per quanto importante economicamente e politicamente, la politica economica mediterranea CE degli anni '80 non ha fatto che fornire un quadro agli scambi bilaterali. A questo proposito è interessante sottolineare che il ruolo centrale negli scambi commerciali intermediterranei è stato svolto negli anni '80 (i dati forniti si riferiscono al 1987) da due attori esterni alla regione : la Rft e gli Usa. La Rft è infatti il primo partner commerciale di Jugoslavia, Turchia e Malta e il secondo partner per quasi tutti gli altri Pmt (oltre ad essere il primo per tutti i paesi mediterranei della CE). Gli Stati Uniti sono il partner economico fondamentale per Israele, Egitto e Giordania, ma svolgono un ruolo importante anche per Turchia, Marocco e Algeria.

Quanto ai principali paesi sudeuropei, la Francia è di gran lunga il partner più importante per i paesi del Maghreb, mentre l'Italia è al primo posto per Libia, Libano, Siria e Cipro e al secondo per Malta, Jugoslavia, Egitto e Algeria.

Le correnti di scambio commerciale ricalcano dunque la rete delle preferenzialità politiche verticali instaurate tra paesi delle due rive del Mediterraneo, ma l'insieme di queste relazioni è iscritto nel cerchio dei rapporti tra il Mediterraneo e il maggiore polo economico europeo (la Rft) e occidentale (gli Usa).

5. Le questioni di sicurezza

5. 1. Dal "fianco" Sud al "fronte" Sud

All'inizio degli anni '80 giunge a compimento il ciclo di avvenimenti che ha cambiato il ruolo strategico del Mediterraneo nei confronti della sicurezza occidentale. A provocare questo mutamento sono stati diversi fattori: il diretto inserimento sovietico nella regione (presenza navale e alleanze con i paesi arabi) alla fine degli anni '70, l'emergere della questione petrolifera (dall'embargo arabo del 1973), la rivoluzione islamica in Iran e l'invasione dell'Afghanistan alla fine degli anni '70.

Esito complessivo di questi avvenimenti è la trasformazione del Mediterraneo da "fianco Sud" relativamente tranquillo dell'Alleanza Atlantica, a fronte prossimo all'Europa di una regione più ampia e tormentata che comprende tutto il Medio Oriente e raggiunge l'Atlantico passando per il Golfo, il Mar Rosso e l'Africa settentrionale.

Il Mediterraneo si è cioè saldato nell'ottica strategica occidentale ad una più ampia regione costellata di crisi locali, spesso oggettivamente collegate tra loro in virtù di alleanze regionali e fenomeni transnazionali (islamismo, panarabismo), ma soprattutto aventi in comune l'incidenza su alcuni fondamentali interessi della Nato (la sicurezza dei rifornimenti petroliferi e il complessivo equilibrio di potenza con l'Unione Sovietica).

Questa saldatura del Mediterraneo con l'arco meridionale delle crisi avviene sullo sfondo del già ricordato complessivo deteriorarsi delle condizioni politico-economiche dei paesi della riva Sud e del perdurare delle crisi "tradizionali" dell'area: conflitto arabo-israeliano, del Sahara occidentale, del Golfo, a cui si sommano i vari e irrisolti contenziosi minori (turco-cipriota, macedone, del Kosovo, di Ceuta e Melilla, di Gibilterra ..).

Nel corso degli anni '80 a questi noti fattori di instabilità si va ad aggiungere l'aggravamento di due fenomeni che sono conseguenza diretta del deteriorarsi del quadro politico-economico dell'area Mediterranea.

Il primo di questi fenomeni è la crisi socio-culturale che nei paesi musulmani alimenta la speranza in un'alternativa islamica ai modelli politici che tale crisi non hanno saputo evitare. Questa crisi socio-culturale ha generato la rinascita del sentimento religioso e fornito spazio alle correnti più radicali dell'islamismo, quelle integraliste che predicano il rigetto, anche violento, dei modelli politici di matrice occidentale.

Il secondo fenomeno è l'incremento quantitativo e qualitativo degli armamenti regionali, accentuatosi in particolar modo nell'ultimo scorcio del decennio con la proliferazione chimica e missilistica nei paesi arabi. La corsa agli armamenti, che interessa principalmente il quadrante mediorientale dell'area mediterranea e solo marginalmente quello nordafricano, ha il suo movente primo nel perdurare irrisolti dei principali conflitti interstatali (arabo-israeliano, Iran-Iraq), ma è direttamente collegata anche alla complessiva crisi politica dell'area (cfr. cap. 3); fondamentalmente insicuri verso l'interno e verso l'esterno, i regimi mediorientali ricorrono infatti al nazionalismo armato come surrogato di legittimità politica.

Il mutamento del quadro strategico del Mediterraneo che matura negli anni '80 è dunque l'esito di due fattori principali: il collegamento diretto che si crea tra quest'area e "l'arco delle crisi"; la diffusione di potenza agli stati dell'area, che aumenta la loro capacità di influenza extra-regionale.

5. 2. Le risposte europee

Per buona parte degli anni '80 l'Europa sembra essere al centro delle pressioni contrastanti che derivano dall'acuirsi delle crisi nell'area mediterranea. Da Sud, l'Europa è sottoposta alla continua richiesta di iniziative dirette o indirette che modifichino la lettura americana prevalentemente in chiave Est-Ovest delle crisi regionali; soprattutto, risente direttamente delle ricadute dei conflitti in corso, sia subendo attacchi terroristici e rapimenti, sia rispondendo alle richieste d'aiuto dei regimi in crisi (Tunisia nel 1980, Libano dal 1982, Egitto nel 1984). Da Ovest, le richieste americane non sono meno pressanti perché gli alleati sostengano le politiche Usa verso le crisi dell'area, sia nell'analisi delle cause che nella scelta degli interventi (e dei non interventi).

Importanti condizionamenti interni ed esterni (cfr. cap. 3) fanno sì che l'Europa non risponda con una strategia unitaria e globale al mutare del quadro strategico mediterraneo e proietti sovente un'immagine di incoerenza rispetto alle crisi a Sud. Tuttavia, per quanto importante, l'assenza d'una strategia complessiva e autonoma non deve oscurare l'insieme di sviluppi realizzatisi negli anni Ottanta, sviluppi che costituiscono un mutamento di fatto nella politica europea di sicurezza nell'area del Mediterraneo.

Questi sviluppi si situano a tutti i livelli della gestione della sicurezza europea (Nato, coordinamento intraeuropeo, intese Nord-Sud e politiche nazionali), e si consolidano nel corso degli anni '80 predisponendo la struttura di un'eventuale nuova politica europea di sicurezza nell'area mediterranea.

A livello euro-atlantico, il fatto saliente è rappresentato dal dibattito interno alla Nato sul "fuori area". Da questo dibattito, mai veramente concluso e riaperto nel 1990 dalla crisi irachena, emerge: 1) il riconoscimento della crescente importanza dei problemi di sicurezza provenienti dal Terzo mondo per la sicurezza occidentale e mondiale; 2) la non disponibilità dei membri europei della Nato ad estendere l'area di competenza dell'Alleanza e ad adottare meccanismi prestabiliti di risposta alle crisi "fuori area"; 3) la disponibilità ad un coordinamento caso per caso delle azioni interne (ridispiegamento delle forze, diritti di transito ecc.) ed esterne. All'interno di questa strategia di decisione per singoli casi, sono poi definiti alcuni principi minimi di concertazione-consultazioni "tempestive", impegno a mantenere "sufficienti" livelli di forze all'interno dell'area Nato, sovranità nazionale della decisione di intervento - il cui rispetto nel corso degli anni '80 si rivela difficile, ma non impossibile.

Diretta conseguenza di questo dibattito è la già menzionata partecipazione europea agli interventi multinazionali nelle crisi a Sud (cfr. cap. 3). Un'analisi complessiva di questi interventi fa rilevare un seppur modico progressivo miglioramento qualitativo (in termini di tempestività, efficacia e coordinamento) e quantitativo della partecipazione europea. Benché mai ufficialmente sconfessate, le teorizzazioni sull'Europa "potenza civile" sono in effetti progressivamente abbandonate nel corso degli anni '80 e l'uso dello strumento militare, accanto a quello economico e diplomatico, acquista una parziale legittimazione di fatto.

Un coordinamento propriamente europeo rispetto alle gestione delle crisi "fuori area" stenta tuttavia a decollare come diretta conseguenza degli ostacoli interni ed esterni alla costituzione di un "pilastro europeo" all'interno della Nato. Solo alla fine degli anni '80, il doppio processo dei tentativi di "rivitalizzazione" della Ueo e del coinvolgimento nell'intervento "fuori area" comincia a saldarsi. Frutto concreto di questo processo è la "Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza" adottata dalla Ueo nell'ottobre 1987, nella quale è annunciato l'impegno al coordinamento rispetto alle "crisi fuori dell'Europa nei limiti i cui possano influenzare i nostri interessi di sicurezza". Nello stesso periodo la Ueo offriva, benché a posteriori, un foro per il coordinamento del contemporaneo intervento nel Golfo delle flotte di cinque paesi

europei.

Anche il secondo intervento navale occidentale nel Golfo, iniziato nell'estate del 1990, costituisce dal punto di vista europeo un ulteriore passo in avanti nel processo di elaborazione degli strumenti per una politica di sicurezza comune. In questo caso il coordinamento degli interventi europei è intervenuto ad uno stadio più precoce della crisi con l'Iraq, la partecipazione è stata unanime e il coordinamento più stretto che nel precedente intervento.

La maggior fiducia europea nella propria capacità di usare lo strumento militare in funzione di peace-keeping e peace-enforcing è sostenuta anche dall'aumento della cooperazione militare bilaterale nel Mediterraneo tra Italia, Francia e Spagna. Tramite il coordinamento tecnico, le esercitazioni congiunte e l'utilizzo comune di importanti mezzi tecnici quali quelli di controllo e comunicazione, questa cooperazione ha posto le basi di una effettiva compatibilità operativa tra le forze di questi paesi nel Mediterraneo.

Altro "fatto" della politica di sicurezza europea verso il Mediterraneo negli anni '80 è l'inclusione degli interventi nell'area mediterranea e della difesa contro minacce provenienti da Sud tra le missioni principali delle forze armate nazionali di alcuni paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Italia); questa inclusione ha implicato un riorientamento della pianificazione strategica, della struttura delle forze e della acquisizione di armamenti.

Infine, nel corso degli anni '80 si delinea una rete di intese bilaterali su questioni di sicurezza (dall'assistenza tecnico-militare alla cooperazione antiterrorismo) tra i principali paesi europei e alcuni paesi dell'area mediterranea; Francia e Gran Bretagna stringono intese con i paesi del Golfo, l'Italia con Malta, Egitto, Tunisia, Somalia, la Spagna con il Marocco. Queste intese, di basso profilo politico, ma di indubbio significato, costituiscono il nesso tra le ingenti forniture di armi europee, l'assistenza offerta ai paesi riceventi e il sostegno alle politiche di sicurezza interna ed esterna di questi paesi.

Da quanto si è detto sin qui risulta chiaro che le questioni di sicurezza sono centrali nel rapporto tra Europa e Mediterraneo negli anni '80 (cfr. anche cap 3, par. 2). Tuttavia, malgrado questa centralità, in Europa non matura un chiaro orientamento strategico dell'uso dei crescenti strumenti europei di gestione della sicurezza. Di conseguenza, la mancanza di un orientamento complessivo limita le possibilità di impatto positivo delle politiche di sicurezza europee nell'area mediterranea.

In effetti, anche dall'analisi degli sviluppi in materia di sicurezza emerge che la politica europea verso il Mediterraneo negli anni '80 è stata sostanzialmente una politica di contenimento, che pur producendo concreti risultati rispetto ad alcune singole situazioni di crisi non si è tradotta in una più ampia strategia di prevenzione e risoluzione delle crisi regionali.

Inoltre, in assenza di una globale strategia politica europea verso la regione, hanno continuato a persistere contraddizioni, talvolta notevoli, tra le varie politiche

nazionali verso i paesi del Mediterraneo extra-comunitario. Esempi in questo senso sono le iniziative unilaterali della Francia nei confronti della questione palestinese e libanese, l'isolamento inglese nel corso delle crisi con la Libia, la Siria e l'Iran, così come la pericolosa mancanza di coordinamento in materia di esportazioni di armamenti e tecnologia militare verso la regione. Se la differenziazione delle posizioni nazionali verso le questioni dell'area può in qualche caso aver reso più flessibile ed articolato l'approccio, in generale queste differenziazioni hanno influito negativamente sui rapporti intereuropei, su quelli euroatlantici e sull'allentamento delle tensioni regionali.

6. Prospettive alla fine del decennio

Alla fine degli anni '80 la regione mediterranea si presenta caratterizzata da alcune tendenze di fondo che indicano la direzione dei possibili sviluppi futuri.

6. 1. La fine del confronto Est-Ovest e le crisi regionali

Sul piano internazionale, la profonda trasformazione della politica sovietica e il cambio di leadership negli Stati Uniti hanno grandemente ridotto l'importanza dei conflitti regionali nel rapporto Usa-Urss. Sia per il venir meno della dimensione Est-Ovest, sia per autonomi sviluppi locali, alla fine degli anni '80 i principali conflitti di quell'"arco meridionale delle crisi" che va dal Marocco all'Afganistan sono stati avviati alla risoluzione o alla perpetuazione senza altra ricaduta internazionale diretta che l'impegno d'intermediazione delle Nazioni Unite. In taluni casi, come in quello afgano o libanese, la rimozione del livello Est-Ovest ha esaltato la dimensione interna e regionale di questi conflitti; in altri casi, come nel caso del Sahara Occidentale, non ne è rimasta che la dimensione interna. Dunque i conflitti restano, ma la loro gestione ricade ora principalmente sugli attori locali e regionali.

Un caso a parte in questo processo di trasformazione della rilevanza per la sicurezza internazionale dei conflitti regionali che interessa tutti i quadranti internazionali, sembra essere costituita da quei conflitti che si collocano nelle aree immediatamente contigue alla Nato. La minaccia agli interessi occidentali in una di queste regioni, almeno in questa prima fase di transizione dall'equilibrio bipolare, può ancora costituire il nesso tra una crisi locale nel Terzo Mondo e la sicurezza globale.

Il Mediterraneo è, assieme al Centro America, la principale tra queste regioni di confine. Dunque non è probabile che si spezzi la connessione politica operata negli anni Ottanta tra il Mediterraneo e l'arco delle crisi, ma in futuro la risposta europea a queste crisi dipenderà dall'evolvere del sistema di sicurezza europeo e del rapporto euroatlantico.

In definitiva, le modalità della risposta europea ad eventuali future crisi nel Mediterraneo la cui gestione richieda l'uso dello strumento militare dipenderà dalla

definizione dei rispettivi ruoli e rapporti della CE e della Nato.

6. 2. La crisi dello sviluppo

Dal punto di vista economico, il futuro della regione si presenta in bilico tra la regressione verso il sottosviluppo permanente e il rilancio della crescita. Le chiavi del rilancio stanno in parte nel successo delle riforme economiche e politiche avviate nella maggioranza dei paesi dell'area in reazione alla crisi della prima metà degli anni '80, ma soprattutto nel grado di impegno di cooperazione che l'Occidente sviluppato potrà dedicare a quest'area.

Dal punto di vista europeo, l'implicazione più grave della crisi economica dei paesi mediterranei è indubbiamente quella demografica. Nei prossimi vent'anni il Nord perderà la predominanza numerica nel Mediterraneo: i paesi del Sud conteranno nel 2015 372 milioni di abitanti contro i 127 milioni degli attuali membri mediterranei della Comunità (che in totale avrà 333 milioni di abitanti); Turchia, Egitto, Algeria e Marocco raccoglieranno da soli 270 milioni; oltre il 60% della popolazione della riva Sud sarà al disotto dei 25 anni, mentre il 18% di quella della CE avrà superato i 65 anni.

Se non si creeranno in loco i presupposti almeno per una sopravvivenza dignitosa, la pressione migratoria sull'Europa, distante da Gibilterra solo 12 km di mare, diverrà ingovernabile. Se tali presupposti verranno creati le "giovani" popolazioni mediterranee potranno costituire per l'Europa un importante complemento di energie non solo in termini di manodopera e di mercati, ma anche in senso culturale e politico.

Il rapporto economico con l'Europa è, e sarà, di fondamentale importanza nel determinare l'equilibrio dell'area tra sviluppo e sottosviluppo. Poiché l'Europa è interessata a sottrarre il Mediterraneo alla prospettiva del sottosviluppo per motivi di sicurezza prima ancora che per motivi economici, il dilemma della competizione tra le richieste di aiuti provenienti dall'Est europeo e dal Sud mediterraneo deve essere risolto dedicando risorse ad ambedue le aree.

6. 3. Verso la creazione di sistemi subregionali?

Infine, la divisione della regione in insiemi subregionali - nord-africano, mediorientale e adriatico-balcanico - resta importante benché sul piano economico i rapporti verticali bilaterali tra queste subregioni e l'Europa permangano più intensi di quelli orizzontali.

Permane la tradizionale coesione del sistema mediorientale attorno al nodo del conflitto arabo-israeliano, la cui risoluzione rimane indispensabile se si vuole che l'impressionante proliferazione degli arsenali dell'area non sfoci prima o poi in un conflitto dagli esiti imprevedibili, ma certamente devastante. La crisi provocata dall'annessione irachena del Kuwait dimostra drammaticamente gli errori della strategia

mediorientale dell'Occidente negli anni '80.

Alla coesione conflittuale del Medio Oriente, si contrappone il riemergere di un'entità nordafricana, concretizzata nel febbraio 1989 nella creazione dell'Unione del Maghreb arabo. Tuttavia la tendenza alla creazione di rapporti subregionali pragmatici e istituzionalizzati che è emersa nell'insieme del mondo arabo nel corso degli anni '80 (6) rischia di essere annullata dalla traumatica revisione dei rapporti interarabi innescata dall'invasione irachena del Kuwait.

Un altro fattore di novità è costituito inoltre dalla rimessa in movimento del quadrante adriatico-balcanico, le cui potenzialità conflittuali e cooperative erano sin qui rimaste bloccate dalla divisione Est-Ovest.

Non è ancora chiaro se tra i sei stati del Sud-est europeo prevarranno i numerosi fattori di divisione (minoranze etniche e religiose, dispute territoriali), o gli interessi cooperativi già espressi nella rivitalizzazione della Conferenza inter-balcanica operata nel 1988. Certo è che in questo, più ancora che negli altri quadranti regionali, il rapporto con l'Europa sarà determinante nell'orientare i futuri sviluppi politici; il rapporto con la Germania, principale partner economico naturale del Sud-Est europeo, ha ad esempio potenzialità ambivalenti, lavorando a favore della cooperazione regionale qualora si collochi prevalentemente nel contesto comunitario (che tale cooperazione vorrebbe suscitare), ma a sfavore se impostato su base esclusivamente bilaterale.

Delicata è in ogni caso la posizione della Turchia, il cui peso subregionale cresce in virtù del buon andamento economico e della relativa stabilità politica, ma resta per ora esclusa dal contesto europeo. L'adesione della Turchia alla Comunità è infatti collegata al più ampio dilemma "allargamento vs. approfondimento" della CE, mentre il collegamento all'Europa per il tramite dell'appartenenza alla Nato si indebolisce proporzionalmente all'indebolimento del ruolo strategico della Nato stessa. Mentre il richiamo islamico, la questione curda e le crisi del Caucaso minacciano di coinvolgerla, può essere pericoloso che la Turchia sia collegata all'Europa solo in virtù dei legami conflittuali che la collegano ai Balcani e al Medio Oriente.

7. Conclusioni

La posta in gioco fondamentale per l'Europa nei confronti negli anni a venire è essenzialmente quella di garantire la propria sicurezza contribuendo a eliminare l'instabilità politico-economica dell'area mediterranea e le minacce che da essa possono provenire. Queste minacce (la bomba demografica, la degradazione dell'ambiente, l'antagonismo politico-culturale verso l'Occidente che accomuna l'Islam integralista e il nazionalismo terzomondista) sono allo stadio attuale, e nel prevedibile futuro, essenzialmente legate alla difficile congiuntura socio-economica che interessa, con poche eccezioni, l'intera regione.

L'origine essenzialmente socio-economica delle potenziali minacce provenienti

dall'area indicano con chiarezza che la strategia di risposta non può che essere la cooperazione politico-economica. Tale strategia, se coadiuvata da un contesto locale e internazionale favorevole, potrebbe ottenere non il semplice contenimento delle minacce bensì la realizzazione del notevole potenziale di sviluppo dei paesi dell'area.

Il fatto che i problemi dell'area mediterranea siano essenzialmente di origine socio-economica non significa tuttavia che da essi non possano scaturire crisi dalle implicazioni militari e veri e propri conflitti armati che coinvolgano l'Europa. È dunque importante che si sviluppi una più chiara strategia europea di prevenzione e gestione delle crisi nell'area mediterranea. Questa strategia deve poi collegarsi ad una politica europea di sicurezza che comprenda anche la dimensione militare del crisis management.

Non v'è dunque necessità di ripensare ex novo i parametri del rapporto dell'Europa comunitaria con la regione mediterranea, bensì di correggere quegli elementi, come il protezionismo mercantile e una visione troppo militarizzata della sicurezza, che negli anni '80 hanno impedito la riuscita di un approccio già fondato sulla cooperazione economica. Si dovranno inoltre contrastare con forza quelle tendenze, come il razzismo, che minano alle basi la strategia cooperativa.

Quanto alla visione politica che dovrà sostenere la politica europea di cooperazione con il Mediterraneo, non è tanto la scelta tra la prospettiva regionalista o mondialista che influirà sull'efficacia e la proficuità del rapporto, quanto se esso verrà riconosciuto come un interesse comune di tutta l'Europa o se diverrà onere e competenza della sola Europa meridionale.

Da soli, i paesi dell'Europa meridionale non possono produrre gli investimenti politici ed economici necessari alla strategia di cooperazione mediterranea; l'approccio rischierebbe dunque di restare quello del contenimento, già rivelatosi insufficiente, e la gestione del rapporto con il Mediterraneo potrebbe avere un effetto divisivo, nocivo per l'insieme della coesione europea.

Note

1) I paesi rivieraschi extra-comunitari sono: Albania, Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Libano, Libia, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Jugoslavia;

2) Anche laddove nel testo sono usate, per semplicità, espressioni quali "Mediterraneo" o "regione mediterranea", il riferimento è sempre all'area extra-comunitaria definita qui.

3) Gli accordi di cooperazione sono stati stipulati nel 1975 con Israele, nel 1976 con i paesi del Nord Africa, nel 1977 con i paesi arabi del Vicino Oriente; gli accordi di associazione sono stati rinnovati nel 1970 con la Turchia e stipulati nel 1971 e 1972 con Malta e Cipro; con la Jugoslavia veniva stipulato un semplice trattato commerciale nel 1970.

4) La Comunità chiama "Paesi Mediterranei Terzi (Pmt)" i paesi mediterranei legati alla CE da accordi economici: sono i paesi elencati alla nota 1, meno l'Albania e la Libia, più la Giordania.

5) Cfr. cap. 2, par. 2.

6) Oltre all'Unione del Maghreb Arabo (Uma) nel 1989 è stato creato il consiglio di Cooperazione Arabo (Cca) e dal 1981 esiste il consiglio di Cooperazione del Golfo, (Ccg).

