

**DOCUMENTI
IAI**

**SICUREZZA NEL MEDITERRANEO:
IL QUADRO DI RIFERIMENTO**

di Maurizio Cremasco

Documento presentato al Forum Sicurezza
Roma, IAI, 27 maggio 1996

IAI9615

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

SICUREZZA NEL MEDITERRANEO: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

di Maurizio Cremasco

1. INTRODUZIONE.

Queste brevi note non pretendono di essere altro che una schematica analisi di quei fattori di situazione che caratterizzano la regione del Mediterraneo e che costituiscono il quadro di riferimento per l'odierno Forum su "**Dialogo e Sicurezza**".

Lo scopo è soprattutto quello di porre domande piuttosto che di fornire risposte e di mettere in evidenza gli eventuali problemi piuttosto che avanzare possibili soluzioni, in altre parole di fornire argomenti di dibattito.

L'articolazione di queste note è semplice. Si parte da un'esame delle "minacce" e dei rischi alla sicurezza europea che potrebbero provenire dalla regione mediterranea, per poi passare alle diverse e molteplici iniziative per sviluppare e rafforzare il dialogo, la cooperazione e lo sviluppo economico della regione e chiudere, infine, con alcune considerazioni di carattere generale.

2. LE MINACCE.

Tramontata la "minaccia" sovietica del periodo della Guerra Fredda e della contrapposizione militare tra i due blocchi, il quadro strategico-militare dell'area mediterranea appare contrassegnato principalmente da due ordini di "minacce residue potenziali": il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei missili balistici a lungo raggio.

Ambedue possono originare da paesi non confinanti, addirittura da paesi di un'altra regione, vanificando i tradizionali concetti di invasione del territorio e difesa delle frontiere. Questa caratteristica li rende particolarmente difficili da affrontare e da gestire.

a. Il terrorismo.

Anche se nessun gruppo terrorista è totalmente immune dal rischio di infiltrazioni, e se le moderne tecnologie consentono alle organizzazioni di "intelligence" di raccogliere ed elaborare una quantità molto maggiore di informazioni rispetto al passato, il terrorismo rimane una minaccia elusiva e difficile da combattere. Inoltre, la possibilità, tutt'altro che ipotetica, che un gruppo terrorista sia in grado, nel prossimo futuro, di porre un qualsiasi paese occidentale di fronte a un ricatto nucleare rappresenta un potenziale salto di qualità della minaccia, con effetti destabilizzanti di enorme portata e con problemi di gestione estremamente complessi.

Infine, il terrorismo non si lascia facilmente dissuadere dalla potenza militare e trova radici, motivazioni e forza nell'integralismo religioso e nel fondamentalismo ideologico.

b. La proliferazione delle armi di distruzione di massa.

La proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei missili balistici a lunga gittata è una minaccia che tende a svilupparsi nell'arco di diversi anni, ma che può essere enormemente accelerata dalla cessione o dalla vendita di know-how e materiale nucleare, o missili balistici, da parte di altri paesi. Tuttavia, anche in questo caso, sarebbe comunque necessario un certo periodo di tempo per rendere effettivamente operativa tale nuova capacità militare. Nel complesso, si tratta

quindi di una minaccia più trasparente e prevedibile -- anche se l'esempio dell'Iraq dovrebbe far meditare sulla possibilità di programmi nucleari portati avanti in segreto nonostante i controlli dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) -- ma non per questo di più facile gestione. Inoltre, anch'essa risente ben poco dell'effetto deterrente della forza militare e, per quanto riguarda la proliferazione missilistica a lungo raggio (soprattutto se abbinata a una capacità chimica o nucleare) tende ad avere ripercussioni, al di là dei confini regionali, ancora più profonde del terrorismo.

Oggi, i missili balistici sauditi (di fabbricazione cinese) CSS-2 (2.700 km. di gittata) possono coprire fino a un terzo del territorio libico e l'intero territorio della Turchia, dell'Iraq e dell'Iran. I missili israeliani JERICHO II (1.500 km. di gittata) possono colpire Riyadh, Bagdad e Bengasi. Il territorio della Turchia è entro il raggio d'azione dei missili SCUD e SS-21 della Siria. L'Iraq ha dimostrato di poter colpire Tel Aviv con i suoi missili SCUD modificati.

La possibilità che missili superficie-superficie con una gittata di 1500-3000 Km. possano essere schierati nei paesi del Nord-Africa¹ non solo sarebbe renderebbe più stretti i legami geostrategici all'interno della regione Mediterranea -- la Libia sarebbe tecnicamente in grado di attaccare il Cairo e Tel Aviv e persino l'Algeria, con missili del tipo CSS-2, potrebbe colpire obiettivi in territorio israeliano -- ma porrebbe i paesi europei, in particolare quelli meridionali, di fronte a un'equazione strategica totalmente nuova, soprattutto se i missili fossero dotati di testate nucleari o chimiche.

Questo quadro di "minaccia" suscita una serie di domande.

Fino a che punto i paesi occidentali sono disposti a spingersi per operazioni di contenimento, dissuasione o contrasto? Sono sufficienti le misure di coordinamento dell'attività di intelligence tra paesi occidentali, e tra alcuni di essi e alcuni paesi mediterranei? Sono sufficienti le misure previste dal Counterproliferation Policy Framework della NATO? O sarebbe opportuno prevedere anche l'adozione di misure più drastiche, che includano eventuali azioni militari del tipo di quella effettuata dagli israeliani contro il reattore nucleare iracheno Osirak? La minaccia missilistica deve essere posta in una prospettiva di lungo periodo -- dato che nessun paese della sponda sud del Mediterraneo è in grado di sviluppare autonomamente missili balistici a lunga gittata (esclusa Israele) -- oppure i paesi mediterranei europei devono cominciare a dotarsi fin da ora di un sistema di difesa antimissile?

3. I RISCHI.

Il rischio più evidente e più significativo nel Mediterraneo è quello dell'instabilità regionale provocata da tensioni bilaterali per problemi politici e militari ancora aperti (come nel caso della Grecia e della Turchia), o da tensioni politiche e sociali interne di alcuni paesi, principalmente alimentate da un fondamentalismo islamico militante, teso alla conquista del potere. Tuttavia, è significativo che oggi le probabilità di una crisi che porti a un confronto armato siano maggiori proprio nel contesto delle relazioni tra Grecia e Turchia, due paesi appartenenti alla stessa alleanza.

Il secondo rischio è quello di un incremento dell'immigrazione da sud a livelli insopportabili per le strutture e il tessuto socio-economico dei paesi europei; un'immigrazione alimentata dall'elevato tasso di crescita demografica e dalle difficili situazioni politiche ed economiche in tutti i paesi del litorale sud del Mediterraneo.

¹. Oggi nessun paese del Mediterraneo è in grado di sviluppare e produrre missili balistici senza l'apporto tecnologico di altri paesi. Ma una vendita, come nel caso della Cina all'Arabia Saudita, è una possibilità che non può essere totalmente scartata. Lo stesso discorso è valido per la proliferazione nucleare, ma non per quella chimica.

Il terzo rischio è quello di un ulteriore approfondimento del divario tra Nord e Sud con effetti dirompenti sul piano politico e sociale e con il relativo ulteriore incremento dei flussi migratori.

Anche il quadro dei rischi pone una serie di domande.

E' un'ipotesi logica quella di coloro che temono un effetto domino nel Mediterraneo nel caso un regime fondamentalista islamico dovesse prendere il potere in Algeria? Vi sono strumenti politici ed economici, credibili ed efficaci, che i paesi europei potrebbero utilizzare per tentare di stabilizzare la regione, al di là dell'appoggio americano ed europeo alla continuazione del processo di pace nel Medio Oriente? Quale politica per l'immigrazione l'Unione Europea sarà disposta ad adottare in caso di pressioni immigratorie ancora maggiori? Vi è lo spazio per un ruolo militare nel far fronte e gestire il quadro dei rischi così schematicamente tracciato?

4. LE INIZIATIVE PER IL DIALOGO E LA COOPERAZIONE.

a. La NATO.

Nel gennaio del 1995, il Consiglio permanente della NATO, agendo su una specifica direttiva del Consiglio Atlantico (vertice del dicembre 1994) decideva di stabilire un dialogo diretto con un gruppo di cinque paesi mediterranei (Egitto, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia), successivamente allargato anche alla Giordania. Gli scopi generali del dialogo sono quelli di "contribuire alla stabilità e alla sicurezza dell'intero Mediterraneo, di giungere a una migliore comprensione reciproca tra NATO e paesi della regione e di correggere qualsiasi errata interpretazione del ruolo della NATO che si possa concretizzare in una percezione di minaccia".²

Nella riunione informale dei Ministri della Difesa dell'Alleanza svoltasi a Williamsburg nell'ottobre del 1995, il Ministro italiano della Difesa, Gen. Corcione, lanciava la proposta di una Partnership for Mediterranean (PfM), come eventuale estensione alla regione Sud della Partnership for Peace (PfP) adottata per i paesi europei centro-orientali e le repubbliche della ex-Unione Sovietica.

Sul piano militare, è operativa fin dall'aprile del 1992, la Standing Naval Force (STANAVFORMED) della NATO per il Mediterraneo, trasformazione in permanente di quella forza navale su chiamata, Naval On-Call Force (NAVOCFORMED), periodicamente attivata durante tutto il periodo della Guerra Fredda.

b. l'UEO.

Negli ultimi quattro anni, l'UEO si è mosso con sempre maggiore determinazione per rafforzare la sua capacità operativa e la sua capacità di intervenire con maggiore autorevolezza sulla scena internazionale in caso di crisi. Come la NATO, l'UEO ha dichiarato la propria disponibilità ad appoggiare, sulla base del caso per caso, e in accordo con le proprie procedure, "l'effettiva attuazione di misure di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, incluse operazioni di peacekeeping della CSCE o del Consiglio di Sicurezza dell'ONU". E ha affermato che unità militari dei paesi membri avrebbero potuto essere impiegate per missioni umanitarie, per compiti di peacekeeping, o per operazioni militari nell'ambito della gestione delle crisi, incluse operazioni per l'imposizione della pace (peace-making).³

Inoltre, in un documento che costituiva il suo primo contributo alla definizione degli scopi, degli obiettivi e dei mezzi di una comune politica di difesa, l'UEO ha sottolineato che la sicurezza europea ha una dimensione mediterranea che deve essere considerata nell'elaborare una politica

². "Statement by the NATO Spokesman on NATO's Mediterranean Initiative" diffuso al termine dell'incontro del Consiglio Permanente della NATO, 8 febbraio 1995. Cfr. Atlantic News, n. 2693, 10 febbraio 1995, p. 1.

³. Dichiarazione di Petersberg, Bonn, 19 giugno 1992.

di difesa europea, pur riconoscendo che, data la natura prevalentemente politica, economica e sociale dei problemi mediterranei, essi non possono essere affrontati e gestiti solo in termini di sicurezza e difesa.

In questo contesto, l'UEO (Consiglio dei Ministri a Noordwijk, nel novembre del 1994), ha ribadito la volontà dei paesi membri di ampliare ed approfondire ulteriormente il dialogo -- iniziato fin dal 1987 con alcuni paesi del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Marocco, Mauritania, e Tunisia) -- estendendolo ad altri paesi della regione. Un impegno che era ripreso nella Dichiarazione di Lisbona del maggio 1995, di Madrid del dicembre 1995 e di Birmingham del maggio 1996.

Sul piano militare, lo scorso anno, Italia, Francia e Spagna decidevano di creare due forze "on call": l'EUROFOR terrestre e l'EUROMARFOR navale, ambedue "answerable to the WEU", ossia preclamate per l'assegnazione all'UEO. L'iniziativa, a cui aderiva in seguito anche il Portogallo, costituisce la risposta dei paesi meridionali europei all'EUROCORPO francese, tedesco e belga e dovrebbe fornire all'UEO una più concreta e visibile capacità di intervento e di gestione delle crisi nel Mediterraneo.

c. L'Unione Europea (UE).

In un rapporto dedicato alle linee di sviluppo di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC),⁴ l'Unione Europea ha indicato esplicitamente il Maghreb e il Medio Oriente come due aree in cui i paesi membri intendono svolgere "azioni comuni" (joint actions). Inoltre, ha indicato, come ambiti di sicurezza che avrebbero potuto essere oggetto di azioni comuni, i problemi della proliferazione nucleare e il controllo dell'esportazione di armi e di particolari tecnologie militari.

Negli ultimi tre anni, per le pressioni di Italia, Francia e Spagna, l'Unione Europea è apparsa maggiormente sensibile ai problemi del Mediterraneo,⁵ un interesse e un'attenzione culminati nella Conferenza di Barcellona (novembre 1995) dove venivano fatti i primi cauti passi sulla strada di una maggiore cooperazione politica e di una più profonda integrazione economica tra Europa e bacino del Mediterraneo, destinata a portare alla creazione di una vasta zona di libero scambio.

In sintesi, la politica mediterranea dell'Unione Europea punta alla creazione di una partnership euro-mediterranea che fonda gli aspetti politici, economici e di sicurezza della regione.⁶

d. Altre iniziative.

Vi sono altre iniziative che in qualche modo coinvolgono la regione del Mediterraneo.

(i) Il cosiddetto MEDITERRANEAN FORUM (Forum for Dialogue and Cooperation in the Mediterranean). Proposto dall'Egitto, comprende Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia e Turchia. Ha trovato la sua consacrazione nella conferenza di Alessandria (luglio 1994). Ha adottato un documento, il Rapporto MED-2000, in cui si sostiene la necessità di una politica mediterranea di cooperazione da abbinare alla PESC

⁴. Presentato al Consiglio Europeo di Lisbona nel giugno del 1992.

⁵. Cfr. l'interessante articolo di David Gardner, "EU turns strategic eyes to south", Financial Times, 17 maggio 1995.

⁶. I primi colloqui tra l'UE e gli undici paesi del Mediterraneo (Maghreb, Mashreq, Israele, Cipro, Malta, Turchia) e con l'Autorità Palestinese si svolgevano a Bruxelles nel marzo 1966 e si concentravano sulla definizione dei metodi di lavoro, anche se l'UE presentava le linee guida di un programma di lavoro basato su quattro argomenti: prevenzione delle crisi, misure per aumentare la reciproca fiducia, guerra al terrorismo e al crimine organizzato e rispetto dei principi fondamentali (diritti umani e democrazia).

dell'Unione Europea. Sono stati creati tre gruppi di lavoro: cooperazione politica, cooperazione economica e sociale e dialogo inter-culturale.

(ii) I negoziati arabo-israeliani. Due gruppi di lavoro sono particolarmente importanti: il primo sul controllo degli armamenti e la sicurezza regionale a cui partecipano Israele e dodici paesi arabi (Siria esclusa) e il secondo sullo sviluppo economico regionale.

(iii) Il summit economico del Nord Africa e del Medio Oriente che si è trasformato in organizzazione permanente sotto la guida di un segretariato dopo la conferenza svoltasi a Casablanca nel novembre del 1994.

Tutte queste iniziative sollevano un'altra serie di domande.

Quali sono i compiti che la NATO può effettivamente svolgere al di là di un dialogo inteso a una migliore comprensione reciproca tra Nord e Sud? Si può puntare a una PFM, considerando la difficoltà di ri-orientare la NATO e le diffidenze dei paesi mediterranei? Oppure, la NATO dovrebbe accontentarsi solamente di sponsorizzare e appoggiare eventuali negoziati di controllo degli armamenti, o accordi regionali per misure in grado di accrescere la fiducia, o accordi "Open Skies", assumendo poi l'impegno di controllo e garanzia, ed eventualmente fornendo i mezzi e i sistemi tecnologicamente avanzati necessari allo scopo? Esiste un reale coordinamento tra il dialogo di sicurezza portato avanti dalla NATO e quello portato avanti dall'UEO e dall'Unione Europea? In termini di sicurezza, può l'Europa fare a meno degli Stati Uniti nel Mediterraneo? Troppe iniziative non rischiano di trasformarsi in tentativi velleitari e improduttivi con sovrapposizioni e duplicazioni anti-economiche? Se è scontato che gli aiuti finanziari giochino un ruolo fondamentale nella stabilità della regione, può l'Europa, affetta da seri problemi economici, assumersi l'impegno non solo politico di contribuire allo sviluppo della regione mediterranea?

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Chiudiamo queste brevi note con alcune considerazioni.

* L'instabilità è sempre stata una delle caratteristiche del panorama politico e strategico della regione Mediterranea. Dal 1956, due terzi dei conflitti regionali con ripercussioni sulla sicurezza europea si sono verificati in questa regione.

* Non vi è oggi una reale "minaccia militare da sud", ma minacce e rischi potenziali che comunque richiedono analisi, attenzione e politiche di gestione e di confronto.

* E' probabile che le future crisi mediterranee si verifichino tra membri della stessa alleanza (Grecia e Turchia) e sul piano dei rapporti Sud-Sud piuttosto che nella dimensione Nord-Sud. In altre parole, l'instabilità politica e sociale di molti paesi del Nord-Africa, del Medio Oriente e dei Balcani e conflitti bilaterali per rivalità etniche, politiche, religiose, o per dispute territoriali, sono i principali scenari di crisi che la NATO e l'EU/UEO dovranno probabilmente affrontare e gestire. Tuttavia, quella stessa instabilità interna potrebbe portare alla presa di potere di forze integraliste e militanti, apertamente anti-israeliane e sostanzialmente anti-occidentali. Ciò significa che non si può escludere il rischio che le crisi mediterranee possano trascinare dall'area di interesse all'area di responsabilità della NATO, facendo scattare i meccanismi di contatto e di passaggio -- e i relativi meccanismi di risposta militare -- tra gestione delle crisi e difesa collettiva.

* Le minacce e i rischi rappresentati dal terrorismo, dalla proliferazione e dall'immigrazione di massa non sono dissuasi dal possesso di forti strumenti militari. Tuttavia, vi sono casi in cui l'impiego delle forze militari, in particolare unità speciali e forze aeronavali, può diventare determinante.

* Per quanto riguarda il controllo degli armamenti, si potrebbe affermare che esso non sarà possibile finché il quadro politico e strategico del Mediterraneo non sarà caratterizzato da una maggiore stabilità e che accordi regionali non saranno possibili senza un solido quadro

istituzionale di riferimento e di legittimazione. Ma si potrebbe anche affermare che sarebbe possibile iniziare il processo attraverso negoziati bilaterali o multilaterali su una serie di specifiche CSBMs (Confidence and Security Building Measures). In effetti, in termini di CSBMs c'è ben poco da inventare. Si tratterebbe solo di eventualmente adattare al particolare ambiente di sicurezza del Mediterraneo quanto è stato realizzato in Europa nell'ambito del processo di controllo degli armamenti e disarmo. Lo stesso discorso è valido per le forze navali le cui CSBMs potrebbero essere derivate dagli accordi raggiunti nel passato tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti e tra l'Unione Sovietica e alcune potenze navali europee. La questione da risolvere sarebbe piuttosto quella di decidere l'ambito istituzionale (la NATO, l'UEO, l'OSCE, una organizzazione ad hoc) entro cui il processo andrebbe inserito e legittimato.

* La realizzazione di una PfM della NATO appare attualmente una prospettiva di lungo periodo, sia per i costi e le sue oggettive difficoltà di attuazione e di gestione, sia per la posizione contraria di molti membri dell'Alleanza.

* Il coordinamento tra NATO e UEO sulle questioni del Mediterraneo appare ancora più essenziale e determinante che sulle questioni europee, ed evidenti appaiono i rischi di sovrapposizioni e duplicazioni, soprattutto in termini di strutture militari. Forse sarebbe necessario giungere a quello che vorrei definire come un "concert in labour", ossia qualcosa di più di quella "division of labour" che avrebbe dovuto caratterizzare i rapporti euro-atlantici nel periodo del confronto. Sul piano politico ed economico, l'UE dovrebbe dirigere il gioco, mentre, in termini militari, l'UEO dovrebbe porsi in grado di costituire uno strumento credibile, soprattutto attraverso l'applicazione del concetto delle Combined Joint Task Forces (CJTS).

* L'Europa ha un ruolo politico ed economico molto importante da giocare nel Mediterraneo. In termini militari, la soluzione delle molte contraddizioni di sicurezza della regione potrebbe essere trovata nell'impegno a rafforzare operativamente l'UEO, ma come reale pilastro europeo della NATO, senza velleitarismi e senza inutili e costose duplicazioni di capacità e di strutture.