

LA QUADERNI
3
OTTOBRE 1996

**GLI INTERESSI ITALIANI
NELL'ATTUAZIONE
DI UN MODELLO DI
STABILITÀ PER L'AREA
MEDITERRANEA**

A CURA DI
ROBERTO ALIBONI

**ISTITUTO
AFFARI
INTERNAZIONALI**



**GLI INTERESSI ITALIANI NELL'ATTUAZIONE
DI UN MODELLO DI STABILITÀ
PER L'AREA MEDITERRANEA**

a cura di
ROBERTO ALIBONI

IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico: Antonella Manzo

Stampa: Arti Grafiche Scalia - Via di Vigna Jacobini, 5 - 00149 Roma - Tel 06/5565890 Fax 06/5579037

Indice

Prefazione	5
1. Interessi e politiche dell'Italia nell'attuazione di un modello di stabilità per l'area mediterranea, di Roberto Aliboni	7
2. Gli interessi italiani nel Mediterraneo, di Giuseppe Cucchi	23
3. La cooperazione nel Mediterraneo dopo Barcellona: quadri negoziali e questioni politico-istituzionali, di Laura Guazzone	37
4. L'Italia e la cooperazione economica e finanziaria nel Mediterraneo, di Franco Zallio	55

Prefazione

Dalla fine degli anni ottanta si discute sull'instabilità delle aree oltre il Mediterraneo (essenzialmente il Vicino Oriente e il Nord Africa) e sul modo migliore per stabilizzarle nel quadro di una più efficace cooperazione internazionale.

Nell'ambito di questo dibattito, alcune iniziative si sono arenate, come il Dialogo Euro-Arabo e il Gruppo «5 + 5» nel Mediterraneo occidentale, o non hanno trovato realizzazione, come il progetto di Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (Cscm). Due iniziative, invece, appaiono vitali: da una parte, il processo di pace in Medioriente, nei suoi aspetti bilaterali e multilaterali; dall'altra, il Partenariato euro-mediterraneo inaugurato dalla Conferenza ministeriale di Barcellona del 27-28 novembre 1995 con l'emissione della Dichiarazione di Barcellona e dell'annesso Programma di Lavoro.

La ricerca di un modello di stabilità nell'area mediterranea implica politiche complesse, con aspetti sia regionali, sia globali, sia extraregionali. L'Italia in tutte queste diverse dimensioni è ugualmente coinvolta. Tuttavia, non c'è dubbio che il Partenariato euro-mediterraneo (a partire dalla Presidenza italiana dell'Unione nel primo semestre 1996) la coinvolge in modo particolare e si presenta come la prima e più immediata verifica dell'intreccio fra interessi nazio-

nali e cooperazione internazionale che la politica mediterranea comporta.

Questa prospettiva ha motivato la ricerca che viene qui presentata: gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'area mediterranea e l'identificazione di politiche idonee ad affermare questi interessi. I risultati della ricerca sono presentati nel 1° capitolo, che è da considerare anche come il «Rapporto di ricerca», compilato a cura di Roberto Aliboni, direttore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali (Iai). Il rapporto si fonda a sua volta su quattro contributi: quello del gen. di divisione Giuseppe Cucchi (cap. 2), consigliere militare del Presidente del Consiglio e direttore del CeMiSS (Centro Militare di Studi Strategici), che discute gli interessi italiani nel Mediterraneo; quello di Laura Guazzone (cap. 3), membro del Consiglio Scientifico dello Iai, che compie una disamina critica dei differenti quadri negoziali e delle questioni politico-istituzionali che si pongono dopo la costituzione del Partenariato euro-mediterraneo; quello di Franco Zallio (cap. 4), direttore delle ricerche di Fintesa Studi Paese, che fa il punto sugli orientamenti e i risultati della cooperazione economica regionale e sul ruolo italiano in questo ambito.

Questa ricerca è stata resa possibile da un contributo del Ministero degli Esteri, che intendiamo qui ringraziare sia per il sostegno sia per aver acconsentito alla pubblicazione dei risultati della ricerca stessa.

Interessi e politiche dell'Italia nell'attuazione di un modello di stabilità per l'area mediterranea

ROBERTO ALIBONI

La Conferenza di Barcellona del novembre 1995 ha definito il quadro al cui interno verrà condotta, almeno fino al 2010, la politica dell'Unione Europea verso l'area mediterranea. Il Partenariato euro-mediterraneo, istituito come risultato della Conferenza, comporta da parte dell'Unione una forte assunzione di responsabilità collettiva nei confronti di quest'area. Di conseguenza, la dimensione «comunitaria» della politica mediterranea diventa più rilevante anche per quei paesi, come la Francia, la Spagna e l'Italia, che hanno sempre avuto una politica nazionale verso il Mediterraneo. Naturalmente, le politiche bilaterali dei paesi membri dell'Unione non cesseranno di esistere anzi continueranno ad essere importanti e necessarie, ma non c'è dubbio che la politica che i membri dell'Unione hanno messo in comune a Barcellona è di grande rilevanza e dunque costituirà un imprescindibile quadro di riferimento per le loro politiche mediterranee nazionali.

Il quadro euro-mediterraneo emerso a Barcellona ricalca il modello «comunitario». L'ultima parte della Dichiarazione di Barcellona e il Programma di Lavoro approvato al termine della Conferenza prevedono, infatti, un comitato di rappresentanti dei partner mediterranei (la troika dell'UE più i 12 paesi non membri) che, avvalendosi dell'opera di «segretariato» della Commissione Europea, coordinerà e darà vita ad una serie di gruppi permanenti e riunioni *ad hoc* in vista di un periodico incontro mini-

steriale in cui i governi valuteranno il lavoro svolto e daranno direttive per la realizzazione e l'ulteriore approfondimento degli obiettivi del Partenariato.

La maggiore valenza «comunitaria» della politica mediterranea obbliga i paesi membri a meglio identificare i propri obiettivi in quest'area e a formularli e presentarli in modo che creino consenso nel quadro collettivo dell'Unione e del Partenariato. Ogni paese membro sarà ovviamente interessato a fare proposte che incanalino verso i suoi obiettivi le non trascurabili risorse disponibili nel quadro del Partenariato, ma per riuscire in questo intento dovrà sforzarsi di avanzare proposte che si dimostrino idonee a suscitare adesione e capaci di riflettere - accanto a quello nazionale - anche un «interesse generale» dell'Unione.

L'Italia ha forti interessi nel Mediterraneo. Oltretutto, una sua iniziativa nei confronti del Mediterraneo rientra fra le generali per quanto forse un po' convenzionali - aspettative dei suoi maggiori alleati e degli altri membri dell'Unione. Negli ultimi anni si è svolto nel paese un dibattito, a livello soprattutto accademico, in cui gli interessi geopolitici dell'Italia sono stati identificati altrove, specialmente verso l'Est Europa e i Balcani, e quelli mediterranei invece fortemente svalutati¹. Con la nascita del Partenariato, questa svalutazione del Mediterraneo è ora un po' obsoleta: bene o male, interessi e reputazione nazionali devono confrontarsi anche

¹ Carlo Jean, *Geopolitica*, Laterza, Bari, 1995, cap. 11; Ludovico Incisa di Camerana, «I presupposti di una nuova politica estera italiana», *Relazioni Internazionali* (Milano), marzo 1993, pp. 62-70; Carlo Maria Santoro, «Rischio Mediterraneo», *Relazioni Internazionali* (Milano), luglio 1994, pp. 2-3.

con il Mediterraneo e il Partenariato. Dopo Barcellona, non ci possono essere dubbi sull'interesse dell'Italia ad affermare una sua specifica visibilità nell'ambito del Partenariato.

Esistono perciò numerose ragioni per chiedersi quali interessi e politiche conviene all'Italia far valere nel quadro dell'attuazione del modello collettivo di stabilità appena costituito dal Partenariato. A questo tema sono dedicate le riflessioni e le proposte di questo Rapporto di ricerca.

L'esame degli interessi generali dell'Italia nell'area mediterranea (cfr. cap. 2) conduce a identificare, in relazione al quadro del Partenariato, tre aree di più particolari interessi da perseguire: a) l'interesse a svolgere un ruolo specifico e significativo nelle politiche destinate ad allentare la tensione culturale che oggi contrassegna i rapporti mediterranei (cfr. cap. 3); b) l'interesse a un rapido successo della zona di libero scambio, come veicolo principale per l'avvio della crescita economica dei paesi mediterranei non membri dell'UE (cfr. cap. 4); c) l'interesse ad un approfondimento della cooperazione politica, specialmente in vista dello sviluppo dell'area di pace e stabilità di cui parla la Dichiarazione di Barcellona (cfr. cap. 3). Mentre, non ci possono essere dubbi sulla necessità di elaborare e perseguire politiche idonee a realizzare i primi due ordini di interessi, più fluida e complessa appare la situazione per ciò che concerne il terzo, che tuttavia vale la pena di discutere e che, difatti, è considerato nel capitolo terzo di questo rapporto.

1. Tensione e cooperazione culturale nel Mediterraneo

Il più positivo rapporto socio-culturale che il Partenariato intende contribuire ad avvia-

re tra il sud e il nord del Mediterraneo comprende due aspetti:

- a) uno relativo ai legami culturali che si vogliono far emergere e valorizzare affinché costituiscano gli elementi di una identità euro-mediterranea o mediterranea, legami oggi invece dormienti o dimenticati o naufragati nel volgersi delle vicende della storia;
- b) un altro relativo, per contro, alla tensione culturale che si intende almeno allentare, tensione che, a partire dalla disgregazione dell'impero ottomano, è lievitata sulla base di uno scontro politico con l'Occidente vissuto dagli arabi come sopraffazione imperialista (la colonizzazione, la nascita e il sostegno ad Israele, l'interferenza nei rapporti interarabi), dapprima nelle vesti del panarabismo e oggi - anche e ancor più attivamente - in quelle dell'islamismo.

Rivalorizzare le radici comuni e allentare la tensione culturale in atto sono le due dimensioni possibili della politica di cooperazione culturale verso il Mediterraneo. Esse richiedono diversi strumenti e orientamenti, ma sono strettamente connesse e complementari, poiché il successo nell'ambito della prima dimensione non può che favorire l'allentamento della tensione e, allo stesso modo, l'allentamento della tensione non può che favorire la ricerca di una più ampia comunanza culturale. Metodologicamente, tuttavia, è opportuno distinguere fra le due dimensioni e differenziare le due politiche.

1.1. Il recupero di un retaggio culturale comune

Nel Rapporto «Med-2000» preparato nel 1994 dallo Iai² per i lavori del Forum per il Dialogo e la Cooperazione nel Mediterra-

² «Cooperation and Stability in the Mediterranean: An Agenda for Partnership», *The International Spectator*, vol. XXIX, no. 3, July-September 1994, pp. 5-20.

neo (Forum Mediterraneo) ad Alessandria, la necessità di risvegliare in positivo il senso di una comune identità riferita al Mediterraneo è ricordata più volte. In particolare, il Rapporto sottolinea che «It is very important for people to see that cooperation initiatives are linked to concrete images of Mediterranean cultural solidarity» e fornisce una serie di indicazioni circa azioni da condurre in proposito: nel campo della didattica (coprire i vuoti negli ordini di studio delle università instaurando corsi sullo studio comparativo della storia mediterranea; stabilire nell'istruzione preuniversitaria moduli d'insegnamento sulla storia e la geografia dei paesi europei e di quelli arabi; rivedere i testi scolastici onde far loro riflettere una comune percezione degli eventi storici e culturali dell'area); nel campo della musica, del teatro e della danza (eventi di alta qualità culturale connessi al Mediterraneo, seguendo l'esempio del Festival di Montpellier o di quello della Fondazione Roma-Europa); nel campo del cinema e della televisione (favorire la produzione e la distribuzione di opere documentarie o narrative su eventi euro-mediterranei o rivisti in chiave euro-mediterranea, sulla storia delle città mediterranee e sui più importanti crocevia della regione, sulla vita di figure rilevanti dal punto di vista euro-mediterraneo); nel campo della circolazione e integrazione culturale (favorire le traduzioni e le pubblicazioni; pro-

muovere la conoscenza delle lingue; accrescere i rispettivi depositi di opere in lingue europee e in arabo nelle biblioteche appartenenti all'ambito euro-mediterraneo); nel campo dell'architettura e dell'urbanistica (dove dovrebbe essere messa in rilievo la notevole comunanza dei retaggi e delle prospettive, sulla scorta di quanto già fa lo Aga Khan Trust For Culture's Historic Cities Support Program).

Alcuni temi del Rapporto «Med-2000» sono stati ripresi nei rispettivi rapporti delle Commissioni su «Università e Ricerca», «Spazi di Cooperazione nei Mass Media» e «Dialogo Culturale» del Forum Civile EuroMed³ che ha avuto luogo a Barcellona alla fine del novembre 1995, subito dopo la Conferenza intergovernativa. Dei tre rapporti quello più puntuale è venuto dalla Commissione sul Dialogo Culturale, che ha proposto tre «ateliers», uno sui diritti dell'uomo e il dialogo inter-religioso, uno sull'immagine dell'altro nei rispettivi sistemi educativi e uno sulla mobilità degli artisti e letterati e dei loro prodotti, in particolare del libro. I temi proposti, specialmente quelli del secondo e terzo atelier, coincidono largamente con le politiche sviluppate dalla CE/UE negli anni novanta per mezzo dei programmi Med (Med-Campus, Med-Media, Med-Urbs, etc.) e con le misure evocate nel Rapporto «Med-2000». Per correggere le reciproche percezioni culturali la Commissione sul Dialogo Culturale

³ I risultati del Forum Civil EuroMed sono stati diffusi in loco, in forma ciclostilata, in una «Dichiarazione civile di Barcellona» che, dopo un breve preambolo, riporta i rapporti delle varie Commissioni ma non gli specifici progetti. Nella riunione plenaria di chiusura si è appreso che il Forum aveva permesso di raccogliere circa 350 progetti specifici, che gli organizzatori hanno rimesso al governo della Catalogna, alla Commissione Europea, al Ministero degli Esteri della Spagna e all'Unesco, ripromettendosi di pubblicare il tutto «prossimamente». A tutt'oggi non risulta che questa pubblicazione sia avvenuta. La maggior parte dei partecipanti al Forum ha percepito questo comportamento come un'appropriazione indebita da parte di entità ufficiali - in particolare del governo catalano - delle idee e dei programmi della società civile. Occorre aggiungere a spiegazione di questa percezione che gli organizzatori non permettevano ai partecipanti di circolare nelle Commissioni diverse da quelle cui erano stati (più o meno d'autorità) assegnati.

ha proposto: un programma di ricerca sull'immagine dell'altro nei sistemi educativi euro-mediterranei; l'elaborazione di un libro bianco sugli stereotipi rispettivi da diffondere presso i mass media; l'istituzione di cattedre «mediterranee» nelle università; la formazione di insegnanti, giornalisti e altri operatori culturali sull'immagine dell'altro; il sostegno alla produzione industriale di appositi audiovisivi e programmi educativi. Nell'ambito del terzo *atelier*, molteplici suggerimenti vengono dati specialmente al fine di favorire la diffusione del libro: l'istituzione di un programma comunitario (Med-Trad) destinato a sostenere le traduzioni; l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla proprietà intellettuale; una serie di misure specifiche come l'apprendimento delle lingue e la formazione dei traduttori, l'incoraggiamento delle co-edizioni, l'aiuto alle biblioteche, etc.

Si tratta dunque di temi noti, la cui riaffermazione nel nuovo ambito euro-mediterraneo ha tuttavia un significato politico che non può essere sottovalutato. Occorre, peraltro, osservare che il Forum Civile sembra averli focalizzati in un'ottica di alta (per un foro della società «civile» forse sin troppo alta) complementarietà con un qualche supporto da parte degli Stati (controlli, legislazioni, sovvenzioni); inoltre, più come strumenti di recupero della pari dignità delle culture mediterranee (e perciò di riduzione della tensione) che non di recupero di un nucleo culturale comune, secondo la tesi sostenuta invece dal Rapporto «Med 2000» e nel presente Rapporto.

Quest'ultima osservazione ci introduce più direttamente all'interesse e alle politiche dell'Italia. Molte delle azioni appena ricordate possono essere condotte in un'ottica di recupero di una cultura condivisa come pure in un'ottica di allentamento delle tensioni. Una buona parte dei membri dell'UE non ha e non vede nulla di comune tra la

propria cultura e quella mediterranea se non risalendo ad un generico retaggio greco-giudaico-cristiano (ma non islamico). I membri latini dell'Unione posseggono invece una sostanziale sovrapposizione culturale con i paesi oltre il mare Mediterraneo e sono più immediatamente consapevoli delle importanti interazioni culturali transmediterranee che investono innanzitutto loro stessi ma poi anche gli altri paesi europei più a nord. L'obiettivo di rivalorizzare una cultura condivisa si presta ad informare di sé le politiche dei paesi latini, in particolare quella dell'Italia, ed a diventare un loro contributo specifico agli obiettivi più generali di stabilizzazione, sicurezza e cooperazione dell'insieme dell'Unione.

Ricreare il senso e l'immagine di una cultura mediterranea condivisa può essere dunque l'obiettivo di una serie di politiche mediterranee che l'Italia potrebbe perseguire onde dare un suo contributo specifico al Partenariato ed accrescere la propria visibilità nel Partenariato e nell'Unione. Quali politiche può l'Italia perseguire e quali misure attuare affinché il comune retaggio mediterraneo sia rivalutato?

Ponendo mente alle risorse e conoscenze specifiche di cui l'Italia dispone si possono suggerire quattro obiettivi: a) la valorizzazione e tutela del patrimonio monumentale, artistico e culturale che contraddistingue il bacino mediterraneo; b) lo sviluppo di programmi televisivi comuni centrati su tematiche mediterranee; c) l'informatizzazione dei fondi librari in lingua araba esistenti in Italia (e, se possibile, in Europa) e l'istituzione di un collegamento a due sensi con le biblioteche informatizzate esistenti nel mondo arabo; d) la valorizzazione simbolica di risorse storiche e culturali condivise, come quelle in Sicilia, mediante l'insediamento di istituzioni di insegnamento superiore o di addestramento professionale a dimensione euro-mediterranea.

a) La valorizzazione e tutela del retaggio culturale mediterraneo è stata l'oggetto di una prima azione conoscitiva organizzata nel quadro della Presidenza Italiana dell'UE⁴, azione che si è conclusa con una Conferenza ministeriale euro-mediterranea sul patrimonio culturale il 21-23 aprile 1996 a Bologna. Le indicazioni e le informazioni che sono emerse da questa conferenza sono state un'utile base per organizzare un'azione di seguito dopo la Presidenza, facendo di tale azione una vera e propria politica duratura nel tempo.

Tale politica, oltre a tradursi nella continuazione e nell'approfondimento del già largo contributo italiano alla valorizzazione e tutela del patrimonio culturale mediterraneo, dovrebbe soprattutto proporsi di creare e sostenere un centro (o dei centri) capace di evidenziare i nessi attraverso le diverse espressioni culturali e artistiche del Mediterraneo e poi irradiare l'immagine e la presenza di una cultura mediterranea condivisa. Va sottolineato che questo centro (o centri) non dovrebbe essere bilaterale (come, per esempio, l'Institut du Monde Arabe, che sviluppa le relazioni fra il mondo arabo e la Francia, o l'Istituto Italo-Latino-americano, che fa lo stesso lavoro nei rapporti fra l'Italia e l'America Latina). Esso dovrebbe avere una portata euro-mediterranea e preoccuparsi non solo di testimoniare l'esistenza di un immaginario culturale comune ma anche di renderne consapevoli, con apposite azioni di diffusione (mostre itineranti, video, pubblicazioni), le opinioni pubbliche del Partenariato.

Tali centri non dovrebbero essere individuati nelle università, che sono depositarie

degli elementi di base per costruire l'immaginario ma non sono attrezzate per svolgere un compito di diffusione e organizzazione che, del resto, non rientra nei loro compiti istituzionali. Il centro in questione dovrebbe essere ben collegato con le università ma avere una sua autonomia, un profilo istituzionale e organizzativo che gli consenta di svolgere la necessaria azione di gestione e diffusione.

In Italia, nel corso del 1995 sono emersi due Laboratori mediterranei, uno a Napoli nell'ambito della Fondazione Laboratorio Mediterraneo, e l'altro a Roma, nell'ambito del consorzio Unimed e del Forum Mediterraneo, entrambi autonomi ma ben connessi alle università, che assai probabilmente potrebbero prestarsi a realizzare la politica qui sostenuta⁵.

b) Strumento di particolare impatto per la creazione e la diffusione di un immaginario mediterraneo comune sono i *mass media*. (Per inciso, non c'è dubbio che la politica di rivalutazione e tutela del patrimonio culturale e artistico mediterraneo, di cui si è appena detto, deve trovare nei *mass media* una fondamentale sinergia.) L'Italia - facendo perno sulla Direzione della Pianificazione Strategica della Rai - ha già compiuto passi non trascurabili nel progettare una cooperazione mediterranea e nel procedere ad alcune prime interessanti realizzazioni. Il Mediterraneo è largamente incluso nella progettazione dei canali tematici. Si può inoltre ricordare che l'Italia partecipa all'Associazione fra i Gruppi Audiovisivi mediterranei e che questa Associazione prevede delle *partnerships* paritetiche fra

⁴ Mediante un convegno internazionale sulla «Valorizzazione del patrimonio culturale nell'area euro-mediterranea» articolato in tre *ateliers*: (1) Identità e conservazione del patrimonio culturale nel contesto euro-mediterraneo (Arles, 9-10 febbraio 1996); (2) Accessibilità al patrimonio culturale (Berlino, 23-24 febbraio); (3) Il patrimonio come fattore di sviluppo sostenibile (Amman, 22-23 marzo).

⁵ In Spagna il seguito del Forum Civile sarà probabilmente affidato all'Institut Català d'Estudis Mediterranis di Barcellona, lo stesso che ha organizzato il Forum Civil EuroMed (il che comporta che questo Istituto compia un vero e proprio salto di qualità).

TV nazionali per la realizzazione di nuove produzioni: una nuova co-produzione in corso riguarda un documentario su «Le memorie dell'acqua», il cui tema si muove esattamente nella direzione qui sottolineata di rafforzamento degli elementi culturali e ideologici comuni. Va infine ricordato che è già regolarmente trasmessa una rubrica «Mediterraneo», attualmente in onda su fasce di minore ascolto ma, in compenso, trasmessa anche in altri paesi mediterranei oltre che in Italia. Alla produzione di «Mediterraneo» sono associate altre TV mediterranee ed europee (TV Malta ed Euro-news) e ad essa stanno prendendo interesse quelle maghrebine. La redazione di «Mediterraneo», ospitata nella sede Rai di Palermo, si avvantaggia della partecipazione di redattori provenienti da diversi paesi della regione. Tutto ciò, non richiede dunque che di essere incoraggiato e moltiplicato.

c) L'Italia possiede importanti fondi librari in lingua araba: il fondo Giuseppe Caprotti alla Biblioteca Ambrosiana di Milano e il fondo Corsini della Fondazione Caetani all'Accademia dei Lincei. Accanto a questi due fondi di eccezionale rilevanza, esistono fondi comunque importanti presso gli istituti e i dipartimenti universitari di orientalistica, in particolare a La Sapienza e a Ca' Foscari, nonché all'Istituto per l'Oriente di Roma. Questi fondi potrebbero essere informatizzati. Tale azione sarebbe già da sola rilevante nella sfera delle misure destinate a ridurre la tensione culturale mediante l'elevazione del livello di riconoscimento dell'importanza culturale dell'altro. Essa potrebbe trasformarsi anche in una misura destinata a rafforzare l'identità culturale comune se fosse parimenti realizzato il collegamento informatico con altre biblioteche arabe, israeliane ed europee, simbolicamente trasformando la diaspora nel tempo e nello spazio di questo patrimonio culturale

dell'altro in una concreta unità transmediterranea di ricerca e risorse.

d) Nell'ambito della politica culturale, l'insegnamento e l'addestramento possono generalmente ricomprendersi fra le misure destinate a diminuire la tensione e favorire lo sviluppo economico. Insegnamento e addestramento possono tuttavia diventare anche una misura destinata a rafforzare l'identità comune se ad essi si accompagna un elemento simbolico, come nel caso dell'Università euro-araba di Granada, simbolicamente proiettata al recupero della comune cultura andalusa.

In Sicilia, dove peraltro già esistono istituzioni private euro-arabe prestigiose come l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (Isisc) di Siracusa, fondato e diretto dal professor Sherif Bassiouny, la localizzazione di un istituto euro-arabo pubblico di formazione potrebbe assolvere a detta funzione simbolica e contribuire perciò al rafforzamento dell'immaginario euro-mediterraneo. Non sembra che l'Università euro-araba di Granada riesca veramente a decollare. Comunque, per assicurarsi contro il rischio di duplicazioni, si potrebbe pensare ad un'istituzione di insegnamento superiore più specializzata (per es. un istituto superiore di sociologia del Mediterraneo intitolato a Ibn Khaldoun) oppure ad un istituto di addestramento professionale su un tema per il Mediterraneo importante come quello della gestione delle acque.

1.2. Alleviare le tensioni culturali

La tensione culturale che esiste oggi fra il nord e il sud del Mediterraneo (parte di una più generale tensione fra l'Occidente e il mondo arabo-musulmano del Nord Africa e dell'Asia sud-occidentale) è il risultato di una tensione politica irrisolta. Perciò, le politiche culturali occidentali sono di fatto

ancillari rispetto agli sforzi di risoluzione politica che nel frattempo vengono esperiti. In altri termini, le politiche culturali e l'affermazione della volontà di un dialogo culturale non possono ambire da sole a risolvere le tensioni culturali arabo-occidentali che passano attraverso il Mediterraneo, ma sono essenziali per alleviarle e facilitare così gli sforzi per raggiungere una composizione politica in cui il mondo arabo ritrovi la sicurezza di sé e della propria identità e il riconoscimento della propria grandezza e dignità, cui da tempo senza troppo successo anela. Le politiche volte ad alleviare la tensione culturale devono avere come finalità quella di provvedere questo riconoscimento e perciò assicurare gli arabi e il mondo arabo-musulmano.

Come deve essere congegnato il rapporto inter-culturale per portare a questo risultato di riconoscimento e assicurazione? Gli elementi essenziali sono due: a) in primo luogo, l'altro non deve essere oggetto né di un'acritica (o entusiastica) accettazione (l'atteggiamento del relativismo culturale) né di rigetto o di svalutazione (l'eurocentrismo), bensì di conoscenza: è solo il processo della conoscenza reciproca (l'informazione) che può portare al mutuo adattamento e, a più lunga distanza, all'integrazione nell'ambito di un modello pluralistico; b) in secondo luogo, il processo di conoscenza reciproca deve avvenire nel quadro del «buon governo» da parte delle comunità locali e delle altre entità civili (le associazioni, la scuola, etc.), buon governo che deve assicurare la libertà e la tolleranza sia come mezzo sia come fine.

Se si accettano queste premesse, è chiaro che mentre è il Partenariato ad avere assunto per conto dei membri dell'Unione la responsabilità di condurre politiche volte al rafforzamento della società civile e, quindi, del buon governo, il problema della reciproca conoscenza è, sì, anch'esso parte importante dell'azione che il Partenariato si

appresta a svolgere, ma ugualmente esige e consente un'azione più diffusa e localizzata, nel cui ambito gli apporti specifici e bilaterali non solo non possono mancare ma sono per contro destinati ad avere un rilevante peso specifico ed una funzione essenziale.

Ora, tutte le politiche ricordate in precedenza - quando si sono riportate le conclusioni vuoi del Rapporto «Med-2000» vuoi delle Commissioni che hanno lavorato nell'ambito del Forum Civile di Barcellona - sono ovviamente adeguate allo scopo di assicurare e riconoscere l'altro, poiché sono specificamente destinate a migliorare la reciproca conoscenza. Anche talune delle politiche in precedenza menzionate in questo Rapporto come misure destinate a rafforzare la consapevolezza di un comune retaggio mediterraneo contengono aspetti rilevanti per la reciproca conoscenza e quindi per la realizzazione dell'obiettivo di alleviare la tensione culturale.

Su quali fra queste azioni può l'Italia far convenientemente cadere l'accento? Senza nulla togliere alla validità del repertorio di azioni già ricordato, si possono qui menzionare due politiche: a) l'approfondimento dei problemi e delle politiche di inter-culturalità nella scuola; b) l'instaurazione di un incontro euro-arabo ricorrente, diretto ad approfondire temi culturali di comune interesse, affidato a personalità e/o istituzioni con forte valore simbolico e sicuro prestigio.

a) Trovandosi ad accogliere i figli degli immigrati, la scuola è già da tempo in prima linea sul terreno del contatto culturale e sempre più lo sarà. In molte università italiane (ed europee), per esempio in quella di Cosenza, le tematiche del rapporto inter-culturale sono studiate. Alcune fondazioni, come quella della Cariplo, hanno posto l'inter-culturalità fra i loro obiettivi principali. Inoltre, le stesse associazioni degli insegnanti si misurano sempre più di fre-

quente con questa problematica (per esempio, la sezione italiana dell'Aede, Association Européenne Des Enseignants). Per condurre un'iniziativa in questo campo, occorrerebbe innanzitutto fornire un'occasione o delle occasioni ricorrenti di aggregazione (convegni, corsi di aggiornamento, etc.) e, soprattutto, incoraggiare l'organizzazione di una sistematica interazione con chi sull'altra sponda si occupa dei problemi dell'inter-culturalità.

Nella prospettiva di un allentamento della tensione culturale, il rafforzamento della comprensione analitica e delle conseguenti azioni in tema di inter-culturalità nel quadro dell'insegnamento scolastico ha una portata fondamentale. Tale politica aggredisce il problema alla radice e in una prospettiva di lungo termine. L'associazione sistematica dell'«altro» alla politica stessa è, inoltre, un aspetto cruciale, che vale a moltiplicarne i benefici.

b) Nell'esperienza fatta finora in tema di incontri e di dialogo culturale hanno prevalso due formati: quello religioso e quello intergovernativo. Il quadro intergovernativo (che, sotto l'egida del Dialogo Euro-Arabo, ha conosciuto numerose iniziative) non si è rivelato fecondo, probabilmente a causa della sua generalità e omnicomprensività, e non ha avuto impatto sull'opinione pubblica. Il dialogo inter-religioso è da tempo condotto dalle chiese e dalle altre organizzazioni ufficiali religiose e teologiche con risultati limitati, comunque apprezzabili, ma ancora una volta con scarso impatto sull'opinione pubblica⁶. Non sembra che esistano, invece, iniziative private,

simili, per esempio, agli incontri organizzati ad Erice dal professor Zichichi. Per l'opinione pubblica europea ed araba la dimostrazione che scienziati delle due parti affrontino temi «moderni», legati alla scienza, alla società, alla tecnologia è più importante e stimolante che non la riflessione sulla comune ascendenza abramitica. Un'iniziativa prestigiosa di dialogo «laico», volta a dimostrare concretamente che il mondo islamico è portatore di eredità scientifiche rilevanti e in grado di colloquiare positivamente con la comunità scientifica europea, avrebbe un grande valore simbolico e contribuirebbe certamente ad allentare la tensione culturale in atto. Essa dovrebbe essere affidata a una personalità, a un gruppo di personalità significative o ad istituzioni accademiche o universitarie ed essere condizionata ad uno sforzo di diffusione attraverso i *mass media*.

2. Cooperazione e regionalizzazione economica

Il Partenariato euro-mediterraneo è fondato su un progetto di cooperazione economica ambizioso e innovativo. L'obiettivo è quello di liberalizzare le economie a sud del Mediterraneo, a partire da una situazione assai arretrata e squilibrata, e porre le premesse di un «regionalismo» euro-mediterraneo, inserito nella più ampia tendenza alla globalizzazione del sistema economico internazionale attuale. Rispetto a questo progetto che ruolo può svolgere e che interessi deve difendere l'Italia?

Nelle relazioni commerciali con i paesi del

⁶ Anche l'Unione Europea, attraverso la Forward Studies Unit della Commissione, conduce iniziative di incontri inter-religiosi e naturalmente si danno in questo campo numerose iniziative non ufficiali (generalmente risalenti ad ambienti religiosi). Occorre sottolineare che l'incontro delle tre religioni, al di là di comuni approcci sul terreno della *pietas* e su quello della sensibilità sociale, approcci irenici o umanitari, ha per motivi intrinseci prospettive teologiche nulle: vedi Franco Cardini, *Noi e l'Islam. Un incontro possibile?*, Laterza, Bari, 1994, pp. 105-107, e Lucetta Scaraffia, *Rinnegati. Per una storia dell'identità occidentale*, Laterza, Bari, 1993, pp. 50 e ss.

Mediterraneo non membri dell'Unione (Pmn) il punto di forza dell'Italia, rispetto agli altri grandi paesi industriali, è l'equilibrio tra Maghreb e Vicino Oriente. La Francia, come la Spagna, è orientata in misura preponderante verso il Maghreb mentre Germania, Gran Bretagna, Giappone e Stati Uniti sono orientati in maniera prevalente verso il Vicino Oriente; l'Italia è invece un partner commerciale rilevante in tutta l'area. Il settore esportatore italiano, inoltre, ha dimostrato anche una notevole capacità di spostarsi rapidamente sui diversi mercati in relazione alla domanda da essi espressa (cfr. cap. 4).

Alla forza dei nostri rapporti commerciali non corrisponde, tuttavia, un'analogia forza della nostra presenza nella regione come investitori. La svalutazione della lira, che ha sorretto il nostro commercio estero (permettendogli di svilupparsi nonostante il declino dei sostegni pubblici, come gli aiuti legati o le garanzie Sace), ha infatti frenato gli investimenti italiani all'estero e, in particolare, la cooperazione industriale nella forma delle operazioni di perfezionamento passivo (la delocalizzazione di parti dei processi di produzione), che sono fortemente sensibili ai fattori valutari. Il fatto che, nonostante la svalutazione della lira, le operazioni di perfezionamento passivo effettuate da imprese italiane nel Maghreb (soprattutto in Tunisia e Marocco) non si siano interrotte è un indizio delle potenzialità per l'Italia di questo tipo di cooperazione industriale che, nel caso di rafforzamento della liberalizzazione economica, potrebbe estendersi al resto dei Pmn.

Queste potenzialità - non meno di quelle provenienti dalla precedenza data ai beni capitali (largamente presenti nelle esportazioni italiane verso il Mediterraneo) nello smantellamento tariffario che i Pmn dovranno effettuare - vanno valutate a fronte dei rischi di un'accresciuta penetrazione dei Pmn mediterranei sul mercato europeo

nel quadro del Partenariato.

Tali rischi sono per l'Italia, tuttavia, sostanzialmente contenuti sebbene, essendo concentrati in settori molto limitati (ad esempio, la produzione di olio d'oliva), possano suscitare forti opposizioni a livello locale. Nella forma attuale degli accordi euro-mediterranei (dove le concessioni europee in materia agricola sono molto modeste) questi rischi sembrano comunque sotto controllo.

I rischi sociali determinati dalla delocalizzazione nel Maghreb di attività produttive prima svolte in Italia sono anch'essi concentrati, settorialmente e geograficamente, e quindi possono avere una rilevante visibilità sociale. Tuttavia, la delocalizzazione verso il Maghreb (e, in futuro, verso l'intero Mediterraneo in via di sviluppo) rimane (e sembra destinata a rimanere) a livelli contenuti rispetto a quella che si dirige verso i Peco e i paesi asiatici; sembra quindi difficile che essa possa costituire un rischio sociale rilevante.

Il problema della visibilità sociale degli effetti del Partenariato euro-mediterraneo sui paesi UE è comunque di difficile soluzione. I vantaggi che il settore industriale italiano (e, in generale, europeo) può trarre dal Partenariato - in termini di riduzione dei costi e di accresciuta domanda proveniente dai Pmn - sono scarsamente visibili sul piano sociale e poco percepiti dalla classe imprenditoriale italiana. La scarsa visibilità dei vantaggi del Partenariato ha indotto la Commissione europea a promuoverlo come risposta alle minacce provenienti dal Sud (pressioni migratorie, terrorismo, instabilità politica, etc.) piuttosto che come una potenziale fonte di benefici economici per l'UE. Tuttavia, l'insistenza sulle minacce (e, in particolare sull'instabilità politica nei Pmn) ha l'effetto perverso di scoraggiare gli investitori europei, riducendo quindi le potenzialità economiche del Partenariato. Sembra perciò necessario uno sforzo di

informazione per rendere visibili i vantaggi del Partenariato con i Pmn. Questo sforzo potrebbe ampliare la percezione nel pubblico italiano (ed europeo) delle potenzialità economiche del Partenariato euro-mediterraneo. Si potrebbe allora acquisire anche una maggiore percezione del fatto che, in prospettiva, la delocalizzazione e l'aumento delle esportazioni agricole dei Pmn presentano meno rischi per l'Italia (e l'Europa) del gradualismo che è stato adottato nelle precedenti politiche europee verso il Mediterraneo per la liberalizzazione commerciale e per l'estensione della cooperazione economica euro-mediterranea ai servizi e ad altri settori.

Il gradualismo non solo riduce i benefici delle riforme economiche in termini di crescita dei Pmn ma costituisce un'opportunità mancata per i paesi europei, che vengono incentivati dai finanziamenti europei a cooperare con un'area meno efficiente di altre («importando» quindi inefficienza) e che incontrano ostacoli nella penetrazione di settori importanti quali i servizi. È perciò interesse europeo, e italiano, che il Partenariato euro-mediterraneo sia esteso a tutta l'area e migliorato qualitativamente.

Sulla base di queste considerazioni l'interesse italiano a una maggior visibilità dell'opportunità che il Partenariato costituisce e ad un minor gradualismo, sia quantitativo che qualitativo, nel processo di liberalizzazione e regionalizzazione euro-mediterranea potrebbe trovare espressione nelle cinque politiche qui di seguito indicate:

a) l'accelerazione dello smantellamento tariffario e la definizione di una qualche forma di coordinamento tra la liberalizzazione verso l'UE e quella verso il resto del mondo;

b) una maggiore estensione delle intese relative ai servizi e al diritto di stabilimento. Le preoccupazioni europee a riguardo

del flusso migratorio che potrebbe derivare da concessioni reciproche in queste materie sono giustificate ma non devono bloccare l'apertura in questo campo. Anche senza la reciprocità, l'apertura all'estero del settore dei servizi offre benefici ai Pmn. Una maggiore efficienza dei servizi (e la concorrenza nel settore dei servizi richiede molto spesso il diritto di stabilimento) è infatti fondamentale per accrescere la competitività internazionale dei Pmn; inoltre, lo sviluppo del settore dei servizi (che sarebbe stimolato dall'ingresso di operatori internazionali) potrebbe agevolare l'assorbimento di quella forza di lavoro qualificata (o, quanto meno, con buona scolarizzazione) che in molti paesi dell'area è oggi largamente disoccupata e alimenta le tensioni politiche;

c) l'estensione a tutti i paesi mediterranei della cumulabilità delle norme d'origine e, dunque, l'incentivazione degli accordi commerciali tra i Pmn della regione (un tema implicito nella Dichiarazione di Barcellona, ma che andrebbe precisato nei singoli accordi di associazione);

d) l'ampliamento delle garanzie sui movimenti di capitali. Questo punto è particolarmente significativo data l'ampiezza dei capitali privati detenuti all'estero e che potrebbero essere rimpatriati se i Pmn fornissero le garanzie necessarie, oltre ad assicurare un ambiente economico favorevole;

e) per quanto attiene la cooperazione finanziaria, sono raccomandabili la formalizzazione della condizionalità dei finanziamenti al progresso delle riforme economiche (con un'eventuale valutazione autonoma dell'UE di questi progressi, senza una delega totale al Fmi) e l'utilizzo molto intenso dell'assistenza tecnica, in particolare per quanto riguarda le procedure di armonizzazione (standard qualitativi, certificazioni, etc.).

3. Cooperazione politica e di sicurezza

Dopo il lungo dibattito aperto dal crollo del muro di Berlino, l'Unione Europea ha infine tracciato la linea che definisce la sua identità nominando i possibili candidati all'adesione. Dalla parte del Mediterraneo solo Malta e Cipro sono considerati possibili candidati. Questa decisione, apparentemente del tutto ovvia e giustificata, obbliga gli esclusi - nel Mediterraneo come pure nell'Eurasia - ad accentuare la propria diversità. Essa rallenta od ostacola il lento processo di convergenza nel secolarismo e nella modernità di larghi strati sociali e intellettuali del mondo arabo, turco e musulmano prossimo all'Europa. Si tratta di una decisione destinata a subdolamente accrescere le tensioni culturali e provocare quindi difficoltà nelle relazioni politiche.

Per contenere l'effetto di tensione e conflitto che il *limes* così tracciato tende a provocare, è necessario che l'Unione nel momento stesso in cui così perentoriamente s'identifica sappia anche sviluppare forme più avanzate e incisive di dialogo culturale, economico e politico. Abbiamo considerato gli aspetti culturali ed economici, ma le relative politiche potrebbero essere gravemente indebolite dall'assenza di un'adeguata cooperazione politica, istituzionale e di sicurezza, poiché quest'assenza frustrerebbe l'obiettivo di «entrare in Europa» che - come è detto nel cap. 3 - i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo si sono posti nell'atto di aderire al Partenariato.

L'Italia, sin dall'epoca del sostegno da essa dato all'inserimento della «Dichiarazione sul Mediterraneo» nell'Atto di Helsinki in ambito Csce, è sempre stata consapevole di questo problema e un rafforzamento della cooperazione politica ora esplicitamente prevista dal Partenariato potrebbe essere una politica a coronamento delle altre politiche mediterranee di cui si è detto nelle sezioni precedenti. La cooperazione politica prevista nella Di-

chiarazione di Barcellona appare in effetti piuttosto limitata e generica. Essa consiste in un Comitato di alti funzionari, composto dai dodici paesi partner dell'UE e, per conto di quest'ultima, dalla troika (ma la prima riunione all'inizio dell'aprile 1996 comprenderà tutti i paesi dell'UE). Questo Comitato - secondo il Programma di Lavoro che lo contempla - procederà a «un dialogo politico per determinare i mezzi più appropriati per tradurre in pratica i principi della Dichiarazione di Barcellona» e riferirà ai ministri degli Esteri che periodicamente si riuniranno per sorvegliare l'applicazione della Dichiarazione e definire le azioni necessarie a realizzarla. A differenza della cooperazione politica con i paesi centro-europei, la cooperazione politica mediterranea non si riferisce in nessun modo alle tematiche dello sviluppo e del futuro dell'Unione e, di conseguenza, ai grandi temi della cooperazione e sicurezza internazionale.

Il Rapporto «Med-2000» preconizzava una qualche forma di aggancio fra cooperazione politica europea e mediterranea che non ha però trovato realizzazione né nel Forum mediterraneo né nel Partenariato euro-mediterraneo. Tutto sommato, si ripete in altra forma la messa a margine che è sempre esistita in ambito Csce e che, malgrado le dichiarazioni apparentemente più stringenti del Documento di Budapest, si riproducono nell'Osce.

Non c'è dubbio che qualsiasi tentativo di approfondimento della cooperazione politica mediterranea troverà resistenze. Comunque, il governo italiano ha tre strade davanti a sé: a) sviluppare pragmaticamente, caso per caso, un appoggio all'approfondimento comune di specifici temi politici, senza toccare l'architettura minimale di cooperazione politica che esiste nell'ambito del processo di Barcellona; b) puntare ad un approfondimento di detta architettura; c) puntare allo sviluppo di una cooperazione politica nel quadro Nato, secondo le linee

della proposta di Partnership for Mediterranean lanciata dal ministro italiano della Difesa alla riunione Nato di Williamsburg (5-6 ottobre 1995)⁷, più dedicata ai temi della sicurezza militare, lasciando le questioni più squisitamente politiche e di sicurezza non militare al Partenariato.

Ci sono evidenti elementi di sovrapposizione fra il Comitato Euro-Mediterraneo del processo di Barcellona, la Partnership for Mediterranean e il Dialogo Mediterraneo dell'Ueo. Questi elementi, d'altra parte, sono da dirimere comunque, cioè non sono inerenti alla politica italiana ma all'intero processo mediterraneo così come si sta sviluppando, in bilico fra *interlocking* e *interblocking* (a livello transatlantico ed europeo ancor prima che mediterraneo).

Accanto alla linea generale di cooperazione politica e istituzionale appena tracciata, se ne può sottolineare una più specifica. Va, infatti, ricordato che il Programma di Lavoro annesso alla Dichiarazione di Barcellona, nel delineare il Partenariato politico e di sicurezza, assegna un ruolo agli istituti di politica estera della regione euro-mediterranea, che «saranno incoraggiati a formare una rete di cooperazione più intensa». La Commissione ha inserito questo obiettivo nel Programma avendo in mente la Mediterranean Study Commission (MeSCo), cioè la rete di istituti mediterranei stabilita a Roma per iniziativa dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) nel febbraio 1994. Nella sessione annuale della MeSCo (Lisbona 7-8 giugno 1996), la rete si è trasformata in Euro-MeSCo, onde includere gli istituti del Nord Europa e conformarsi al formato del

Partenariato. La Euro-MeSCo, con l'appoggio della Commissione, ha formato due commissioni di studio, una sui problemi di cooperazione politica a Lisbona, presso l'Istituto portoghese (Ieei) e l'altra sui problemi di gestione delle crisi, controllo degli armamenti e misure di fiducia a Roma, presso lo Iai. Il governo italiano potrebbe avere un interesse, sia sotto il profilo politico sia sotto quello culturale, a radicare a Roma la Euro-MeSCo fornendo un qualche sostegno al suo Segretariato. Attualmente tale Segretariato ruota fra i membri con risultati di scarsa efficacia e, perciò, la tendenza che prevale nella Euro-MeSCo è verso una sua stabilizzazione (posto che siano disponibili le risorse e che qualcuno si candidi apportando qualche risorsa).

Perciò, l'interesse a una maggiore visibilità e specificità nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo e della politica mediterranea potrebbe trovare espressione a livello politico: a) in un'azione volta ad esaltare il valore della cooperazione politica mediterranea, cercando di agganciarla quanto più possibile alla Pesc, e b) in un supporto alla rete degli istituti mediterranei di politica estera e sicurezza, istituti che certamente costituiscono un importante fattore di approfondimento intellettuale e disseminazione sociale della cooperazione internazionale nella regione.

Com'è noto, lo sviluppo della cooperazione politica e delle istituzioni nell'ambito del Partenariato dovrà in concreto cimentarsi nella realizzazione di uno spazio comune di pace e di stabilità. Sebbene in modo poco sistematico⁸ e assai generale, la Dichiarazione

⁷ Cfr. *Atlantic News*, 6 ottobre 1995, pp. 1-2.

⁸ In particolare è di dubbio e troppo generico uso il termine CBMs (o CSBMs), alla luce del fatto che le tre generazioni di CBMs avvicendatesi nel corso della storia della Cscce, sono state superate dal cambiamento del contesto di sicurezza (prevalentemente non più legato a fattori militari). Si veda, per es., Hans Günter Brauch, «Confidence (and Security) Building Measures: Lessons from the Cscce Experience for the Western Mediterranean», in Antonio Marquina and Hans Günter Brauch (eds.), *Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean. Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance*, Unisci, Papers n. 1, (Madrid), 1994, pp. 185-228, il quale propone una serie di altre definizioni fra cui, particolarmente appropriata al contesto della prevenzione, «Furthering Exchange Measures».

zione di Barcellona prevede di istituire misure di *crisis management e crisis avoidance*, nella forma di CBMs, provvedimenti contro la proliferazione, misure per il controllo degli armamenti e per la costituzione di zone libere da armamenti. Soprattutto, prevede misure di *crisis prevention*. Dice la Dichiarazione che le Parti considereranno le misure pratiche atte a:

«Promote conditions likely to develop good neighbourly relations among themselves and support processes aimed at stability, security, prosperity and regional and sub-regional cooperation; - consider any confidence and security-building measures that could be taken between the parties with a view to the creation of an "area of peace and stability in the Mediterranean", including the long term possibility of establishing a Euro-Mediterranean pact to that end».

Dall'andamento dei lavori preparatori della Conferenza e dalla Conferenza stessa è emerso chiaramente che la prevenzione delle crisi sarà lo strumento privilegiato della zona di pace e stabilità euro-mediterranea. L'ampia dimensione di cooperazione economica e finanziaria del Partenariato è da considerare come parte di questo sforzo di prevenzione delle crisi. Tuttavia, il Partenariato dovrà essere corredato di misure più specifiche, definite come abbiamo appena visto «CSBMs», le quali nel tempo dovrebbero portare ad un «patto euro-mediterraneo» più o meno modellato sul «patto di stabilità» inserito per iniziativa dell'UE nella Csce/Osce⁹. Quali misure (CSBMs) potrebbe sostenere l'Italia nel contribuire a formare quello che sarà il patto euro-mediterraneo?

L'identificazione di CSBMs in un mondo di rischi sociali, economici e culturali è assai più complicata che nel mondo Csce di

dure e precise minacce militari nel quale queste misure sono nate. È anche più complicata che nel mondo dell'Osce, dove pure predomina la prevenzione delle crisi, ma che a differenza di quello mediterraneo è legato da forti solidarietà politiche che facilitano l'individuazione di terreni comuni su cui imbastire le misure di fiducia e sicurezza reputate necessarie. Nel mondo mediterraneo sarà difficile che un paese arabo o che Israele si convinca a una gestione comune di interessi relativi a una minoranza, come i paesi baltici e quelli centro-europei hanno fatto in sede Osce. Il «patto» politico sottostante al Partenariato deve considerarsi ancora in via di sperimentazione. I margini di azione che esso concederà non sono ancora noti. Per il momento è abbastanza chiaro che i margini di fattibilità di CSBMs a carattere politico è tanto limitato quanto relativamente ampio è invece quello delle misure di cooperazione economica. Fra le misure politiche e quelle economiche, il margine delle possibili CBMs afferenti il terreno militare è, per parte sua, forse più ampio di quanto possa fare credere la deludente esperienza condotta nel quadro del Dialogo Mediterraneo dell'Ueo.

In considerazione della natura del problema, una lista soddisfacente di misure può emergere solo nell'ambito di una cooperazione politica che nel tempo si sviluppi - come abbiamo più sopra auspicato - in modo adeguato. Tuttavia, si possono dare alcune indicazioni di massima. L'Italia è senza dubbio in grado di perseguire ed è interessata a tre tipi di misure: a) lo sviluppo delle grandi reti infrastrutturali, più nel settore dell'energia e dei trasporti che in quello dell'acqua (settore quest'ultimo che è peraltro destinato a svolgere un ruolo chiave nel quadro della prevenzione euro-

⁹ L'espressione «patto di stabilità» è apparsa troppo impegnativa ai negoziatori della Dichiarazione; altre definizioni scartate sono quella di «Carta», proposta dalla Commissione, e quella di «Codice di condotta», proposta dalla Spagna.

mediterranea delle crisi); b) lo sviluppo di comportamenti cooperativi alle frontiere, sia dal punto di vista della polizia che dal punto di vista doganale; c) lo sviluppo di vere e proprie CBMs, specialmente dirette alla trasparenza, nel campo militare.

a) La pace nel Vicino Oriente e la progressiva istituzione della zona di libero scambio dovrebbero permettere di congiungere con grandi infrastrutture i paesi della sponda sud del Mediterraneo, attualmente del tutto segmentati. La nascita di grandi infrastrutture, siano esse strade che acquedotti o gasdotti, è un potente fattore di integrazione funzionale. Il Rapporto «Med-2000» aveva già individuato nella realizzazione di una grande rete energetica sulla sponda sud un elemento essenziale di crescita e pacificazione. L'Italia ha forti capacità in questo settore e perciò, come già accade nel quadro arabo-israeliano con l'oleodotto dell'Eni fra Egitto e Israele, lo sviluppo delle infrastrutture potrebbe costituire un terreno che coniuga interessi politici ed economici.

b) Per motivi diversi la gestione delle frontiere sarà un tema chiave per il successo del Partenariato. Quest'ultimo avvicina due aree con abitudini e comportamenti assai diversi nella gestione delle frontiere: all'ormai prolungata cooperazione fra i paesi europei in tema doganale si contrappone una situazione fra i paesi mediterranei e fra questi e quelli europei assai meno cooperativa. Soprattutto, accanto al trattamento di frontiera delle merci, le correnti di immigrazione in Europa e le politiche di controllo che ancora per lungo tempo i paesi europei vorranno mettere in pratica richiedono una sofisticazione delle procedure e un incremento della cooperazione alle frontiere fra i personali addetti. In assenza di questa cooperazione, risentimenti personali e disfunzioni materiali si ripercuoteranno

negativamente sull'insieme del Partenariato. Di qui la necessità di provvedere un addestramento comune e la massima familiarizzazione possibile fra i corpi di polizia e di dogana che gestiranno le frontiere nord-sud (e sud-sud) nell'area del Partenariato. Si tratta di un interesse generale, ma è anche evidente che l'Italia per motivi geografici si troverà ad assolvere compiti particolarmente rilevanti in questo settore.

c) Infine, occorre considerare che nei rapporti militari fra i paesi europei e quelli mediterranei non esistono minacce ma esistono forse, a causa della scarsa informazione e della scarsa omogeneità di pensiero e riflessione strategica, anche più sospetti di quanti non ne esistessero nel contesto Est-Ovest. Si conferma a questo proposito l'utilità di un'accresciuta cooperazione fra gli istituti privati che studiano le relazioni internazionali e i problemi della sicurezza internazionale. Tuttavia, specialmente nei confronti delle opinioni pubbliche arabe, è necessario compiere uno sforzo di informazione anche più intenso e sistematico a livello di governi, onde non cessare di fare chiarezza sugli scopi non aggressivi delle trasformazioni che negli anni novanta hanno cominciato ad essere apportate alle alleanze militari europee e occidentali, dalle Combined Joint task Forces in ambito Nato, alla cooperazione triangolare fra Francia, Italia e Spagna nel Mediterraneo occidentale, all'istituzione di Euromarfor e Eurofor nell'Ueo e della *standing naval force* mediterranea nella Nato. Tutto ciò è interpretato nel mondo arabo come un rischio o una minaccia verso l'integrità e l'indipendenza nazionale. Il successo di Ifor in Bosnia potrebbe cominciare a cambiare questa percezione. Comunque è chiaro che l'istituzione di misure di «trasparenza» in questo settore ricade senza dubbio fra i maggiori compiti della diplomazia pre-

ventiva del Partenariato e che dalla sua «prima linea» l'Italia è specialmente interessata a tale trasparenza.

4. Sommario delle conclusioni della ricerca

Il modello di stabilità adottato dall'Unione Europea nella Conferenza di Barcellona del novembre 1995 - il Partenariato euro-mediterraneo - costituisce ormai l'imprescindibile quadro di riferimento nel quale l'Italia con le sue politiche mediterranee ha interesse ad affermare una sua specifica visibilità. L'esame degli interessi generali dell'Italia nell'area mediterranea conduce a identificare, in relazione al quadro del Partenariato, tre aree di più particolari interessi da perseguire: a) l'interesse a svolgere un ruolo specifico e significativo nelle politiche destinate ad allentare la tensione culturale che oggi contrassegna i rapporti mediterranei; b) l'interesse a un rapido successo della zona di libero scambio, come veicolo principale per l'avvio della crescita economica dei paesi mediterranei non membri dell'Unione; c) l'interesse ad un approfondimento della cooperazione politica, delle istituzioni e della zona di pace e stabilità mediterranea prevista dal Partenariato.

Nel quadro culturale, cui viene annessa dal Rapporto particolare rilevanza, la rivalorizzazione delle radici comuni e l'allentamento della tensione culturale in atto appaiono come le due dimensioni possibili della politica verso il Mediterraneo. In particolare, l'obiettivo di rivalorizzare una cultura mediterranea condivisa può diventare un contributo specifico della politica dell'Italia (e dei paesi latini) particolarmente idoneo ad accrescere la sua visibilità nel Partenariato e nell'Unione.

Nell'ambito di queste linee generali di politica, sono raccomandate le seguenti più specifiche azioni:

— In tema di recupero della cultura mediterranea condivisa:

- a) la valorizzazione e tutela del patrimonio monumentale, artistico e culturale che contraddistingue il bacino mediterraneo, soprattutto mediante la creazione e il sostegno di un centro (o di centri) capace di evidenziare i nessi fra le diverse espressioni culturali e artistiche del Mediterraneo e poi irradiare l'immagine e la presenza di una cultura mediterranea condivisa;
- b) lo sviluppo di programmi televisivi comuni centrati su tematiche mediterranee;
- c) l'informatizzazione dei fondi librari in lingua araba esistenti in Italia (e, se possibile, in Europa) e l'istituzione di un collegamento a due sensi con le biblioteche informatizzate esistenti nel mondo arabo;
- d) la valorizzazione simbolica di risorse storiche e culturali condivise, come quelle in Sicilia, mediante l'insediamento di istituzioni di insegnamento superiore o di addestramento professionale a dimensione euro-mediterranea.

— In tema di allentamento della tensione culturale esistente:

- a) l'approfondimento dei problemi e delle politiche di inter-culturalità nella scuola;
- b) l'instaurazione di un incontro euro-arabo ricorrente, diretto ad approfondire temi culturali di comune interesse, affidato a personalità e/o istituzioni con forte valore simbolico e sicuro prestigio.

Nel campo della cooperazione economica, esiste un preminente interesse italiano a una maggior visibilità dell'opportunità di crescita economica che il Partenariato costituisce nonché ad un minor gradualismo, sia quantitativo che qualitativo, nel processo di liberalizzazione e regionalizzazione euro-mediterraneo. Tale interesse può trovare espressione nelle cinque politiche qui di seguito indicate: a) l'accelerazione dello smantellamento tariffario e la definizione di una qualche forma

di coordinamento tra la liberalizzazione verso l'Unione e quella verso il resto del mondo;

b) una maggiore estensione delle intese relative ai servizi e al diritto di stabilimento;

c) l'estensione a tutti i paesi mediterranei della cumulabilità delle norme d'origine e, dunque, l'incentivazione degli accordi commerciali tra i paesi mediterranei non membri dell'Unione della regione;

d) l'ampliamento delle garanzie sui movimenti di capitali;

e) la formalizzazione, nel quadro della cooperazione finanziaria, della condizionalità dei finanziamenti al progresso delle riforme economiche (con una significativa autonomia da parte dell'Unione rispetto alle organizzazioni economiche internazionali nella valutazione dei progressi) e l'utilizzo molto intenso dell'assistenza tecnica, in particolare per quanto riguarda le procedure di armonizzazione (standard qualitativi, certificazioni, etc.).

Infine, per quanto riguarda la tematica della cooperazione politica, delle istituzioni e del-

la zona di pace e stabilità nei rapporti mediterranei, l'interesse italiano a una maggiore visibilità e specificità nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo e della politica mediterranea può trovare espressione:

a) in un'azione volta ad esaltare il valore della cooperazione politica mediterranea, cercando di agganciarla quanto più possibile alla Pesc;

b) in un supporto alla rete degli istituti mediterranei di politica estera e sicurezza (Euro-MeSCo) onde far meglio emergere il contributo della società civile nell'analisi dei problemi di stabilità, sicurezza e cooperazione in ambito euro-mediterraneo;

c) in uno sviluppo delle grandi reti infrastrutturali, specialmente nel settore dell'energia e dei trasporti (ma anche in quello dell'acqua);

d) in uno sviluppo di comportamenti cooperativi alle frontiere, sia dal punto di vista della polizia che dal punto di vista doganale;

e) in uno sviluppo di vere e proprie CBMs, specialmente dirette alla trasparenza, nel campo militare.

2. Gli interessi italiani nel Mediterraneo

GIUSEPPE CUCCHI

1. Identità europea e ruolo mediterraneo

È accettato comunemente, al punto tale che quasi non viene più posto in discussione, come la politica estera nazionale abbia sempre avuto due anime.

La prima, che era europea e continentale, investiva prioritariamente il Nord della penisola. Per questa politica il Centro Europa, zona difficilmente definibile e delimitabile con precisione e chiarezza ma che comunque l'immaginario collettivo identificava pressoché costantemente con la Germania, rimaneva il maggiore dei punti di riferimento. Costituiva altresì il modello da seguire in alcuni settori fondamentali, come l'economia, la scienza, la tecnica. A volte persino la cultura.

La seconda anima della nostra politica estera era invece quella mediterranea. Aperta ai problemi del bacino marittimo, e quindi particolarmente sensibile ai mutamenti di situazione nei Balcani e nella sua sponda araba, dal Medio-Oriente all'Africa del Nord.

Nella tradizione nazionale questa opzione mediterranea calamitava pressoché integralmente con il Centro ed il Sud del paese, cioè la componente peninsulare del territorio. Una regola che ha iniziato a mutare soltanto nel corso dell'ultimo decennio, allorché il progressivo sviluppo industriale delle Marche e dell'Abruzzo ha finito con l'orientare anche queste regioni verso i mercati del Centro Europa.

La coesistenza delle due diverse anime, spesso in disaccordo fra loro su problemi o

scelte di importanza fondamentale, innescava una dialettica continua, facendo sì che la nostra politica estera potesse configurarsi quale la risultante delle forze contrapposte. A seconda del momentaneo prevalere dell'una sull'altra, l'Italia poteva quindi essere temporaneamente identificata come un paese «essenzialmente europeo». Salvo poi trasformarsi, in un tempo relativamente breve e per motivi difficilmente percepibili ed apprezzabili da parte di osservatori esterni, in un paese «essenzialmente mediterraneo».

Duplicità di natura, e duplicità di opzione, che si configuravano altresì come difficoltà maggiori allorché eravamo costretti a schierarci e dovevamo scegliere fra appoggiare la potenza che dominava in Europa o sostenere quella imperante in Mediterraneo. In un certo senso i nostri momenti d'oro sono stati così i periodi in cui entrambe le aree sono rimaste sotto il controllo politico del medesimo protagonista. Si tratta di quanto è avvenuto in tutto il periodo bipolare in cui gli Stati Uniti dominavano in entrambi gli scacchieri. La scelta era allora degradata ad un livello inferiore, riguardava cioè la reale portata della autonomia di cui ritenevamo opportuno disporre nei differenti settori.

Essa risultava di norma più pronunciata in Mediterraneo di quanto non fosse nel Centro Europa, ove la costante immanenza del confronto Est-Ovest lasciava ben poco margine alle iniziative individuali delle medie e delle piccole potenze.

Pur nella unicità del nostro punto di riferi-

mento - gli Stati Uniti in entrambi gli scacchieri - la nostra politica rimaneva così duplice.

Una caratteristica trasformatasi negli anni in una istituzionalizzata costante, al punto tale che particolari settori della Amministrazione italiana avevano finito col considerarsi pressoché permanentemente come i depositari, e l'espressione, dell'una o dell'altra delle componenti.

Il Ministero degli Affari Esteri si identificava così con la tendenza mediterranea, arabeggiante, terzomondista. Quello della Difesa preferiva invece orientarsi con decisione verso l'Europa, vista però sempre in una logica che oltre che europea era anche atlantica. Fra i due si insediava a livello superiore, e con compiti di mediazione ed arbitrato, il Presidente del Consiglio, che finiva con l'essere l'ultimo responsabile della scelta. Una scelta che risultava conseguentemente orientata, di volta in volta, in diverse ed opposte direzioni.

Si trattò di una politica che fu praticata con abilità e vigore soprattutto ai tempi della triade Andreotti/Spadolini/Craxi, ma che proprio in quel periodo evidenziò chiaramente i propri limiti allorché la gravissima crisi dell'Achille Lauro rischiò di far cadere il governo, ponendo in luce come per resistere a sollecitazioni gravi risultasse indispensabile effettuare ben precise scelte. In tempi più recenti gli avvenimenti successivi al crollo del Muro di Berlino hanno poi creato condizioni nuove, tali da costringerci a rivedere integralmente questa vecchia politica. «Hanno» creato ... o «avrebbero» creato, visto che il condizionale è e rimane d'obbligo allorché si considera come i vecchi schemi continuino ad agire facendoci mantenere la stessa mentalità e programmare le medesime azioni anche in presenza di situazioni completamente inedite.

Così si continua a parlare di duplice anima, europea e mediterranea, dell'Italia anche se in realtà il nostro paese ha compiuto negli

ultimi anni una scelta europea che appare definitiva ed irreversibile.

Si tratta di una scelta che è in primo luogo istituzionale. Siamo europei perché vogliamo rimanere nell'Unione seguendone l'evoluzione passo per passo e rifiutandoci di tollerare ritardi imposti da altri o dalle circostanze. Siamo europei, parimenti, perché Europa significa anche Unione Europea Occidentale (Ueo), Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza (Osce), pilastro europeo della Nato e via di questo passo. Identificandosi in tal modo con una assicurazione multipla destinata a coprire in maniera completa i rischi della Sicurezza e della Difesa. Siamo altresì Europa perché ben consci di come in questo momento si stiano definendo sul continente i limiti politici e geografici definitivi di quella che sarà l'Europa dei prossimi 20, 30, 50 anni. Limiti che saranno magari in seguito soggetti a qualche altra revisione, ma si tratterà di ritocchi minori che non incideranno sulla sostanza di una situazione di nuovo cristallizzata.

Anche dal punto di vista economico la nostra scelta degli ultimi anni è stata indirizzata all'Europa, non al Mediterraneo. Se si esaminano gli investimenti esteri nell'Europa Centrale, ed in particolare nei paesi che furono di obbedienza comunista, si rileva come l'Italia sia sempre ai primi posti fra gli investitori. A volte è seconda, a volte invece è terza. Segue di norma la Germania, spesso precede gli Stati Uniti e viene, tra l'altro, sempre prima di grandi Stati europei come il Regno Unito, la Francia e la Spagna. E ciò è un chiarissimo indice degli obiettivi che si è posta la nostra politica economica degli ultimi anni e dei risultati che essa ha conseguito. Siamo cioè, in un certo senso ed almeno in questo settore, più europei di altri paesi maggiormente inseriti nel cuore geografico e politico del continente.

Difficile valutare globalmente quale sia la percentuale dei nostri investimenti esteri

indirizzata al Centro Europa. Difficile anche perché le differenti fonti concordano soltanto nell'attribuire la presenza italiana principalmente alla nostra piccola e media industria che ha preso l'abitudine di muovere a rimorchio, si potrebbe quasi dire «in simbiosi» con la grande industria tedesca di cui risulta complementare. Le varie stime sono comunque tutte attestate su percentuali superiori al 60% per cento del totale. Indicano cioè come dal punto di vista economico l'Italia non sia soltanto un paese europeo ma tenda sempre di più a divenire paese centro-europeo.

Siamo europei infine anche perché nel corso degli ultimi cinque o sei anni la sponda araba del Mediterraneo è stata sempre più percepita come una minaccia, anzi come «la minaccia», da parte della nostra popolazione.

Un sentimento che trova chiara ed inequivocabile espressione ogni volta che gli umori e le idee degli italiani in questo settore vengono esplorati con un sondaggio che non sia indirizzato a dimostrare una tesi preconstituita. In quelle occasioni la percentuale di coloro che in un modo o nell'altro si vedono minacciati da un pericolo proveniente dal Sud si rivela nettamente superiore al settanta per cento, guadagnando poi addirittura qualche altro punto in regioni od aree che si considerano più esposte o che hanno subito esperienze particolarmente traumatiche. Nella Puglia, ad esempio, il ricordo dell'estate in cui giunsero in Italia le prime massicce ondate degli emigrati albanesi porta a più dell'80 per cento il totale di coloro che guardano all'altra parte del Mediterraneo innanzitutto per individuare le minacce del futuro.

Non si vuol certo dire, con questo, che il rischio del futuro sarà un «rischio Sud». Né tantomeno si tende a colpevolizzare a priori un intero gruppo etnico, gli arabi. Oppure una religione, quella islamica. O anche, in senso più largo, una cultura che non è la

nostra e che presenta una obiettiva difficoltà a convivere e l'assoluta incapacità di fondersi con la nostra.

Occorre però prendere serenamente atto di come il problema delle relazioni fra i due mondi sia già percepito dalla popolazione italiana.

Anche perché, e questo è opportuno sottolinearlo sempre, le percezioni sono costantemente più importanti della realtà allorché si tratta di relazioni fra popoli. Al punto tale che per riuscire a migliorare alcuni rapporti occorre, a volte, lavorare prima e di più sull'immagine reciproca di quanto non occorra poi fare sulle cose e sui fatti.

Di quanto si è prodotto negli ultimi anni nella nostra opinione pubblica, del modo in cui essa è arrivata progressivamente, in breve volgere di tempo e per traumi successivi, ad identificare nell'arabo «il nemico» per antonomasia, destinato ad assumere nell'immaginario collettivo il ruolo che già fu del soldato sovietico, dobbiamo quindi obiettivamente tenere il debito conto.

Anche perché, volente o nolente, l'opinione pubblica italiana ha interpretato come provvedimenti che andavano in quel senso varie decisioni assunte di recente nel settore della sicurezza ed in quello della difesa. L'allargamento stesso delle Istituzioni di sicurezza europee, che sancisce ufficialmente come Nato ed Ueo possano espandersi ad Est ma rimangano a Sud con una frontiera definitivamente ed irrevocabilmente fissata, contribuisce a relegare nel ruolo del potenziale avversario coloro che restano al di fuori di tali frontiere. Una impressione che è stata in seguito rafforzata da alcune sfortunate dichiarazioni dell'ex Segretario Generale della Nato, Claes, che, sia pure animato da differenti e probabilmente meritorie intenzioni, riusciva invece a confermare tutta l'Europa e buona parte del mondo arabo nell'idea che l'islamismo fosse destinato ineluttabilmente a succedere al comu-

nismo quale ideologia antagonista della ideologia liberale dell'Alleanza. In tale ottica poi anche successive decisioni assunte nel dominio della difesa da alcuni dei governi dell'Europa meridionale finivano con l'essere percepite essenzialmente come misure antiarabe ed anti-islamiche.

È il caso, ad esempio, della costituzione dell'Eurofor e dell'Euromarfor, il cui impiego dovrebbe essere limitato, a norma, a «missioni del tipo Petersburg», cioè oscillanti fra il soccorso e l'umanitario, e per cui gli accordi evitano accuratamente di prevedere un'area di intervento preorientata al Mediterraneo. Ciononostante le due Forze appaiono al pubblico come i primi provvedimenti adottati da Spagna, Francia, Portogallo ed Italia in previsione di un possibile peggioramento della situazione del bacino. La dislocazione del Comando della Eurofor a Firenze, anziché a Barcellona, suggerisce inoltre l'idea che il pericolo possa venire da entrambi i settori mediterranei, quello orientale e quello occidentale. Vale a dire, tradotto in termini del momento, tanto dall'Algeria quanto dall'Egitto, i due paesi islamici più importanti del Nord Africa e nel contempo quelli sottoposti a più profonde tensioni e lacerazioni interne.

In tutti i maggiori settori, nella politica, nell'economia, nella sicurezza e nella difesa la nostra scelta degli ultimi anni è stata quindi una scelta ben precisa, che per molti aspetti si è orientata in direzione europea mentre per altri è stata percepita come tale.

La dualità politica di cui si era fatto cenno all'inizio, quel modo di percepire l'Italia come paese in parte ed a volte europeo, in parte ed a volte mediterraneo, non avrebbe quindi più alcuna ragione di sussistere. Non avrebbe parimenti più ragione d'essere una politica che, appoggiandosi a differenti e contrastanti riferimenti, finisca con lo sbandare in un senso o nell'altro, perdendo quella continuità e linearità che permettono di acquisire efficacia e rispetto.

Succede però anche in questo campo ciò che sempre avviene allorché i mutamenti di situazione sono così radicali ed accelerati da non lasciarci il tempo indispensabile per metabolizzare appieno il cambiamento. Se non il conscio almeno l'inconscio accetta soltanto in parte l'idea di dover affrontare *ex novo* l'immane fatica di costruire un inedito *set* di utensili capaci di gestire efficacemente la nuova realtà. Si resta così a metà strada fra il passato ed il presente vedendo chiaramente il secondo, ma continuando a valutarlo con l'ottica del primo. Nel caso specifico è difficile risolverci a dire «non siamo un paese mediterraneo» con tutto ciò che una rinuncia del genere comporta anche in termini di identità culturale parzialmente rinnegata. O almeno chiusa nell'armadio dei ricordi, visto che si rinuncia a farle gestire l'attualità, come avveniva sino a ieri.

Il fatto che l'Italia non sia più, per circostanze storiche e per propria scelta, un paese mediterraneo non incide sul fatto che essa rimanga un paese dislocato «nel Mediterraneo». E che ha nel contempo delle cose mediterranee una esperienza tanto approfondita, una conoscenza così precisa, una comprensione a tal punto rispondente ed accurata da far sì che questa sua residua mediterraneità possa e debba essere considerata in ambito occidentale come un «asset».

In altri termini cessando di essere paese mediterraneo ma rimanendo paese europeo nel Mediterraneo, l'Italia potrebbe probabilmente imporsi come l'elemento più idoneo a gestire per conto dell'Europa le relazioni dell'Unione nell'ambito del bacino. Si tratta di un ruolo cui si può ragionevolmente aspirare, che si può richiedere ed ottenere, che può portarci a conseguire risultati di rilievo e quindi a migliorare la nostra posizione anche in termini di rapporti e di equilibri interni all'Unione.

Mirare ad essere investiti di tale ruolo può essere quindi uno dei maggiori, se non il

primo, degli interessi che il nostro paese deve perseguire nel bacino. Tra l'altro ci si innesterebbe senza soluzione di continuità su un processo politico che noi stessi abbiamo da tempo innescato, ricordando in ogni possibile occasione ai nostri partner che aprirsi ad Est e ricordarsi dell'Est non deve significare chiudere a Sud e scordarci del Sud. Proponendoci quindi già, in un certo senso, quali possibili gestori della complessa relazione che deve legarci al mondo arabo e permetterci di convivere in pace ed in una prospettiva di comune sviluppo.

L'Italia non ha però né il peso politico né i mezzi per poter compiere tale opera da sola o, peggio, ponendosi in concorrenza con qualche altro paese occidentale che miri ad acquisire o conservare una posizione di prestigio in particolari zone del Mediterraneo. Sarà quindi costretta ad armonizzare la propria azione con la Francia, allorché si tratterà di Magreb ed in particolare di Algeria, nonché con gli Stati Uniti, per tutto ciò che riguarderà il Medioriente.

Ciò non significa, certo, che il nostro paese non possa seguire una via politica particolare anche in queste aree o avere posizioni divergenti da quelle degli altri due anche su temi di particolare rilievo. Gli risulterà invece impossibile avviarsi per strade che risultino completamente opposte, rischiando di porlo in rotta di collisione con i suoi partner.

2. La definizione dell'interesse nazionale dell'Italia

Per il tutto il periodo bipolare l'attenzione dell'Italia è stata concentrata più sugli interessi collettivi - del mondo industrializzato, dell'Occidente, dell'Europa ... - che su quelli individuali, cioè nazionali. Non che questi ultimi non esistessero e non venissero perseguiti.

Il loro rilievo risultava però molto relativo,

anche perché l'Italia non era paese che avesse conservato, pur nel suo allineamento nell'ambito dei blocchi, una particolare autonomia di scelta e di azione. Un privilegio che in ambito occidentale era riservato, fra le potenze minori, soltanto alla Francia ed alla Gran Bretagna. Ed anche in quel caso con tutte le limitazioni che si erano evidenziate all'epoca della crisi di Suez ed erano state successivamente sancite, nell'ambito della Alleanza Atlantica dal «Rapporto dei tre saggi», compilato nel 1957, l'anno immediatamente successivo alla crisi.

Fiduciosa nell'Alleanza e così ligia ai suoi dettami da guadagnarsi il nomignolo di «Bulgaria della Nato», l'Italia era stata altresì fra gli Stati europei che maggiore e più incondizionata fiducia avevano concesso alla Comunità Economica Europea.

Alla Nato ed alla Cee il nostro paese aveva in tal modo delegato la parte più importante della tutela dei propri interessi.

L'Alleanza Atlantica significava sicurezza e difesa, ed era sotto il suo ombrello nucleare che le Forze Armate italiane partecipavano allo sforzo collettivo, contribuendo alla corale deterrenza e proteggendo territorio e spazi aerei e marittimi nazionali.

La Cee presiedeva e favoriva nel contempo uno sviluppo economico che lasciato soltanto alle energie del paese non avrebbe mai potuto risultare tanto elevato e così rapido. Tutelava quindi gli interessi italiani in questo settore, anche se l'Italia si era sempre mossa in ambito economico e commerciale con una autonomia ben maggiore di quella che caratterizzava il dominio della sicurezza e della difesa. Anche nei momenti di massima apertura e nelle zone in cui godette di particolare individualità - come ad esempio nel Mediterraneo ed in specie nel Mediterraneo arabo - la nostra azione, che non poté in particolari circostanze rifuggere dall'assumere carattere anche politico, evitò però costantemente di assurgere

a livelli di originalità ed indipendenza tali da allontanarla decisamente dal solco seguito dalla Comunità.

Per noi l'interesse collettivo comprendeva l'interesse individuale e non poteva quindi essere in contrasto con esso. L'ottica atlantica e quella europea prevalevano, di conseguenza, sull'ottica nazionale.

Un atteggiamento motivato probabilmente anche da una notevole sfiducia in noi stessi e nelle nostre capacità. Sfiducia che ci faceva privilegiare le soluzioni adottate collettivamente, nell'idea che il dover rendere conto ad altri del nostro operato ci avrebbe costretto in seguito ad onorare gli impegni assunti. Lasciati a noi stessi e privi di un controllo esterno non avremmo invece avuto le forze e la costanza necessarie a condurci ogni volta sull'obiettivo. Sfiducia che successivi avvenimenti di politica interna evidenziarono altresì come almeno in parte giustificata, in quanto basata sul timore di una crisi che, anche se non ancora in atto, era però già percepita come imminente.

La medesima crisi continua a travagliare oggi il nostro paese, concentrando attenzioni ed energie più sulla politica interna che sulla politica estera ed impedendoci di conseguenza di affrontare con la necessaria decisione ed efficacia almeno i più gravi fra i problemi evidenziatisi in questo primo lustro di post-bipolarismo.

Uno fra i maggiori di essi è indubbiamente quello della precisa definizione degli interessi nazionali. Definizione che equivale ad una scelta politica in un mondo in cui i legami collettivi si sono allentati aprendo larghi margini di azione anche a paesi come il nostro, che non avevano l'abitudine a gestirli in proprio e che addirittura, se potessero, non esiterebbero probabilmente a rinunciare a questa esaltante ma pericolosa responsabilità.

Senza una precisa definizione del nostro quadro politico interno e privi di una stabilità di governo tale da consentire la cernita

degli obiettivi da raggiungere e delle relative priorità, nonché la precisa allocazione delle risorse da destinare a ciascuno di essi, il processo è così destinato a rivelarsi particolarmente difficile ed aleatorio. Ciò a meno che non sia possibile riferirsi a idee direttrici che superino ed integrino adeguatamente quelli che possono essere i vincoli imposti dalla condizione geografica, storica, sociale, economica e culturale del paese. Operando magari anche per analogia, cioè tentando di verificare sperimentalmente se quanto era risultato idoneo in un settore, magari più ristretto, può evidenziarsi come valido anche per un altro, di interesse maggiormente generalizzato.

Così, allorché si parla di interesse nazionale è opportuno ricordarsi di come in questi anni di pace guerreggiata proprio tale interesse nazionale sia stato il principale faro cui i vari governi italiani che si sono succeduti si sono ispirati allorché si è trattato di decidere l'impiego delle Forze Armate. Processo che in parte è stato un processo conscio, in parte anche inconscio, cosicché i nostri governi si sono trovati a volte nella classica condizione del «Bourgeois Gentilhomme» che parlava in prosa da una vita senza saperlo.

Col tempo, e con l'incalzare degli episodi, il tema dell'interesse nazionale è stato altresì oggetto, sempre nell'ambito della Difesa, di un progressivo approfondimento nonché di un inquadramento teorico che per ora si è rivelato sufficientemente valido ma che viene comunque assoggettato a continua revisione in vista di successivi adattamenti. Sulla base di tale schema il primo degli interessi rimane sempre la difesa del territorio nazionale, nonché degli spazi aerei e marittimi italiani. Una tutela che non è più affidata unicamente all'ambito ed alle azioni della Alleanza Atlantica, come un tempo, ma che prevede invece lo scaglionamento delle possibilità, e quindi delle relative predisposizioni, su tre differenti livelli

di cui il primo atlantico, il secondo europeo ed il terzo infine nazionale.

Fino a poco tempo fa a questo primo e fondamentale interesse, se ne affiancavano poi altri tre che potevano, in particolari momenti e sotto ben definite condizioni, essere definiti anche essi come vitali.

Il primo era quello di impedire, alle nostre frontiere o in una zona di interesse strategico per noi rilevante, l'affermazione di una potenza regionale che risultasse non democratica ed aggressiva.

Il secondo consisteva nel preservare con ogni mezzo quel tasso di sviluppo economico (1,5%-2%) che la nostra popolazione considera ormai come un diritto acquisito ed irrinunciabile. Un interesse che si sostanzia nel garantire un flusso di materie prime, ed in particolare di gas e di petrolio, che non subisca interruzioni e rimanga contenuto a livelli di prezzo accettabili per la nostra economia.

Il terzo, infine, si realizzava nel contribuire anche nel settore della sicurezza e della difesa al mantenimento dell'ordine e della legalità internazionale con interventi che fossero a livello delle ambizioni politiche del nostro paese. E certo entro quel limite di coinvolgimento che era lecito attendersi da una delle maggiori potenze economiche del mondo.

A questi tre interessi da tutelare se ne è poi di recente aggiunto un quarto, frutto dell'amara esperienza maturata dalla comunità internazionale, ed in particolare dai paesi dell'Occidente, nel quadro della crisi di Bosnia. In tale ambito, il fatto che non sia stato deciso tempestivamente un intervento collettivo gestito dalle più idonee fra le nostre istituzioni ha lasciato libero campo al gioco concorrenziale di interessi nazionali fra loro contrastanti. Capaci quindi di generare tensioni tante elevate da mettere in forse la sopravvivenza stessa delle nostre organizzazioni collettive di Sicurezza e Difesa. Ne è prova il modo in cui la Nato ha attraver-

sato una delle peggiori crisi della propria storia proprio nel momento in cui l'interesse americano ha suggerito al Congresso Usa una decisione in termini di *enforcement* dell'embargo sugli armamenti che gli alleati hanno concordemente valutato quale contraria all'interesse nazionale di pressoché tutti i paesi d'Europa.

Una situazione da cui è chiaramente emerso come sia interesse comune, e quindi interesse nazionale di ogni singolo membro delle istituzioni di sicurezza comuni, non permettere che in casi analoghi le tensioni si approfondiscano e si sviluppino. Il che comporta la necessità di intervenire con decisione e tempestivamente ogni qualvolta si delinei una crisi capace di infliggere col tempo devastanti lacerazioni a tutto quel sistema di «*interlocking institutions*» per ora ancora in crisi e di dubbia efficacia, ma che resta comunque l'unica assicurazione di cui disponiamo contro le incertezze del futuro. Nel settore della Difesa è stato dunque, articolato uno schema di interessi nazionali atto - almeno sino ad ora - a comprendere tutti i casi che si sono presentati e ad inquadrare la materia con una certa coerenza, se non altro dottrinale. Uno schema che, qualora applicato all'area del Mediterraneo e ad un ambito che superi i ristretti termini di sicurezza e difesa per investire invece l'intera relazione Nord-Sud, potrebbe altresì consentirci di ovviare alla mancata definizione dei termini precisi del problema da parte di quella politica estera che attraversa ancora, nella attuale situazione di crisi, un anomalo periodo di «*ancillarità*» rispetto alla politica interna.

3. Gli interessi vitali: rischi per il territorio e l'identità

Come già indicato, la difesa del territorio nazionale, nonché dei relativi spazi aerei e

marittimi, rimane anche in Mediterraneo l'interesse italiano prevalente.

Il termine difesa sottintende, di per se stesso, l'idea di un rischio o di una minaccia da cui proteggersi. O addirittura, come sembra avvenire in questo caso, di una pluralità di rischi e di minacce.

Nell'ambito del bacino, e proiettandosi verso il futuro, l'imbarazzo in materia, se imbarazzo esiste, sembra essere soltanto quello della scelta. Ai rischi essenzialmente militari, che rientrano nella panoplia dei casi fronteggiabili con mezzi puramente di difesa, se ne affiancano infatti altri che investono ambiti diversi e più ampi, richiedendo una pressoché totale mobilitazione delle nostre risorse per poter sperare di esercitare su di loro un adeguato livello di controllo. Limitando comunque il problema ai suoi aspetti più macroscopici ed evidenti, e prendendo in esame solamente i rischi di maggiore rilievo, è possibile concentrare l'esame su tre punti.

Il primo concerne il rischio militare vero e proprio. Un rischio connesso, per i paesi della sponda Nord, all'ipotesi di proliferazione nel mondo arabo delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori. Si tratta, purtroppo, di un settore in cui non è possibile instaurare controlli tanto efficaci da poter costituire assoluta garanzia.

Le tecnologie di punta risultano infatti abbastanza agevolmente disponibili sul mercato parallelo dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Risulta inoltre possibile procedere ad acquisti da «Stati paria» come ad esempio la Corea del Nord. Paesi dotati di un elevato livello tecnologico in campo nucleare e missilistico e caratterizzati da un disperato bisogno di valuta pregiata e dall'assoluta mancanza di qualsiasi scrupolo a procedere a transazioni di armi Nbc o adeguati vettori in ambito internazionale. Come l'esperienza irakena ha poi abbondantemente dimostrato, parecchi paesi arabi stanno infine arrivando a quel livello di

conoscenza e di sviluppo per cui le tecnologie nazionali sono in grado, entro certi limiti, di migliorarsi alimentandosi da sole.

In simili condizioni le limitazioni più efficaci sarebbero probabilmente le autolimitazioni, derivanti da una adesione convinta di tutti gli Stati interessati agli strumenti diplomatici, Convenzioni, Trattati e via di questo passo, miranti a porre al bando l'uno o l'altro aspetto del «rischio armi di distruzione di massa». Si tratta però di una adesione che richiederebbe, quale indispensabile prerequisite, l'esistenza di una situazione di equilibrio e di fiducia reciproca nella intera regione mediterranea.

Siamo ben lontani da quella che è la realtà del momento, condizionata dall'esistenza di un arsenale nucleare israeliano che risulta altamente destabilizzante ed è compensato solo in maniera imperfetta dagli armamenti chimici, e forse anche biologici, della potenziale controparte.

Ne deriva una situazione che non è di equilibrio, ma di instabile stallo, con Tel Aviv arroccata nel rifiuto di aderire al Trattato di Non Proliferazione Nucleare e le altre capitali del Medio Oriente e del Nord Africa che continuano a non ratificare la Convenzione di Parigi sulle Armi Chimiche sostenendo come «il chimico sia il nucleare dei poveri». Nonostante i progressi compiuti negli ultimi tempi dal processo di pace in Medio Oriente il rischio di proliferazione rimane dunque costante, né si attenuerà fino a quando non si troverà una soluzione che elimini gli squilibri del settore. Probabilmente l'unica via che potrebbe essere seguita efficacemente è quella a suo tempo indicata dagli Stati Uniti che proposero la denuclearizzazione della regione medio-orientale sotto il loro controllo e la loro garanzia. Proposta che all'epoca non fu particolarmente approfondita ma che ora, nelle mutate condizioni dei rapporti fra israeliani, palestinesi ed arabi potrebbe ritrovare nuovo slancio. Proposta che l'Italia avrebbe

be altresì grande interesse a sostenere in ruolo subordinato rispetto gli Stati Uniti. O addirittura a rilanciare in forma autonoma nelle diverse, possibili assise.

La nostra condizione geografica di paese molto prossimo alla costa africana ci pone infatti nella condizione tutt'altro che invidiabile di essere il più facile ed accessibile dei bersagli europei contro cui un malintenzionato potrebbe indirizzare la sua offesa. O minacciare di farlo, nel quadro di un ricatto terroristico che soltanto condizioni di estrema disperazione o ideologie deviate sino al fanatismo potrebbero rendere possibile.

Nel caso in cui non si potesse procedere sulla via più agevole, quella della autolimitazione, non resterebbe poi che fronteggiare il rischio con altri mezzi. Le strade da seguire in questo caso sarebbero due, caratterizzate però l'una da un certo livello di aleatorietà dei risultati, l'altra da un costo che non è esagerato definire proibitivo.

Si tratterebbe nel primo dei casi di far scattare un adeguato livello di deterrenza, sia operando in proprio che confidando nei mezzi e nelle possibilità delle Alleanze in cui siamo inseriti. Nel secondo di allestire un sistema di difesa anti missile capace di «santuarizzare» il nostro territorio. Cosa non difficile ma che, oltre a presentare quei problemi di costo cui si è fatto cenno, richiederebbe parecchi anni per la realizzazione e non giungerebbe mai ad assicurare una copertura totale, cioè affidabile al 100%.

Al di là di questo primo rischio, che è il rischio militare vero e proprio, ne incombono comunque, come già accennato, anche altri due di diversa e più composita natura e di uguale se non maggiore portata.

Si tratta in primo luogo del rischio connesso al progressivo intensificarsi dei flussi migratori Sud/Nord, in secondo di quello derivante da un inquinamento del bacino mediterraneo destinato ad aumentare esponenzialmente con la crescita della popola-

zione, e quindi degli insediamenti urbani, sulle sponde arabe nel Mediterraneo.

Sulla emigrazione, sui fenomeni ad essa connessi e sugli inconvenienti che da essa derivano o possono derivare è stato già scritto tutto ed il contrario di tutto. Ai fini di questa analisi appare però opportuno evidenziare soltanto pochi concetti. Innanzitutto che si tratta di un fenomeno inarrestabile ed irreversibile. È assurdo infatti sperare che esso possa esaurirsi, anche a seguito di misure assunte, se prima non si sono eliminati od attenuati al massimo i differenziali di ricchezza e densità di popolazione fra le sponde che lo originano.

Si riuscirà, al limite e se si agisce in maniera acconcia, soltanto a rallentarlo, a disciplinarlo, a controllarlo a livello di Stato, a tentare infine di umanizzarlo.

Ci troviamo inoltre di fronte ad un fenomeno destinato ad innescare tensioni sempre più gravi. Nella loro forma attuale le due diverse culture, quella dell'Europa e quella del mondo arabo non appaiono affatto in grado di fondersi. Se esaminiamo i fondamenti della prima, la filosofia e l'individualismo greco, il diritto romano, l'etica cristiano-giudaica, lo spirito cartesiano, il valore del lavoro mutuato dalla religione protestante, la separazione della Chiesa dallo Stato e l'idea che la sovranità appartenga al popolo e che quindi sia il popolo che fa le leggi, ci accorgiamo che ben pochi di essi sono pienamente accettabili per i musulmani.

Le comunità islamiche già trasferite in Europa, ed i singoli credenti che continuano ad affluire con ritmo accelerato, sono quindi destinati a non integrarsi mai completamente. O perlomeno a non integrarsi fino al momento in cui non si svilupperà un nuovo tipo di società e di cultura che costituisca un'integrazione ed un superamento delle due che ora si contrappongono l'una all'altra.

Si tratterà in ogni caso di un punto di arrivo

cui si potrà pervenire solamente alla fine di un processo che sarà lungo, agitato, costellato di incidenti destinati a ripercuotersi sulla stabilità interna dei paesi europei nonché sulle loro relazioni internazionali.

In una simile condizione il tempo acquista un valore fondamentale poiché è solo col tempo che potrà avvenire la necessaria maturazione delle coscienze. È importante dunque che si eviti di portare situazioni, e di conseguenza tensioni, ad un livello che risulterebbe controproducente.

Meglio disciplinare, flemmatizzare, ridurre ed è proprio il conseguimento di un tale risultato che sarebbe negli interessi del paese. Di norma allorché si parla dell'immigrazione e delle sue conseguenze la soluzione che viene indicata come la più opportuna e l'unica capace di contenere il fenomeno è quella che consiste nell'innescare nei paesi d'origine dei flussi uno sviluppo tale da trattenere *in loco* la manodopera. Soluzione che anche dal punto di vista umano appare quale la migliore, in quanto evita all'individuo le sofferenze dello sradicamento.

Purtroppo però non esistono né studi né valutazioni precise che ci dicano quale sarebbe il costo di una simile realizzazione e che ci permettano quindi di ponderarne la fattibilità in termini economici. Anche in assenza di dati precisi ed incontrovertibili si può comunque sottolineare sin d'ora come risulterà ben difficile, soprattutto in una situazione di coesistenza di diverse necessità connesse a differenti aree geografiche, ottenere per il Mediterraneo il livello di priorità indispensabile per convogliarvi tempestivamente le necessarie risorse.

Grandi passi in questa direzione sono stati fatti recentemente nel settore privato con le riunioni di Casablanca prima e di Amman poi, in quello pubblico con la Conferenza di Barcellona, che sembrano avere aperto la via a buone prospettive di sviluppo.

L'azione necessita però di un continuo im-

pulso che sia ad un tempo economico e politico, un impulso che proprio l'Italia potrebbe provvedere costantemente ad attivare. Tra l'altro, a metà strada fra il pubblico ed il privato, esiste un altro settore di iniziativa di norma trascurato ma destinato ad assumere importanza costantemente crescente, in relazione anche alla futura configurazione dell'Europa. Si tratta di quanto è impostato e svolto autonomamente da Regioni, Provincie, Comuni ed altre istituzioni locali che hanno acquistato negli ultimi anni una notevole autonomia in tema di relazioni internazionali e che di tale autonomia in molti casi già fanno pieno uso. Basti per tutti l'esempio della città di Bologna, che cura feriti bosniaci nei propri ospedali, provvede agli aiuti umanitari per la città jugoslava di Tuzle, sta sviluppando un piano per regolare il traffico di Gaza in accordo con l'Autorità palestinese e fornisce supporto tecnico a parecchi settori del Comune di Asmara, in Eritrea. Iniziative individuali, assunte al di fuori di qualsiasi piano e scoordinate da quelle magari parallele o contrastanti proprie di altre realtà locali. Un coordinamento da parte dello Stato, sempre che lo Stato ne sia capace, consentirebbe invece di utilizzare a fondo anche tutte le risorse poste in luce da questo filone. Questo, è opportuno ripeterlo, non nella speranza di annullare i flussi migratori ma soltanto per ridurli, permetterci quindi di guadagnare il tempo necessario a rendere compatibili le due culture.

Un oculato impiego di fondi e di investimenti sull'altra sponda permetterebbe, inoltre, anche di fronteggiare per tempo l'ultimo dei rischi che minacciano il nostro territorio, vale a dire quell'inquinamento del bacino mediterraneo che sarebbe inevitabile se all'aumento della densità umana sulla sponda Sud non si associassero adeguate misure di controllo e depurazione dell'aria e delle acque.

4. Gli altri interessi nazionali: i rischi esterni

Discorso e ragionamento risultano altrettanto complessi ed articolati allorché dall'esame dell'interesse alla sopravvivenza connesso alla difesa del territorio si passa ad approfondire gli altri interessi nazionali, evidenziatisi nel corso degli ultimi anni. E che anche essi necessitano di adeguata attenzione e tutela in area mediterranea.

Nella lista in precedenza formulata il primo di essi - è bene ricordarlo - si riferiva alla necessità «di impedire, alle nostre frontiere o in una zona di interesse strategico per noi rilevante, l'affermazione di una potenza regionale che risultasse non democratica ed aggressiva». Un punto che ha concorso insieme ad altri a spiegare e a giustificare l'intervento italiano nel conflitto multinazionale contro l'Iraq e che non è altresì estraneo al ruolo che l'Italia sta giocando nell'ambito della crisi jugoslava per impedire l'affermazione di quella «Grande Serbia» o di quella «Grande Croazia» che risponderebbero pienamente ai criteri della definizione.

Si tratta, infine, di un interesse che quasi certamente dovrà essere tutelato di nuovo in futuro. Se consideriamo un'area mediterranea allargata, ci rendiamo infatti facilmente conto di come un aumento dell'influenza politica iraniana nella penisola arabica avrebbe tali ripercussioni, anche in paesi più prossimi al nostro bacino, da costringerci pressoché immediatamente a qualche forma di intervento. Non necessariamente e non esclusivamente militare, ma che sempre farebbe della forza militare il perno intorno a cui far giostrare gli altri provvedimenti.

In un ambito mediterraneo più ristretto questo nostro interesse potrebbe essere minacciato a scadenza relativamente breve solo da tre paesi. Che salirebbero magari a quat-

tro, nel caso si elabori un'ipotesi così pessimistica da considerare come possibile la destabilizzazione della Turchia ad opera dell'estremismo islamico. Si tratta della Siria, per quanto riguarda l'area della Mezzaluna fertile, dell'Egitto per il Mashreq ed infine dell'Algeria nell'ambito del Magreb. Dei tre paesi cioè che più chiaramente presentano, in ambito arabo, caratteristiche di Stato-Nazione simili a quelle dei paesi occidentali.

Probabilmente non a caso, inoltre, si tratta di tre paesi fra quelli che sino a poco tempo fa erano maggiormente occidentalizzati, apparivano in testa nello sviluppo di una società e civiltà laica ed avevano raggiunto i livelli più avanzati nel dominio della scienza e della tecnica. Condizioni di favore, secondo il nostro criterio occidentale, ma che tuttavia localmente hanno agito in senso negativo rendendo Egitto ed Algeria bersagli privilegiati contro cui l'intolleranza religiosa si è scatenata con considerevole efficacia e terribile e pressoché inarrestabile violenza.

In Siria tutto è invece ancora soffocato sotto il controllo di Assad, degli alawiti e delle milizie del regime, ma c'è da chiedersi cosa avverrà nel momento - che appare abbastanza vicino - in cui si porrà il problema della successione. Un problema sempre grave in questo tipo di paesi, poiché somma contrasti e rivalità personali e di gruppo a quelle che sono le normali tensioni che travagliano lo Stato.

Viste queste condizioni, e considerato come sembri essere facile soprattutto in Nord Africa lo scatenarsi di un effetto domino nel caso in cui l'estremismo islamico giungesse a prendere il controllo di Algeria ed Egitto, il nostro interesse si identifica con la necessità di impedire l'affermazione in ciascuno di questi paesi di tale ideologia. O di altre ideologie che possano da un lato rivelarsi destabilizzanti,

dall'altro esercitare una tale forza di attrazione da consentire ad un qualsiasi paese o leader di proporsi come preciso punto di aggregazione o di riferimento.

Nell'impedire, quindi, l'emergere di un nuovo Khomeini o di un nuovo Nasser, anche se a ben guardare ciò implica l'idea di una intromissione negli affari interni di altri Stati sovrani. Si tratterebbe però, in ogni caso, di intromissioni molto indirette, visto tra l'altro che tentativi od iniziative chiaramente riferibili all'Occidente rischiano, per ciò stesso, di avere un cammino travagliato nel mondo islamico attuale. I settori possibili di azione resterebbero così quello dello sviluppo, - già più volte citato in precedenza e su cui quindi non è necessario dilungarsi ulteriormente - quello della istruzione - nell'idea che una cultura di tipo occidentale sia anche un buon veicolo per le nostre civiltà - ed infine quello del miglioramento dell'immagine dell'Occidente, e di conseguenza dell'incremento della forza di attrazione che esso può sviluppare. Sono settori, specie l'ultimo, in cui l'Italia può fare molto, per la particolare conoscenza che essa ha del mondo arabo nonché per il modo in cui da tale mondo essa è percepita e sostanzialmente accettata. In particolare nel settore «dell'immagine» uno splendido veicolo potrebbero rivelarsi le nostre emittenti televisive che sono captate lungo l'intera costa nordafricana e che quindi sarebbero utilmente utilizzate per la trasmissione di un preciso «messaggio», qualora si riuscisse a decidere ed attuare una chiara politica in tale campo indirizzata espressamente a far comprendere all'altra metà del mare i valori alla base del nostro modo di vivere e pensare.

Il secondo degli interessi consisteva poi «nel preservare con ogni mezzo quel tasso di sviluppo economico che la nostra popolazione considera ormai come un diritto acquisito ed irrinunciabile.

Un interesse che si sostanzia nel garantire

un flusso di materie prime, ed in particolare di gas e di petrolio, che non subisca interruzioni e rimanga contenuto a livelli di prezzo accettabili per la nostra economia». Si tratta in questo caso di un particolare settore in cui il legame dell'Italia con il Mediterraneo e la sua dipendenza dall'area araba sono ben più forti di quelle di tutti gli altri paesi industrializzati. Una condizione indubbiamente negativa che deriva da tutta una serie di fattori tra cui particolarmente importanti il rifiuto di utilizzare il nucleare per la produzione di energia, sancito in ambito nazionale da una consultazione referendaria, e una politica di approvvigionamento in cui l'Eni si è ispirato più a criteri economici che a valutazioni di opportunità politica o strategica.

La nostra dipendenza dal mondo arabo ha così raggiunto livelli pericolosissimi nel caso del greggio, che proviene dal Nord Africa per il 37,95% e dal Medioriente - Penisola Arabica per il 30,66%, per un totale complessivo di 68,61% del fabbisogno coperto da paesi islamici. Migliore ma anche essa allarmante la condizione dei rifornimenti di gas, ove la dipendenza dell'Italia dall'Algeria è pari al 23,49%. Il gas algerino risulta inoltre difficilmente sostituibile in quanto l'unico possibile rifornimento alternativo, quello proveniente dalla Comunità di Stati Indipendenti, ha un tenore di zolfo molto più elevato, non compatibile con i livelli della nostra legislazione antinquinamento e richiederebbe quindi un preventivo trattamento in impianti di depurazione ancora tutti da costruire.

Questa dipendenza fa dunque sì che noi risultiamo particolarmente sensibili alle vicende politiche di Libia, Egitto ed Algeria che sono fra i maggiori fornitori. Nonché, ovviamente, anche a quelle di Iran ed Arabia Saudita, nel caso in cui si consideri un ambito mediterraneo allargato.

La strada che abbiamo sempre cercato di seguire nelle nostre relazioni con questi paesi

è consistita sino ad ora nel tentare di mantenere con essi ad ogni costo relazioni politiche di livello almeno accettabile. O per meglio dire che non scendessero mai oltre quella soglia al di sotto della quale si interrompono anche le relazioni commerciali.

Nella nostra ansia di essere sempre in condizioni di poter garantire gli approvvigionamenti, è stata inoltre nostra costante politica quella di non escludere mai la possibilità di contatti o di aperture anche nei riguardi di forze di opposizione emergenti, sia che esse operassero nel quadro legale, sia che agissero al di fuori della legge.

In quel caso, ovviamente, contatti ed aperture non avvenivano a livello governativo ma prendevano altre strade e differenti forme. Un esempio classico in questo settore è quello dell'azione della Comunità di Sant'Egidio nei riguardi della crisi algerina e nella gestione delle forze di opposizione al governo in carica. Con questo non si vuol dire che il governo italiano abbia ispirato e pilotato l'iniziativa della comunità. Di sicuro però la ha accolta con favore, non le ha posto alcun ostacolo, la ha difesa a livello politico e diplomatico, la sta pubblicizzando in ambito internazionale e la segue con vigile ed affettuosa attenzione.

Una politica del genere è comunque ormai già superata dai tempi e rischia alla lunga di rivelarsi controproducente, tanto in ambito medio-orientale e nord-africano quanto nei riguardi dei nostri stessi partner europei. Se vogliamo infatti tendere a rappresentare l'Europa nel mondo arabo ci occorre una costante linearità di atteggiamento che può essere magari anche condita di spietati episodi di *Realpolitik* ma mai indulgere a falsità e doppiezze.

Connesso al problema del rifornimento delle materie prime nelle località di produzione vi è poi quello del loro trasporto via mare sino all'Italia. Un problema la cui soluzione presuppone un pieno ed incondi-

zionato controllo delle chiavi geografiche del bacino mediterraneo, cioè degli stretti turchi, del Canale di Suez, del Canale di Sicilia e dello Stretto di Gibilterra. Si tratta, in tutti e quattro i casi, di vie d'acqua dominate da Stati islamici, almeno su una delle sponde. Non è un caso ma in una maniera o nell'altra il risultato di decenni, quando non di centinaia, di anni di speciali politiche, il fatto che essi siano i più occidentalizzati o i più favorevoli dell'Occidente di tutto il mondo musulmano.

Mantenere l'orientamento politico non è certo compito esclusivo dell'Italia, che non disporrebbe dei mezzi e delle forze per occuparsi in pari tempo di Turchia, Egitto, Tunisia e Marocco. Il nostro paese può comunque contribuire in maniera considerevole all'opera che l'Occidente indirizza in questo senso, anche attraverso le proprie istituzioni. È del resto un indirizzo che abbiamo da tempo; per rendersene conto basta consultare le statistiche della cooperazione in cui i paesi citati occupano costantemente i primi posti per volume dell'aiuto allo sviluppo.

Infine, il terzo ed il quarto degli interessi nazionali, vale a dire quello di contribuire all'ordine ed alla stabilità mondiale a livello adeguato rispetto alle nostre aspirazioni politiche, nonché quello di calibrare gli interventi delle istituzioni di sicurezza occidentali in maniera tale da non permettere ad eventuali interessi particolari degli Stati membri di dilanarle con tensioni interne.

Anche in questi casi si tratta di imperativi che potrebbero prima o poi trovare, sull'altra sponda del Mediterraneo, banchi di prova simili a quello che di recente hanno avuto dal lato jugoslavo dell'Adriatico.

E ciò, in particolare, in tutti quei paesi che per il complesso di motivi in precedenza illustrati associano ad una grande instabilità interna, una condizione di irrinunciabile rilievo nel quadro complessivo dei rap-

porti fra il Nord ed il Sud.

Nei loro riguardi l'Italia dovrà mantenersi pronta ad assumere, sempre nell'ambito di una azione più vasta e con caratteristiche multinazionali, tutte le misure che si evidenzieranno di volta in volta come indispensabili. Che potranno essere di volta in volta culturali, sociali, economiche, politi-

che e via di questo passo ma che non dovranno mai completamente escludere - almeno a livello di ipotesi - l'uso di quelle Eurofor ed Euomarfor che costituiscono la nostra più recente assicurazione contro questi rischi, qualora essi raggiungano un livello tale da poter essere fronteggiati solo con il ricorso a forze militari.

3. La cooperazione nel Mediterraneo dopo Barcellona: quadri negoziali e questioni politico-istituzionali

LAURA GUAZZONE

Introduzione

Gli effetti combinati della fine del bipolarismo, della guerra del Golfo e del processo di pace arabo-israeliano hanno dato nuovo impulso alle iniziative miranti a realizzare schemi multilaterali o multibilaterali di cooperazione politica, economica e di sicurezza tra i paesi del Medioriente e del Nord Africa e i loro partner occidentali. Per lo meno sulla carta, esistono oggi ben nove iniziative diplomatiche che hanno per scopo la cooperazione tra i paesi del Mediterraneo. Anche limitandosi alle sole sei iniziative effettivamente attive, il semplice numero indica che la cooperazione nel Mediterraneo sembra oggi offrire inusitate opportunità.

L'obiettivo di lungo termine comune a tutti gli schemi di cooperazione attualmente perseguiti è quello di realizzare le condizioni per nuove relazioni, pacifiche e mutualmente proficue tra gli Stati del Medioriente e Nord Africa e tra questi e i loro partner occidentali. Già l'esistenza di questo obiettivo comune è notevole; in effetti, è la prima volta dalla seconda guerra mondiale, che Israele, i paesi arabi, gli Stati dell'Unione europea, la Turchia e gli Stati Uniti si accettano vicendevolmente come attori legittimi delle relazioni mediterranee. Questa accettazione reciproca non è priva di riserve, come vedremo, ma resta una conquista sostanziale.

Altrettanto notevole è la convergenza di principio nell'individuare sia gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento degli obiettivi della cooperazione mediterranea,

sia i principali strumenti per superare questi ostacoli. Pur se espressa con diverse formulazioni ed enfasi nei diversi quadri negoziali, alla base di tutte le iniziative di cooperazione nel Mediterraneo c'è la convinzione che per realizzare nell'area relazioni mutualmente proficue occorre rompere il circolo vizioso tra disagio socio-economico e conflitti politici e militari, con gli strumenti dello sviluppo economico sostenibile e del dialogo politico e interculturale. Sufficientemente condivisa appare anche la convinzione che l'efficace applicazione degli strumenti dello sviluppo economico e del dialogo politico dipende in ultima analisi da tre fattori: un adeguato sostegno politico-economico, il «buon governo» in ciascuno degli Stati partecipanti e il coinvolgimento delle rispettive società civili.

L'esistenza di questa notevole convergenza di obiettivi e diagnosi rappresenta la base sostanziale delle attuali iniziative di cooperazione mediterranea. È evidente tuttavia che, nonostante l'esistenza di questo consenso diffuso e di una congiuntura storica favorevole, per realizzare i suoi scopi la cooperazione mediterranea deve ancora superare difficoltà consistenti che derivano da:

- potenziali debolezze della visione e degli strumenti su cui si fonda la cooperazione mediterranea;
- diversità degli interessi nazionali e sociali di cui sono portatori i paesi che partecipano alla cooperazione;
- esistenza di paesi che restano tuttora esclusi o marginalizzati dalla cooperazione

mediterranea;

— coesistenza e competizione tra diversi quadri istituzionali.

Nei seguenti paragrafi di questo capitolo, i diversi aspetti della cooperazione mediterranea sono considerati prima (par. 1) attraverso una ricognizione complessiva degli elementi di consenso e di differenziazione che caratterizzano le diverse iniziative in corso e i diversi gruppi di paesi partecipanti, e poi attraverso un'analisi settoriale dei vari capitoli della cooperazione - politica (par. 2), di sicurezza (par. 3), economica (par. 4) e socio-culturale (par. 5) - svolta con particolare riferimento all'iniziativa del Partenariato euro-mediterraneo. Per ciascun paragrafo sono considerate le principali problematiche relative a obiettivi, strumenti e meccanismi istituzionali della cooperazione mediterranea.

1. Le iniziative in corso: una visione di insieme

Nella tavola 1 sono schematicamente illustrate le nove iniziative multilaterali inter-

governative che hanno per obiettivo la cooperazione tra i paesi del Nord Africa e del Medioriente e i loro principali partner esterni. Come mostra la data relativa alle attività più recenti, solo sei delle nove iniziative sono state operative nel corso del 1995 e possono dunque considerarsi attive.

Anche così ridotto, il numero delle iniziative in corso è notevole e conferma che la regione mediterranea, specie nella sua più ampia accezione geopolitica, che include anche i sistemi confinanti a cui partecipano gli Stati litoranei, continua a rappresentare notevoli interessi politico-economici. Ma l'alto numero delle iniziative in corso è espressione anche di una speranza e di un timore. La speranza è che con la fine del conflitto arabo-israeliano, la riforma dei sistemi politici ed economici della sponda Sud possa finalmente rimuovere i fattori che hanno sinora ostacolato l'integrazione del Medioriente e del Nord Africa nella cooperazione internazionale; il timore è che la congiuntura politica ed economica favorevole ad una più proficua integrazione internazionale di queste regioni possa dissiparsi presto.

Tavola 1 - Sinopsi delle iniziative multilaterali di cooperazione nel Mediterraneo

	5+5	Forum Merd.	Ueo Dialogo Med.	Dialogo Euro-Arabo	Partenariato Euro-Med.	Nato Dialogo Med.	Osce Med.	MENA Economic Summit	ME Peace Process
partecipanti:									
Med. Occ.	x	x	x						
Euro-med.				x	x				
internazionali						x	x	x	x
competenze:									
politica	x	x	(x)	x	x	(x)	x		x
economia	(x)	(x)		x	x		(x)	x	x
sicurezza	(x)	(x)	x		x	x	x		x
Attività dal:	1990 (1991)	1994 (1995)	1992 (1995)	1973 (1992)	1994 (1995)	1994 (1995)	1975 (1994)	1994 (1995)	1991 (1995)
(recente)									

Fonte: elaborazione di L. Guazzone, Iai

Tutte le iniziative di cooperazione in corso condividono lo stesso obiettivo di lungo termine di creare le condizioni per relazioni pacifiche e proficue tra gli Stati coinvolti, tuttavia ciascuna iniziativa è diversa per area di applicazione, paesi partecipanti, competenze funzionali e meccanismi istituzionali. Com'è noto, queste differenze non sono l'espressione di una razionale «divisione del lavoro mediterraneo» per aree o per questioni, bensì l'effetto sia di successive fasi politiche (pensiamo al Dialogo Euro-Arabo, nato dall'effimero rafforzamento dell'attore collettivo arabo a seguito del primo shock petrolifero), sia dei diversi profili strategici del Mediterraneo (v. in proposito il par. 3) e degli interessi prevalenti dei diversi Stati a livello regionale o sub-regionale. L'analisi dell'affiliazione e delle competenze funzionali delle varie iniziative è particolarmente utile per comprendere il significato politico di queste differenziazioni.

1.1. Globalismo, regionalismo, ruolo nazionale

È ormai evidente che globalizzazione e regionalizzazione sono le due tendenze fondamentali che stanno ristrutturando il sistema internazionale: mentre la globalizzazione enfatizza l'interdipendenza globale attraverso i flussi transnazionali, la regionalizzazione approfondisce l'integrazione tra paesi e aree geograficamente contigue. La diversità dei sistemi-paese tuttavia continua a giocare un ruolo importante all'interno di queste macro-tendenze, sia perché i diversi sistemi-paese reagiscono diversamente alla ristrutturazione delle relazioni politiche ed economiche interne ed internazionali che consegue dalle due tendenze di fondo, sia perché le politiche attuate dagli attori nazionali per governare queste ristrutturazioni continuano ad avere un pe-

so rilevante nel determinare gli esiti complessivi delle due tendenze fondamentali. Il quadro delle relazioni mediterranee riflette in pieno il complesso intersecarsi di queste tendenze: globalismo e regionalismo sono rappresentati nelle diverse iniziative dagli obiettivi prevalenti (integrazione globale / integrazione regionale), dal tipo di affiliazione, dal metodo delle relazioni poste in essere (ad esempio la diversa inclinazione a dotare la cooperazione di istituzioni proprie, più spiccata nell'approccio regionalista). Evidentemente, un'iniziativa si qualifica come regionale quando l'affiliazione è aperta prevalentemente agli Stati geograficamente contigui al mar Mediterraneo, mentre è globalista quando include, prescindendo dalla loro collocazione geografica tutti i paesi che partecipano in modo significativo alle relazioni (economiche, politiche o di sicurezza) che si svolgono nell'area mediterranea.

Com'è noto, l'Unione Europea e/o i suoi paesi membri partecipano a tutte e nove le iniziative di cooperazione multilaterale nel Mediterraneo, mentre gli Stati Uniti prendono parte a cinque iniziative; Russia e Giappone partecipano ciascuna a due iniziative (rispettivamente: Osce e Processo di pace; Summit economico e Processo di pace); infine, la dimensione multilaterale del Processo di pace arabo-israeliano vede il coinvolgimento di alcune medie potenze extra-regionali (Australia, Canada, India e Cina). Delle sei iniziative attive nel 1995, tre hanno un'affiliazione puramente regionale, due (Osce e Nato, che considerano il Mediterraneo come una dimensione della sicurezza europea) vedono la partecipazione di Stati Uniti e Russia in quanto potenze europee, mentre due iniziative (Processo di pace e Summit economico) hanno un'affiliazione globale.

Nel complesso, dunque, nelle iniziative di cooperazione mediterranea prevale giusta-

mente il modello del «regionalismo aperto», che coniuga regionalismo e globalismo¹. Rispetto a queste due tendenze di fondo, le due più importanti iniziative in corso - il Partenariato e il Processo di pace - si collocano ai due estremi: da un lato il Partenariato, l'iniziativa più regionalista; dall'altro il Processo di pace, l'iniziativa più globalista.

Indubbiamente le differenze di affiliazione e di metodo tra le diverse iniziative potrebbero essere utilmente complementari, o comunque agevolmente conciliabili se non esistesse una tensione di fondo tra due caratteristiche fondamentali delle relazioni mediterranee, connotate da un lato da una sostanziale continuità e interrelazione delle complessive problematiche politiche, economiche e di sicurezza nell'intera area, e, dall'altro, da una relativa differenziazione degli interessi prioritari per ciascun paese e gruppo di paesi. In altri termini, all'origine della difficoltà di rendere pienamente complementari le diverse iniziative di cooperazione mediterranea c'è in primo luogo la difficile articolazione tra continuità dei problemi e specificità degli interessi. Ciò comporta che, pur nell'ambito degli obiettivi sostanzialmente comuni della cooperazione mediterranea, vengano sostenuti approcci e priorità diversi.

1.2. Partecipazione frammentata

La maggioranza dei paesi interessati all'area mediterranea è attualmente coinvolta

nella cooperazione: i paesi che già vi partecipano sono i 27 che hanno partecipato alla conferenza euro-mediterranea di Barcellona², a cui vanno aggiunti, tra i paesi sviluppati, Stati Uniti, Canada, Giappone e Russia e, tra i paesi extra-europei, gli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo.

Tuttavia alcuni paesi e gruppi di paesi rimangono attualmente fuori da tutti i quadri di cooperazione: tra i paesi del Sud spicca l'assenza della Libia, tra i paesi rilevanti per l'area del Mediterraneo sud-orientale sono ugualmente assenti Sudan, Iraq, e Iran; totalmente assenti sono sinora i paesi litoranei balcanici. Tutte le iniziative in corso prevedono esplicitamente la possibilità di integrare nuovi aderenti, e l'allargamento ad Est dell'iniziativa del Partenariato (in particolare ad Albania e Bulgaria) è stata specificamente discussa a Barcellona. Ben più problematica risulta l'integrazione di paesi «paria» come la Libia (caldeggiata da molti paesi arabi).

Nel breve periodo, i principali gruppi di paesi partecipanti hanno priorità e strategie diverse per realizzare i comuni obiettivi di lungo termine della cooperazione, differenze che derivano, in ultima analisi, dalla diversa collocazione geopolitica nel contesto mediterraneo (si veda l'analisi svolta in proposito nel par. 3).

In pratica, la cooperazione che si va realizzando è frutto della mediazione degli interessi tra i diversi gruppi di paesi partecipanti (il caso più cospicuo è la concertazione euro-americana discussa nel punto 1.3.),

¹ Secondo Paolo Guerrieri, il «regionalismo aperto» è caratterizzato non solo dall'approccio non protezionistico al commercio internazionale, ma anche dalla tendenza a promuovere la convergenza delle regole tra i diversi gruppi regionali, e a sostenere lo sviluppo dei paesi più deboli all'interno e alla periferia di ciascun gruppo per limitare i flussi migratori (Paolo Guerrieri «Globalism and Regionalism in the World Economy and in the Middle East», in L. Guazzone and P. Padoan *Global Interdependence and the Future of the Middle East*, in corso di pubblicazione).

² I 27 paesi che hanno adottato la Dichiarazione di Barcellona sono: i 15 paesi dell'Unione Europea più 12 paesi del Mediterraneo extra-europeo, che si possono a loro volta suddividere tra paesi arabi (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia) e non arabi (Cipro, Israele, Malta, Turchia).

ma anche all'interno dei diversi gruppi. Le problematiche del processo di mediazione interna sono diverse per ciascun gruppo di paesi partecipanti.

Il *gruppo europeo* è caratterizzato, com'è noto, da un processo di mediazione e decisione interna particolarmente complesso a causa della necessità di bilanciare gli interessi dei quindici Stati membri sia rispetto ai due assi Est e Sud dell'integrazione esterna dell'Unione, sia in relazione ai diversi dossier dell'integrazione interna ad essi collegati³.

Nel caso del *gruppo dei paesi arabi* il processo di mediazione interna è estremamente frammentato e caratterizzato dall'esistenza di diversi schieramenti a seconda dei diversi quadri e obiettivi negoziali:

— rispetto alla questione dell'integrazione di Israele esistono tre schieramenti: il primo (composto da Giordania, Palestina, Marocco, Tunisia, Qatar e Oman), per motivi diversi, accetta un'avanzata integrazione di Israele nella regione e partecipa attivamente ai quadri di cooperazione in cui quest'integrazione rapida è perseguita (Summit e Processo di pace); il secondo schieramento, guidato da Egitto e Arabia Saudita, punta ad un'integrazione più lenta e condizionata, sia per motivi di interesse nazionale, sia per non isolare i paesi del terzo schieramento, rappresentato da Siria e Libano, che attualmente rifiuta l'integrazione di Israele;

— altre differenziazioni interarabe emergono rispetto sia agli obiettivi generali e specifici della cooperazione economica, politi-

ca e di sicurezza, sia rispetto alla preferenza accordata agli ambiti di cooperazione promossi rispettivamente da Europa e Stati Uniti: in generale, gli orientamenti prevalenti su ciascuna questione rivelano una certa omogeneità tra le posizioni dei paesi appartenenti ai diversi quadranti sub-regionali arabi (Maghreb, Mashreq, Penisola Araba).

Stati Uniti e Israele costituiscono sotto alcuni aspetti un gruppo a sé stante nei processi di cooperazione mediterranea, infatti tra questi due paesi esiste una sostanziale convergenza di interessi basata sui seguenti obiettivi prioritari: (i) integrazione politico-economica di Israele nella regione; (ii) prevenzione delle forme di proliferazione che modificherebbero l'attuale *status quo* strategico in Medioriente.

Anche i paesi europei ed i paesi arabi condividono questi due obiettivi, ma attribuiscono loro una priorità relativa rispetto agli altri obiettivi della cooperazione mediterranea. In particolare, nel quadro del Partenariato la cooperazione economica mette al primo posto la riforma nei singoli paesi e la liberalizzazione degli scambi e considera la cooperazione orizzontale tra i paesi extra-europei, Israele compreso, uno strumento indispensabile a questi scopi (non un fine in sé). Per quanto riguarda l'obiettivo della non proliferazione, esiste un'asimmetria di fondo tra l'approccio dei paesi arabi, che dà priorità al controllo degli armamenti non convenzionali (e in primo luogo del nucleare israeliano), e l'approccio israelo-americano che dà priorità all'adozione di CBMs

³ Un esempio delle difficoltà di quest'opera di bilanciamento è dato dal fatto che il compromesso finalmente raggiunto al Consiglio europeo di Cannes (giugno 1995) su risorse di bilancio da attribuire rispettivamente alla cooperazione con i vicini dell'Est europeo e del Mediterraneo è avvenuto a spese degli aiuti attribuiti per l'Africa sub-sahariana. Sul compromesso di Cannes v. *Europe-Documents*, 29 giugno 1995; «Les Quinze dessinent le 'voisinage' de l'Union européenne», *Le Monde*, 21 marzo 1995; «In EU's Deadlock, A North-South Rift Over Foreign Aid», *International Herald Tribune*, 10-11 June 1995.

rizzazione dei rapporti dei paesi del Medio-riente verso gli Stati Uniti. Questa polarizzazione delle rispettive relazioni preferenziali nel Mediterraneo è un dato di fatto complessivamente accettato; ciò nondimeno origina ricorrenti tensioni congiunturali, poiché corrisponde solo in parte alla rispettiva distribuzione degli interessi europei e americani verso i paesi del Nord Africa e del Medioriente.

Così, la preminenza degli interessi e delle responsabilità europee verso il Nord Africa è complessivamente riconosciuta dall'alleato americano, ma con importanti eccezioni, quali ad esempio la concertazione delle politiche verso la Libia e l'Algeria. Parallelamente, l'influenza e le responsabilità preminenti degli Stati Uniti in Medioriente, garanti principali del Processo di pace e della sicurezza di Israele e dei paesi del Golfo, sono riconosciute dagli alleati europei, che tuttavia esprimono critiche su alcuni specifici dossier (ad esempio, sulla politica di «*dual containment*» verso Iran ed Iraq).

Le asimmetrie di fondo nei rispettivi approcci europei e americani alla cooperazione mediterranea - enfasi regionalista o globalista e rapporti differenziati con Nord Africa e Medioriente - non determinano divergenze o conflitti sostanziali, ma contribuiscono a complicare il quadro già complesso delle opzioni disponibili per la cooperazione stessa, sia generando diversi gradi di «fedeltà» dei diversi partecipanti ai diversi quadri negoziali (sulla base dei rapporti politici preferenziali che essi sottintendono), sia generando una competizione nell'impiego delle risorse disponibili per la realizzazione degli scopi della cooperazione. Esempi evidenti della competizione latente

tra gestione americana e gestione europea della cooperazione mediterranea sono l'esistenza di due organismi (Redwg, Regional Economic Development Working Group Monitoring Committee, e Euro-Mediterranean Committee) per coordinare la realizzazione dei progetti economici transregionali, di due organismi incaricati di promuovere il *networking* tra imprese pubbliche e private (Economic Summit e Euro-Mediterranean Committee), nonché il caso degli aspri dibattiti generatisi attorno all'opportunità, finanziamento e competenze della Banca regionale per lo Sviluppo in Medioriente e Nord Africa.

Le (relative) difficoltà della concertazione euro-americana provocano in primo luogo una certa dispersione delle risorse politiche e finanziarie disponibili per la cooperazione mediterranea e, in secondo luogo, complicano lo sforzo di allargare e consolidare il consenso e l'efficacia della cooperazione.

2. La cooperazione politica

L'obiettivo dichiarato della cooperazione politica è «la definizione di uno spazio comune di pace e stabilità»⁶. In questo contesto, il concetto di pace si configura principalmente come prevenzione, risoluzione e gestione dei conflitti armati interni e interstatali. Gli strumenti individuati per realizzare questo obiettivo trovano una dimensione politica nella promozione dell'applicazione dei principi definiti in sede Onu per la cooperazione pacifica tra gli Stati. La prevenzione e gestione dei conflitti necessita però anche di strumenti per una concertazione politica permanente tra gli Stati partecipanti. In effetti, tale concertazione

⁶ È questa la definizione degli obiettivi evidenziata dal titolo del primo capitolo della Dichiarazione di Barcellona, dedicato appunto alla cooperazione politica.

permanente è stata richiesta e postulata nel quadro di tutte le iniziative di cooperazione euro-mediterranea già attivate o ipotizzate («Cinque più Cinque», Forum Mediterraneo, Cscm) ed esprime l'interesse preminente dei governi del Sud rispetto al capitolo politico della cooperazione con l'Unione Europea: quello cioè di «entrare in Europa», tramite un collegamento organico ai processi di concertazione politica europea che permetta loro di essere ascoltati rispetto alle principali decisioni politiche, economiche e di sicurezza che riguardano l'Europa e dunque loro stessi, come paesi facenti parte di uno spazio geopolitico ed economico indissolubilmente legato all'Europa⁷.

È evidente che una concezione, tuttora prevalente da parte occidentale, che restringe la concertazione politica al perseguimento degli obiettivi di pace e stabilità nel Mediterraneo al solo spazio extra-europeo, non può che essere insoddisfacente e, in ultima analisi controproducente⁸, per i paesi destinati a rimanere fuori dall'Unione Europea e non offre dunque quella base equilibrata di scambio e di interessi comuni necessaria a far progredire proficuamente la cooperazione.

Altrettanto evidente è che per soddisfare l'esigenza di allargare la cooperazione politica a tutti i temi di mutuo interesse non può essere sufficiente la cooperazione in materia di sicurezza regionale, che in assenza di una più ampia cooperazione politica allargata anche all'ambito europeo (ad esempio

in materia di politica dell'energia, della ricerca, di risoluzione dei conflitti nei Balcani e nel Caucaso ecc.) resterebbe fondamentalmente asimmetrica.

Per quanto riguarda il Partenariato euro-mediterraneo, questa esigenza non può essere soddisfatta che dotando la cooperazione politica di un meccanismo di concertazione permanente collegato alle istituzioni europee. Le competenze e il funzionamento di questo meccanismo possono tuttavia essere sviluppati in un modo progressivo, e resta necessario riconoscere il ruolo consultivo (e in prospettiva di co-decisione) del livello parlamentare e non governativo che la conferenza di Barcellona ha deciso di affiancare al livello puramente intergovernativo della cooperazione politica⁹.

Tuttavia l'orientamento che prevale nell'offerta occidentale, ed europea in particolare, non sembra muoversi nella direzione di soddisfare, seppure a piccoli passi, l'interesse prevalente dei paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo per un dialogo anche sulle principali politiche occidentali e specialmente europee: la concertazione politica concordata a Barcellona non prevede alcun meccanismo di aggancio del Partenariato alla concertazione politica europea (la prevista controparte nel dialogo è una unità *ad hoc* della Commissione formata da rappresentanti della troika); anche la proposta di creare in seno alla Nato un meccanismo di integrazione analogo (anche se

⁷ Questo interesse, sempre reiterato dai paesi del Maghreb è espresso chiaramente anche da Israele (v. ad es. Ambasciata d'Israele in Italia, *Barcelona: The Launching of the Euro-mediterranean Partnership*, (nota mimeo diffusa dall'ambasciata), dicembre 1995, punti 22 e 28).

⁸ Fra l'altro, esponendo i governi che vi aderiscono alla critica delle opposizioni di consolidare rapporti sostanzialmente asimmetrici e di dipendenza dall'Occidente (ad esempio, la critica in questi termini dell'unione doganale appena raggiunta con la UE è stata uno dei temi della fortunata campagna elettorale del partito islamista Refah in Turchia nel dicembre 1995).

⁹ Dettagliate raccomandazioni a riguardo sono già state elaborate dalla II Conferenza Interparlamentare sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (La Valletta, novembre 1995) e dal Forum Civil costituitosi a Barcellona nel novembre 1995.

non identico) alla Partnership for Peace con i paesi dell'Est è stata respinta sino al vertice di Siviglia del 1994 (ma sembra oggi riprendere quota: v. par. 3).

A questo proposito è necessaria un'ulteriore considerazione. Il capitolo della cooperazione politica è affrontato, con diverse enfasi e specializzazioni, in tutte le iniziative di cooperazione in corso; tuttavia, nell'ambito della maggioranza delle iniziative il dialogo politico è innanzitutto considerato uno strumento per il raggiungimento degli specifici obiettivi di cooperazione (settoriali, o sub-regionali) perseguiti in quelle sedi.

Solo nel Partenariato euro-mediterraneo la concertazione di principi e «metodi» politici comuni ai diversi paesi del Mediterraneo è affrontata come un *obiettivo autonomo*; in questo senso, la Dichiarazione adottata a Barcellona costituisce un'innovazione rispetto ai risultati ottenuti in altre sedi perché sancisce l'uguaglianza dei diritti e dei doveri politici di tutti i paesi partecipanti alla cooperazione.

Questo approccio distingue la cooperazione euro-mediterranea dalle altre iniziative in corso e costituisce una formidabile opportunità per l'Europa di qualificare le proprie relazioni nell'area rispetto a quelle, ad esempio, di Giappone e Stati Uniti. Se la creazione di uno spazio di integrazione regionale con i paesi limitrofi dell'Est e del Sud è un'obiettivo strategico al fine di aumentare la complessiva competitività globale dell'Europa rispetto a quei partner occidentali che stanno già consolidando attraverso il Nafta, l'Asean e l'Apac i propri rispettivi retroterra regionali, l'integrazione anche politica dei paesi del Sud deve rimanere un'obiettivo da perseguire.

Anche rispetto all'applicazione degli obiettivi politici della cooperazione alla sola sfera extra-europea emergono delle disparità di interessi e obiettivi. Se l'obiettivo

della pace, almeno intesa come assenza di conflitti armati, è privo di ambiguità sostanziali e rimanda per la sua realizzazione al capitolo della cooperazione di sicurezza, non altrettanto può dirsi per il comune obiettivo della stabilità politica. Questo obiettivo è infatti diversamente interpretato dai diversi partecipanti alla cooperazione mediterranea: mentre alcuni governi e forze politiche, sia del Nord che del Sud, fanno coincidere la stabilità con la difesa dello *status quo* politico nei paesi del Sud, altri considerano la stabilità il punto di arrivo di un processo che permette, e in alcuni casi richiede, il cambiamento, attraverso la partecipazione politica allargata a tutte le forze politiche e sociali.

Questa interpretazione disomogenea del concetto di stabilità politica è all'origine di tensioni - sia tra gli Stati partecipanti, sia al loro interno - che trovano soluzione solo parziale nella comune adesione all'obiettivo di realizzare lo stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e politici fondamentali all'interno di ciascuno Stato partecipante, riconoscendo parallelamente il diritto di ciascun paese di realizzare questi obiettivi nei tempi e nei modi più consoni.

Una prima ambiguità riguarda le politiche dei governi dei paesi mediterranei extra-europei, in particolare arabi, verso la questione della democrazia politica. È evidente che questi governi, seppur con differenze non irrilevanti e per ragioni interne talvolta condivise dai partner occidentali, procedono in modo estremamente cauto e restrittivo sulla strada della liberalizzazione richiesta a gran voce da tutte le forze politiche d'opposizione, liberali, nazionaliste o islamiste che siano. Per quanto riguarda le pratiche politiche, basta ricordare che anche laddove i principali diritti politici e civili sono teoricamente riconosciuti, e non sono in vigore leggi di emergenza che ne sospen-

dono l'applicazione (come è invece il caso per molti paesi arabi¹⁰), l'esercizio di questi diritti è seriamente limitato nei fatti e la loro violazione è frequente¹¹. Anche a livello declaratorio, le posizioni espresse dagli stessi leader dei paesi più moderati non possono essere considerate soddisfacenti¹². L'esistenza di reticenze politiche e culturali verso la democratizzazione espresse a prescindere dalla pressione dell'estremismo religioso, conduce a chiedersi quale sia il senso dell'adesione formale di alcuni governi mediterranei extra-europei ai principi democratici sottoscritti nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo. Si tratta forse di un'adesione dettata da ragioni di *realpolitik*, cioè dall'accettazione di uno scambio - adesione ai principi politici contro legittimazione, «ingresso in Europa» e aiuti economici - fondata sulla convinzione che i partner occidentali non abbiano né la volontà né i mezzi per procedere oltre il livello puramente declaratorio in materia di promozione della democrazia.

Questa convinzione potrebbe essere giustificata alla luce della contraddizione apparente nelle stesse politiche dei governi occidentali verso la questione della democrazia in quest'area del mondo. A questo proposito l'atteggiamento degli Stati Uniti non è qualitativamente molto diverso di quello

degli Stati europei e dell'Unione, mentre è diversa l'enfasi geografica. In particolare l'amministrazione Clinton, che della promozione della democrazia ha fatto un tema centrale della propria politica estera¹³, non ha in alcun modo cambiato il modesto livello di pressione a favore dei diritti umani sui propri principali alleati in Medioriente e Nord Africa e, in particolare, il Medioriente rimane l'unica regione al mondo in cui la U.S. Agency for International Development (Usaid) non ha integrato la «democracy promotion strategy» nei suoi programmi di cooperazione (come invece avviene per il Nord Africa)¹⁴.

Per quanto riguarda le politiche europee, è noto che mentre la Comunità e poi l'Unione hanno sempre espresso il loro sostegno per la promozione della democrazia nei sistemi politici dei partner esterni, è solo di recente che il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani è stato integrato come principio vincolante negli accordi di cooperazione con gli Stati terzi, ivi compresi quelli mediterranei¹⁵. Tuttavia la pratica politica recente non è stata sempre all'altezza dei principi politici enunciati. Ad esempio, nel caso delle relazioni con il Marocco l'entità delle violazioni dei diritti umani registrate ha solo marginalmente influenzato le buone relazioni bilaterali e

¹⁰ Ad esempio, in Egitto l'applicazione della Legge di emergenza, decretata da Mubarak all'indomani dell'assassinio di Sadat nel 1981, è stata estesa dal Parlamento per altri tre anni nell'aprile 1994.

¹¹ Come risulta chiaramente, ad esempio, dai rapporti di Amnesty International.

¹² Ad esempio, sia re Hassan del Marocco che il Presidente egiziano Mubarak hanno giustificato in termini di specificità culturale i limiti delle libertà politiche godute nei loro paesi (v. l'intervista al monarca marocchino pubblicata su *Le Monde* il 2 settembre 1992 e il discorso tenuto da Mubarak in occasione del 1° maggio 1995).

¹³ Nel 1993, ad esempio, il Consigliere del presidente per la sicurezza ha dichiarato che «the successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement of the world's free community of market democracies» (dal discorso alla Johns Hopkins University di Washington il 21 sett. 1993, come riportato in *Foreign Policy Bulletin*, n. 4, 1993).

¹⁴ Thomas Carothers «Clinton's Democracy Promotion», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n. 4, Autumn 1995, p. 20.

¹⁵ Vedi Gianni Bonvicini, «The Role of Human Rights in European Political Cooperation and Applications in the Middle East», in E. Ahrim, A. Tovias (eds.), *Whither EU-Israeli Relations? Common and Divergent Interests*, Peter Lang, Frankfurt a. Main, 1995, pp. 269-278; European Commission, *Establishing a New Euro-Mediterranean Partnership*, COM (94) 427 def., p. 2.

multilaterali con l'Europa¹⁶. Ma è nelle reazioni europee e americane sulla questione algerina dopo il golpe del gennaio 1992, che si è manifestato drammaticamente il dilemma occidentale di fondo su come riconciliare promozione della democrazia e promozione della stabilità, come usare gli strumenti della condizionalità economica e come armonizzare interpretazioni e interessi nazionali talvolta divergenti¹⁷.

Alla luce delle posizioni dei governi del Sud e dei propri dilemmi politici, è comprensibile che esista una tentazione da parte occidentale ed europea in particolare, di accettare di non approfondire la cooperazione politica in materia di promozione della democrazia e dei diritti umani oltre il livello di principio. Tuttavia tre importanti fattori politici sconsigliano l'adozione da parte occidentale di questo approccio minimalista:

- 1) l'esistenza di uno stretto nesso tra liberalismo politico e liberalismo economico, specie nelle fasi di transizione (per alcune argomentazioni in proposito v. par. 4);
- 2) l'esistenza di una forte domanda di democrazia espressa da importanti settori sociali dei paesi del Sud, ivi compresa la frazione all'opposizione dell'élite liberale e nazionalista pro-occidentale che costituisce, assieme alla frazione al governo, il naturale alleato per le politiche di cooperazione perseguite;
- 3) l'esistenza di una pressione politico-cul-

turale da parte delle forze politiche e sociali negli stessi paesi occidentali, che motiva le proprie posizioni di rifiuto o appoggio ai rapporti con i paesi del Sud proprio in relazione alla questione della democratizzazione¹⁸.

L'esistenza di questi fattori richiede che la politica di promozione della democrazia e dei diritti umani nel Mediterraneo sia condotta anche oltre il livello declaratorio. Ma quanto oltre è realisticamente possibile spingersi nel breve periodo? Come conciliare gli interessi divergenti delle élite al potere e di quelle all'opposizione? Una risposta sintetica a questi interrogativi complessi non può che limitarsi ad indicare alcuni criteri e linee di azione. Il primo criterio è quello ovvio (ma non per questo semplice) di perseguire obiettivi comuni modesti, ma di perseguirli in modo duraturo e consistente. Il secondo criterio è quello di distinguere gli obiettivi realizzabili tramite la cooperazione intergovernativa e quelli realizzabili a livello non governativo: i due livelli possono e devono raccordarsi, ma restano distinti.

Quanto alle linee d'azione, è evidente la necessità di costruire a partire dall'*acquis* di Barcellona: i principi politici condivisi devono essere oggetto di approfondimento e azioni applicative, mentre su quelli controversi occorre continuare il dibattito. Per fare degli esempi concreti, l'*acquis* in materia di diritti umani può essere sviluppato a livello intergovernativo approfondendo con

¹⁶ Il raffreddamento nel 1990 delle relazioni franco-marocchine provocato dalle rivelazioni sull'autoritarismo del regime (contenute nel libro di Gilles Perrault *Notre Ami le Roi*) è rapidamente rientrato; mentre il veto del Parlamento Europeo all'esecuzione del protocollo finanziario col Marocco (gennaio 1992), per la sua posizione in materia di diritti umani e non cooperazione all'applicazione delle decisioni Onu sul Sahara Occidentale, è stato revocato (ottobre 1992) senza che vi fossero stati progressi sostanziali nei due settori.

¹⁷ In proposito si veda anche Laura Guazzone (ed.), *The Islamist Dilemma*, Reading: Itahca Press, 1995.

¹⁸ La percezione dell'assenza di una cultura comune con i paesi del Sud è infatti alla base di certe posizioni di destra, rappresentate ad esempio da Le Pen in Francia; mentre la necessità di promuovere il potenziale comune è alla base delle posizioni favorevoli alla cooperazione proprie delle forze di centro-sinistra.

un apposito seminario (che riunisca funzionari ed esperti) il contenuto e i modi dei possibili scambi d'informazione in materia, mentre il livello non governativo può essere attivato per elaborare principi e modalità di specifici programmi di formazione. Sempre a livello intergovernativo può essere definito l'impegno di adottare i principi politici condivisi come base comune di un «dialogo critico» con i paesi del Nord Africa e del Medioriente attualmente esclusi dal quadro di cooperazione.

3. La cooperazione di sicurezza

Per individuare il campo di applicazione della cooperazione in materia di sicurezza è opportuno ricordare che il Mediterraneo assume tre profili, collegati ma distinti, in termini strategici:

1) *profilo globale*: il Mediterraneo collega lo spazio strategico europeo allo spazio strategico del Medioriente; sotto questo profilo, prevalente nell'analisi strategica russa e americana, sono considerati prioritari gli interessi globali in gioco nella regione (influenza delle alleanze e dei conflitti regionali sugli equilibri strategici globali; approvvigionamenti energetici; controllo degli armamenti non convenzionali);

2) *profilo europeo*: il Mediterraneo è una delle dimensioni geopolitiche dello spazio strategico europeo; prevalente durante la guerra fredda, questo profilo resta evidente anche oggi attraverso, ad esempio, la dimensione marittima della operazioni di *peace-enforcing* nella ex Jugoslavia e l'analisi delle rotte di penetrazione dei traffici illegali (droga, armi, clandestini) destinati all'Europa;

3) *profilo regionale*: il Mediterraneo è uno spazio strategico autonomo, collegato, ma distinto dallo spazio europeo e mediorientale sia in termini di problemi (ad es. le dispute territoriali tra Spagna e Marocco,

Grecia e Turchia; i problemi della pesca, dell'inquinamento ecc.) che di opportunità. Ciascuno di questi tre profili strategici assume connotazioni diverse nei vari sotto-quadranti dell'area mediterranea (area dell'Africa del Nord; area del Levante; area balcanico-turca) le cui rispettive condizioni di sicurezza sono in forte evoluzione.

Nella realtà strategica questi tre profili coesistono ed interagiscono senza che sia possibile tracciare linee di demarcazione che offrano, ad esempio, una base chiara per separare le competenze delle diverse istituzioni di sicurezza a cui partecipano i paesi coinvolti nell'area. Tuttavia ciascuno di questi profili ha una rilevanza diversa per i paesi coinvolti: per gli europei la prima dimensione costituisce la base prevalente dell'interesse comune condiviso con gli Stati Uniti e, in minor misura, con la Russia in quanto potenze globali; la prima dimensione è anche quella di interesse prevalente per gli Stati Uniti e per gli Stati extra-europei del Mediterraneo orientale; infine, la terza dimensione, più propriamente mediterranea, costituisce un interesse prevalente, anche se non esclusivo, per gli Stati litoranei.

La coesistenza di questi tre profili strategici del Mediterraneo, diversi ma interagenti, permette altresì di individuare gli assi portanti della cooperazione in materia di sicurezza da perseguire in quest'area:

1) *prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti* tramite: dialogo politico, misure di rassicurazione reciproca nel settore della difesa (confidence building measures: CBMs), mediazioni, negoziati ed interventi *ad hoc*;

2) *prevenzione della proliferazione degli armamenti* convenzionali e non convenzionali tramite: applicazione e allargamento dell'adesione alle rilevanti convenzioni internazionali, raggiungimento e applicazione di specifici accordi regionali e sub-regionali;

3) *prevenzione e gestione delle minacce*

transnazionali alla sicurezza nel Mediterraneo (traffici e immigrazioni illegali, terrorismo, criminalità organizzata).

È evidente che questi tre assi sono rilevanti sotto ciascuno dei profili strategici individuati. Tuttavia ciascuna prospettiva strategica attribuisce un'importanza diversa a ciascun asse; la stessa differenziazione di enfasi si rileva a partire dall'analisi sia degli interessi nazionali e delle competenze tra le diverse istituzioni di sicurezza. L'esistenza di queste differenziazioni crea la necessità di definire degli obiettivi comuni, ma anche di perseguirli con strumenti diversi nelle diverse istituzioni di sicurezza.

Attualmente, nell'ambito delle iniziative mediterranee attive i tre assi della cooperazione in materia di sicurezza sono perseguiti in modo ineguale e il loro approfondimento solleva alcuni problemi politico-istituzionali.

Nel Partenariato euro-mediterraneo gli assi sviluppati sono quelli della lotta alle minacce transnazionali e della diplomazia preventiva: gli strumenti utilizzati sono quelli del dialogo politico sui principi comuni e della concertazione per la loro applicazione pratica (tramite lo Euro-Mediterranean Committee); inoltre, alcuni dei principi elencati nella Dichiarazione di Barcellona prefigurano l'approfondimento della cooperazione anche in materia di sicurezza oltre il livello declaratorio (in particolare l'impegno a considerare «...misure pratiche per prevenire la proliferazione» convenzionale e non, e a considerare «.. ogni misura di fiducia reciproca ...inclusa la possibilità di creare nel lungo termine un Patto euro-mediterraneo»); resta da vedere quale sarà l'ambito istituzionale di questo eventuale approfondimento.

Nel Processo di pace l'asse di azione prioritario è quello della risoluzione dei conflitti e, subordinatamente, l'asse delle misure di sicurezza reciproca. Tuttavia solo il conflitto arabo-israeliano, nelle sue diverse componenti e dimensioni, è preso in considerazione in questa sede, mentre restano esclusi gli altri conflitti in corso o latenti in Medioriente e in Nord Africa (dispute territoriali bilaterali, conseguenze irrisolte delle due guerre del Golfo), che non sono oggetto di negoziazione in quest'ambito, ma neppure negli altri ambiti della cooperazione mediterranea.

Rispetto al ruolo delle diverse istituzioni di sicurezza competenti per il Mediterraneo, va fatto preliminarmente osservare che:

— il profilo strategico europeo è fortemente dotato di istituzioni multilaterali formali (UE, Nato, Ueo, Osce) che presentano i noti problemi di coordinamento politico-istituzionale;

— il profilo globale vede agire in materia di sicurezza un modello misto in cui convivono istituzioni globali (Consiglio di Sicurezza dell'Onu), istituzioni sub-regionali (meccanismi del Processo di pace arabo-israeliano, Lega Araba, Consiglio di cooperazione del Golfo) e una rete di alleanze bilaterali (con gli Usa);

— il profilo regionale, invece, è attualmente privo di istituzioni di sicurezza autonome, ma possiede alcune istituzioni sub-regionali, generalmente poco coese ed efficaci. Per quanto riguarda le istituzioni del Sud, alla lista citata sopra va aggiunta l'Unione del Maghreb Arabo; quanto alle istituzioni Nord-Sud, esse si riducono ai fori di concertazione tra i paesi del Sud-Europa e quelli del Maghreb più pochi altri paesi mediterranei¹⁹ (iniziativa «Cinque più Cinque» e Forum Mediterraneo).

Questa situazione istituzionale presenta

¹⁹ Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto e Turchia sono come è noto i paesi extra-europei che hanno manifestato un interesse costante per le iniziative propriamente mediterranee.

sotto una luce diversa quanto già argomentato a proposito della cooperazione politica. Poiché gli obiettivi della cooperazione in materia di sicurezza richiedono di affrontare congiuntamente problemi (conflitti e proliferazione) che si manifestano prevalentemente nello spazio extra-europeo, sarebbe congruo che essi fossero affrontati, perlomeno nei loro aspetti più propriamente militari, in modo autonomo dalla concertazione europea ed euroatlantica. Tuttavia, l'assenza di istituzioni di sicurezza competenti esclusivamente a livello mediterraneo richiede che questa funzione sia sviluppata all'interno delle istituzioni esistenti.

Le considerazioni svolte sin qui conducono alle seguenti ipotesi di ripartizione tra obiettivi, strumenti e sedi istituzionali per la cooperazione in materia di sicurezza:

1) nel Partenariato euro-mediterraneo gli obiettivi della prevenzione dei conflitti e della proliferazione possono essere perseguiti attraverso il dialogo politico sulla base dei principi sottoscritti a Barcellona (rispetto al quale resta la necessità di opportuni meccanismi permanenti); il Partenariato è inoltre la sede prioritaria per la lotta alle minacce transnazionali tramite l'approfondimento dei meccanismi già esistenti di associazione dei paesi del Sud (es. comitato Trevi) alla cooperazione europea in materia;

2) nell'ambito di ciascuna delle istituzioni europee di sicurezza esiste una dimensione mediterranea; nel quadro della Ueo e della Nato l'asse sviluppato sin qui è quello della diplomazia preventiva, concretizzata sinora in un dialogo multilaterale dal contenuto abbastanza generico; invece, nel quadro dell'Osce (che oggi potrebbe fornire interessanti strumenti per la prevenzione e gestione dei conflitti, anche interni agli Stati) la dimensione mediterranea è di fatto congelata e comunque limitata al cesto della cooperazione economica, scientifica e culturale;

3) dopo il vertice Nato di Williamsburg (ottobre 95), sembra esistere una maggiore disponibilità a sviluppare in sede Nato una Partnership per il Mediterraneo, comprendente un processo di gestione comune dei conflitti nell'area extra-europea e di definizione di vere e proprie CBMs militari Sud-Sud e Nord-Sud (che potrebbe recepire l'*acquis* del Gruppo di lavoro Acrs, Arms Control and Regional Security, attivo nell'ambito del Processo di pace); se questo ruolo mediterraneo della Nato verrà confermato, il parallelo dialogo mediterraneo sviluppato dalla Ueo potrebbe concentrarsi a definire un processo collegato, specificamente mirato ai problemi della sicurezza Nord-Sud nel Mediterraneo occidentale e centrale; il Patto euro-mediterraneo previsto dalla Dichiarazione di Barcellona potrebbe costituire il punto di arrivo per entrambi i processi.

4. La cooperazione economica

Il capitolo della cooperazione economica è quello sui cui si registra attualmente il maggior grado di omogeneità di interessi, obiettivi e scelta degli strumenti tra tutti i paesi interessati alla cooperazione mediterranea. Per i governi e le società degli Stati del Sud la modernizzazione e liberalizzazione dell'economia è un imperativo strategico sia per contrastare il declino costante dei rispettivi Pil e la progressiva marginalizzazione nell'economia globale, sia per rinnovare il consenso politico interno seriamente eroso dalla crisi economica.

In questo contesto l'integrazione di Israele in un'accresciuta cooperazione economica tra gli Stati del Mediterraneo è, secondo Stati Uniti, Europa e la maggioranza dei paesi arabi, uno strumento fondamentale sia per lo sviluppo regionale, sia per il consolidamento del Processo di pace. Infine, la creazione di uno spazio economico integra-

to dalla Mauritania alla Finlandia con al centro l'Unione Europea è un obiettivo strategico per rafforzare la competitività globale dell'Europa. In breve, la prospettiva di una prosperità condivisa è il motore più potente della cooperazione nel Mediterraneo.

Tuttavia, la strategia concepita per raggiungere questo obiettivo comune non è priva di notevoli incognite e difficoltà. Inoltre, come per gli altri capitoli della cooperazione, l'esistenza di molteplici fori e iniziative che perseguono gli stessi obiettivi crea problemi di compatibilità dei meccanismi, distribuzione delle risorse e competizione politica.

La prima incognita riguarda l'effettiva capacità dei sistemi-paese di molti paesi del Mediterraneo di rispondere con successo alle molteplici sfide poste nella fase di aggiustamento economico (5-7 anni secondo un recente rapporto della Banca Mondiale ²⁰), durante la quale l'effetto combinato delle diverse politiche di aggiustamento e liberalizzazione aggraveranno, in media, l'aumento della disoccupazione del 3% e la diminuzione dei consumi del 2%. Come dimostra ampiamente l'esperienza delle regioni che li hanno già affrontati (America Latina, Europa ex-comunista ecc.), i costi sociali delle riforme necessarie a godere poi dei benefici della liberalizzazione sono alti; inoltre, la realizzazione delle riforme richiede una notevole capacità di rinnovamento e gestione da parte delle élite politiche ed economiche.

È proprio in relazione alla gestione di questa delicata fase di transizione che si pone con maggiore evidenza il nesso tra liberalizzazione politica e liberalizzazione economica. Questo nesso si concretizza principalmente: — nell'organizzazione dello Stato: laddove fattori politici (ad esempio la mancanza di competizione per l'alternanza di governo)

possono ostacolare lo sviluppo di un sistema statale sufficientemente efficiente e responsabile necessario per applicare le riforme e sostenerne nel tempo gli effetti; — nel sistema di rappresentanza politica: in quanto è l'esistenza di un adeguato quadro di rappresentanza politica che permette la regolazione degli inevitabili conflitti tra i gruppi sociali più o meno favoriti dalle riforme, nonché la distribuzione dei relativi costi politici ed economici.

Come già sottolineato, le élite al governo nei paesi arabi proseguono lentamente sulla strada della liberalizzazione politica e cercano comunque di evitare di cedere il passo ad élite concorrenti. Ciò costituisce un potenziale fattore di fragilità per tutti i sistemi-paese arabi e per la Turchia, ma il potenziale di rischio è evidentemente più alto per quei paesi (quali l'Algeria, l'Egitto, la Siria) che affrontano la transizione da una posizione di maggiore frammentazione politica e ritardo nelle riforme economiche. Anche prescindendo dagli aspetti politici, è evidente che i benefici e i costi della cooperazione economica saranno diversi per i diversi paesi del Sud che sono, comunque, dotati di risorse e vantaggi comparativi diversi.

Nell'ambito del Partenariato l'esistenza di una differenziazione attuale e prospettiva dei paesi mediterranei è già di fatto presa in conto dal fatto che il principale strumento della cooperazione restano gli accordi bilaterali, soggetti a negoziazione e attuazione separata. Tuttavia, l'attuale meccanismo di concorrenza su una stessa linea di bilancio (Meda) potrebbe avere effetti indesiderati sia sul piano politico, rafforzando l'attuale frammentazione, sia su quello economico, sottraendo risorse ai paesi più a rischio nella fase di transizione a vantaggio di quelli me-

²⁰ Questa è la valutazione espressa in un recente rapporto della Banca Mondiale (Nemat Shafik et al., *Claiming the Future: Choosing Prosperity in the Middle East and North Africa*, Washington D.C.: The World Bank, October 1995, p. 15); se non diversamente specificato, anche le altre cifre utilizzate in questo paragrafo derivano dalla stessa fonte.

glio equipaggiati. Per quanto complessa, la concertazione politica fra tutte le parti coinvolte sui parametri di distribuzione delle risorse potrebbe alleviare i rischi menzionati. Per quanto riguarda invece il sostegno alla riforma politica, nel Partenariato il capitolo della cooperazione economica ha a disposizione lo strumento dei programmi di cooperazione orizzontali e bilaterali; in vista dell'inevitabile competizione di bisogni e di interessi settoriali per l'utilizzo delle risorse destinate a questi programmi, occorrerà anche qui elaborare dei meccanismi di discriminazione positiva (ad esempio una percentuale all'interno dei bilanci triennali per paese) a favore degli enti locali e delle Ong.

5. La cooperazione socio-culturale

Poiché l'Unione rappresenta il principale partner economico dei paesi del Sud, il Partenariato euro-mediterraneo gode di evidenti vantaggi comparativi per qualificarsi come il quadro prioritario in cui realizzare la cooperazione economica mediterranea. Questi vantaggi comparativi dipendono però, in ultima analisi, dal grado di apertura del mercato unico europeo ai flussi di beni, servizi e lavoratori provenienti dai paesi del Sud del Mediterraneo. È noto che, mentre in campo commerciale persistono i tradizionali problemi legati ai cosiddetti prodotti sensibili nel settore agricolo, tessile e petrolchimico (quest'ultimo di interesse prevalente per i paesi del Golfo), e l'apertura nel settore dei servizi può presentare dei problemi (evidenziatisi ad esempio nel corso della negoziazione del nuovo accordo con Israele), le enormi difficoltà che incontra una gestione comune dei flussi migratori costituiscono il principale ostacolo alla realizzazione di uno spazio economico mediterraneo integrato.

È proprio rispetto alla questione dell'em-

grazione che la strategia europea relativa alla cooperazione economica (ma anche politica) nel Mediterraneo dimostra il suo limite maggiore. Il trattamento evasivo di questo dossier nella Dichiarazione e nel Programma di lavoro adottati a Barcellona sembra prefigurare uno scompenso di fondo simile a quello che ha minato a suo tempo lo sviluppo del Dialogo Euro-Arabo. All'epoca, l'interesse più urgente dei paesi europei nei rapporti con il mondo arabo era costituito dalla questione energetica, che tuttavia rimase fuori dal dialogo. Oggi, l'interesse strategico più urgente è la regolazione dei flussi migratori, tema che tuttavia rischia di rimanere ai margini del Partenariato.

Il dialogo multilaterale nel Partenariato dovrebbe avere lo scopo di fissare i reciproci impegni di principio in materia di immigrazione: a fronte della responsabilità dei paesi d'origine per il rimpatrio dei clandestini espulsi (indispensabile per ridurre gli incentivi all'immigrazione clandestina organizzata), potrebbe essere definito il principio della responsabilità dei paesi europei di accogliere i cittadini dei paesi partner in misura della capacità di assorbirli nei rispettivi mercati del lavoro e sistemi di previdenza sociale. L'adozione di questi principi simmetrici dovrebbe costituire la base di legittimità, in ambito intra-europeo e euro-mediterraneo, sia per la negoziazione bilaterale tra paese europeo di accoglienza e paese mediterraneo di origine, sia per una piena applicazione degli accordi di Schengen.

Un ulteriore criterio potrebbe essere quello di adottare regimi differenziati per le diverse fasi del Partenariato: un regime più restrittivo verrebbe adottato nella prima fase precedente la piena attuazione dell'area di libero scambio, con l'impegno di riconsiderarlo nella fase successiva. Questa opzione si basa su due ordini di considerazioni: (a) per effetto sia degli aggiustamenti strutturali

li (che aumentano la disoccupazione e quindi la pressione migratoria nel breve-medio periodo), sia degli attuali trend demografici (che prevedono una riduzione del tasso di natalità nei paesi arabi e in Turchia nel medio periodo), l'entità prevedibile dei flussi migratori da Sud sarà più intensa nei prossimi dieci-quindici anni; (b) dal punto di vista europeo una politica di maggiore apertura è forse impraticabile nell'immediato, ma potrebbe essere ipotizzata dopo un opportuno lavoro di coordinamento intra-europeo e in una fase di minore pressione migratoria.

Va sottolineato infine che il fondamentale capitolo della cooperazione socio-culturale è affrontato esplicitamente solo in due delle iniziative di cooperazione in corso: il Forum Mediterraneo e il Partenariato. In sostanza questo capitolo della cooperazione si propone due obiettivi prioritari:

- 1) il superamento dei reciproci pregiudizi tra le diverse culture mediterranee, e degli scontri che ne conseguono, tramite l'interazione pacifica sia tra culture laiche e culture religiose, sia all'interno delle diverse culture religiose del Mediterraneo (ebraismo, cristianesimo e islam);
- 2) il consolidamento del patrimonio di eredità culturale e risorse umane comune a tutte le società mediterranee, tramite iniziative di salvaguardia e promozione artistica, nonché programmi di istruzione e formazione, diretti soprattutto ai paesi extra-europei.

La necessità di realizzare la cooperazione mediterranea anche attraverso il coinvolgimento delle società civili, che in ambito euro-mediterraneo è un metodo da applicare in tutti i settori, nell'ambito della cooperazione socio-culturale riveste importanza strategica: gli effetti nefasti della percezione sin troppo diffusa d'uno scontro di civiltà in atto tra Occidente ed Islam, nonché quelli della più realistica competizione per il godimento di beni (lavoro, sicurezza

personale, ambiente) sempre più scarsi e minacciati, non possono essere contenuti senza un'efficace cooperazione socio-culturale che, oltre a sostenere la realizzazione degli altri capitoli, affronti il terreno della storia, delle percezioni e delle idee su cui si gioca il futuro, e non solo della cooperazione mediterranea.

La competizione sulle risorse disponibili e la diversa forza di pressione delle lobby settoriali rischia tuttavia di trasformare il capitolo socio-culturale in un settore marginale nel complessivo quadro della cooperazione mediterranea: si tratterebbe di un'errore strategico.

Conclusioni

Le argomentazioni svolte nelle diverse sezioni di questo studio sottolineano che le sei iniziative intergovernative di cooperazione mediterranea attualmente attive si fondano sull'esistenza di una congiuntura storica favorevole e di un notevole consenso rispetto a:

- gli obiettivi della cooperazione mediterranea (stabilizzazione politica, sviluppo economico);
 - gli strumenti principali per realizzarla (risoluzione dei conflitti, dialogo politico, riforme nazionali e cooperazione regionale);
 - le condizioni per l'efficacia degli strumenti (adeguato sostegno politico-economico; buon governo nei paesi partecipanti; coinvolgimento delle rispettive società civili).
- Nonostante l'esistenza di questo consenso diffuso, per realizzare i suoi scopi, la cooperazione mediterranea deve ancora superare difficoltà consistenti che derivano da:
- potenziali debolezze della visione e degli strumenti;
 - diversità degli interessi e delle priorità nazionali dei paesi che partecipano alla cooperazione;
 - esistenza di paesi che restano tuttora

esclusi o marginalizzati dalla cooperazione mediterranea;

— competizione e dispersione tra diversi quadri istituzionali.

Alla luce dell'analisi svolta, il superamento di queste difficoltà richiede prioritariamente:

— un più efficace coordinamento euro-americano, che realizzi la cooperazione mediterranea attraverso il metodo del «regionalismo aperto»;

— rafforzamento dei meccanismi di associazione politica al quadro europeo dei paesi mediterranei;

— integrazione progressiva dei paesi mediterranei attualmente esclusi o ai margini della cooperazione;

— sostegno effettivo ai processi di riforma politica, specie in alcuni paesi arabi e in Turchia;

— approfondimento della cooperazione di sicurezza in materia di gestione dei conflitti e misure militari di fiducia reciproca;

— rafforzamento della cooperazione in materia socio-culturale, in particolare a livello non governativo e in materia di immigrazione.

4. L'Italia e la cooperazione economico-finanziaria nel Mediterraneo

FRANCO ZALLIO

La Presidenza italiana coincide con una fase di importanti mutamenti nei rapporti dell'Unione Europea (UE) con i paesi in via di sviluppo (Pvs) mediterranei e nell'evoluzione politico-economica di questi ultimi.

Il Partenariato euro-mediterraneo è stato avviato ma gli accordi finora conclusi riguardano i paesi che, dal punto di vista della struttura economica, presentano minori problemi (Israele, Marocco e Tunisia). L'estensione ai paesi più arretrati nella liberalizzazione economica (e, in particolare, alla Siria) costituirà una rilevante sfida per il progetto di Partenariato. Inoltre, le modalità dell'erogazione della nuova cooperazione finanziaria legata al Partenariato sono in via di definizione e i suoi meccanismi vanno affinati. Gli sviluppi del processo di pace (in particolare, il rilancio dei negoziati tra Israele e Siria) e il rimpatrio (già consistente in alcuni paesi) dei capitali privati fuggiti all'estero nei decenni scorsi rafforzano le potenzialità economiche del Vicino Oriente. Si accentua quindi la differenziazione tra le prospettive economiche del Vicino Oriente e quelle maghrebine, indebolite dalle crisi algerina e libica. Inoltre, prosegue il deterioramento delle relazioni tra i paesi maghrebini, formalizzato dalla recente richiesta marocchina di sospendere le attività dell'Unione del Maghreb Arabo.

Il paragrafo iniziale di questo capitolo è dedicato ad una prima valutazione del Partenariato euro-mediterraneo, attraverso un esame dell'accordo di associazione concluso nel 1995 con la Tunisia. Il secondo è dedicato ai recenti sviluppi delle riforme economiche

nei Pvs mediterranei; quello conclusivo fornirà alcune indicazioni per il rafforzamento del Partenariato euro-mediterraneo.

1. Una prima valutazione del Partenariato euro-mediterraneo

Dal punto di vista economico-finanziario, il Partenariato euro-mediterraneo si presenta come una risposta alle crescenti pressioni cui sono sottoposti i Pvs del Mediterraneo. Attenuatasi la crisi debitoria internazionale, è oggi soprattutto la crescente integrazione dell'economia mondiale a esercitare pressioni sui Pvs mediterranei. Gli accordi dell'Uruguay Round erodono le preferenze commerciali concesse dall'UE, esponendo i Pvs mediterranei a una crescente concorrenza internazionale. Inoltre, gli accordi «Europa» e la prospettiva dell'adesione all'UE dirottano verso i paesi dell'Europa centro-orientale (Peco) investimenti esteri che avrebbero altrimenti potuto orientarsi verso i Pvs mediterranei.

Di fronte a queste pressioni e alla lentezza con cui procede la liberalizzazione economica nella regione (su cui torneremo oltre, par. 2) il Partenariato euro-mediterraneo, con il suo *mix* di vincoli commerciali e concessioni finanziarie, può rappresentare un passaggio intermedio verso la piena integrazione delle economie dei Pvs mediterranei nell'economia internazionale, rafforzando (e rendendo politicamente più agevoli) gli impegni di liberalizzazione assunti in sede Gatt-Wto.

Dopo la conclusione dei primi accordi euro-mediterranei di associazione, è opportuno valutare in che misura essi costituiscano un efficace «ponte» verso l'integrazione nell'economia internazionale, per identificare i miglioramenti a cui essi possono eventualmente essere sottoposti. Consideriamo qui il primo accordo euro-mediterraneo, quello firmato a luglio 1995 con la Tunisia¹. Nella tabella 1 sono riportati gli impegni di liberalizzazione tariffaria assunti dalla Tunisia per i prodotti industriali. Come si vede, i prodotti a liberalizzazione più rapida (immediata o entro 5 anni) consistono quasi esclusivamente in macchinari e beni intermedi mentre i beni di consumo sono predominanti nella classe di beni la cui liberalizzazione è più remota (che si avvia cioè soltanto nel quinto anno dell'accordo per concludersi al dodicesimo); si noti che da quest'ultima classe di beni provengono tre quarti delle esportazioni tunisine verso l'UE. Inoltre, i beni a liberalizzazione più rapida

rappresentano soltanto il 16% delle entrate tariffarie dello Stato tunisino mentre gli altri beni inclusi nell'accordo rappresentano il 42% delle entrate tariffarie (si noti di passaggio il ruolo fondamentale delle relazioni commerciali con l'UE: il 58% delle entrate tariffarie tunisine provengono dalle importazioni di prodotti industriali dall'UE). Infine, i beni a liberalizzazione più rapida corrispondono al 34% soltanto della produzione locale di beni industriali mentre gli altri beni corrispondono al 66% della produzione locale.

L'accordo prevede dunque una liberalizzazione molto graduale, che nella sua formulazione tiene attentamente conto sia dei vincoli fiscali del governo sia degli interessi dei produttori locali. Nei primi anni del regime associativo le risorse finanziarie addizionali provenienti dall'UE potrebbero anche risultare superiori ai costi fiscali della liberalizzazione tariffaria; inoltre, i produttori locali di beni industriali dispor-

Tab. 1 - Impegni di liberalizzazione tariffaria assunti dalla Tunisia (prodotti industriali; valori percentuali; dati relativi al 1994)

	Quota nel commercio l'UE		Quota nella produzione locale	Tariffa media ponderata su import. UE	Quota nelle entrate tariffarie	Quota nel totale linee tariffarie a sei cifre	Quota nel totale dei macchinari e beni intern.	
	Esportazioni	Importazioni					per linee tariffarie	per valore import.
1. Liberalizzazione immediata	1	10	14	21,6	3,6	10	100	100
2. Cinque anni di transizione	16	24	20	26,5	12,5	41	93	87
3. Dodici anni di transizione	7	29	22	30,4	9,2	26	94	89
4. Otto anni di transizione (anni 5-12)	75	36	43	33,8	32,9	22	8	4
5. Esenti	1	1	1	1	0	0

Fonte: Hoekman-Djankov, 1995, p. 17.

¹ Se ne veda il testo in COM (95) 235 del 31 maggio 1995; cfr. B. Hoekman S. Djankov, *Catching up with Eastern Europe? The European Union's Mediterranean Free Trade Initiative*, Cepr Discussion Paper, n. 1300, novembre 1995.

ranno di una protezione addirittura superiore a quella attuale, visto che continueranno a godere della protezione tariffaria sui loro prodotti mentre si riducono le tariffe sui macchinari e beni intermedi importati.

Questo atteggiamento molto prudente suscita qualche preoccupazione. La gradualità attenua certamente l'opposizione locale alla liberalizzazione ma questo effetto potrebbe essere solo transitorio. Il rafforzamento della protezione di gran parte dell'industria locale e le distorsioni di prezzo tra beni di consumo e beni capitale generate da una liberalizzazione tariffaria squilibrata possono produrre nuove inefficienze nell'allocazione delle risorse. A loro volta, esse potrebbero rendere più difficile la liberalizzazione prevista per la fase conclusiva del periodo di transizione.

Per quanto riguarda gli aspetti diversi dalla liberalizzazione tariffaria, l'accordo euro-mediterraneo con la Tunisia segna alcuni progressi rispetto agli impegni Gatt, ma in misura inferiore a quanto sarebbe stato auspicabile. Il rafforzamento dei meccanismi di liberalizzazione e integrazione nell'economia internazionale è significativo per quanto riguarda soprattutto le regole di concorrenza e l'armonizzazione di aspetti secondari (ma in realtà assai significativi) del commercio: certificazioni, normative doganali, standard qualitativi, ecc. L'accordo prevede l'adozione parziale delle regole di concorrenza previste dal Trattato di Roma (sono considerate le pratiche collusive, lo sfruttamento abusivo di posizione dominante, gli aiuti statali che falsano la concorrenza); l'applicazione di queste regole potrà essere rilevante in un'economia dove lo Stato (direttamente o attraverso le imprese a partecipazione statale) svolge ancora un ruolo rilevante. Va notato tuttavia che la Tunisia si era già dotata nel 1991 di

una legislazione sulla concorrenza che si ispira al diritto comunitario; inoltre, le regole sulla collusione e sulla posizione dominante entrano in vigore soltanto dopo l'approvazione, entro 5 anni (prorogabili) dall'accordo, del regolamento applicativo. Sempre per i primi 5 anni (prorogabili), nella valutazione degli aiuti statali tunisini tutto il territorio tunisino sarà considerato come una regione dove il tenore di vita è particolarmente basso. Ciò attenua la portata dell'accordo; inoltre, l'applicazione delle regole di concorrenza potrebbe essere resa ancora meno stringente negli accordi d'associazione con i paesi che, rispetto alla Tunisia, sono più arretrati nella liberalizzazione economica.

Non sono invece stati fatti sforzi significativi per quanto riguarda la prestazione dei servizi: l'accordo euro-mediterraneo si limita, almeno per la prima fase, a riaffermare gli impegni derivanti dal General Agreement on Trade in Services. Ulteriori misure nel campo dei servizi e le decisioni sul diritto di stabilimento sono delegate al futuro Consiglio di associazione, senza impegni preliminari.

Per quanto riguarda i flussi valutari, la Tunisia si è impegnata alla convertibilità per le transazioni correnti (a cui peraltro è già vincolata dal 1993 attraverso l'accettazione dell'articolo VIII dello statuto del Fondo monetario internazionale, Fmi) mentre, per quanto riguarda i movimenti di capitali, l'accordo euro-mediterraneo si limita a garantire la libera circolazione dei capitali relativi agli investimenti diretti europei in Tunisia².

Tra i numerosi aspetti considerati nella sezione dell'accordo relativa alla cooperazione economica va segnalato il sostegno alla cooperazione regionale che, tuttavia, è limitato al quadro maghrebino e più precisa-

² Come per il diritto di stabilimento e la liberalizzazione dei servizi, in questo caso esistono ovvie preoccupazioni europee legate ai flussi migratori verso l'UE che potrebbero essere stimolati da concessioni reciproche (si veda oltre, par. 3).

mente alla cooperazione con Algeria e Marocco: soltanto per questi due paesi è prevista la cumulabilità per le norme di origine³. La cooperazione finanziaria è apertamente finalizzata al sostegno della liberalizzazione economica. Tuttavia, l'accordo euro-mediterraneo con la Tunisia si limita a esporre principi generali; per l'effettiva erogazione dell'assistenza finanziaria (volumi, tempi e condizionalità) sarà importante soprattutto il regolamento Meda. Com'è noto, la nuova linea di bilancio Meda sostituirà i precedenti protocolli finanziari bilaterali e sarà destinata all'insieme dei Pvs mediterranei, con un importo complessivo di 4.685 milioni Ecu per il 1995-99.

La proposta di regolamento⁴ fa tra l'altro riferimento alla promozione degli investimenti europei, al sostegno della modernizzazione dell'infrastruttura economica (intendendo sia le infrastrutture fisiche sia il quadro normativo e amministrativo) e dei programmi di aggiustamento strutturale (prevedendo anche un coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali). È fortemente sottolineato il ruolo dell'assistenza tecnica e viene introdotta una forma, indiretta e blanda, di condizionalità dei finanziamenti attraverso la sostituzione dei protocolli finanziari bilaterali con la definizione di programmi-paese triennali, da aggiornare annualmente sulla base tra l'altro «dei progressi verso le riforme strutturali, della stabilizzazione macroeconomica e dei progressi sociali ottenuti nei partner mediterranei».

Il passaggio dai protocolli bilaterali all'adozione di una linea di bilancio unica per la cooperazione con i paesi mediterranei

costituisce un rilevante progresso e, se applicato con il necessario rigore, l'elemento di condizionalità in esso introdotto potrà costituire un forte stimolo alla accelerazione delle riforme economiche strutturali nella regione. Tuttavia, non è chiaro con quali strumenti l'UE potrà valutare i progressi delle riforme economiche strutturali; si rischia qui una eccessiva dipendenza dalle valutazioni del Fondo monetario internazionale (che, come vedremo nel par. 2, possono essere volubili).

In conclusione, l'accordo euro-mediterraneo con la Tunisia include elementi (la definizione di un preciso programma di smantellamento tariffario, l'adozione di regole di concorrenza, l'armonizzazione di normative e standard, la condizionalità dei finanziamenti ai progressi nella liberalizzazione) che agevolano l'integrazione dell'economia tunisina in quella internazionale. Tuttavia, le limitate ambizioni dell'accordo per quanto riguarda importanti tematiche, quali la rapidità della liberalizzazione tariffaria, i servizi, il diritto di stabilimento e i movimenti di capitale costituiscono un notevole vincolo per le prospettive dell'economia tunisina e, in genere, dei Pvs mediterranei. Come è stato sottolineato da Hoekman-Djankov (1995), in tutte queste tematiche gli accordi «Europa» conclusi con i Peco sono più avanzati. Di conseguenza, anche ignorando la prospettiva di adesione all'EU (che evidentemente non è inclusa negli accordi euro-mediterranei), il Partenariato euro-mediterraneo non è sufficiente a riequilibrare i rapporti dell'UE con i vicini dell'Est e del Sud ma attenua soltanto le forti divergenze oggi esistenti. La diversio-

³ Si ricorderà che originariamente la proposta di partenariato era stata avanzata dalla Commissione europea per la cooperazione con i paesi maghrebini (SEC (92) 401, 30 aprile 1992) e che solo successivamente essa è stata estesa a tutto il Mediterraneo (COM (94) 427 del 19 ottobre 1994). Né la Libia né la Mauritania (paese Acp, presente come osservatore alla Conferenza di Barcellona) sono inclusi nel Partenariato euro-mediterraneo.

⁴ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee serie C, n. 232 del 6 settembre 1995, pp. 5-10.

ne degli investimenti dai Pvs mediterranei verso i Peco dovrebbe perciò proseguire. Questi aspetti negativi potrebbero inoltre essere accentuati nei futuri accordi euro-mediterranei, che riguarderanno paesi assai più arretrati della Tunisia nella liberalizzazione economica.

2. La situazione attuale delle riforme economiche nei Pvs del Mediterraneo

In quattro Stati della regione sono in corso programmi economici sostenuti dal Fmi: l'Algeria, l'Egitto, la Giordania e la Turchia. In Turchia la liberalizzazione economica è molto più avanzata che negli altri tre paesi, essendo stata avviata già all'inizio degli anni ottanta. Nel 1994 tuttavia la Turchia ha dovuto nuovamente ricorrere al credito del Fmi per fronteggiare il deterioramento degli equilibri macroeconomici (iperinflazione, svalutazione galoppante e brusca caduta del reddito). Le relazioni economiche dell'UE con la Turchia (regolate dall'unione doganale entrata in vigore a inizio 1996) sono molto più sviluppate di quelle con gli altri Pvs mediterranei; pur partecipando al Partenariato euro-mediterraneo, la Turchia ha quindi una posizione notevolmente anomala.

Degli altri tre paesi, la Giordania è quella dove le riforme economiche sono ad uno stadio più avanzato. Dopo la firma (ottobre 1994) dell'accordo di pace con Israele, la Giordania ha nettamente accelerato la liberalizzazione economica, oltre a riposizionarsi negli equilibri politico-economici della regione. La Giordania si è infatti riavvicinata alle monarchie del Golfo (e ciò dovrebbe permettere la ripresa dell'erogazione degli aiuti arabi e la riammissione dei lavoratori giordani nei mercati del lavoro del Golfo), allentando invece le tradizionali relazioni con l'Irak. In questo modo il processo di pace, che inizialmente si pre-

sentava soprattutto come una minaccia per l'economia giordana (con la possibilità di una caduta delle riserve valutarie e di una brusca svalutazione del dinaro giordano a seguito della ipotizzata nascita della moneta palestinese, oltre che con la possibile perdita di forza lavoro qualificata, di origine palestinese, nel caso essa rientrasse in Cisgiordania e Gaza) può ora offrire significative potenzialità economiche. L'accelerazione delle riforme economiche, che è evidenziata dalla nuova legge sugli investimenti approvata nel 1995 e che dovrà essere confermata nel 1996 dalla nuova legislazione fiscale, incoraggerà l'afflusso di investimenti esteri e rafforzerà la potenzialità dell'associazione con l'UE. In Algeria le riforme economiche procedono a buon ritmo ma partono da un livello molto arretrato e sono ostacolate dalla difficile situazione politica interna. Tra i paesi che hanno concluso un accordo con il Fmi, l'Egitto è quello che procede con più riluttanza nelle riforme economiche; l'accordo triennale con il Fmi (che scadrà il prossimo settembre) è di fatto sospeso e nessuna erogazione di fondi è stata effettuata. Tuttavia, lo scorso autunno i rapporti tra Egitto e Fmi sono migliorati dopo che il Fondo ha sostanzialmente sconfessato le critiche per anni rivolte alla politica valutaria egiziana (cambio pressoché fisso dal 1991).

Questo mutamento di valutazione da parte del Fmi viene giustificato dalla ripresa delle esportazioni non petrolifere e, soprattutto, dal massiccio rimpatrio di capitali alimentato dalla stabilità valutaria e dai tassi di interesse ampiamente positivi in termini reali (l'Egitto dispone oggi di riserve valutarie pari a 20 mesi di importazioni e detiene attività nette verso le banche internazionali dichiaranti alla Bri pari a 26 mld di dollari Usa). Tuttavia, la ripresa delle esportazioni non petrolifere sembra un fenomeno transitorio e il rimpatrio dei capitali fuggiti all'estero è consistente ma per il momento

avviene in forme non ottimali (acquisto di titoli di Stato invece che investimenti diretti), finendo per rafforzare il ruolo economico dello Stato. Il mutamento delle valutazioni del Fmi sembra perciò motivato prevalentemente da fattori non economici. Il caso egiziano è dunque rappresentativo delle difficoltà che potrebbe causare una delega al Fmi per la «condizionalità informale» dei finanziamenti comunitari.

Le aspettative cautamente favorevoli suscitate dal nuovo governo presieduto da el-Ganzuri e la prevista ripresa delle privatizzazioni, dopo la stasi del 1995, potrebbero consentire il raggiungimento di un nuovo accordo col Fmi, di portata più limitata (1218 mesi) ma sufficiente a permettere la conclusione della riduzione del servizio del debito concessa nel 1991 dal Club di Parigi. Il Marocco e la Tunisia hanno completato nel 1992 l'attuazione dei loro programmi di riforma economica, ma dovranno ora affrontare una nuova fase di aggiustamento strutturale per adeguare i loro settori produttivi alla crescente concorrenza internazionale. Il Libano, che ha conservato durante i 15 anni di guerra (1975-1990) una struttura economica liberale, sta cominciando a registrare alcuni successi nella stabilizzazione fiscale (ma il riequilibrio del bilancio pubblico è ancora lontano) e, soprattutto, a ritrovare un proprio ruolo nel sistema finanziario regionale. Lo sviluppo del mercato azionario di Beirut, che dall'inizio del 1996 ha affiancato il mercato secondario già operante, sarà sostenuto dal rimpatrio degli ingenti capitali fuggiti all'estero durante la guerra. Insieme all'Egitto, il Libano rappresenta oggi il caso più evidente dell'elevata crescita economica che il rimpatrio dei capitali fuggiti all'estero è in grado di stimolare.

Infine, in Siria le riforme economiche (avviate timidamente negli ultimi anni ottanta e fondate sulla legge del 1991 sugli inve-

stimenti privati) sono bloccate a un livello molto arretrato e il loro progresso è oggi del tutto dipendente dall'evoluzione dei negoziati con Israele. La definizione di un accordo di associazione con la Siria costituirà quindi la sfida più rilevante per il Partenariato euro-mediterraneo. Vi sono opinioni contrastanti sulla possibilità di un rilancio delle riforme economiche siriane, se adeguatamente sostenute finanziariamente dall'estero. La possibilità di cui oggi la Siria dispone di «importare» liberismo dal Libano attenua l'urgenza delle riforme economiche. Inoltre, come ha mostrato il caso egiziano, un massiccio sostegno pubblico (sotto forma di aiuti e/o cancellazioni di debito) rafforza il settore pubblico, ostacolando il progresso delle riforme economiche. Lo scenario oggi più probabile è un'evoluzione di tipo egiziano, con un lento sviluppo delle riforme e il mantenimento di un rilevante ruolo economico dello Stato.

3. L'Italia e il Partenariato euro-mediterraneo

Di fronte alla situazione così variegata (ma, in generale, arretrata) della liberalizzazione economica, che ruolo può svolgere (e che interessi deve difendere) l'Italia?

Come è noto, nelle relazioni commerciali con i Pvs del Mediterraneo il punto di forza dell'Italia, rispetto agli altri grandi paesi industriali, è l'equilibrio tra Maghreb e Vicino Oriente. La Francia, come la Spagna, è orientata in misura preponderante verso il Maghreb mentre Germania, Gran Bretagna, Giappone e Stati Uniti sono orientati in maniera prevalente verso il Vicino Oriente; l'Italia è invece un partner commerciale rilevante in tutta l'area.

Il settore esportatore italiano ha dimostrato anche una notevole capacità di spostarsi

rapidamente sui diversi mercati in relazione alla domanda da essi espressa. Nella prima metà degli anni novanta, il Vicino Oriente, anche perché ha registrato una rapida crescita economica, ha conosciuto un forte incremento delle nostre esportazioni ed ha acquistato maggiore importanza rispetto al Maghreb (Israele, che da solo assorbe l'1% delle nostre esportazioni, Libano, Siria e, seppure partendo da un livello basso, Giordania). Allo stesso tempo si è verificato un brusco calo delle nostre esportazioni verso i paesi petroliferi maghrebini (sia l'Algeria sia la Libia sono scese tra il 1989 e il 1995 dallo 0,8 allo 0,4% delle nostre esportazioni). Nel 1995 il Maghreb (Algeria, Libia, Marocco e Tunisia) ha assorbito l'1,5% delle nostre esportazioni contro il 2,3% del 1989 mentre il Vicino Oriente (Egitto, Giordania, Israele, Libano e Siria) ne ha assorbito il 2,2% contro l'1,5% dal 1989.

Il Maghreb continua invece a dominare nelle importazioni italiane (3,8% nel 1995; 4,0% nel 1989) rispetto al Vicino Oriente (1,2% nel 1995; 1,4% nel 1989) dato il ruolo centrale di Algeria e Libia nelle nostre importazioni di idrocarburi. Di conseguenza, la bilancia commerciale italiana è ampiamente negativa con il Maghreb e ampiamente positiva con il Vicino Oriente (con Israele l'Italia ha un avanzo superiore a 1 mld di dollari Usa).

Alla forza dei nostri rapporti commerciali non corrisponde un'analoga forza della nostra presenza nella regione come investitori. La svalutazione della lira, che ha sorretto il nostro commercio estero (permettendogli di svilupparsi nonostante il declino dei sostegni pubblici, come gli aiuti legati o le garanzie Sace), ha infatti frenato gli investimenti italiani all'estero e, in particolare,

la cooperazione industriale nella forma delle operazioni di perfezionamento passivo (Opp), che sono fortemente sensibili ai fattori valutari. Le Opp, sviluppate soprattutto con la Tunisia (ma anche, seppure in misura inferiore, con il Marocco) nel settore tessile, hanno subito gli effetti negativi della politica valutaria tunisina e marocchina (la lira si è svalutata del 19% rispetto al dinaro tunisino e del 26% rispetto al dirham marocchino tra settembre 1992 e oggi). Il fatto che, nonostante la svalutazione della lira, le Opp effettuate da imprese italiane nel Maghreb non si siano interrotte è un indizio delle potenzialità per l'Italia di questo tipo di cooperazione industriale che, nel caso di rafforzamento della liberalizzazione economica, potrebbe estendersi al resto dei Pvs mediterranei. Queste potenzialità, e altre che si presentano sul piano puramente commerciale⁵, vanno naturalmente confrontate con i rischi impliciti nel Partenariato euro-mediterraneo.

I rischi che un'accresciuta penetrazione dei Pvs mediterranei sul mercato europeo può presentare per l'Italia sono sostanzialmente contenuti sebbene, essendo concentrati in settori molto limitati (ad esempio, la produzione di olio d'oliva), possano suscitare forti opposizioni a livello locale. Nella forma attuale degli accordi euro-mediterranei (dove le concessioni europee in materia agricola sono molto modeste) questi rischi sembrano comunque sotto controllo. I rischi sociali determinati dalla delocalizzazione nel Maghreb di attività produttive prima svolte in Italia sono anch'essi concentrati, settorialmente e geograficamente, e quindi possono avere una rilevante visibilità sociale. Tuttavia, la delocalizzazione verso il Maghreb (e, in futuro, verso l'intero Mediterra-

⁵ Per l'Italia, che esporta largamente macchinari e beni intermedi verso i Pvs mediterranei, lo squilibrio tra i beni di consumo e i beni capitale nello smantellamento tariffario (par. 1) costituisce verosimilmente una notevole opportunità commerciale.

neo in via di sviluppo) rimane (e sembra destinata a rimanere) a livelli contenuti rispetto a quella che si dirige verso i Peco e i paesi asiatici; sembra quindi difficile che essa possa costituire un rischio sociale rilevante. Il problema della visibilità sociale degli effetti del Partenariato euro-mediterraneo sui paesi UE è comunque di difficile soluzione. I vantaggi che il settore industriale italiano (e, in generale, europeo) può trarre dal Partenariato in termini di riduzione dei costi e di accresciuta domanda proveniente dai Pvs mediterranei sono scarsamente visibili sul piano sociale, e poco percepiti dalla classe imprenditoriale italiana. La scarsa visibilità dei vantaggi del Partenariato ha indotto la Commissione europea a promuoverlo presentandolo come una risposta alle minacce provenienti dal Sud (pressioni migratorie, terrorismo, instabilità politica, ecc.) piuttosto che come una potenziale fonte di benefici economici per l'UE. Tuttavia, l'insistenza sulle minacce (e, in particolare sull'instabilità politica nei Pvs mediterranei) ha l'effetto perverso di scoraggiare gli investitori europei, riducendo quindi le potenzialità economiche del Partenariato. Sembra perciò necessario uno sforzo (che potrebbe essere tentato dalla Presidenza italiana) per rendere visibili i vantaggi del Partenariato con i Pvs mediterranei. Esso potrebbe fondarsi su fattori finora trascurati come la disponibilità nella regione di ingenti capitali detenuti all'estero (par. 2) e, quindi, le notevoli potenzialità di crescita economica nei Pvs mediterranei che il loro rimpatrio può offrire.

Ciò potrebbe ampliare la percezione nel pubblico europeo delle potenzialità economiche del Partenariato euro-mediterraneo. Si potrebbe allora acquisire anche una maggiore percezione del fatto che, in prospettiva,

la delocalizzazione e l'aumento delle esportazioni agricole dei Pvs mediterranei presentano meno rischi per l'Italia (e l'Europa) del gradualismo che è stato finora adottato per la liberalizzazione commerciale e per l'estensione della cooperazione economica euro-mediterranea ai servizi e ad altri settori. Il gradualismo non solo riduce i benefici delle riforme economiche in termini di crescita dei Pvs mediterranei ma costituisce un'opportunità mancata per i paesi europei, che vengono incentivati dai finanziamenti europei a cooperare con un'area meno efficiente di altre («importando» quindi inefficienza) e che incontrano ostacoli nella penetrazione di settori importanti quali i servizi. È perciò interesse europeo, e italiano, che il Partenariato euro-mediterraneo sia esteso a tutta l'area e migliorato qualitativamente. Durante il semestre italiano si porranno le basi per gli accordi euro-mediterranei relativi ai paesi più ritardatari nelle riforme economiche (Algeria ed eventualmente Siria) e potrebbero essere conclusi gli accordi già in negoziazione (Egitto, Giordania, Libano). La natura equilibrata delle nostre relazioni commerciali con i Pvs mediterranei dovrebbe agevolare la Presidenza italiana negli sforzi per estendere a tutto il Mediterraneo gli accordi di associazione.

Infine, un miglioramento degli accordi euro-mediterranei rispetto al modello tunisino potrebbe riguardare cinque tematiche:

- a) l'accelerazione dello smantellamento tariffario e la definizione di una qualche forma di coordinamento tra la liberalizzazione verso l'UE e quella verso il resto del mondo⁶;
- b) una maggiore estensione delle intese relative ai servizi e al diritto di stabilimento. Le preoccupazioni europee a riguardo del flusso migratorio che potrebbe derivare da

⁶ Quest'ultimo aspetto sarebbe naturalmente esposto a critiche: i finanziamenti europei verrebbero cioè percepiti come un sostegno indiretto alle esportazioni dei paesi non europei (una critica speculare a quella sollevata negli Stati Uniti contro gli aiuti concessi ad Israele, secondo la quale essi finanziano l'ingente disavanzo commerciale israeliano con l'UE).

concessioni reciproche in queste materie sono significative ma non devono bloccare l'apertura in questo campo. Anche senza la reciprocità, l'apertura all'estero del settore dei servizi offre benefici ai Pvs mediterranei. Una maggiore efficienza dei servizi (e la concorrenza nel settore dei servizi richiede molto spesso il diritto di stabilimento) è infatti fondamentale per accrescere la competitività internazionale dei Pvs mediterranei; inoltre, lo sviluppo del settore dei servizi (che sarebbe stimolato dall'ingresso di operatori internazionali) potrebbe agevolare l'assorbimento di quella forza di lavoro qualificata (o, quanto meno, con buona scolarizzazione) che in molti paesi dell'area è oggi largamente disoccupata e alimenta le tensioni politiche;

c) l'estensione a tutti i paesi mediterranei della cumulabilità delle norme d'origine e, dunque, l'incentivazione degli accordi commerciali tra i Pvs della regione (un tema implicito nella Dichiarazione di Barcellona, ma che andrebbe precisato negli accordi di associazione);

d) l'ampliamento delle garanzie sui movimenti di capitali. Questo punto è particolarmente significativo data l'ampiezza dei capi-

tali privati detenuti all'estero, che potrebbero essere rimpatriati se i Pvs mediterranei fornissero le garanzie necessarie, oltre ad assicurare un ambiente economico favorevole; e) per quanto attiene la cooperazione finanziaria, sono raccomandabili la formalizzazione della condizionalità dei finanziamenti al progresso delle riforme economiche (con un'eventuale valutazione autonoma dell'UE di questi progressi, senza una delega totale al Fmi) e l'utilizzo molto intenso dell'assistenza tecnica, in particolare per quanto riguarda le procedure di armonizzazione (standard qualitativi, certificazioni, ecc.).

Modifiche in questo senso incoraggerebbero i Pvs del Mediterraneo ad accelerare l'adozione delle riforme economiche, diventando partner importanti dell'UE. Altrimenti essi, stretti tra la concorrenza dei Peco e quella dei paesi asiatici, rischiano la marginalizzazione nell'economia internazionale mentre il Partenariato euro-mediterraneo finirebbe per accentuare i problemi di competitività internazionale che l'UE stessa si trova ad affrontare nei confronti degli Usa e del Giappone (i cui partner regionali in via di sviluppo sono oggi generalmente più efficienti dei Pvs mediterranei).

Finito di stampare Ottobre 1996

Arti Grafiche Scalia - Roma
00149 Via di Vigna Jacobini, 5
Tel. 5565890 - 5574351



I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori – ricercatori dell'Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità.

Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia.

In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.