ANNO 147°

Estratto: Cosimo Risi, Europa e Mediterraneo meridionale: cronaca d'un trentennio di relazioni euro-mediterranee

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da

GIOVANNI SPADOLINI

Gennaio-Marzo 2012

Vol. 608° - Fasc. 2261

LE MONNIER – FIRENZE

EUROPA E MEDITERRANEO MERIDIONALE: CRONACA D'UN TRENTENNIO DI RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

Premessa

Scopo della ricerca è di ripercorrere gli ultimi trenta anni della politica europea verso il Mediterraneo meridionale e il Medio Oriente attraverso le conclusioni del Consiglio Europeo, la massima istanza politica dell'Unione Europea. Il periodo va dal 1980 al 2011: dalla Dichiarazione di Venezia sul Medio Oriente (1980) alla Dichiarazione sull'Egitto e la Regione (2011).

Si assume Venezia come punto iniziale perché il vertice di giugno 1980 afferma due princìpi che riformulano la politica europea verso il Medio Oriente, una politica fino a quella data completamente allineata a quella americana. I princìpi sono quelli che i Nove dichiarano universalmente accettati dalla comunità internazionale: del diritto all'esistenza ed alla sicurezza di tutti gli Stati della regione, incluso Israele, e della giustizia per tutti i popoli. Il che implica «il riconoscimento dei legittimi diritti del popolo palestinese». La Dichiarazione riconosce ai palestinesi il diritto all'autodeterminazione ed a farsi rappresentare nei negoziati dall'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina). Perora la libertà di accesso per ciascuno ai Luoghi Santi e la fine delle violenze da qualsiasi parte perpetrate. Conclude con un'espressione di fiducia nel multilateralismo, allora allo Stato nascente, come parametro dei rapporti fra le due sponde del Mediterraneo, e segnatamente nel dialogo euro-arabo a tutti i livelli, «per contribuire allo sviluppo della cooperazione e della reciproca comprensione fra l'Europa e il mondo arabo».

Dopo il 1980 la Comunità non è più la stessa riguardo alla sua proiezione esterna, anche se è presto per parlare di una politica estera strutturata. Essa s'inserisce nel dibattito mediorientale con un pensiero tendenzial-

mente autonomo e prossimo a certe primarie istanze dei palestinesi, come quelle di essere riconosciuti come popolo e di autorappresentarsi nei negoziati sull'assetto finale. A Camp David (1979), in occasione dell'accordo di pace fra Egitto e Israele, la pista palestinese fu accantonata per la pretesa dell'Egitto di rappresentare i palestinesi contro la volontà dell'OLP. Nel 1980 i Nove, assenti a Camp David ma «di casa» a Venezia, riconoscono all'OLP, sempre considerata alla stregua di gruppo terroristico, il ruolo di negoziatore per conto dei palestinesi.

La mancanza di strumenti istituzionali in materia di politica estera – la CE, in quanto «comunità di diritto», può operare soltanto sulla base del diritto primario – e certe riserve politiche di fondo fanno sì che la Dichiarazione di Venezia resti una petizione di principio più che una piattaforma negoziale su cui costruire l'intervento europeo nella crisi mediorientale. Una petizione riconosciuta come importante dalle parti in causa, con favore dai palestinesi e con criticismo dagli israeliani, ma che marca lo iato fra volontà di fare e capacità di fare. Il dilemma percorre tutta la storia successiva della politica mediorientale e in generale mediterranea della Comunità-Unione. Da qui la sequenza di dichiarazioni e di posizioni più strutturate che il Consiglio Europeo adotta nel corso del successivo trentennio. Da qui anche il senso di frustrazione che pervade i responsabili europei nell'assistere al dipanarsi di una crisi che, dal 1948 ad oggi, non imbocca la via irreversibile della soluzione negoziata.

Consiglio Europeo del 28-29 giugno 1985

Il Consiglio Europeo convoca una conferenza intergovernativa in vista del Trattato sull'Unione Europea o di Maastricht (1993). Al centro del progetto di Unione Europea è «un trattato su una politica estera e su una politica di sicurezza comune». La dizione di politica estera e di sicurezza importa ai fini delle relazioni europee con il Mediterraneo che possono così evolvere dal tradizionale ambito economico e finanziario a quello politico e di sicurezza.

Occorre sviluppare un'iniziativa politica europea verso il Mediterraneo a cominciare dall'area di crisi per eccellenza, il Medio Oriente. D'ora in avanti, le aree «Mediterraneo» e «Medio Oriente» sono trattate a volte come sinonimi e a volte per definire due diversi approcci. Verso il Mediterraneo l'approccio europeo è caratterizzato dagli accordi di cooperazione che la Comunità conclude con ciascun Paese terzo. Verso il Medio Oriente l'approccio è prevalentemente declaratorio. La lezione di Venezia sembra di-

menticata a favore del rispetto per l'esclusiva degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e delle parti in causa.

Consiglio Europeo del 26-27 giugno 1986

Il Consiglio Europeo fa propria la Dichiarazione dei ministri degli Esteri dei Dodici sulla situazione in Libano. L'appello è dei Dodici, e non della Comunità in quanto tale, a marcare che in politica estera gli attori rimangono gli Stati membri. Essi si associano ai voti ONU affinché la situazione in Libano si stabilizzi dopo la guerra civile, e del Paese siano rispettate «la sovranità, l'unità, l'indipendenza e l'integrità territoriale».

Consigli Europei del 27-28 giugno e del 2-3 dicembre 1988

Il Consiglio Europeo di giugno dedica un capitolo delle conclusioni al Medio Oriente. I soggetti dichiaranti sono sempre i Dodici. Essi producono una visione tendenzialmente globale del tema, abbracciando la crisi pa-lestinese nei territori occupati, la continuazione della guerra Iraq-Iran, la situazione in Libano, l'accordo di cooperazione fra la CE e il Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), la ripresa del dialogo euro-arabo.

Il Consiglio Europeo di dicembre torna al Medio Oriente con riguardo specifico al conflitto arabo-israeliano ed al Libano. Il vertice adotta la Dichiarazione sul ruolo internazionale della Comunità Europea, che si può considerare come l'atto fondante dell'azione esterna, che sarà codificata in quanto tale dal Trattato di Lisbona (2009). La Dichiarazione del 1988 esordisce con «l'impegno a compiere progressi concreti verso la creazione dell'Unità europea sulla base dell'Atto Unico Europeo».

Il tono della Dichiarazione di Rodi è generico riguardo alle aree d'intervento della Comunità, mentre si fa più incisivo riguardo ai princìpi ed agli obiettivi della politica europea nel mondo. I princìpi sono quelli della democrazia e dei diritti umani, in linea con la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo. Gli obiettivi sono quelli della pace e della sicurezza internazionale, da perseguire nel quadro della cooperazione e della solidarietà ed in linea con le Nazioni Unite.

Si trovano qui tratteggiati gli elementi che caratterizzeranno il percorso ideale della Comunità-Unione, la sua adesione al cosmopolitismo kantiano della pace perpetua. Sono i grandi temi universali di pace, sicurezza, cooperazione, solidarietà, multilateralismo efficace. Nel 1988 il silenzio è

d'obbligo sui mezzi di cui la Comunità deve disporre per affermare tali princìpi sulla scena mondiale. L'Europa deve ricorrere ai limitati mezzi di bordo senza prospettare soluzioni che porterebbero al salto verso un'Unione più stretta di quanto si ipotizzi prima di Maastricht.

Consigli Europei del 26-27 giugno e dell'8-9 dicembre 1989

Il Consiglio di giugno adotta, sotto la voce «cooperazione politica», le dichiarazioni dei Dodici su Medio Oriente e Magreb (nella traslitterazione dell'epoca Magreb è scritto senza la *h* dopo la *g*). La regione mediterranea è articolata nella parte orientale (Medio Oriente) e nella parte occidentale (Magreb). Alla prima i Dodici dedicano accenti preoccupati per il conflitto arabo-israeliano e la crisi libanese. Alla seconda riservano un'apertura di credito: la creazione (1989) dell'Unione del Magreb Arabo (UMA) è «salutata con favore dalla Comunità e dagli Stati membri» perché «contribuirà allo sviluppo economico e alla stabilità di questa regione e dovrebbe aumentare la possibilità di soluzione della controversia per il Sahara occidentale».

Questo dell'UMA è il primo accenno al regionalismo arabo, sia pure circoscritto alle terre d'Occidente, come avvio di un regionalismo mediterraneo con cui il regionalismo europeo può avviare un rapporto proficuo. A distanza di anni il regionalismo mediterraneo non risulterà molto più avanzato che nel 1989 ed il caso del Sahara occidentale continuerà ad inquinare i rapporti fra Algeria e Marocco.

Il Consiglio Europeo di dicembre dedica una parte delle conclusioni al Mediterraneo. Per la prima volta si qualifica come «politica di vicinato» (la dizione «politica europea di vicinato – PEV» sarà in voga dal 2003) l'azione che la CE sviluppa «nei confronti degli Stati del Mediterraneo con i quali ha allacciato da molto tempo legami preferenziali». La Comunità ribadisce l'apertura all'UMA ed al dialogo euro-arabo.

Consigli Europei del 28 aprile e del 25-26 giugno 1990, vertice informale del 9 aprile 1991

Il Consiglio Europeo di aprile sancisce l'importanza del Mediterraneo nell'ambito dell'azione esterna europea. Accenna al principio di differenziazione in base al quale la CE intensificherà i buoni rapporti con i Paesi mediterranei «tenendo conto dei problemi specifici di ciascuno di essi».

Una Dichiarazione sul Medio Oriente è allegata alle conclusioni del vertice di giugno. Un testo ambizioso che propugna «una soluzione globale», coerente con le Dichiarazioni di Venezia e Madrid e relativa agli insediamenti ed alle armi di distruzione di massa. La politica europea si basa sul principio «dello scambio di terre ai fini di una riappacificazione». Sulla stessa lunghezza d'onda riguardo al Medio Oriente si situa il Consiglio Europeo di dicembre, che assicura l'appoggio alla politica mediterranea rinnovata.

Il Consiglio Europeo informale del 9 aprile 1991 reagisce all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq per introdurre il fondamentale concetto della «legittimità democratica dei governi» come una delle tre condizioni della pace e della stabilità. Evoca l'idea della CSCM (Conferenza su Sicurezza e Cooperazione nel Mediterraneo), e cioè di un foro di discussione in ambito mediterraneo sulla falsariga della CSCE (poi OSCE).

Consiglio Europeo del 26-27 giugno 1992

Il Consiglio Europeo dichiara «le sponde meridionali e orientali del Mediterraneo nonché il Medio Oriente [...] aree geografiche di grande interesse per l'Unione sia sotto il profilo della sicurezza che della stabilità sociale». Ed ancora: occorre evitare che si aggravi il divario Nord-Sud «favorendo lo sviluppo economico e promuovendo il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto». Il Magreb, in quanto frontiera meridionale dell'Unione, merita particolare attenzione, in linea con la tradizionale politica d'Europa volta a «decolonizzare» definitivamente i rapporti che la Francia aveva con quei Paesi. L'Italia non è chiamata in causa perché la Libia è esclusa da qualsiasi rapporto convenzionale con l'Europa. I negoziati per il primo accordo UE-Libia cominceranno solo a metà degli anni Duemila.

Il campionario di princìpi e obiettivi su cui basare le relazioni euromagrebine comprende il dialogo costruttivo e un quadro generale di cooperazione. Sullo sfondo, con il linguaggio che sarà ripreso dalla Dichiarazione di Barcellona (1995), si situa la «creazione di un'area di pace, sicurezza e prosperità nella quale sia garantito il rispetto dei princìpi fondamentali del diritto internazionale».

Consigli Europei del 21-22 giugno 1993 e del 10-11 dicembre 1993

Le relazioni con i Paesi del Maghreb (la traslitterazione d'ora in avanti inserisce la *h*) sono al centro del vertice di giugno, che si volge non all'UMA nel suo insieme ma a certi Paesi del Maghreb, e segnatamente a Marocco e Tunisia coi quali occorre intraprendere negoziati per accordi di partenariato.

Il Medio Oriente attira l'attenzione del vertice di dicembre. L'Unione introduce la nozione di «quadro di azione comune» per sostenere il processo di pacificazione. L'azione propugnata dai capi di Stato o di governo va verso un approccio che integri la presenza politica e la cooperazione economica specie coi palestinesi. Il clima è di fiducia. L'Unione cerca così d'inserirsi nel *big game* mediorientale come attore importante.

Consigli Europei del 24-25 giugno e del 9-10 dicembre 1994

Il vertice di giugno si occupa di relazioni con i Paesi mediterranei nel quadro della politica estera e di sicurezza comune. Si avvertono i primi effetti del Trattato di Maastricht che ha formalizzato la PESC come un pilastro della costruzione europea. La nascente cooperazione fra israeliani e palestinesi induce a prospettare «nuovi legami contrattuali» con le due parti e soprattutto un'idea di sistemazione generale delle relazioni con l'area sempre sulla base di relazioni convenzionali. Alcuni Paesi sono più avanzati (Marocco e Tunisia), altri possono seguirne la scia. Si menziona l'area orientale non più nell'accezione «politica» di Medio Oriente ma in quella «geografica» di Mashreq (in seguito anche traslitterato in Mashrak). L'Algeria è in preda al terrorismo ed alle violazioni dei diritti umani, e pertanto l'Unione decide aiuti finanziari volti a favorire il dialogo nazionale.

Le conclusioni di dicembre includono la relazione sulla futura politica mediterranea. Siamo nella fase preparatoria della conferenza di Barcellona (1995) e l'Unione valuta «una politica mediterranea più incisiva» ed un «nuovo partenariato euro-mediterraneo». Il partenariato si basa: sul rafforzamento della cooperazione in numerosi settori; sulla creazione di una zona di stabilità politica e sicurezza; sul rafforzamento del dialogo politico fondato sul rispetto della democrazia, dei princìpi del buon governo e dei diritti umani. Si caratterizza grazie al libero scambio tra i Paesi del Mediterraneo e tra la regione nel suo complesso e l'Unione Europea. Allo scopo l'Unione mette in campo un «consistente aiuto finanziario supplementare» con riguardo alla voce «politiche esterne» delle prospettive finanziarie. Il Consiglio Europeo dà infine il via libera alla preparazione della conferenza

ministeriale euro-mediterranea con i Paesi interessati, in vista di «un dialogo permanente e regolare su tutte le questioni di interesse comune».

Consigli Europei del 26-27 giugno e del 15-16 dicembre 1995

Il vertice di giugno determina la posizione dell'Unione Europea in vista della conferenza euro-mediterranea di Barcellona. Le parole d'ordine sono stabilità e prosperità, pace e stabilità. Allo scopo va istaurato un dialogo che copra gli aspetti politico e di sicurezza, economico e sociale, sociale e umano. Una cooperazione ad ampio spettro che l'Unione immagina proiettata ad «un partenariato globale fondato sul rafforzamento della democrazia e il rispetto dei diritti dell'uomo, che costituiscono un elemento essenziale delle relazioni tra l'Europa e i suoi vicini del Mediterraneo».

Più avanti le conclusioni si spingono a delineare il profilo dei tre capitoli del futuro partenariato con l'enfasi sul profilo politico, e cioè: rispetto dei testi fondamentali ONU, stato di diritto, libertà fondamentali, pluralismo e tolleranza, diritti dell'uomo, uguaglianza sovrana, non ingerenza, rispetto dell'integrità territoriale, non ricorso alla forza e risoluzione pacifica delle controversie, lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e la droga, disarmo e non proliferazione, buon vicinato e misure di fiducia e sicurezza. Un catalogo di princìpi, da tradurre in impegni politici, che l'Unione pone alla base della sua stessa costruzione e che si propone di esportare pacificamente.

A dicembre il Consiglio Europeo accoglie i risultati della conferenza di Barcellona (novembre) ed invita Consiglio e Commissione ad attuare la dichiarazione e il programma di lavoro. Quello che il vertice chiama «spirito di Barcellona» deve ispirare la continuità del processo in vista «di un patto per il Mediterraneo».

Consigli Europei del 21-22 giugno e del 13-14 dicembre 1996

La crisi mediorientale riprende il suo posto sulla scena e l'Unione ne dà conto nelle conclusioni dei vertici. Il Mediterraneo, inteso come *partner* del processo di Barcellona, è distinto dal Medio Oriente. E così, accanto ad accenti preoccupati circa il processo di pace su cui il Consiglio Europeo di dicembre adotta l'ennesima dichiarazione, si leggono cenni di apertura riguardo al partenariato per «i progressi considerevoli e equilibrati». In questa prima fase i progressi riguardano sia il tradizionale *volet* economico e

finanziario (la nuova generazione di accordi ora detti «di associazione» e il programma MEDA) sia alcune iniziative di diplomazia preventiva per consolidare fiducia e sicurezza.

In una parte del Mediterraneo le tensioni riprendono; in un'altra parte lo «spirito di Barcellona» dispiega gli effetti con misure di fiducia e sicurezza. Le due aree sono interconnesse, e non solo per la vicinanza geografica, ma perché «lo spirito di Barcellona» si misura sull'accantonamento tattico della questione mediorientale a favore del grande disegno del partenariato. Alla fine, con amarezza, si scoprirà che il vento della tempesta prevale sulla quiete. Un dato fondamentale sfugge ai negoziatori europei, e non tanto per insipienza professionale quanto per la necessità di prestare fede alle virtù del negoziato diplomatico, e concerne l'irriducibilità della questione mediorientale, davanti alla quale pure la superpotenza americana si trova sguarnita di mezzi.

Il Consiglio Europeo di dicembre deve perciò prendere atto che gli insediamenti israeliani erodono la fiducia nel processo di pace, che il blocco dei Territori è nefasto per lo sviluppo della Palestina, che il terrorismo mette in gioco gli interessi di sicurezza d'Israele. L'Europa nomina un suo inviato nella regione per promuovere misure concrete e immediate.

Consigli Europei del 16-17 giugno e del 12-13 dicembre 1997

Il partenariato merita un commento soddisfatto perché, ad onta della difficile situazione politica, continua a perseguire certi suoi obiettivi: in primo luogo la conclusione dell'accordo interinale di associazione con l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, in rappresentanza dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza. L'accordo è definito interinale perché si confida che, nell'arco di qualche anno, divenga definitivo con «il governo» di Palestina.

A dicembre il Consiglio Europeo rinnova «l'Appello per la pace in Medio Oriente», che assortisce di proposte volte a favorire i progressi e ripristinare la fiducia fra le parti. Le proposte riguardano il capitolo palestinese in primo luogo e anche i capitoli siriano e libanese, per finire con il sostegno agli Stati Uniti per i loro sforzi.

L'Unione comincia a guardare con distacco all'approccio multilaterale, quando non mette in dubbio la propria capacità di agire da protagonista in uno scenario così difficile. Il ricorso alle dichiarazioni è il modo più sicuro, ancorché meno impegnativo, per enunciare la propria posizione senza che allo sforzo vocale seguano azioni capaci d'influenzare le parti sul campo e

l'alleato americano. Si sconta in questo atteggiamento anche la riserva di certi Stati membri. Alcuni sarebbero pronti a misure più incisive, mentre altri sono pregiudizialmente allineati alle posizioni americane e israeliane. Ci si interroga sull'imparzialità dell'arbitro che le parti hanno scelto per l'infinita mediazione. Chi per convenienza strategica e chi per rassegnazione *faute de mieux*, anzitutto perché manca un attore europeo credibile e degno delle sue ambizioni.

Consigli Europei del 19-20 giugno e del 7-8-9 dicembre 2000

Il primo vertice del Duemila segna la riscossa della «dottrina mediterranea» dell'Unione grazie allo strumento della strategia comune, che il Trattato di Maastricht individua come idoneo all'approccio integrato a certe regioni del mondo. La strategia esordisce con l'ambiziosa «visione dell'UE circa la regione mediterranea»: una visione che punta a sistematizzare l'approccio europeo dopo anni che si riconoscono generosi di tentativi e non altrettanto di risultati. La strategia introduce anche l'innovativo concetto di *acquis* di Barcellona, che già nel nome riproduce il celebre *acquis* comunitario: a significare che pure le relazioni euro-mediterranee sviluppano il loro *corpus* giuridico fatto di decisioni e prassi. La parte più gravosa l'Unione l'affida a sé stessa, *et pour cause*. Spetta a Bruxelles dare impulso alle varie piste di cooperazione mettendo l'accento sui profili economici e finanziari che sono suo esclusivo appannaggio in quanto parte prospera. Anche il *volet* politico e di sicurezza è considerato con il richiamo al Medio Oriente ed alla Carta euro-mediterranea per la pace e la stabilità.

Il limite evidente della strategia è nella sua natura di atto unilaterale dell'Unione che impegna la sola Unione. Il grado di adesione dei *partner* mediterranei è tutto da verificare e deve divenire oggetto di specifiche trattative. La strategia ha durata quadriennale: quanto basta – ad avviso dell'Unione – per sondare le reazioni dei *partner* ed eventualmente procedere a proroghe e adeguamenti.

Il vertice di dicembre prende nota che la conferenza euro-mediterranea di Marsiglia «ha confermato la pertinenza del processo avviato a Barcellona cinque anni fa e ha adottato orientamenti importanti per il rilancio del partenariato». L'espressione «pertinenza» ha il pregio dell'ambiguità, essendo aperta a svariate interpretazioni. In realtà la conferenza di Marsiglia si è conclusa senza un comunicato finale condiviso ed i suoi risultati sono stati diramati sotto la responsabilità della Presidenza francese. Su una base così friabile è difficile costruire un processo solido.

Consigli Europei del 15-16 giugno e del 14-15 dicembre 2001

Si rinnovano gli accenti preoccupati e gli appelli accorati: il Medio Oriente dimentica le effimere promesse degli accordi di Oslo e si avvita in una nuova crisi. La presenza dell'Alto Rappresentante PESC incoraggia l'Unione a iniziative che ora hanno un referente politico di rango a Bruxelles, diverso dalla molteplicità dei ministri degli Esteri nazionali e dalla tecnocrazia della Commissione.

Si profila minaccioso il grande terrorismo di Al Qaeda, che colpisce gli Stati Uniti e getta una luce sinistra sull'approccio europeo al mondo musulmano. L'approccio basato su dialogo e comprensione è messo in crisi dall'irrompere dell'islamismo radicale nel cuore d'Occidente. Gli Stati Uniti annunciano una politica di contrasto che contempla dichiaratamente l'opzione militare, sia pure qualificata di guerra al terrore. I margini di manovra per l'Europa si riducono drasticamente. La sua vocazione al confronto diplomatico sempre e comunque è scossa dalla volontà americana di vendicare l'onta e recuperare l'intangibilità di grande potenza, anzi della sola *hyperpuissance* del pianeta dopo la scomparsa dell'URSS.

Consigli Europei del 15-16 marzo, del 21-22 giugno, del 12-13 dicembre 2002

A marzo, mentre la cooperazione euro-mediterranea merita solo uno spunto riguardo agli aspetti finanziari, il Medio Oriente è oggetto della «Dichiarazione di Barcellona» che constata che la regione «è nella morsa di una crisi estremamente grave». L'Unione respinge la guerra come mezzo di soluzione delle controversie ed esorta le parti ad «arrestare lo spargimento di sangue» per raggiungere pace e sicurezza attraverso i negoziati. Segue la minuziosa lista delle violazioni dei patti. Ma oltre a garantire «impegno instancabile», l'Unione non vuole né può andare. Altri evidentemente sono gli attori ed altro è il copione da recitare. L'Unione non si sente regista né sceneggiatore.

Lo stesso afflato si trova nelle conclusioni di giugno e dicembre, che immancabilmente producono Dichiarazioni sul Medio Oriente, intrise di buoni propositi e accorati appelli. Solo che i buoni propositi sono di parte europea e non di parte mediterranea, e gli appelli sono raccolti da orecchie distratte.

Consigli Europei del 20-21 marzo, del 19-20 giugno, del 16-17 ottobre 2003

Gli effetti della firma del Trattato di Atene (2003) per l'adesione di dieci nuovi Stati membri si avvertono prima che intervengano le adesioni stesse (2004). L'Unione declina a est una storia di successo: Paesi ex comunisti, usciti dall'implosione dell'URSS e della Jugoslavia, si trasformano al punto da essere pacificamente federati dall'Unione. Un imperialismo *soft* e consensuale che ha pochi precedenti.

Il successo è tale che altri Paesi europei si affacciano alla porta dell'Unione e questa avverte l'esigenza di stabilire delle clausole di salvaguardia, anzitutto quella che chiama la capacità di assorbimento. Per capacità di assorbimento s'intende quella finanziaria dettata dal fatto che i nuovi Dieci, cui nel 2007 si aggiungono Bulgaria e Romania, sono decisamente più poveri della media UE-15. S'intende pure la viabilità di istituzioni immaginate per un'Unione piccola e relativamente omogenea e che ora vanno in tensione a fronte di un'Unione allargata. La Grande Europa ha bisogno di governare la propria crescita a fronte del rischio del *big bang*, dell'esplosione primordiale che rischia di polverizzarla sotto il peso di troppi problemi e dell'estenuante ricerca del consenso fra Stati membri sempre più numerosi.

Il lancio della politica europea di vicinato (PEV) risponde all'esigenza di prendere tempo rispetto alla sempre più diffusa e insistente «vocazione europea» dei potenziali candidati, che altro non è che la loro voglia di partecipare ai benefici della costruzione europea senza farsi debito carico dell'*acquis* comunitario.

In ottobre il vertice saluta l'iniziativa della Commissione «Europa ampliata – nuovi vicini», nota anche come *Wider Europe* dal nome che le attribuiscono l'Alto Rappresentante e il Commissario per le relazioni esterne. L'iniziativa è diretta ai Paesi terzi europei che premono per la candidatura. A loro l'Unione propone *to share everything but institutions*: una sorta di estensione extraterritoriale del mercato unico ma senza partecipare al processo decisionale di Bruxelles. Il partenariato euro-mediterraneo è per ora fuori dal vicinato.

Consigli Europei del 25-26 marzo e del 16-17 dicembre 2004

Il «Partenariato strategico dell'UE con il Mediterraneo e il Medio Oriente» è la risposta organica che il vertice di marzo abbozza per dare risposta all'esigenza di fronteggiare la questione mediterranea. I Paesi mediterranei avvertono un calo d'interesse da parte dell'Unione che, alle prese con le

adesioni, sembra trascurare il fronte Sud a favore del fronte Est. Si evoca la possibilità di rilanciare Barcellona, ora che con la scadenza del decennale si avvicina l'esigenza di trarre un primo bilancio.

Consigli Europei del 16-17 giugno e del 15-16 dicembre 2005

Il vento di Barcellona 1995 non spira a Barcellona 2005. La conferenza del decennale, convocata in via straordinaria a livello di capi di Stato o di governo, delude sotto molti aspetti. L'Unione non può ammettere lo stallo del processo che essa lanciò sulla scorta di una visione illuministica del multilateralismo.

Il vertice di dicembre prende nota che la conferenza di Barcellona s'è tenuta e che le parti hanno adottato un piano di lavoro sui vari capitoli del partenariato. Afferma che la politica di vicinato, ora estesa al Sud, rafforza il processo «che costituisce il contesto principale per le relazioni con i Paesi del Mediterraneo». E dunque vicinato e partenariato non si elidono ma si integrano. Questo nella visione europea. Sull'altra sponda tale integrazione risulta difficile da comprendere essendo le due politiche dirette a regioni diverse e di diverso peso strategico. Per i Paesi mediterranei, il Mediterraneo è e deve restare la priorità delle relazioni esterne UE e non può essere confuso con l'Est europeo. Viceversa la specificità di Barcellona stinge a favore di azioni più ampie e perciò meno mirate.

Consigli Europei del 15-16 giugno e del 14-15 dicembre 2006

La Dichiarazione sul processo di pace conclude il vertice di giugno, mentre quello di dicembre si dedica alla PEV, che assume come politica tale da «consolidare una zona di prosperità, stabilità e sicurezza fondata su diritti umani, democrazia e stato di diritto nei Paesi limitrofi dell'Unione».

Si esalta lo strumento dei piani d'azione PEV per dare vita alle nuove forme di cooperazione. I piani d'azione sono in realtà atti unilaterali che l'UE porta a conoscenza dei Paesi interessati senza però che siano oggetto di trattative né incorporati in un accordo internazionale. Il campo di applicazione PEV si estende a tutto l'Est europeo (salvo la Russia), al Caucaso, al Mediterraneo. Il partenariato euro-mediterraneo estende il campo d'applicazione a Albania e Mauritania.

Consigli Europei del 13-14 marzo e del 19-20 giugno 2008

Comincia la breve stagione dell'Unione per il Mediterraneo (UM). Lo stallo del processo di Barcellona induce la Francia a esplorare altre piste per promuovere la presenza nella regione, sulla scorta di un concetto metapolitico come la latinità. L'idea originaria è di dare vita ad un'Unione latina o Unione mediterranea, limitata ai Paesi europei e mediterranei che hanno stretti legami e comuni interessi. Alcuni Stati membri UE da una parte ed alcuni Paesi maghrebini dall'altra. In tal modo si eviterebbero le riserve di certi Stati membri orientati di preferenza a Est e le secche della crisi mediorientale. Al fondo è lo scetticismo circa un formato multilaterale ampio come quello di Barcellona, nonché la consapevolezza che il ruolo europeo in Medio Oriente non si eleva dall'attività declaratoria e dalle posizioni sostanzialmente ancillari riguardo a Washington.

L'europeizzazione del progetto francese ne stempera lo spirito originario, allargando a dismisura il campo d'applicazione. Il passaggio dal multilateralismo stretto dell'Unione latina al multilateralismo largo dell'Unione per il Mediterraneo, si consuma al vertice di marzo. Il Consiglio Europeo approva «il principio di un'Unione per il Mediterraneo che comprenderà gli Stati membri dell'UE e gli Stati costieri mediterranei non appartenenti all'UE». Il nuovo formato si chiama «Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo».

Il vertice di giugno, che prepara la conferenza euro-mediterranea di Parigi (luglio), del nuovo formato esalta le capacità d'imprimere ulteriore impulso ai rapporti fra le due aree. La dimensione istituzionale va rafforzata secondo lo schema della corresponsabilità (*co-ownership*): a significare che le parti sono paritarie sotto tutti i profili, compreso quello della gestione del nuovo organismo. Resta aperto il tema delle risorse finanziarie necessarie a muovere la nuova macchina. La parte mediterranea ritiene scontato che esse siano messe a disposizione dalla parte europea, pur nascendo l'UpM all'insegna della corresponsabilità.

Consigli Europei del 19-20 marzo 2009 e del 16 settembre 2010

L'UpM è in difficoltà dopo pochi mesi. La crisi mediorientale impone il suo prezzo e dopo l'attacco israeliano a Gaza (dicembre 2008) le delegazioni arabe si ritirano dai tavoli politici dell'UpM. Il Consiglio Europeo di marzo elude il nodo di fondo per ribadire che il partenariato va rafforzato e si deve procedere all'istituzione di un segretariato permanente a Barcellona.

Il Medio Oriente è oggetto della Dichiarazione del vertice di settembre. Riprendono i negoziati diretti tra Israele e Autorità Palestinese, il Quartetto si rianima, l'Unione può sperare di nuovo nel percorso verso «una pace giusta, duratura e globale nella regione». L'Unione assicura sostegno al processo voluto dagli americani e intende assistere Gaza nella ricostruzione e nella ripresa. Auspica la riapertura dei canali Israele-Siria e Israele-Libano.

Consigli Europei del 4 febbraio, del 11 marzo, del 23-24 giugno, del 23 ottobre 2011

La Primavera araba scoppia in gennaio e l'Unione Europea deve misurarsi con il nuovo scenario. Si smentisce lo stereotipo dell'acquiescenza delle popolazioni arabe a regimi autocratici quanto immutabili. Il fenomeno nasce in seno alle società arabe e vede l'emergere di figure nuove che cercano nuovi assetti istituzionali e politici. Il Consiglio Europeo di febbraio ne dà conto con la Dichiarazione sull'Egitto e la Regione. L'attenzione è volta in priorità all'Egitto, il cui caso è destinato a fare da modello per il resto della regione. Lo sforzo europeo si dirige ai processi di transizione e trasformazione ed alla possibilità di collegare la politica di vicinato a tali obiettivi.

Il vertice di marzo focalizza il caso Libia. Il Paese è rimasto a lungo escluso dalla politica europea e solo da poco tempo ha avviato i negoziati per il primo rapporto convenzionale con l'Unione. La Libia sta anche fuori dal partenariato mentre partecipa al foro informale del dialogo 5 + 5. La rivoluzione libica prende la via della guerra civile e dell'intervento militare esterno della NATO, cui alcuni Stati membri UE contribuiscono attivamente. A differenza degli altri Paesi, che consumano all'interno il processo rivoluzionario, quello libico s'internazionalizza e chiede l'intervento anche delle Nazioni Unite, della Lega Araba, dell'Unione Africana.

La disordinata transizione dai vecchi regimi ai regimi provvisori mette in discussione le fragili intese sui movimenti migratori. Ondate di migranti e rifugiati si riversano sulle coste europee e mettono in tensione le strutture d'accoglienza e gli assetti sociali. Si profila un'emergenza umanitaria, che altri organismi internazionali sono chiamati ad affrontare.

L'Unione cerca di rispondere all'emergenza al vertice di giugno, che adotta la Dichiarazione sul vicinato meridionale. L'espressione «vicinato meridionale» è il corrispettivo diplomatico dell'espressione geografica «Mediterraneo meridionale», che finisce per sostituire «Mediterraneo» e «Maghreb-Mashrak». Il vertice accoglie la comunicazione della Commissione intitolata «Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento». In sostan-

za aggiorna la politica di vicinato alla nuova temperie del Mediterraneo meridionale, lasciando comunque inalterato il campo d'applicazione PEV che continua a coprire sia il fronte Sud che il fronte Est.

L'Unione si pone al centro di un sistema che vede sia il sud che l'est, con le differenze del caso, parti della stessa politica di vicinato. A presiedere alla PEV rinnovata sono il principio di differenzazione e le clausole *more for more* e *less for less*. L'Unione favorisce il Paese che compie più progressi sulla via delle riforme, disincentiva il Paese che fa meno.

Consiglio Europeo del 23 ottobre 2011

Il vicinato meridionale resta al centro dell'attenzione. L'Unione sostiene e favorisce le transizioni in Libia, Egitto, Tunisia. Deplora i fatti di Siria dove chiede il rapido cambio di regime. Conclude che la politica europea di vicinato sostiene la trasformazione del vicinato, e cioè la transizione verso la democrazia e lo sviluppo, nel pieno rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani e civili. In questo quadro un ruolo è riconosciuto all'Unione per il Mediterraneo per l'avvio di progetti concreti.

Conclusioni

È un azzardo il solo pensare a conclusioni in un quadro così fluido, dove di stabile è la crisi mediorientale con i brevi momenti di speranza e la lunga dimestichezza con la violenza. Il Mediterraneo meridionale era ed è una priorità strategica d'Europa. La vicinanza geografica e l'intensità dei rapporti rendono tale affermazione necessaria per quanto non sempre scontata.

Nella Grande Europa, che nel 2013 accoglie la Croazia, il *focus* sul Mediterraneo è messo in discussione da altre considerazioni. E d'altronde la crisi finanziaria scoraggia le politiche verso i vicini che vadano al di là della sistemazione dell'esistente. Il negoziato fra i Ventisette-Ventotto sul nuovo piano finanziario pluriennale (le risorse europee 2014-2020) è il banco di prova per misurare la capacità UE di darsi un'azione esterna fatta di interventi *soft* (la tradizionale diplomazia europea) e *hard* (la nuova sfera della sicurezza e della difesa comuni).

Eppure l'Europa si avvicina al Mediterraneo meridionale con immaginazione. Unisce la pista bilaterale degli accordi *one to one* alla pista multilaterale della cooperazione fra le regioni nel loro insieme. Si confronta con il debole regionalismo mediterraneo. Si cimenta con la questione medio-

rientale con generosità: non per caso è il primo donatore della popolazione palestinese. Sconta la dipendenza dal *droit de regard* degli Stati Uniti. Non riesce ad emergere dalla condizione di «banchiere» del processo di pace, ma di banchiere che somministra il credito senza gestirlo.

La Primavera araba, o la Rivoluzione come si chiama in Egitto, aggiunge un importante tassello al quadro. Fa emergere l'attivismo delle popolazioni arabe, che induce l'Europa a guardare ai fenomeni arabi non più soltanto con la lente della convenienza politica ma pure con quella della considerazione dei fatti reali e degli attori effettivi. Non più soltanto rapporti coi regimi «amici» che dominano i popoli, ma anche con i rappresentanti che i popoli scelgono. Un rivolgimento culturale che impone un rivolgimento politico. Forse la via di un nuovo multilateralismo, se l'Europa vuole restare fedele alla genetica di organizzazione multilaterale che ambisce a unire i diversi.

Cosimo Risi