

**DOCUMENTI
IAI**

**LA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO: TENDENZE RECENTI E
PROSPETTIVE**

di Roberto Aliboni

Documento presentato al primo Seminario italo-spagnolo sul Mediterraneo :
Roma, 4-5 febbraio 1991

IAI9111

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO: TENDENZE
RECENTI E PROSPETTIVE
di Roberto Aliboni*

Questo documento si articola in tre parti. La prima parte riepiloga brevemente le più recenti tendenze che sono alla base dell'instabilità dell'area mediterranea (intesa in senso lato, cioè come l'estensione che comprende il Nord Africa, il Vicino Oriente e il Medio Oriente). La seconda parte discute la nozione di sicurezza che sembra più consona alla stabilizzazione dell'area e il modo per organizzare e istituzionalizzare questa nozione di sicurezza. La terza parte, inevitabilmente speculativa, discute il possibile impatto della crisi in corso nel Golfo sulle prospettive della sicurezza mediterranea e della sua organizzazione.

1. Le principali tendenze nell'area mediterranea

Corsa agli armamenti - Nell'ambito del Terzo Mondo l'area mediterranea conosce una dinamica particolarmente accentuata di riarmo, in senso sia quantitativo sia qualitativo.

La tendenza all'accumulo quantitativo ha subito una stasi negli ultimi anni, ma continua. Un analista italiano ricorda che secondo l'ACDA «...la spesa militare del Medio Oriente è rapidamente diminuita di circa il 15% nel 1987 e di circa il 12% l'anno nel 1984-87... Nondimeno, la regione del Medio Oriente ha importato qualcosa come 17,9 miliardi di dollari in armi, quasi il 38% dell'intero mercato mondiale. Nel periodo 1977-1987 Iraq, Siria e Arabia Saudita sono stati i maggiori importatori di armi della regione. Questi tre paesi hanno costituito riapettivamente il 33,2%, il 20,4% e l'11,6% delle importazioni d'armi della regione nel 1983-1987. Un nuovo studio pubblicato nell'agosto 1989 dal Congressional Research Service di Washington ha riferito che nel periodo 1985-1988 il Medio Oriente ha ricevuto due terzi di tutti gli armamenti consegnati al Terzo Mondo»¹.

Dal punto di vista qualitativo² è comunemente dato per certo il possesso dell'arma atomica da parte di Israele. Egitto, Iran, Iraq, Israele e Siria possiedono armi chimiche e possono produrle. Più incerta è la situazione della Libia, sebbene il direttore della CIA abbia testimoniato di fronte al Senato la vocazione bellica dell'impianto di Rabta. Sembra che armi biologiche siano possedute da Iran, Iraq e Siria.

Lo studio di Martin Navias³ recentemente pubblicato dà, infine, un aggiornamento completo sul possesso di missili balistici e Space Launch Vehicles (SLV) da parte dei paesi della regione, che è qui di seguito riassunto (fra parentesi il raggio in km).

Per quanto riguarda i missili a lungo raggio e gli SVL l'Iraq schiera lo «Al-Abbas» (900), ha provato il «Tammuz 1» (2.000) e lo SVL «Al-Abid» e sembra avere

in corso di sviluppo il «Condor 2» (1.000); Israele ha provato il «Jericho 2B» (1.500) e lo SVL «Shavit»; l'Arabia Saudita schiera il «DF-3» (2.200). Per quanto riguarda i missili a medio raggio l'Egitto schiera e ha impiegato lo «Scud B» (280) e sta sviluppando una versione più avanzata di quest'ultimo, lo «Scud 100», le cui caratteristiche non sono note; lo «Scud B» è schierato ed è stato impiegato anche dall'Iran, dall'Iraq e dalla Libia, mentre lo Yemen del Sud e la Siria lo hanno schierato ma non impiegato; l'Iraq schiera e ha impiegato lo «Al-Hussein» (600) e sta sviluppando il «Fahd» (500) e il «Baraq» (250); Israele ha probabilmente schierato il «Jericho 1» (480) e il «Jericho 2» (750); la Libia sembra aver in corso di sviluppo l'«Otrag» (500) e lo «Al-Fateh» (480-720). Circa, infine, i missili a breve raggio l'Algeria schiera il «Frog 7» (70), come pure il Kuwait, la Libia e lo Yemen del Sud nonché l'Egitto, l'Iraq e la Siria, che lo hanno anche impiegato; l'Egitto schiera il «Frog 5» (50) e il «Sakr 80» (80); l'Iran schiera lo «Oghab» (40), che ha anche impiegato, e il «Nazeat» (130), mentre sta sviluppando lo «Shahin 2» (110-130); l'Iraq sta sviluppando il «Laith» (90), il «Nissan» (110) e il «Kassir» (150); Israele schiera il «Lance» (120); la Siria, lo Yemen del Nord e quello del Sud schierano lo «SS 21» (120).

Queste tendenze non si traducono in una significativa capacità di proiezione di questi paesi verso quelli della sponda Nord. Il loro effetto destabilizzante si realizza soprattutto nell'ambito di una crescente conflittualità Sud-Sud. Questo non significa però che la sicurezza dei paesi della sponda Nord non ne sia profondamente influenzata e ciò per almeno due motivi.

In primo luogo, i conflitti Sud-Sud, come è ormai largamente dimostrato dall'esperienza degli anni ottanta, oggi culminata nel conflitto del Golfo, coinvolgono i paesi occidentali. Questa tendenza rischia, inoltre, di accentuarsi, come conseguenza del venir meno degli effetti stabilizzatori della struttura bipolare delle relazioni internazionali, mentre la possibilità di delegare all'Onu un compito di ordine internazionale è un obiettivo ancora da realizzare.

In secondo luogo, anche se nell'immediato il riarmo dei paesi della sponda Sud non si traduce in una minaccia diretta ai paesi della sponda Nord, esso però realizza una tendenza di medio periodo ad una significativa modifica della bilancia regionale delle forze. Nel quadro di questa graduale modifica anche il possesso delle armi convenzionali e le capacità di proiezione della forza vanno riconsiderati. L'andamento delle operazioni contro l'Iraq sono una prova evidente di quanto poco debbano essere sottovalutate le tendenze complessive al riarmo vigenti nella regione.

Sviluppo economico e demografico - I paesi della sponda Sud del Mediterraneo e delle aree adiacenti sono in parte paesi grandi esportatori di petrolio con redditi elevati. Tuttavia, dietro questi redditi perdurano situazioni di sottosviluppo, non diversificazione e disarticolazione delle economie. La gran parte dei paesi non esportatori di petrolio sono economie a medio reddito con potenzialità di sviluppo notevoli. Tuttavia, quando si vanno a paragonare la sponda Sud e la sponda Nord, come nel noto studio dell'Unep⁴, la differenza di valore aggiunto industriale e la particolare arretratezza delle agricolture della sponda Sud risaltano con grande evidenza.

Inoltre, è grande la dipendenza dei paesi della sponda Sud dal commercio con la CE⁵. Se si considera il suo commercio globale l'area mediterranea dipende per circa il 48-49% dalla CE, mentre nell'ambito del commercio globale della CE il Mediterraneo non conta che per il 4% circa. Analogamente l'area del Golfo Persico dipende per il 30% circa dalla CE, mentre la dipendenza di quest'ultima dal commercio con il Golfo ammonta appena al 2% circa. I saldi commerciali dei paesi del Mediterraneo e del Golfo non solo sono in gran parte persistentemente negativi, ma mostrano una tendenza ad accrescersi e quando si tratta di saldi positivi - come generalmente nel caso dei paesi Opec - la loro tendenza più recente è a decrescere in modo rilevante. La conseguenza di questa tendenza nei saldi commerciali è un forte indebitamento. Nel 1987 la parte del Mediterraneo sul totale del debito internazionale era del 16,3% (superiore alla parte dell'Africa a Sud del Sahara e dell'Europa orientale) rispetto al 15,3% che si registrava nel 1984, con una tendenza a lievitare rispetto a quella dell'America Latina che nello stesso periodo risultava invece diminuita (da 42,7 a 37,3%).

È da sottolineare che questa situazione di sottosviluppo è anche caratterizzata da schiacciati maldistribuzioni di reddito fra individui e paesi, appena attenuate da trasferimenti di reddito internazionali. Il disagio sociale è accentuato dall'ampia interfaccia di comunicazione fra le due sponde, che si traduce, nella rapida assimilazione di modelli di consumo cui le economie locali non possono fare fronte e nella caotica diffusione di valori e finalità estranee alla cultura autoctona.

A questa situazione di insufficiente sviluppo si accompagnano tendenze di accentuato incremento demografico⁶. Nel 1988 la popolazione dell'intera CE era di 324 milioni di individui e quella della sponda Sud del Mediterraneo di 184. Al 2025 le proiezioni dell'Onu danno rispettivamente 326 e 349 milioni di individui.

Il differenziale economico e demografico è destinato ad accrescere le pressioni all'immigrazione nella CE, già largamente in atto.

In questo quadro, le riforme iniziate dai paesi della sponda Sud onde liberalizzare le loro economie appaiono di difficile attuazione. I loro tempi di realizzazione sono certamente più lenti delle turbolenze sociali e politiche che intanto si generano. Le politiche di cooperazione della CE e dei suoi membri finora perseguite appaiono insufficienti. Sono certamente necessari ampi sforzi di miglioramento e accrescimento della cooperazione Nord-Sud. Sul tappeto ci sono la politica mediterranea «rinnovata» della CE e la proposta del ministro degli Esteri dell'Italia di portare i trasferimenti dei paesi della CE ai paesi meno sviluppati all'1% del PNL, attribuendone lo 0,25% ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

Problemi politici - Come è stato detto da uno studioso spagnolo⁷, questa situazione di sottosviluppo economico e tensioni sociali è il «brodo di cultura» dell'ascesa del radicalismo nazionalista e religioso nell'area mediterranea.

Accanto alle radici lontane dei profondi contrasti politici che caratterizzano il Mediterraneo vanno però ricordati e sottolineati i problemi politici più diretti, in particolare la questione palestinese e il modo in cui si forma il consenso nei paesi della sponda Sud nell'assenza di istituzioni democratiche. I due punti sono strettamente connessi.

In assenza di istituzioni rappresentative e della libertà di associazione in partiti, il consenso ai regimi si basa sulla loro capacità o disponibilità a interpretare i sentimenti della maggioranza delle popolazioni onde trarne indirettamente legittimazione. La maggior parte delle popolazioni nelle regioni a Sud dell'Europa considera che un regime -secolare o religioso che sia- è legittimo se garantisce l'autonomia (e in generale anche l'asserzione della superiorità) della loro cultura etnica e religiosa nel mondo. Le popolazioni, in altri termini, tendono largamente ad una forma piuttosto radicale di nazionalismo. Questo nazionalismo non è necessariamente aggressivo. Tuttavia, condiziona fortemente il consenso popolare alla capacità che un regime dimostra di affermare il ruolo del paese, quello della nazione araba e quello della cultura e dell'identità islamica delle popolazioni, difendendo i suoi «giusti» diritti e proteggendole dalle «intrusioni» straniere.

Questa basilare piattaforma di fiera affermazione culturale e nazionale unisce nei paesi della sponda Sud opinioni fra loro molto diverse, da quella religiosa, a quella nazionalista secolare finanche a quella «occidentalizzata». È questa situazione che dà luogo al diffuso e inflessibile impegno delle popolazioni nella rivendicazione della Palestina e di Gerusalemme e fa di queste rivendicazioni un elemento essenziale perchè i regimi si abbiano il consenso delle loro popolazioni. La questione palestinese è l'estremo simbolo dell'umiliazione nazionale e culturale che le popolazioni delle regioni in questione sentono di subire per mano dell'Occidente, ritenuto colpevole -se non di garantire l'esistenza di Israele- di non contribuire a imporre a Israele quanto meno la restituzione dei territori occupati nel 1967.

Impiegata per rafforzare il consenso interno, la questione palestinese e i sentimenti anti-occidentali ad essa collegati finiscono per accrescere le controversie esterne e diventano motivo di copertura delle controversie nazionali fra i paesi della regione o motivo della loro eccitazione. Il nazionalismo panarabo, che è fattore di grave turbolenza internazionale nella regione e oltre di essa, trova alimento nella questione palestinese, facendosene i regimi strumento per la loro legittimazione interna e per quella delle controversie regionali.

Per questi motivi la rimozione della questione palestinese (nei limiti della sicurezza e della integrità di tutti i paesi della regione, sempre sottolineate dagli occidentali) è un elemento cruciale e imprescindibile per la stabilizzazione della regione.

2. L'instabilità e le proposte di organizzare la sicurezza nel Mediterraneo

Da una situazione di continuata frustrazione politica, di persistente sottosviluppo delle condizioni socio-economiche e di forti diseguaglianze nei redditi e nella ricchezza, aggravata a causa delle tendenze demografiche, nascono l'instabilità e la turbolenza tipiche della regione. Tutto ciò provoca miseria, disagio sociale, crisi di identità, ricorso degli individui alla religione per curare questa crisi, adozione dell'integralismo religioso, frustrazione, aggressività ed emigrazioni di massa.

L'instabilità nasce poi dall'accresciuta capacità militare delle regioni a Sud dell'Europa e dai conflitti Sud-Sud che tale capacità suscita fra i paesi di queste regioni.

Queste turbolenze e instabilità contengono alcune minacce militari, ma nell'insieme non costituiscono una minaccia nel senso che si è attribuito a questa parola nel contesto Est-Ovest durante tutta la guerra fredda. La situazione nelle regioni a Sud dell'Europa è fatta di tensioni e soprattutto di sfide le quali implicano una responsabilità da parte dell'Occidente e, in particolare, da parte dell'Europa.

Per arrivare a realizzare condizioni di sicurezza nel Mediterraneo il problema da affrontare è quello dell'instabilità. Per curare questa instabilità occorre affrontare una situazione di tensioni complesse, che richiedono risposte complesse, politiche, economiche e militari. È perciò anche necessario un concetto di sicurezza, più ampio di quello meramente militare, cioè anch'esso complesso e capace di integrare i diversi fattori di instabilità e turbolenza che risultano dalle tendenze esaminate nella sezione precedente.

Questo concetto di sicurezza è alla base di due significativi sviluppi recenti nella politica europea: primo, la proposta italo-spagnola per una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (Cscm), avanzata all'inaugurazione della Conferenza Csce sugli ecosistemi mediterranei, iniziata a Palma di Majorca il 24 settembre 1990 (dopo che questa proposta era stata avanzata mesi prima dalla sola Spagna alla Conferenza Csce sui cieli aperti di Ottawa)⁸; secondo, l'intesa fra i Dodici della CE sul concetto di politica estera e di sicurezza da sviluppare nel corso del negoziato per la costituzione dell'Unione Politica Europea⁹.

Il concetto su cui si sono orientati i Dodici dice che: «La politica estera e di sicurezza comune dovrebbe prefiggersi di mantenere la pace e la stabilità internazionale, di sviluppare relazioni amichevoli con tutti i paesi, di promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, di favorire lo sviluppo economico di tutti i paesi...». Questo concetto, del resto, è conseguente con gli orientamenti sviluppati nella cooperazione politica del passato. Riguardo al punto qui in discussione, cioè la politica verso il Mediterraneo, esso deve inoltre essere messo in relazione con la continuata politica comunitaria di riconoscimento dell'Olp e, più in generale, di sostegno all'autodeterminazione dei palestinesi nel quadro del riconoscimento di una loro patria.

Per quanto riguarda la proposta di una Cscm¹⁰ si tratta di una struttura istituzionale volta a creare «fiducia» e «trasparenza» e ad accrescere la cooperazione onde porre la premessa per una sicurezza collettiva e consensuale. La Cscm si prefigge un'azione gradualistica e, soprattutto, si pone nel più lungo termine non come un risultato del processo di stabilizzazione e pacificazione della regione, bensì come uno strumento di tale processo: «... without being a specific instrument for the solution of crises, could and should represent a global framework for adopting a set of norms and regulations, to which the States of the region would have to abide in order to solve the present crises and avoid future ones». Si tratta perciò di una metodologia, sul modello di quanto è accaduto con la Csce nel teatro europeo. Come ha scritto il ministro italiano degli Esteri, Gianni De Michelis, non sarebbe una conferenza su casi specifici di crisi, bensì una «dove tutti accettino di discutere prima le regole e poi i singoli casi»¹¹.

3. Prospettive di sicurezza nel Mediterraneo: l'impatto della crisi del Golfo

La crisi del Golfo ha messo al passo l'iniziativa della Cscm. Sebbene subito dopo l'annuncio dato a Palma di Majorca l'organizzazione della Cscm sia stata avviata, è evidente che la risoluzione della crisi del Golfo condiziona la pienezza dell'azione diplomatica volta a realizzarla e richiede adattamenti. D'altra parte, anche la praticabilità e la validità del concetto di sicurezza che abbiamo sottolineato nella sezione precedente, e che la CE intende mettere alla base dell'atteso ampliamento delle sue capacità di politica estera e di difesa, saranno influenzate dall'evoluzione dai risultati di questa crisi, che per le regioni a Sud dell'Europa e i rapporti fra queste regioni e l'Occidente è senza dubbio la più rilevante dalla fine della seconda guerra mondiale. Ci chiediamo perciò se, alla luce delle speculazioni che oggi sembra di poter fare sulla crisi e i suoi esiti, gli orientamenti europei e italiani in materia di sicurezza mediterranea conservino coerenza e plausibilità.

Assumendo che la coalizione guidata dagli Usa non si rompa e ottenga la vittoria militare sull'Iraq, quale assetto potrà risultarne?

Questo assetto dovrà avere l'obiettivo principale di impedire che si aprano altri conflitti e quindi dovrà cercare di eliminare le cause politiche e militari che hanno mantenuto per tanto tempo la regione nell'instabilità fino a condurre alla crisi attuale. Fra queste cause, due appaiono più importanti di altre: primo, l'instabilità causata dalla corsa al riarmo e dagli incerti equilibri di potenza che ne conseguono; secondo, la questione palestinese e i contenziosi arabo-israeliani ad essa collegati.

La guerra contro l'Iraq, scatenata dai comportamenti concretamente aggressivi e illegali del regime di Baghdad, ha il suo motivo sostanziale nello squilibrio di potenza che il riarmo di questo paese ha creato nella regione. Questo squilibrio è stato accentuato dal collasso del contrappeso che le faceva la potenza iraniana e, soprattutto, dallo scompenso creato dal ritiro sovietico e dall'indebolimento relativo della Siria che deriva da questo ritiro. La presenza di Arabia Saudita, Egitto e Siria nella coalizione nasce da queste preoccupazioni.

Un più permanente elemento di scompenso, che permea di sé la guerra in corso anche se non ne costituisce un ingrediente diretto, è quello che deriva dalla potenza di Israele. Tale potenza -anche quando si è espressa con azioni preemptive (come la distruzione del reattore nucleare Osiraq in Iraq)- nasce da uno scopo reattivo e difensivo, la cui necessità è storicamente comprovata dalle tre guerre via via promosse dagli Stati arabi e dalla continuata guerriglia portata contro il paese dall'Olp. Per giustificata che sia, la potenza israeliana -oggi a disposizione di un governo accentuatamente nazionalista- costituisce nondimeno un elemento di insicurezza per gli arabi e contribuisce alla dinamica di accumulo delle armi e di confronto che favorisce la forte conflittualità dell'area.

È su questo sfondo che la guerra in corso ha assunto come obiettivo, accanto alla liberazione del Kuwait, quello del ridimensionamento della potenza irachena. Gli alleati arabi manifestano però netta contrarietà alla distruzione di tale potenza. Anche la Turchia non la desidera, poichè avrebbe un'implicazione destabilizzante in rapporto al problema curdo. In effetti, l'eliminazione della potenza irachena sarebbe un evento poco coerente con l'opportunità di creare una bilancia più equilibrata, che le sistemazioni successive alla guerra oggi in corso sembrano dover offrire.

Perciò, la potenza irachena verrà presumibilmente solo ridimensionata e non distrutta. Ma questo ridimensionamento avrà senso solo in un quadro di più ampio e organico ridimensionamento della potenza militare accumulatasi nella regione -perciò anche di quella israeliana- onde non essere il punto di partenza per nuovi squilibri, a loro volta fonti di nuove corse al riarmo e conseguenti conflitti. La creazione di un equilibrio regionale più stabile, basato su livelli di armamento meno elevati e di carattere più difensivo che offensivo non potrà non essere una delle preoccupazioni e degli obiettivi principali della sistemazione che interverrà dopo la guerra. Ciò richiede che l'avvio di una pace durevole debba essere basata su un processo regionale generalizzato di riduzione e controllo degli armamenti.

I fattori che rendono possibile un processo del genere sono: la necessità di comprimere la spesa militare; la risoluzione dei problemi politici che stanno all'origine dei conflitti e della corsa agli armamenti; la presenza di mediazioni internazionali ben accette, atte a garantire un orizzonte negoziale e concrete condizioni di sicurezza, durante e dopo la fase negoziale.

La guerra porterà a un immane impoverimento e a grandiose necessità di ricostruzione, ma questo non sarà incentivo sufficiente ad avviare un processo di riduzione e controllo degli armamenti. L'avvio di tale processo resterà totalmente affidato alla risoluzione dei problemi politici alle radici dei conflitti che da più di quarant'anni dominano la regione. Il desiderio di organizzare la pace nella regione richiederà perciò di affrontarli prioritariamente, anche se nulla impedirà di avviare nel contempo negoziati tecnici sulle armi.

Tutto ciò è in linea con la concezione europea sia della sicurezza mediterranea, sia della pacificazione della regione. Molti Stati europei -specialmente la Francia, l'Italia e il Regno Unito fra quelli che partecipano alla coalizione belligerante- hanno esplicitamente posto l'esigenza che, risolta la crisi con l'Iraq, occorra riportare lo sforzo diplomatico verso la risoluzione della crisi palestinese. Occorre, chiedersi però se nel corso della crisi stanno maturando condizioni che, a differenza del passato, consentano il procedere e il successo di un processo negoziale diretto a stabilizzare la regione. Vediamo queste condizioni.

Allo stato attuale dell'evoluzione della crisi, l'astensione di Israele dall'intervenire ha il significato principale di assicurare una partecipazione attiva di questo paese alle sistemazioni postbelliche dalla parte delle potenze vincitrici, nel quadro della fondamentale alleanza con gli Usa. La strategia di Israele in vista del tavolo della pace viene definita dagli osservatori in due modi: prevenire le pressioni americane a procedere a un negoziato sui territori occupati, nonché gli effetti delle pressioni in tal senso già esercitate dagli alleati europei e arabi della coalizione; oppure, far passare un'offerta negoziale circa la sistemazione dei territori occupati strettamente coerente con gli obiettivi ultrariduttivi (autonomia personale e non territoriale) che la leadership nazionalista israeliana ha sempre cercato di attuare per risolvere a suo modo la questione.

Facendo entrare nel governo, all'inizio del febbraio 1991, un rappresentante di un partito religioso estremista (che chiede l'espulsione verso la Giordania dei palestinesi residenti sulla riva destra del Giordano), Shamir sembra prepararsi a imporre la prima strategia. Sembra anche, tuttavia, di poter considerare che non potrà

farlo senza incontrare forti difficoltà, e questo per tre motivi. In primo luogo, nello stesso governo israeliano c'è una divisione (testimoniata dal così detto «Piano Levy»¹², cioè l'arrangiamento prefigurato nel contempo dall'attuale ministro degli Esteri, in qualche modo più vicino ai propositi americani).

In secondo luogo, in questa crisi gli arabi figurano come alleati effettivi e belligeranti degli Usa (realizzando quelle condizioni di indispensabilità strategica degli arabi che Sadat aveva vagheggiato senza poterle attuare). Non sembra possibile che gli Usa possano mandare delusi gli alleati arabi (e quelli europei), posto che intendano porre premesse effettive per una sistemazione durevole della stabilità regionale.

In terzo luogo, il non intervento israeliano -a parte il suo significato politico-corrisponde a una realtà militare nuova che configura, per la prima volta nella storia del conflitto arabo-israeliano, un carattere militarmente non decisivo, se non affatto insufficiente, dell'eventuale intervento di Gerusalemme. Il conflitto in corso, dimostrando di essere tutt'altro che una passeggiata o un blitz per la potente forza alleata che opera dal deserto saudiano, dimostra anche che Israele da solo contro l'Iraq o una coalizione araba non sarebbe più pienamente in grado di assicurare la propria sicurezza. Per quanto i bombardamenti di missili Scud siano inefficaci, Israele tocca ora con mano un argomento molte volte avanzato nelle discussioni successive all'ultimo conflitto del 1973, e cioè che la sua politica di sicurezza, centrata sulla difesa in avanti ma anche sulla profondità data dai territori occupati della riva destra del Giordano, non può più fare i conti con le crescenti capacità di proiezione e gli elevati livelli di armamento dei paesi arabi. L'installazione delle rampe di missili Patriot, che viene meno al principio sempre tenacemente mantenuto da Israele di non dipendere da nessuna garanzia esterna per la propria sicurezza (neppure da quella dell'arcialleato americano), registra esattamente questo mutamento nella prospettiva concreta della sicurezza israeliana: una sicurezza che Israele non può più affidare solo alle armi, né solo a sè stesso.

Si può, perciò, congetturare che il governo israeliano ha scelto il corso del non intervento -o della rappresaglia misurata- perchè consapevole del fatto che nel futuro sarà comunque obbligato ad addivenire a transazioni politiche, accettando anche quelle garanzie militari e politiche internazionali (americane e forse anche europee) che, spesso offerte, ha finora sempre recisamente rifiutato. Consapevole di ciò, dovrebbe allora optare per il secondo corso che abbiamo prima evocato: una soluzione al problema dei territori occupati, anche se quanto più omogenea possibile alla sua linea. Questa opzione, che taluni commentatori presentano come una «generosa offerta» da scongiurare alla (scarsa) saggezza del governo Shamir¹³, malgrado il preannuncio di tenaci opposizioni appare in realtà pressoché obbligata.

Questa «offerta», cioè le modalità e i contenuti della soluzione che verrà proposta per i territori occupati, è un punto cruciale. Vale la pena di discuterne gli aspetti principali: quali strumenti diplomatici (le varie formule di conferenza) e quali contenuti si presentano possibili.

Per quanto riguarda la conferenza, queste restano le ipotesi di massima: un fascio di conferenze bilaterali fra Israele e i paesi arabi in guerra con Gerusalemme, nel cui ambito -laddove la questione si pone- verrebbe preso in considerazione il

problema dei territori occupati (è l'opzione del governo Shamir); una conferenza multilaterale che faccia da ombrello alle conferenze bilaterali di cui si è appena detto e nel cui ambito sia assicurata una forma di presenza palestinese (varie versioni: europee, giordane, dei laboristi israeliani). Ci sono state proposte per una conferenza multilaterale in senso proprio (Urss e suoi alleati regionali), sulle quali però si manifesta una netta opposizione non solo dell'attuale governo nazionalista israeliano, ma anche dell'opposizione laburista (che invece, come si è detto, sostiene la conferenza multilaterale-ombrello).

Si aggiunge ora la questione del rapporto che potrebbe intercorrere fra la conferenza che procederà all'organizzazione della pace dopo la guerra in corso e le ipotesi di conferenze di cui si è appena detto. Queste conferenze potrebbero identificarsi, in tutto o in parte, con quella di pace, ma potrebbero anche rimanere separate.

L'Onu non ha un ruolo necessitato in nessuna di queste ipotesi, anche se tale ruolo si presta ad emergere in tutte le ipotesi che contemplano una formula multilaterale e intendono includere altre potenze internazionali oltre gli Usa (i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu).

Le condizioni politiche che sembrano dover prevalere nel dopo-guerra tendono a escludere l'avvio di negoziati bilaterali separati secondo il progetto del governo Shamir. Leslie Gelb¹⁴ sostiene che gli Usa dopo la guerra sono interessati ad avviare un doppio negoziato: un negoziato per lo status dei territori occupati che dovrebbe permettere l'apertura dell'altro negoziato fondamentale, quello fra Israele e Siria. È però improbabile, come abbiamo visto, che Israele accetti di negoziare previamente sullo status dei territori occupati. È escluso che il governo attuale lo faccia con i palestinesi dei territori, per non parlare dell'Olp. È anche difficile che possa riesumarsi un'ipotesi giordano-palestinese. D'altra parte, è improbabile che la Siria ammetta di restare da parte nella sistemazione che si vorrà dare ai territori occupati. Nel calcolo siriano, lo status dei territori occupati è un argomento sul quale il governo di Damasco, come potenza vincitrice, dovrà avere la sua voce. Lo stesso vale per l'Egitto. Sembra perciò difficile che questi negoziati non debbano essere in qualche modo connessi. Si deve passare perciò a considerare una loro forma multilaterale.

Gli Usa nell'avvicinarsi dei vari «piani di pace», hanno sempre manifestato avversione o diffidenza per le forme multilaterali di conferenza, perchè in tale conferenza essi rischierebbero di rimanere isolati a difendere Israele, oggi forse non più di fronte alle strumentalizzazioni sovietiche, ma probabilmente alla demagogia europea o al protagonismo francese. La struttura che, assieme ai laboristi israeliani, essi preferiscono è quella di un ombrello sotto cui avrebbero luogo diverse tavole negoziali bilaterali.

Questa struttura potrebbe essere creata in seno alla stessa conferenza di pace che chiuderà il conflitto con l'Iraq o potrebbe procedere separatamente da quest'ultima. La prima formula offre il vantaggio di permettere concertazioni e contributi che sembrano necessari o quanto meno difficilmente rifiutabili. Sul piano della concertazione, le proposte più realistiche di sistemazione dei territori occupati, anche se formalmente dovessero essere realizzate in via unilaterale da Israele, necessitano di un'intesa con Siria, Egitto e Arabia Saudita. Sul piano del contributo, sembra difficile

che gli Usa possano lasciare fuori dal processo gli europei, almeno quelli associati alla coalizione belligerante.

Ancora Gelb significativamente sostiene che il problema maggiore è quello di evitare le pressioni europee per una conferenza multilaterale. Non scrive le «petulanti» pressioni europee, ma si capisce che è quello che pensa, riflettendo il rigetto americano dello schema multilaterale che gli europei invece preferirebbero. Questo prefigura possibili difficoltà fra americani ed europei.

Un punto importante riguarda il ruolo dell'Onu. Il tavolo della pace conseguente a una guerra che è avvenuta sulla base di una precisa e significativa sequenza decisionale del Consiglio di Sicurezza dovrebbe aver luogo nel quadro Onu. L'ombrello Onu non esclude affatto la struttura a «spicchi» bilaterali di cui abbiamo già detto. Avrebbe il merito di concedere un involucro multilaterale alle potenze europee e all'Urss, che ne hanno bisogno per sottolineare il loro ruolo. Potrebbe soddisfare le esigenze di multilateralità di alcuni governi europei e andare incontro all'opinione «pacifista».

Potrebbe anche essere il punto di passaggio a un effettivo ruolo maggiore dell'Onu nel governo del mondo nonché a una modifica della struttura del Consiglio di Sicurezza (appuntamento al quale sia la Lega Araba, sia la CE si presentano divise e impreparate).

Per quanto riguarda il contenuto dell'«offerta», è assai probabile che la sfortunata scelta di campo fatta dalla leadership dell'Olp (e confermata dall'assassinio per vie interne di due leaders, Abu Yihad e Abu Hol Hal, che avevano sostenuto la necessità di tenersi lontani dall'Iraq, salvaguardando l'autonomia palestinese sanguinosamente conquistata dall'intifadah) lascerà al massimo lo spazio per una soluzione come quella propugnata dagli Usa (ma osteggiata dall'estremismo del governo di Gerusalemme) volta a far emergere una leadership interna ai territori occupati e a preparare una forma di indipendenza nel corso di un periodo transitorio guidato da un governo locale liberamente eletto. Le opinioni americane concordano su questa piattaforma minimale¹⁵, contando per la sua accettazione nei territori occupati sulla sconfitta e lo screditamento dell'Olp.

È significativo a questo proposito il cambiamento di tono nei confronti dell'Olp che stanno manifestando i governi europei, fra cui il ministro degli Esteri dell'Italia¹⁶.

Kissinger aggiunge che la gestione della transizione dovrebbe vedere una partecipazione siriana ed egiziana. Questa previsione di Kissinger ha senso nella prospettiva di facilitare il negoziato fra Israele e Siria (che comprende il Golan e il Libano) e nella prospettiva di non dare all'Egitto l'impressione di essere escluso dalla sostanza del riassetto regionale. Dal punto di vista dei palestinesi della riva occidentale non è affatto una prospettiva positiva. Per molti di loro potrebbe essere meno preferibile di quella di un rapporto diretto con la più articolata società di Israele.

Ammesso che le cose prendano questo verso, gli europei si troveranno in una strana situazione: il processo che verosimilmente si instaurerà darà ragione alla loro insistenza sulla pregiudizialità dei nodi politici, in particolare di quello palestinese, per la sistemazione della questione mediorientale. Al tempo stesso, essi rischiano di essere in posizione marginale proprio nel punto in cui il processo politico da essi tanto lungamente auspicato avrà inizio. Infatti, raramente gli europei sono stati più

platealmente spaccati di quanto oggi accade. Per averne un'immagine significativa e al tempo stesso prefigurarsi il loro ruolo futuro, si può riportare il modo in cui gli europei sono visti da un occhio americano nel quadro della gestione della crisi del Golfo: «In the Gulf only Britain among the countries of Europe went wholeheartedly into the fight against Saddam Hussein, with low-level, high-risk flights by its Tornado bombers. France hesitated, though it has now agreed not to confine itself to the southern fringe of the battle. Italy's air force has made a small but honorable contribution. Germany has provided only money (and less of that than Japan), plus a nose-in-air feeling that Germany is above such things as wars. The Community «Europe» in quotation marks, has played virtually no part at all»¹⁷.

Il livore contenuto in questo editoriale americano è spesso ingiusto (i piloti italiani e francesi hanno compiuto missioni di raggio più limitato o in minor numero, ma non meno rischiose di quelle dei piloti britannici) ma, a parte gli effetti che prefigura nel futuro delle relazioni euro-americane, riflette la realtà della divisione europea. Al tavolo della pace ci saranno solo alcuni Stati europei -con opinioni e interessi che facilmente potranno essere divergenti. Non ci sarà un'Europa con una sola voce.

Ciò indebolirà il messaggio sulla sicurezza europea che invece l'Europa possiede e condivide. Che ne sarà dunque della Cscm, così omogenea a quel messaggio?

Sebbene a mettere a rischio la prospettiva della Cscm contribuirà l'assenza della co-padrina Spagna dal futuro tavolo della pace, l'Italia un ruolo a questo tavolo invece ce l'avrà e, se continuerà a ritenere valida la proposta della Cscm al fine di dare una duratura cornice alla sicurezza mediterranea, dovrà agire con decisione e flessibilità per fare fronte al dovere di supplenza cui le condizioni di divisione degli europei la chiamano. Con decisione, cioè con la volontà di far valere il credito acquistato con l'intervento. Con flessibilità, cioè pronta a captare i cambiamenti necessari alla proposta via via che le condizioni concrete della pace emergeranno e a operarli senza esitazione o dogmatismi.

La maggiore attrattiva della Cscm resta il fatto che un nuovo equilibrio regionale sarà comunque un obiettivo molto complesso e delicato. Il ruolo che la Cscm dà alla CE e a gli altri attori locali è molto importante. La presenza diretta Usa nelle sistemazioni del dopo-guerra sarà necessaria, ma dovrà essere realizzata con cautela e forme che non la rendano intrusiva. All'inizio del conflitto il segretario americano di Stato, Baker, parlò dell'eventualità di costituire una Nato locale (Meto, Middle East Treaty Organization) per dare sicurezza all'area. Le reazioni degli stessi alleati locali misero immediatamente in chiaro che la prospettiva è sgradita e destabilizzante. Una Cscm, in quanto quadro politico e non militare, può essere più adatta ad assolvere quelle funzioni che Baker voleva assegnare a una Meto onde sostenere il nuovo equilibrio e consolidarlo nella cooperazione e nella fiducia.

Accanto agli aspetti di sicurezza ci sono poi quelli della cooperazione economica. C'è qui un'ipotesi di devoluzione americana all'Europa che in termini di economia internazionale l'Europa e i paesi arabi «ricchi» hanno il dovere di accettare. Oggi gli orientamenti dell'assistenza finanziaria al Mediterraneo rivelano che gli sforzi europei sono inferiori a quelli americani e anche a quelli dell'Opec. Fra il 1979 e il

1987 la parte della CE e dei suoi membri sul totale degli apporti pubblici netti ai paesi del Mediterraneo ha rappresentato il 17%, a fronte di quella degli Usa pari al 31% e di quella dei paesi Opec pari a sua volta al 28%. La massiccia presenza americana nella sfera degli aiuti è dovuta all'impegno di questo paese nel sostenere Egitto, Giordania e Israele. La Cscm, in una situazione di normalizzazione, dovrebbe rovesciare tutto questo, coniugando un maggiore sforzo degli europei e dei paesi Opec. Gli Usa non potranno che salutare con favore questa assunzione di maggiore responsabilità nel Mediterraneo.

Occorre, infine, sottolineare, che la Cscm dovrà anche essere riproposta come quadro di ricomposizione della coesione europea attorno a una nozione di sicurezza mediterranea che in teoria è condivisa, ma in pratica trova una divisione fra gli Stati della CE la cui profondità non va sottovalutata. Da parte dell'Italia, lo spirito della proposta dovrà essere dunque non solo quello di fornire un contributo alla organizzazione di un nuovo assetto di sicurezza nel Mediterraneo, ma anche quello di fornire un contributo alla ricomposizione della solidarietà europea in un campo dove oggi essa rischia di venir meno. Del resto i due obiettivi si sostengono a vicenda.

A fronte di tutto questo c'è un problema da non sottovalutare. La proposta italo-spagnola di Cscm, nelle ultime formulazioni che ne vengono date dal ministro De Michelis, sembra volersi proporre come un involucro multilaterale con competenze nella sistemazione della pace che seguirà alla guerra in corso. Essa svolgerebbe, perciò, nell'ambito regionale un ruolo analogo a quello dell'Onu e probabilmente sostitutivo o surrogatorio rispetto a quest'ultimo organismo. Considerate le diffidenze verso l'Onu di un attore regionale importante come Israele, potrebbe trattarsi di un fattore positivo (ma Israele diffida anche dell'Europa). Si tratta comunque di un'ipotesi difficile, le cui ambizioni potrebbero compromettere la realizzazione della proposta. Una più attenta definizione della proposta, nel quadro di quella esigenza di flessibilità che abbiamo più sopra sottolineato, appare perciò urgente e necessaria.

NOTE

(*) Roberto Aliboni è direttore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali, Roma. Le prime due parti del presente documento sono basate su due studi sulla sicurezza europea nel Mediterraneo condotti dall'autore per il WEU Institute for Security Studies, Parigi, e per l'ICIPEC, Roma.

(1) M. Cremasco, The Arms Control Process in the Southern region of Europe. Problems and Perspectives, Istituto Affari Internazionali, doc. IAI9011, Roma, 1990 (ciclostilato).

(2) L. Spector, The Undeclared Bomb, Ballinger Publ. Co., Cambridge, 1988; J.P. Robinson, Chemical Weapons Proliferation in the Middle East, documento presentato alla conferenza dell'Institute for East-West Security Studies su «Regional Arms Transfers and Arms Control in the Middle East», Wiston House, England, 7-9 feb. 1990; J.S. McCain III, «Proliferation in the 1990s: Implication for US Policy and Force Planning», Strategic Review, Summer 1989, pp. 9-20.

(3) V. M. Navias, Ballistic Missile Proliferation in the Third World, Adelphi Papers 252, Iiss, Londra, Summer 1990, pp. 29-31. V. anche A. Karp, «Ballistic Missile Proliferation in the Third World», in SIPRI, Sipri Yearbook 1989: World Armaments and Disarmaments, Oxford University Press, Oxford, New York, 1989, pp. 287-317.

(4) PNUE, Le Plan Bleu, Avenirs du Bassin Méditerranéen: Résumé et Orientations pour l'Action, Centre d'Activités Régionales du Plan Bleu pour la Méditerranée, Sophia Antipolis, 1988.

(5) Si veda R. Aliboni, «The Mediterranean Scenario: Economy and Security in the Regions South of the EC», The International Spectator, XX, 2, April-June 1990, pp. 138-54.

(6) L. Alberti, G.C. Blangiardo, «Le dinamiche demografiche della sponda sud del Mediterraneo e del Vicino Oriente», in Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1989, pp. 461-83; M. Livi Bacci, Demographic Trends: Consequences on the Labour Market, documento presentato alla conferenza su «Mediterranean World's Crossroads: The Approach to Mediterranean Development», Aspen Institute Italia, Barcellona, 21-23 giu. 1987.

(7) J.L. Buhigas, «Una politica de seguridad para el Mediterraneo», Revista Española de Defensa, lug.-ago. 1990.

(8) Si veda il documento del Ministero degli Affari Esteri, Italian-Spanish Non-Paper on Cscm, Rome, 17 Sept. 1990.

(9) Il testo è nelle «Conclusioni» stilate dalla Presidenza italiana dopo il Consiglio Europeo di Roma del dicembre 1990 ed è pubblicato in Europe, 16 dic. 1990.

(10) Un esame dettagliato della Cscm si trova in R. Aliboni, Contenuti e prospettive di una «Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo»: un punto di vista italiano, documento di lavoro presentato alla Conferenza Cemiss-Deg sul Mediterraneo, Roma, Palazzo Salviati, 30 gen.-1° feb. 1991.

(11) G. De Michelis, «Al di là della crisi del Golfo», Affari Esteri, XXII, 88, autunno 1990, pp. 3-10.

(12) Si veda J. Diehl, «Israeli Unveils Plan for Postwar Talks with Arab Nations»,

International Herald Tribune, 1 febbraio 1991.

(13) E. Galli Della Loggia, «La grande occasione», La Stampa, 27 gennaio 1991.

(14) «Planning for Progress After the War Is Won», International Herald Tribune, 24 gennaio 1991.

(15) L. Gelb, art. cit.; H. Kissinger, «Perchè dobbiamo vincere vsenza cancellare l'Iraq», La Stampa, 24 gennaio 1991.

(16) Si vedano i reportages di A. di Robilant, «Retromarcia sull'Olp», La Stampa, 30 gennaio 1991, e «Helsinki mediorientale», ivi, 31 gennaio 1991. Secondo questi resoconti il ministro italiano degli Esteri continua a ritenere Arafat un elemento chiave per il futuro processo politico, ma valuta lo schieramento dell'Olp a fianco dell'Iraq un passo che mette fuori gioco l'Olp e addirittura vanifica la proposta dell'apposita conferenza internazionale sulla questione palestinese che il governo italiano ha sempre sostenuto. Il governo italiano sembra ora impegnato a guadagnare l'adesione del governo israeliano alla sua nuova proposta di Cscm (v. A. di Robilant, «Missione della Farnesina a Tel Aviv», La Stampa, 27 gennaio 1991) e a cercare un riavvicinamento dopo la secca dichiarazione del ministro degli Esteri, De Michelis, a Le Monde (13 dicembre 1990) circa la necessità «d'isoler Israël».

(17) «Hesitant, Hagglng Europe», International Herald Tribune, 26-27 gennaio 1991.