

**DOCUMENTI
IAI**

**LA POLITICA DELL'ITALIA NEL MEDITERRANEO
OCCIDENTALE**

di Roberto Aliboni

Comunicazione presentata al convegno internazionale
La Méditerranée occidentale, espace de coopération, 1-2 marzo 1991
Centre d'études de défense et de sécurité internationale
Faculté de droit-Université des sciences sociales de Grenoble

IAI9114

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA DELL'ITALIA NEL MEDITERRANEO OCCIDENTALE

di Roberto Aliboni*

1. Introduzione

Gli interessi principali dell'Italia nel Mediterraneo occidentale riguardano la cooperazione economica bilaterale, la cooperazione militare bilaterale con la Francia e la Spagna e la cooperazione politica e economica multilaterale nel quadro del «Gruppo dei Nove».

Il «Gruppo dei Nove» è stato costituito a Roma il 10 ottobre 1990 in una riunione a livello ministeriale dei paesi aderenti: i quattro paesi dell'Europa sud-occidentale (Francia, Italia, Portogallo e Spagna) e i cinque paesi dell'Unione del Maghreb Arabo, l'Uam (Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia). A questo Gruppo partecipa anche Malta, come membro associato.

La nozione di Mediterraneo occidentale del «Gruppo dei Nove» non coincide esattamente con quella geografica. Il «Gruppo dei Nove», infatti, comprende da un lato due paesi non mediterranei (Mauritania e Portogallo) e, dall'altro, due paesi del Mediterraneo centrale, la Libia e Malta. Se si considera questa nozione allargata di Mediterraneo occidentale, l'inclusione del Mediterraneo centrale comporta per l'Italia la presenza di interessi di sicurezza oltre a quelli che abbiamo appena citato.

Esaminiamo, perciò, questi diversi interessi italiani nel Mediterraneo occidentale.

2. Aspetti economici bilaterali

La tabella che segue mostra il posto di Francia e Italia nei paesi del Mediterraneo occidentale allargato sotto forma di percentuali relative al commercio totale di questi ultimi paesi nel 1987 e nel 1989.

Tabella 1

<u>Paesi importatori</u>	<u>Francia</u>		<u>Italia</u>	
	1987	1989	1987	1989
Algeria	21,5	18,9	15,4	17,5
Libia	6,0	6,0	29,3	30,6
Malta	3,0	5,5	17,3	28,5
Marocco	25,3	24,7	5,5	5,6
Mauritania	23,4	19,1	8,6	9,9
Portogallo	13,0	13,0	6,7	7,1
Spagna	15,2	15,9	8,8	10,1
Tunisia	25,0	25,2	13,6	15,5

Fonte: Imf, Direction of Trade

Come si vede, l'Italia è soprattutto importante per i due paesi del Mediterraneo centrale. È però anche importante per l'Algeria e la Tunisia. Lo è assai meno per i due paesi iberici e per il Marocco e la Mauritania. Ciò è dovuto alla prossimità e -per l'Algeria, la Libia e la Tunisia- alle importazioni di idrocarburi e al loro trasporto (la condotta che porta in Italia il gas algerino attraverso il Canale di Sicilia e la Tunisia).

Si tratta di una posizione molto diversa da quella della Francia, in un certo senso speculare rispetto a quest'ultima. Tuttavia, è necessario sottolineare che gli scambi dell'Italia con i tre paesi centrali dell'Uam stanno crescendo, in particolare quelli con l'Algeria e la Tunisia. Lo stesso vale per gli scambi con i paesi iberici.

D'altra parte, gli apporti finanziari pubblici italiani hanno subito negli ultimi anni un riorientamento rilevante verso i paesi del Mediterraneo, in particolare verso i paesi del Nord Africa, quindi oltre ad Algeria, Marocco e Tunisia, anche Egitto. Questo riorientamento esprime un interesse italiano crescente per l'area mediterranea, cui l'area maghrebina partecipa, senza peraltro esserne il punto di focalizzazione.

Le proposte fatte dall'on. Bettino Craxi, nella sua veste di consigliere speciale del Segretario delle Nazioni Unite per il debito internazionale, suggeriscono una gestione a carattere inter-regionale del problema, in cui l'Europa comunitaria avrebbe perciò una speciale responsabilità per il Mediterraneo e per l'Africa a sud del Sahara. Questo orientamento non è casuale. D'altra parte, occorre aggiungere che il riorientamento mediterraneo della cooperazione italiana è una politica che è stata fortemente incoraggiata dal Partito Socialista Italiano e dai suoi esponenti.

In conclusione, nel bacino occidentale l'Italia ha relazioni crescenti con i paesi del Maghreb in senso stretto e con quelli iberici, sebbene le sue relazioni con la Libia siano destinate a rimanere importanti. Questa tendenza fa parte di un più vasto riorientamento che riguarda, tuttavia, il Mediterraneo nel suo insieme e non la sola Uam o il solo Mediterraneo occidentale. Per esempio, occorre sottolineare l'interesse crescente dell'Italia per la zona balcanico-danubiana (inclusa la Turchia) e per l'Egitto. Gli interessi italiani di cooperazione economica, perciò, non tendono a concentrarsi sull'Uam e neppure sul Mediterraneo occidentale, bensì riguardano l'insieme del Mediterraneo.

3. La cooperazione multilaterale

A questa cooperazione l'Italia partecipa in due modi: come membro della CE e come membro del «Gruppo dei Nove».

Dal momento che gli interessi italiani tendono a riguardare più l'insieme del Mediterraneo che il suo bacino occidentale, perchè il governo italiano ha accettato di partecipare anche a una solidarietà mediterranea più ristretta, come quella del «Gruppo dei Nove»?

La risposta a questa domanda non è facile e, d'altra parte, le dichiarazioni del governo italiano non hanno messo in evidenza elementi sostanziali, atti a spiegare questa decisione. Tuttavia, se la stessa domanda viene posta anche con

riguardo agli altri partners europei, le motivazioni della creazione di una solidarietà limitata al Mediterraneo occidentale si chiariscono meglio.

Innanzitutto, occorre sottolineare l'interesse della Francia verso i tre paesi centrali dell'Uam -Algeria, Marocco e Tunisia- cui essa continua ad essere legata da profondi legami storici, culturali ed economici. In Francia è emersa una forte preoccupazione per l'indebolimento del sostegno apportato dai trattati di associazione alla CE di questi tre paesi come conseguenza dell'ingresso nella CE di Portogallo e Spagna. Nelle preoccupazioni della Francia c'è anche quella di mantenere iniziativa e prestigio nei confronti di questi tre paesi, i quali cominciano a diversificare in modo significativo le loro relazioni internazionali (politiche ed economiche). Come abbiamo già ricordato per l'Italia, anche per il Portogallo e la Spagna si possono osservare rapporti crescenti con i tre paesi in questione. La Francia, perciò, ha preso l'iniziativa di costituire una solidarietà riguardante specificamente il Mediterraneo occidentale con l'intento di ripristinare un livello di sostegno adeguato per i tre paesi maghrebini e impedire un eccessivo indebolimento dei suoi rapporti bilaterali con questi ultimi.

In secondo luogo, la necessità di offrire un sostegno particolare ai tre paesi del Maghreb è stata rafforzata dai cambiamenti avvenuti in Urss e, soprattutto, in Europa orientale. L'emergere di regimi democratici in Europa orientale ha immediatamente attratto un interesse speciale da parte dei paesi della CE, simile a quello che suscitò il ritorno della democrazia in Portogallo, Spagna e Grecia negli anni '70. L'interesse della CE a sostenere il processo di democratizzazione in Europa orientale, oltre che a mezzi politici e diplomatici, nell'immediato è anche affidato a massicci aiuti e allo sviluppo di forme adeguate di cooperazione economica. I paesi dell'Europa orientale vorrebbero diventare membri della CE. Probabilmente verranno solo associati nel quadro di regimi commerciali preferenziali. La prospettiva di un sostegno all'Europa orientale (che si annuncia inoltre particolarmente generoso) da parte dei paesi della CE è vista dai paesi del Maghreb come un fattore di competizione, destinato a impedire non solo il miglioramento del sostegno finora ricevuto dalla CE ma anche semplicemente il suo ripristino. L'iniziativa della Francia ha voluto perciò avere anche uno scopo di assicurazione nei confronti di questi timori. Questa assicurazione dovrebbe essere rafforzata dall'impegno, accanto alla Francia, degli altri paesi dell'Europa sud-occidentale, certamente sensibili alla questione della competizione Est-Sud. Talvolta, come nel caso del Portogallo, questa competizione riguarda anche gli interessi dell'economia nazionale dei paesi europei del sud-ovest, oltre ai rapporti internazionali.

Tutto ciò spiega l'iniziativa della Francia, ma non ancora quella dei suoi partners europei nel «Gruppo dei Nove». Questi partners sono tutti impegnati nello sforzo di accrescere i loro rapporti economici con i paesi del Maghreb (con particolare determinazione il Portogallo). Ma ciò che spiega il loro interesse non è questo ma piuttosto il problema dell'accresciuta pressione d'immigrazione in conseguenza dei forti differenziali economici e soprattutto demografici fra la sponda sud e la sponda nord del Mediterraneo e del ruolo specialmente importante che in questo fenomeno gioca il Maghreb, sia per la sua vicinanza, sia per la

maggior entità dei flussi di emigranti che partono da questa regione. Questa è beninteso una preoccupazione anche francese, e in misura non trascurabile. Il terzo motivo per una specifica solidarietà nel Mediterraneo occidentale non è dunque limitato alla Francia ma riguarda tutti i partners europei del «Gruppo dei Nove».

Per i paesi europei diversi dalla Francia si tratta di un motivo tanto rilevante da bastare da solo a convincerli della necessità di aderire alla solidarietà del Mediterraneo occidentale. Le migrazioni comportano problemi politici, culturali e di sicurezza da tutti ritenuti di estrema delicatezza. Lo scopo della solidarietà è di accrescere e sostenere lo sviluppo della riva Sud onde arrivare a limitare le migrazioni.

Per quanto riguarda l'Italia, l'interesse al «Gruppo dei Nove» è stato anche determinato dalla partecipazione di Libia e Malta. Nella proposta francese originaria l'iniziativa doveva essere rivolta solo ad Algeria, Marocco e Tunisia, cioè al Maghreb in senso più stretto e tradizionale. L'Italia pose come condizione della sua adesione la partecipazione dei due paesi del Mediterraneo centrale. La costituzione dell'Uam, comprendente anche Libia e Mauritania, ha poi risolto da sé la questione. Vale la pena di notare la convergenza fra diplomazia algerina e italiana nei confronti della Libia. Entrambi i paesi, infatti, hanno inteso impedire - sia pure partendo da esigenze diverse - l'isolamento di un paese altrimenti del tutto imprevedibile e pericoloso e favorire invece il suo «addomesticamento» nel quadro di più ampie associazioni di paesi, come appunto l'Uam e il «Gruppo dei Nove». In quanto a Malta, che oggi non è né membro dell'Uam né della CE -come ardentemente desidera il governo attuale- lo status di associato assicura intanto una sua integrazione nella solidarietà del Mediterraneo occidentale, che per l'Italia è di grande interesse, al pari di quella libica, per motivi soprattutto di sicurezza. È di sicurezza che ora conviene parlare.

4. Aspetti di sicurezza militare

La sicurezza si può intendere in un senso lato, cioè come una politica diretta a prevenire i conflitti, una politica nella quale, tra l'altro, la cooperazione economica e sociale -di cui abbiamo appena parlato- ha grande importanza. Questa politica di sicurezza in senso lato è quella che la CE pensa di adottare nel quadro dell'Unione Politica Europea. Il concetto di sicurezza comunitario è definito dalle «Conclusioni» della Presidenza italiana emesse dopo il Consiglio Europeo di Roma del dicembre 1990: «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...».

In un altro senso, ci si può riferire ai fattori internazionali che influenzano la sicurezza interna dei paesi, cioè al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, etc. Su questi problemi l'Italia ha avviato alcune cooperazioni bilaterali attraverso la firma di specifici accordi, per esempio con l'Egitto e il Marocco. Tuttavia, anche qui è importante il quadro comunitario. I paesi della CE già armonizzano questa politica di sicurezza nell'ambito del Gruppo

Trevi. Questo Gruppo è destinato a trasformarsi in un Consiglio affari interni della CE.

Qui intendiamo riferirci, tuttavia, alla sicurezza in un senso ristretto, cioè militare.

In tema di sicurezza militare -quindi di politica di difesa- dal punto di vista italiano le uniche minacce possibili nel Mediterraneo occidentale vengono dalla Libia. Questo paese ritiene di avere un forte contenzioso con l'Italia. Questo contenzioso, anzitutto, riguarda il risarcimento dei danni apportati dall'Italia alla Libia a causa delle guerre e della colonizzazione. L'accordo intervenuto in merito fra l'Italia e la Libia, precedentemente all'avvento dell'attuale regime libico, è stato debitamente eseguito dall'Italia ma non è ritenuto valido dalla Libia.

Tuttavia, una parte rilevante del contenzioso bilaterale fra Libia e Italia nasce in realtà dal contenzioso anti-occidentale del regime di Tripoli. Questo contenzioso riguarda la presenza della Nato e delle forze militari americane in Italia, ritenuta dalla Libia una minaccia alla sua sicurezza nazionale. Si tratta di un problema più rilevante di quanto si potrebbe a prima vista ritenere. Com'è noto, il governo libico, a seguito della crisi provocata dai bombardamenti americani su Tripoli e Bengasi nel 1986, non esitò a lanciare uno Scud contro le installazioni americane che si trovavano sull'isola di Lampedusa (e che ora sono gestite dagli italiani).

È in questo quadro che deve essere considerata la questione di Malta. Dal punto di vista libico, un'alleanza con Malta, ancor prima che contro l'Italia, sarebbe diretta contro la Nato e gli Usa. In un quadro di tensione Est-Ovest un'alleanza libico-maltese renderebbe più difficile per le forze occidentali il controllo del Canale di Sicilia. Ora, la scelta di neutralità di Malta, che ha fatto seguito alla sua indipendenza, esclude in principio la possibilità di una simile alleanza. Tuttavia, è noto che per un lungo periodo di tempo il governo maltese, guidato dal laburista Dom Mintoff, praticò una costante politica di neutralismo attivo, fortemente filo-libica. Fu allo scopo di controllare queste tendenze del neutralismo maltese, che nel 1980 l'Italia decise di estendere una sua garanzia alla neutralità maltese.

Dal punto di vista della solidarietà nel Mediterraneo occidentale -che è quello che stiamo discutendo- si deve osservare che il governo italiano decise di estendere a Malta la sua garanzia dopo aver fallito nel tentativo di convincere Algeria, Francia e Libia a farlo in via multilaterale. La costituzione del «Gruppo dei Nove» può essere perciò considerata dal punto di vista italiano come un sostegno multilaterale complementare alla neutralità di Malta e quindi un sostegno alla sua stessa politica di sicurezza nella regione.

È da osservare che con il cambiamento del governo di La Valletta il carattere della neutralità di Malta è più chiaro e sicuro dal punto di vista occidentale. D'altra parte, la distensione Est-Ovest e la prospettiva di adesione alla CE potrebbero indurre il governo di Malta a dissolvere la propria neutralità nella politica di sicurezza e cooperazione che la CE -come abbiamo visto- intende realizzare con l'Unione Politica Europea. Ciò porterebbe Malta anche nel «Gruppo dei Nove», cui oggi è solo associata, e sarebbe motivo di soddisfazione e rassicurazione per il governo italiano e gli interessi occidentali. Forse sarebbe

motivo di tensione con la Libia. Ma la tensione con questo paese esiste comunque ed è destinata a durare finché durerà il presente regime.

Per concludere sui problemi di sicurezza che la Libia pone dal punto di vista italiano si devono anche sottolineare gli aspetti più propriamente relativi alla parte occidentale del Mediterraneo. Il panarabismo che sta a fondamento della politica estera della Libia in principio polarizza l'interesse di questo paese verso il Machrek. Tuttavia, è nel Maghreb, nella fascia saheliana e in Africa che questo paese gioca di fatto un ruolo più attivo: dal Tchad al Niger, all'Africa occidentale, alla Tunisia e al Sahara occidentale. Una crisi in Tunisia, appena più importante dell'incidente di Gafsa che provocò l'intervento della Francia, non potrebbe lasciare indifferente l'Italia. Per questo il governo italiano attribuisce grande importanza alla funzione di freno e coinvolgimento che, secondo la diplomazia algerina, l'Uma sarebbe destinata a svolgere nei confronti della Libia. L'appoggio italiano all'Uma (e quindi al «Gruppo dei Nove»), sempre a causa della Libia, ha dunque anche una dimensione di sicurezza.

5. La cooperazione militare franco-italo-spagnola

Gli aspetti militari della politica italiana nel Mediterraneo occidentale comprendono una crescente collaborazione aero-navale bilaterale sia con la Francia, sia con la Spagna.

Fra Italia e Francia c'è un accordo aero-navale e un accordo di difesa aerea. Con la Spagna esiste dalla metà degli anni '80 un accordo bilaterale aero-navale, mentre non esiste un accordo per la difesa aerea. L'informazione radar dei tre paesi, tuttavia, è integrata in ambito Nato.

Lo scopo di questi accordi bilaterali è di arrivare ad una comune analisi della situazione. Essi perciò vanno oltre i fini tradizionalmente inclusi in questo tipo di accordi (formazione, assistenza tecnica, visite ed altri scambi di personale, etc.). È diffuso il sentimento negli ambienti militari che questi accordi esprimono una cooperazione molto intensa e sentita.

Le reti bilaterali non sono state trasformate in un accordo trilaterale, anche se di fatto c'è una certa concertazione. Le aspirazioni a una trilateralizzazione degli accordi si sono scontrate a riserve ora francesi, ora italiane. Così, alla fine degli anni '80, in un momento di revival del dibattito sull'integrazione della difesa europea, mentre la Francia era disponibile, l'Italia seguiva una politica volta a impedire il coagularsi di nuclei di difesa e di sicurezza europei, ritenendo ciò controproducente per la solidarietà della Nato.

Gli accordi non prevedono la difesa reciproca in caso di conflitto, onde non entrerebbero automaticamente in funzione in caso di crisi specificamente bilaterali (come, per esempio, una crisi ispano-marocchina per Ceuta o Melilla), né in caso di intervento di uno dei paesi (per esempio, intervento francese o italiano in caso di crisi libico-tunisina o libico-maltese).

Qual è il senso di questa cooperazione dal punto di vista italiano? Di fronte alle limitazioni di questi accordi in caso di crisi e di fronte a minacce per l'Italia così deboli come quelle che vengono dalla riva Sud del Mediterraneo occidentale,

il senso della cooperazione militare fra Spagna e Italia nella regione va cercato fuori della regione stessa, in due direzioni: primo, come elemento di rafforzamento della cooperazione fra tre paesi che pur appartenendo all'Alleanza atlantica, fanno parte della sua organizzazione militare, la Nato, in modo differenziato; secondo, come fattore destinato nel più lungo termine a creare le premesse di una cooperazione dei tre paesi, e specialmente della Spagna, in direzione delle più ampie minacce e dei maggiori problemi che riguardano l'Occidente e l'Europa nel Mediterraneo orientale e, in minor misura, in quello centrale.

Da questo punto di vista appare evidente per l'Italia il forte valore di riassicurazione della cooperazione nel Mediterraneo occidentale. Essa realizza, in effetti, due scopi: rafforza l'efficacia dell'Alleanza e impedisce il rischio di un isolamento del paese nella fascia sudeuropea, alla frontiera fra un'area di relativa tranquillità, come quella del bacino occidentale del Mediterraneo, e un'area invece di grande turbolenza, come quella dei bacini orientale e centrale dove, dal punto di vista italiano, nascono le vere minacce alla stabilità e alla pace.

6. Conclusioni

Si possono ora riassumere le principali conclusioni di questo esame sulla politica italiana nel Mediterraneo occidentale, definendo gli interessi italiani in questa regione come segue:

- preminenza dell'insieme Mediterraneo, del Mediterraneo orientale e del Mediterraneo centrale negli interessi politici, economici e di sicurezza dell'Italia;
- interesse in generale a collegare la cooperazione con gli altri paesi europei del Mediterraneo occidentale al quadro delle più ampie organizzazioni europee e occidentali già esistenti: la cooperazione economica alla CE e la cooperazione militare all'organizzazione della sicurezza occidentale;
- in questo ambito, interesse a creare un legame di cooperazione militare con la Francia e la Spagna, paesi che pur appartenendo all'Alleanza atlantica, fanno parte della sua organizzazione militare (la Nato) in modo differenziato;
- interesse italiano a rafforzare la cooperazione militare con Francia e Spagna come fattore destinato nel più lungo termine a creare le premesse di una cooperazione dei tre paesi, e specialmente della Spagna, in direzione delle più ampie minacce e dei maggiori problemi che riguardano l'Occidente e l'Europa nel Mediterraneo orientale;
- impedire il rischio di un isolamento dell'Italia nella fascia sudeuropea, alla frontiera fra un'area di relativa tranquillità, come quella del bacino occidentale del Mediterraneo, e un'area invece di grande turbolenza, come quella dei bacini orientale e centrale dove, dal punto di vista italiano, nascono le vere minacce alla stabilità e alla pace.
- interesse italiano a sviluppare i rapporti economici con i paesi del Maghreb e, in particolare, a favorire il loro sviluppo onde allentare la pressione migratoria;

-interesse italiano a rafforzare in un ambito di cooperazione multilaterale come il «Gruppo dei Nove» le sue politiche di sicurezza nel Mediterraneo centrale.

* Direttore delle ricerche
Istituto Affari Internazionali, Roma