

**DOCUMENTI  
IAI**

**TENDENZE E PROSPETTIVE  
NELLA POLITICA ITALIANA DI SICUREZZA**

di Roberto Aliboni

Documento presentato al convegno “If new order comes, can chaos be far behind?  
Europe and the Middle East after the Gulf war”  
Leonard Davis Institute-Hebrew University  
11-13 giugno 1991.

IAI9123

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

## TENDENZE E PROSPETTIVE NELLA POLITICA ITALIANA DI SICUREZZA

di Roberto Aliboni<sup>1</sup>

### **Tradizione e cambiamento nella politica estera italiana**

Con la fine della seconda guerra mondiale l'Italia ha subito una grande trasformazione. Il reddito *pro capite* annuo dei suoi cittadini, calcolato in lire del 1988, era di 4,7 milioni di lire nel 1950 ed è di 18,8 milioni di lire oggi. Sebbene ci siano ancora zone meno sviluppate nel paese e l'efficienza dello Stato sia spesso lamentevole, nell'insieme è un paese molto evoluto e ricco, il sesto o il quinto nella graduatoria mondiale.

Parallela alla trasformazione economica, quella politica è stata forse ancora più profonda. Alla fine del secolo scorso i governi italiani iniziarono a perseguire una politica di più o meno aperta affermazione nazionale, sostenendosi d'altra parte su una base di consenso assai ristretta. Queste politiche, dopo le parziali e tardive aperture dei governi condotti da Giovanni Giolitti all'inizio del secolo, sono state poi esasperate dal regime fascista fino alla disastrosa disfatta del 1943 e ai venti mesi di feroce guerra civile che ne seguirono. Il disastro ha spazzato via sia i fascisti sia le classi politiche e sociali che l'avevano preceduto e, in una certa misura, preparato. Esso ha dato il via a una forte crescita democratica in una comunità che si è dimostrata strettamente rispettosa della cooperazione e della legge internazionale.

Se si va a vedere meglio, gli italiani più che rispettosi dell'ambiente internazionale che li circonda sono ad esso largamente indifferenti. Perché gli italiani sono così poco interessati alla politica estera? Rispondere a questa domanda è importante se si vuole dare un giudizio dell'evoluzione della politica estera italiana e delle sue prospettive. I motivi principali sono tre. Primo, questo è in gran parte il risultato del contesto internazionale del dopoguerra in cui la trasformazione dell'Italia è avvenuta. Infatti, l'Italia ha avuto la fortuna di potersi integrare in un sistema di alleanze internazionali, centrate sulla NATO e sulla CE, che le hanno dato la sicurezza necessaria a sviluppare la sua democrazia e la sua ricchezza e, al tempo stesso, non le hanno chiesto un contributo proporzionato. È stato detto che l'Italia è stata a lungo una «consumatrice» di sicurezza e solo in misura minore una «produttrice» (Silvestri 1990a), quindi un'«importatrice» netta di sicurezza.

Secondo, l'esperienza storica culminata nella disfatta della seconda guerra mondiale ha portato alla ribalta le classi lavoratrici, che storicamente avevano sempre avversato gli obiettivi di affermazione internazionale e militare del paese. Inoltre un po' tutto il paese ha inteso rimuovere l'esperienza del passato, accettando e stabilendo --come in Giappone e nella Repubblica Federale di Germania (RFG)-- limiti alla capacità internazionale del paese. Durante la crisi irachena del 1990-91, il ministro italiano degli Esteri ha spesso evocato questi limiti --una sorta di affievolimento della sovranità-- per replicare a chi criticava l'inadeguatezza della presenza militare italiana (Guazzone).

Terzo, la presenza di un forte partito comunista, il PCI, ha costretto il governo a fronteggiare un'opposizione il cui obiettivo non era di modificare gli orientamenti della politica estera ma piuttosto di cambiare la stessa collocazione internazionale del paese. Per fronteggiare questa opposizione (e le sue pericolose ramificazioni fra le forze cattoliche «amanti della pace»),

---

<sup>1</sup> Direttore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali, Roma.

la politica estera è stata isolata quanto più possibile dal dibattito politico e delegata alla NATO, agli USA e alla CE, specialmente nel campo della sicurezza.

Questi due fattori spiegano la passività che per molto tempo ha contraddistinto la politica estera italiana e diseducato la sua classe politica ad occuparsene, suscitando in osservatori intelligenti ma poco consapevoli, come Kissinger, pesanti ironie e malcelato disprezzo (Kissinger: 101-2; 921-2).

Va sottolineato che la passività si è accompagnata con un'altra conseguenza politica importante. La politica estera italiana è caratterizzata da una forte insicurezza del governo e dei diplomatici circa lo *status* del paese. L'Italia si sente vulnerabile e marginale nell'equilibrio europeo. Perciò molte delle sue politiche finiscono per essere dettate soprattutto dal timore che si formino delle alleanze o dei direttori da cui l'Italia è esclusa. La sua preoccupazione principale è di essere presente, anche se talvolta non ha una posizione precisa. A questa insicurezza ha molto contribuito l'oggettiva posizione di marginalità del fianco Sud della NATO rispetto al fronte centrale. Si tratta altresì di un'eredità storica, dovuta alla difficile posizione in cui l'Italia post-unitaria, in quanto «late-comer», venne a trovarsi nel concerto delle potenze europee.

Solo negli anni 1980s questa situazione ha subito un cambiamento (Aliboni 1985), dovuto in primo luogo al superamento della contrapposizione frontale fra governo e opposizione come conseguenza della graduale normalizzazione del PCI. Questo cambiamento ha proceduto su tre linee. Primo, nell'ambito atlantico l'Italia ha assunto una posizione più attiva, che trovava la più importante espressione nella decisione di ospitare sul suo territorio una parte delle INF della NATO (De Andreis; Zadra). Questa decisione permetteva alla RFT di fare altrettanto e chiudeva una lacerante disputa all'interno dell'Alleanza. Secondo, l'Italia ha partecipato a tutte le operazioni multinazionali occidentali nelle aree a Sud del Mediterraneo, da quella in Libano fino alle operazioni contro l'Iraq e a quella a protezione dei curdi del 1991 (Aliboni 1988; Cremasco 1987; Guazzone). Terzo, l'Italia ha crescentemente partecipato alle forze di mantenimento della pace organizzate dall'ONU (Ilari).

Questi cambiamenti nella politica estera italiana hanno provocato un dibattito inedito sulla politica militare del paese e sul modello militare che l'Italia dovrebbe adottare per sostenere le sue scelte internazionali e proteggere la sua sicurezza in senso ampio. Questo dibattito ha trovato una sua prima espressione nel Libro Bianco del Ministero della Difesa del 1984 e continua ad essere al centro dell'attenzione (Cremasco 1986; Silvestri 1990b).

I cambiamenti intervenuti nel quadro Est-Ovest, come conseguenza del collasso dei regimi comunisti in URSS e nell'Europa dell'Est, e le questioni sollevate dall'intervento contro l'Iraq nella coalizione internazionale guidata dagli USA sotto l'ombrello dell'ONU costringono ora l'Italia ad approfondire e accelerare il suo dibattito di politica estera e militare. Il dibattito ha avuto finora come oggetto il modo in cui accrescere e migliorare il contributo italiano alla sicurezza internazionale in un mondo dominato dal confronto Est-Ovest. Dal 1989, come negli altri maggiori paesi, l'Italia è chiamata non a migliorare la *performance* di un sistema di sicurezza esistente ma a tracciare le linee di un sistema di sicurezza nuovo. Per l'Italia si tratta dunque di fare un salto ancora più netto di quello compiuto negli anni ottanta.

Per fare qualche apprezzamento sul futuro, in questo articolo vengono passate in rassegna le posizioni italiane sulle questioni principali che riguardano la nuova architettura della sicurezza europea e atlantica.

## **Le attuali priorità della politica di sicurezza dell'Italia**

Nell'immediato il collasso del comunismo e il progressivo sfaldarsi della tradizionale dimensione Est-Ovest sono stati accolti in Italia, come altrove in Europa, con un senso di euforia ed ottimismo che si è però corretto al passare del tempo.

Mentre nella seconda metà del 1989 i regimi comunisti dell'Europa orientale si eclissavano con inattesa rapidità, molti ritenevano la NATO superata e la CE inadeguata a riflettere la dimensione di un'Europa non più divisa. La CSCE veniva indicata come il nuovo quadro di garanzia e gestione della sicurezza europea. Si chiedeva da più parti un'immediata inclusione dei paesi dell'Europa centrale nella CE, cioè un allargamento della CE anche a rischio di disperdere l'«acquis communautaire». Molti auspicavano la trasformazione della NATO da organismo militare in un'«alleanza politica» non ben definita. Alcuni vedevano questa trasformazione come anticamera del dissolvimento delle Alleanze e quindi della NATO.

Questa visione, propugnata nelle sue forme più estreme dall'opposizione, trovava tuttavia in un primo tempo adesioni anche nel governo, specialmente in relazione al ruolo della CSCE e alla sua priorità. Il governo tuttavia si è ben presto orientato su obiettivi assai diversi.

La politica euro-atlantica dell'Italia si attiene oggi, da un lato, alla dottrina dei tre cerchi concentrici, suggerita dal presidente della Commissione della CE, Jacques Delors, e adottata nei Consigli Europei di Parigi e Strasburgo sin dalla fine del 1989, e, dall'altro, alle decisioni del Consiglio Atlantico straordinario di Londra del luglio 1990. Le priorità italiane possono essere definite in quest'ordine: il rafforzamento della CE, attraverso le due Conferenze Intergovernative (CIG) sull'Unione Politica e sull'Unione Economica e Monetaria, lanciate nella prima parte del 1990; la definizione di un'identità europea di difesa e sicurezza nel quadro delle «interlocking institutions» evocate dal Consiglio Atlantico di Londra; un graduale allargamento della CE ai paesi dell'Europa orientale a fronte del suo rafforzamento; il rafforzamento di un sistema collettivo europeo di sicurezza nel quadro della CSCE, come più ampio cerchio volto a coronare l'architettura comunitaria e atlantica e a includere anche l'URSS nel processo. Mentre quest'ultimo obiettivo è in corso di ridefinizione a causa dei cambiamenti che le crisi in URSS e in Jugoslavia stanno provocando, le altre priorità proprio a motivo di queste crisi sono invece confermate e rafforzate.

### **La politica comune europea di sicurezza e difesa**

Queste priorità formano un progetto che nel suo complesso non è diverso da quello che unisce i paesi membri della CE. Il dibattito fra questi paesi su tale progetto si concentra soprattutto sulla formazione, in seno alla CIG sull'Unione Politica, di una politica comune di difesa e sicurezza (Caligaris; Clesse, Rühl; Gambles; van Eekelen). Su questo punto fra i paesi della CE esistono importanti differenziazioni di obiettivi, strumenti e percezioni. L'Italia è dalla parte dei paesi che più premono per una linea federalista e lo sviluppo di una forte identità europea nel campo della difesa e della sicurezza. Questa posizione è per alcuni aspetti in linea con la politica tradizionale dell'Italia, per altri aspetti è nuova.

Un forte impegno verso l'unificazione europea in termini federalisti è tradizionale da parte dell'Italia. Esso deriva dal ritardo storico della formazione dello Stato nazionale, dallo spirito «universalistico» delle forze politiche cattoliche, socialiste e comuniste che sono venute alla ribalta della vita politica del paese dopo la seconda guerra mondiale e, infine, dall'«insicurezza» di cui si è detto in precedenza. Nella fase attuale influisce inoltre sulla posizione del governo

italiano il referendum popolare che fu tenuto nel giugno 1989 sull'estensione di poteri costituenti al Parlamento Europeo. L'88,1% dei votanti si esprime a favore di questa estensione. Legalmente il governo non è impegnato dal risultato del referendum. Tuttavia, è evidente che da un punto di vista politico non può non tenere conto di una indicazione così netta e importante. Perciò il governo italiano nel dibattito attuale è più che mai animato da una linea federalista più che intergovernativa.

Tuttavia, l'applicazione al campo della sicurezza e della difesa delle tendenze federaliste che sempre hanno animato il governo italiano è una novità. Infatti, l'atteggiamento tradizionale italiano in questa materia è stato sempre molto influenzato dal timore di un indebolimento del legame atlantico --considerato, come abbiamo visto, massima garanzia politica degli equilibri interni oltre che massima garanzia della sicurezza del paese-- e altresì dal solito timore che in un contesto solo europeo si palesi la debolezza dell'Italia rispetto ai maggiori partner europei e il paese rischi di restare isolato o di essere marginalizzato. Di conseguenza, l'Italia ha solitamente frenato i tentativi e i progetti volti a istituire un «pilastro europeo» più o meno indipendente dalla NATO.

Questo atteggiamento ha cominciato a cambiare nel 1987 nel passaggio dal governo Gorla al governo De Mita. In quel momento ci fu un primo dibattito in Europa sulla necessità di rafforzare l'autonomia della CE nel campo della sicurezza e della difesa di fronte ai cambiamenti che cominciavano ad emergere dalla politica estera sovietica e alle ripercussioni di questi cambiamenti sul rapporto atlantico. I punti salienti di quel dibattito furono la costituzione di una brigata comune franco-tedesca e di un Consiglio comune di sicurezza e difesa fra i due paesi e l'approvazione in sede UEO della «Piattaforma sugli interessi di sicurezza europei» (all'Aja il 27 ott. 1987). La «Piattaforma» (Cahen) contiene un'importante affermazione circa la desiderabilità di arrivare alla definizione di un'identità europea di sicurezza e di difesa. Si tratta a tutt'oggi del più esplicito documento in questo senso.

Il governo Gorla mantenne un atteggiamento di forte riserva nel dibattito che alla fine del 1987 portò all'approvazione della «Piattaforma» e sui progetti bilaterali franco-tedeschi, che molti vedevano invece come un'occasione per generalizzarli a livello comunitario. Succeduto a quello Gorla, il governo De Mita, interpretando sentimenti diffusi a livello dell'opinione pubblica italiana, sostenne l'idea che la Comunità dovesse rafforzare una sua identità di sicurezza senza per questo entrare in contrasto con il legame atlantico.

Fra il 1989 e il 1990, mentre le due Germanie si univano e i regimi comunisti cominciavano a crollare, la necessità di ancorare la nuova Germania unita al contesto occidentale e quella di rafforzare la CE per stabilizzare la disintegrazione del blocco comunista a oriente ha dato nuovo significato e nuova urgenza allo sviluppo di questa identità europea di sicurezza. In questa nuova fase, l'Italia ha confermato le scelte fatte nel 1987 ed ha affrontato il negoziato in seno alle CIG --specialmente nella CIG sull'Unione Politica e l'avvenire della politica comune di sicurezza e difesa-- con una posizione più federalista che intergovernativa, cessando di essere la scontata sostenitrice dell'Alleanza che era sempre stata nel passato.

Questo cambiamento segna una svolta nella storia della politica italiana del dopoguerra. Questo articolo si limita a dare conto dell'evoluzione di questa politica e quindi non cercheremo di spiegarci perché questo sia avvenuto. È probabile che i cambiamenti già in atto da tempo nel PCI, accelerati dai cambiamenti in URSS, abbiano avuto una decisiva influenza su tale svolta (com'è noto, il PCI si è trasformato in un partito non comunista, il Partito Democratico della Sinistra, affrontando la scissione dei comunisti ortodossi). Quali che siano i motivi della svolta, ciò che va registrato è che la posizione italiana, che in un primo momento sembrava dover dare

un'indebita importanza alla CSCE nel prefigurare la nuova architettura europea di sicurezza, è oggi saldamente impegnata a istituire una politica comune di sicurezza e di difesa della CE, onde rafforzare quest'ultima e farne l'elemento di stabilizzazione della sicurezza per l'intera Europa.

### **Istituzioni europee di sicurezza e quadro atlantico**

Il fatto che l'Italia abbia assunto un profilo più alto in tema di identità europea di sicurezza non significa che la sua posizione sia oggi simile a quella tradizionalmente assunta dalla Francia e --più tardi-- dalla Spagna. Contrariamente a questi due paesi, l'Italia continua a ritenere essenziale il legame atlantico, sia per la sua sicurezza, sia per la sicurezza europea e internazionale. Anche qui per illustrare la posizione italiana dobbiamo fare riferimento al dibattito in corso fra i paesi della CE sulla politica europea comune di sicurezza e difesa.

Fra le varie questioni attinenti lo sviluppo di questa politica comune, l'istituzione in cui svilupparla è anche la questione che più immediatamente riguarda i rapporti con la sfera atlantica. La posizione franco-tedesca prevede che l'identità europea di sicurezza si evolva all'interno della CE, aggiungendo una dimensione di sicurezza e di politica estera alle dimensioni più tipicamente economiche della CE. Secondo il «non-paper» franco-tedesco, presentato alla sessione del gennaio 1991 della CIG sull'Unione Politica, il rapporto fra la CE e l'Alleanza Atlantica si definirebbe così: «a European identity for security and defense should be reflected in the development of a European pillar within the Alliance»<sup>2</sup>.

A fronte di questa posizione c'è quella sostenuta soprattutto dal Regno Unito e dai Paesi Bassi. Quest'altra posizione auspica che l'identità europea di sicurezza si affermi nell'UEO, perché nell'immediato questa istituzione può fare più facilmente della CE da ponte verso la NATO (e nel futuro potrebbe collegarsi alla CE).

Il dibattito europeo ha dato luogo a malintesi e polemiche con gli USA. L'attuale amministrazione americana ha più volte incoraggiato l'emergere di una più netta identità europea nel campo della sicurezza internazionale e l'assunzione da parte della CE di maggiori responsabilità. Al tempo stesso ha dato talvolta prova di temere che questa evoluzione potrebbe mettere gli USA di fronte a posizioni europee precostituite. Questo è quello che accade regolarmente nel campo del commercio agricolo internazionale: sarebbe certo più rischioso se accadesse nel campo della sicurezza internazionale.

Gli americani sono direttamente intervenuti nel dibattito con un memorandum del sottosegretario Bartholemew ai ministri degli Esteri dell'UEO, riuniti a Parigi il 22 febbraio 1991. In questo memorandum (Binnendijk), l'amministrazione americana in termini piuttosto bruschi sottolineava che lo sviluppo di una politica comune europea di sicurezza nell'ambito CE rischiava di creare conflitti con gli USA, che la CE non comprendeva la Turchia --un paese che si era invece distinto nella crisi del Golfo-- e che l'UEO sembrava un ambito più indicato per costituire un «pilastro europeo» nell'ambito della NATO.

Il memorandum di Bartholemew è stato poi lasciato cadere. Anzi, nel comunicato del Consiglio Atlantico di Copenhagen, tenuto nel giugno 1991, di nuovo si ribadisce l'incoraggiamento ad un ruolo più autonomo della CE nel campo della sicurezza. Inoltre, nell'estate del 1991 gli USA sono arrivati alla conclusione che dovrebbe essere la CE a gestire la crisi jugoslava e che perciò un'identità europea di sicurezza è necessaria. Tuttavia, l'ambivalenza

---

<sup>2</sup> Europe Documents, No. 1690, 15 febbraio 1991.

americana, incoraggiata da quella britannica, non è dissipata.

Sui meriti e sui torti delle posizioni dei protagonisti di questo dibattito qui non entriamo. Per stare invece al soggetto dell'articolo, dobbiamo invece chiederci quale posizione ha osservato l'Italia in questo dibattito.

Il governo di Roma condivide con la Francia e la Germania l'idea che la politica comune europea di sicurezza e difesa debba evolversi nella CE. La sua posizione è anzi più radicale di quella franco-tedesca, poichè auspica che le decisioni in materia di sicurezza e difesa vengano prese nella CE prevalentemente a maggioranza --secondo il normale meccanismo comunitario-- mentre la proposta franco-tedesca è assai più cauta su questo punto. Seguendo questa linea più radicale, l'Italia ha anche proposto di assorbire l'UEO e le sue competenze militari nella CE. Malgrado questa caratterizzazione più federalista, l'Italia condivide però la sostanza della posizione franco-tedesca, in particolare la definizione del rapporto fra dimensione europea e dimensione atlantica che è data dal «non-paper» franco-tedesco.

Nella misura in cui gli USA continueranno a credere che il pilastro europeo dell'Alleanza non deve essere la CE, questa posizione mette l'Italia potenzialmente in urto con gli USA e con la sua posizione tradizionale. Tuttavia, una valutazione di questo genere non corrisponde alla realtà: l'Italia ha certamente adottato una politica di maggiore autonomia rispetto agli USA, ma continua ad assegnare al rapporto con la NATO e gli USA un valore cruciale.

Se ci si trova dinnanzi a simili incongruenze, è perché la formula usata dal «non-paper» franco-tedesco per definire i rapporti euro-americani nella sfera di sicurezza è ambivalente. Che la politica europea di difesa e sicurezza si rifletterà nello sviluppo del pilastro europeo dell'Alleanza di per sè non è un'assicurazione univoca e sufficiente contro i conflitti che gli USA temono. La politica francese più recente, con le sue oscillazioni fra slanci sovranazionali e soprassalti nazionali, può far pensare che dietro le formule si prefigurino un «pilastro» antagonista. La politica tedesca, invece, non evoca rischi di questo tipo (anche se la cautela della nuova potente Germania paradossalmente suscita diffidenza circa i limiti del suo impegno occidentale). Lo stesso si deve dire della politica italiana, malgrado essa sia basata su un'affermazione dell'identità della CE più radicale di quella francese e di quella tedesca.

Questa non è una semplice valutazione ad occhio. Le prove di quanto si è appena detto sono emerse via via che il dibattito è proceduto nel corso del 1991. Nella primavera del 1991 è circolata una proposta secondo cui l'UEO dovrebbe avere un comando europeo integrato e la NATO dovrebbe contemplare la possibilità di un SACEUR europeo. Il comandante delle forze europee integrate nell'UEO dovrebbe poter indossare anche un cappello NATO e portare così le forze europee nel quadro della NATO (Heisbourg). Questa proposta svilupperebbe l'UEO come pilastro della NATO ma, mentre lascia impregiudicato il futuro di un collegamento fra UEO e CE, contiene elementi di grande interesse per la crescita dell'identità europea di sicurezza. Essa poteva realizzare un accettabile compromesso fra i due partiti, ma la Francia l'ha bocciata. Questa mancanza di spirito di compromesso rinfocola i sospetti che la visione francese del «pilastro» europeo sia competitiva piuttosto che cooperativa e che alla prova dei fatti i timori americani sarebbero confermati.

Diversa appare invece la sostanza della posizione dell'Italia, benché questo paese sia formalmente iscritto nella squadra franco-tedesca. Ciò si è visto nella proposta che all'inizio di ottobre 1991 l'Italia ha presentato assieme al Regno Unito circa la costituzione di una forza d'intervento europea in ambito UEO destinata alle crisi nell'Est europeo o a Sud del Mediterraneo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Europe Documents, No. 1735, 5 ottobre 1991.

La costituzione di una forza europea limitata alle crisi fuori della competenza della NATO e per di più in ambito UEO --piuttosto che CE-- è stata vista dalla Francia come un tradimento del pilastro europeo e ha perso quindi ogni speranza di essere realizzata. Anche questa proposta appare invece ragionevole: essa di fatto contribuirebbe a consolidare l'identità europea di sicurezza e avrebbe il merito di creare un ponte fra le diverse posizioni all'interno della CE. Tornando all'Italia, questa sua proposta rivela quello che si è sostenuto sopra e cioè che il rafforzamento della CE desiderato dall'Italia per rafforzare l'identità europea di sicurezza non sarà a danno del rapporto atlantico.

Al più alto profilo di politica estera che abbiamo notato nella sezione precedente va dunque posto un limite: questo più alto profilo intende conciliarsi con il mantenimento di un forte legame atlantico. Tuttavia, ciò non inficia il cambiamento che c'è stato nella politica estera italiana. La diversità rispetto alla politica estera del passato resta, poichè nel passato questo limite si traduceva nella passività della politica estera dell'Italia, mentre oggi appare come la caratterizzazione cooperativa di una politica estera che nondimeno è più attiva e indipendente.

## **Il «nuovo arco di crisi» e le iniziative sub-regionali dell'Italia**

La crisi del Golfo del 1990-91 e la crisi iniziata con la guerra serbo-croata nell'estate del 1991 hanno segnato la nascita di un «nuovo arco di crisi» a Est e a Sud dell'Europa occidentale e della CE. In questo «nuovo arco di crisi» si delineano con sufficiente precisione ruoli e interessi rispettivi della CE e degli USA rispetto ai problemi di sicurezza internazionale che emergono nel dopo guerra fredda (Brzezinski). In crisi a carattere globale, come quelle riguardanti la sicurezza del Golfo e del Medio Oriente o il ruolo militare dell'URSS, gli USA si preparano ad avere un ruolo diretto, anche se si aspettano una collaborazione degli alleati, soprattutto degli europei. Si aspettano invece che la gestione delle crisi del «nuovo arco» caratterizzate, come quella balcanica, da limitati effetti di *spill-over* o, come quelle nord-africane e mediorientali, da una accentuata multidimensionalità siano gestite direttamente dagli europei.

Questa nuova situazione e le conseguenze che si prospettano hanno già cominciato a influire sul dibattito europeo di sicurezza nell'estate del 1991 e non mancheranno di influire sui termini del dibattito di sicurezza fra CE e USA. L'Italia, accanto agli orientamenti generali che abbiamo visto, ha portato avanti anche delle iniziative specifiche che, per alcuni aspetti, appaiono anticipatrici rispetto alle nuove tematiche che le crisi del 1990-91 nel Golfo, in URSS e in Jugoslavia hanno aperto. Si tratta delle iniziative «sub-regionali» che il governo italiano ha preso negli ultimi tre anni sia verso l'Est, sia verso il Sud (De Michelis 1990a; b; c).

Innanzitutto, si può menzionare l'iniziativa «Esagonale» che istituisce una cooperazione fra l'Italia, l'Austria, la Cecoslovacchia, la Jugoslavia, la Polonia e l'Ungheria. Gli obiettivi dell'Esagonale sono la creazione di una struttura di *partnership* per favorire la democratizzazione e lo sviluppo economico. Le sue iniziative specifiche riguardano la protezione ambientale, lo sviluppo dei trasporti, le migrazioni e la collaborazione culturale. In secondo luogo, si deve ricordare che il governo italiano ha proposto che i paesi membri della CE mettano in comune la politica di aiuto ai paesi dell'Est e a quelli del Mediterraneo, dedicando a ciascuna di queste due aree lo 0,25% del loro GNP. In terzo luogo, l'Italia ha costituito insieme alla Francia, al Portogallo, alla Spagna e ai cinque paesi dell'Unione del Maghreb Arabo (Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia) il Gruppo «5+4» il cui scopo è di dare vita a iniziative regolari di cooperazione economica e politica nel Mediterraneo occidentale. Infine, assieme al governo



spagnolo, quello italiano ha proposto la costituzione una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), più tardi fatta propria anche da Francia e Portogallo. La CSCM dovrebbe essere simile alla CSCE. Il suo scopo è di creare le basi di un minimo di fiducia e trasparenza onde apportare stabilità all'area mediterranea.

Queste iniziative sono state spesso criticate e indubbiamente, com'è oggi evidente davanti alla crisi jugoslava, mostrano alcune debolezze. Esse tuttavia si svolgono nel quadro comunitario e intendono contribuire al rafforzamento degli interessi dell'insieme della CE e convergere con i suoi obiettivi. Non sono politiche volte a rafforzare gli interessi nazionali dell'Italia contro gli interessi di altri paesi europei. Anche se talvolta sono vaghe, esprimono una volontà di cooperare e contribuire che nella politica estera italiana del dopoguerra è nuova e che va incoraggiata. Esse sono coerenti con il carattere insieme dinamico e cooperativo che sta assumendo la nuova politica estera italiana.

### **Alcune conclusioni**

Nell'era della formazione di un nuovo ordine internazionale l'Italia entra con un dinamismo che nel dopoguerra le è mancato. Questo dinamismo sembra destinato ad accentuare la linea di cooperazione internazionale che il paese ha costantemente perseguito dopo la fine della seconda guerra mondiale. La politica estera italiana appare centrata su un approfondimento della CE. Da questo approfondimento dovrebbe scaturire un rinnovamento del legame atlantico e questo legame dovrebbe continuare a mantenere la sua centralità.

Questa evoluzione significa che il paese ha acquistato una maggiore sicurezza rispetto al passato e una maggiore libertà d'azione. Ciò è dovuto al venir meno del condizionamento Est-Ovest e alla graduale trasformazione dell'opposizione comunista, che non è più oggi un'opposizione sistemica. Questa maggiore indipendenza si manifesta essenzialmente in due direzioni: (a) nel contributo che cerca di dare all'edificazioni di nuove istituzioni di sicurezza comunitarie e (b) nel ruolo attivo e immaginativo che cerca di esercitare a livello sub-regionale, nell'Europa orientale e nel Mediterraneo.

Il nuovo ordine internazionale che il presidente Bush ha indicato come obiettivo della politica estera americana e come fattore della «sicurezza nazionale» degli USA nel suo discorso dell'11 settembre 1990 non si preannuncia come il regno della legge internazionale e neppure come una mera egemonia americana. Si preannuncia piuttosto come un faticoso processo volto a cercare la cooperazione in un mondo di conflitti più diffusi e diversificati. In questo mondo meno semplice e drammatico anche le istituzioni dovranno essere più diffuse e diversificate e anche le responsabilità saranno più diffuse e diversificate. Il più alto profilo dell'Italia sembra andare incontro a questo nuovo mondo.

### **Riferimenti**

Aliboni, R., 1985, Italy and the new international context: an emerging foreign policy profile, *The International Spectator*, 20, 1: 3-17.

Aliboni, R., 1988, European security and out-of-NATO area crises, *The International Spectator*, 23, 2: 90-7.

- Binnendijk, H., 1991, How NATO + EC + WEU Can Equal Security for Europeans, *International Herald Tribune*, 2 Apr.
- Brzezinski, Z., 1991, *The Consequences of the End of the Cold War for International Security* (IISS, Zurich 12-15 Sept.).
- Cahen, A., 1989, *The Western European Union and NATO* (London, Brassey's).
- Caligaris, L. (ed.), *La difesa europea. Proposte e sfide* (Milan, Edizioni di Comunità).
- Clesse, A., Rühl, L. (eds.), 1990, *Beyond East-West confrontation. Searching for a new security structure in Europe* (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft with Institute for European and International Studies).
- Creiasco, M. (ed.), 1986, *Lo strumento militare italiano* (Milan, Franco Angeli for IAI).
- Creiasco, M., 1987, Do it yourself: the national approach to the out-of-area question, *The International Spectator*, 22, 3: 130-51.
- De Andreis, M., 1986, The nuclear debate in Italy, *Survival*, 28, 3: 195-207.
- De Michelis, G., 1990a, Reaching out to the East, *Foreign Policy*, (79): 44-55.
- De Michelis G., 1990b, Faire revivre l'Europe centrale, *Le Monde*, 11 November.
- De Michelis, G., 1990c, Nuove strategie per la cooperazione alle soglie del 1992, *Cooperazione*, 15 (92): 7-8.
- Gambles, I., 1989, *Prospects for West European security cooperation* (London, IISS, Adelphi Paper No. 244).
- Guazzone, L., 1992, Italy in the Gulf crisis, in *European security cooperation and the Gulf crisis* (Paris, WEU Institute for Security Studies, forthcoming).
- Heisbourg, F., 1991, Europeans could have their force, *International Herald Tribune*, 29 May.
- Ilari, V., 1989, Le azioni di pace e di sicurezza all'estero svolte dalle Forze armate italiane dal 1950 ad oggi, *Lettera ISTRID*, 11-12 June: 1-30.
- Kissinger, H., 1979, *White House years* (Boston, Toronto, Little Brown & Co.).
- Silvestri, S., 1990a, *L'Italia: partner fedele, ma di basso profilo*, in Caligaris: 185-202.
- Silvestri, S., 1990b, *Rapporto di ricerca su: Nuove concezioni del modello difensivo italiano* (Rome, Rivista Militare for Centro Militare di Studi Strategici).

van Eekelen, W.F., 1991, *The changing environment of transatlantic relations* (Paris, IFRI for the European Strategy Group).

Zadra, R., 1990, European NATO countries and the INF negotiations, *The International Spectator*, 25, 1: 60-82.