Europa e Mediterraneo meridionale: cronaca d'un trentennio di relazioni euro-mediterranee

MATURITÀ DELLA PRIMAVERA ARABA

La primavera araba [1] scoppia nel dicembre 2011 con le prime manifestazioni in Tunisia e dopo pochi mesi si riverbera in tutto il Mediterraneo meridionale e nel Golfo. Al suo esordio mette in discussione i pregiudizi e gli stereotipi occidentali sulla passività delle masse arabe a cospetto di regimi autoritari e autocratici se non dittatoriali. Regimi impastati a volte di laicità e a volte di richiami all'Islàm politico, caratterizzati sul piano esterno dall'adesione, più o meno aperta e convinta, alla politica occidentale. Il carattere moderato dei regimi conveniva all'Occidente perché, nella loro sostanziale stabilità, trovava conforto alle proprie esigenze di sicurezza. Sicurezza strategica perché venivano rispettati gli accordi con Israele (Egitto, Giordania) e comunque non si metteva seriamente in discussione l'esistenza dello Stato ebraico come parte del Medio Oriente. Sicurezza sociale perché i regimi garantivano un relativo controllo dei flussi migratori, spesso collaborando coi paesi europei mediante gli accordi di riammissione. Sicurezza economica perché non si mettevano a repentaglio le forniture di idrocarburi (Algeria, Libia, Golfo). Una sorta di *appeasement* euro-mediterraneo trovava la sua sistemazione politica e giuridica nelle forme del multilateralismo regionale: il processo di Barcellona prima e l'Unione per il Mediterraneo poi. Per non parlare del multilateralismo *soft* del Dialogo 5 + 5 e di altre forme di collaborazione settoriale.

La sostanziale indifferenza europea al fattore interno nei paesi vicini si spiegava con la priorità assegnata al fattore esterno. La securitizzazione dei rapporti euro-mediterranei faceva premio sulle istanze liberali e democratiche

[1] La prima e la seconda parte di questa ricerca sono state pubblicate sulla «Nuova Antologia», rispettivamente fascicoli 2261 e 2265.

NA2_2014 Risi.indd 1 17/03/14 14:20

che stanno alla base del Trattato UE. La contraddizione fra quanto si dichiara e quanto si pratica appariva sfocata. Si preferiva esercitare la *realpolitik,* la tutela dell'interesse nazionale (degli interessi nazionali) e dell'Unione nel suo insieme prevaleva sugli empiti ideali. Ma non bisogna esasperare la critica verso l'atteggiamento europeo. L'Unione da una parte si fa portavoce di istanze liberali e democratiche, dall'altra è un'organizzazione politica che mira anzitutto a tutelare i propri cittadini dai pericoli esterni. Il mantenimento dello *European way of life* va considerato in priorità nella conduzione della politica estera e di sicurezza, poco rileva se a sua difesa certi principi e certi valori sono messi fra parentesi nella loro declinazione esterna. A motivare moralmente l'eccesso di realismo nelle relazioni esterne sovviene il dato quasi antropologico della «incapacité congénitale des Arabes à concevoir un système démocratique». Gli Arabi in definitiva «ne méritent pas mieux que d'etre gouvernés par des despotes» (Hicham Ben Abdallah El-Alaoui, *Le «printemps arabe» n'a pas dit son dernier mot,* Monde diplomatique, 02/2014).

A distanza di quattro anni si può tentare una periodizzazione della primavera araba. La prima tappa (2011) segna l'insorgere di un'ondata di rivendicazioni riguardo alla dignità ed ai diritti di cittadinanza. La seconda tappa (2012) segna il ripiegarsi delle lotte sull'orizzonte nazionale e il loro adattamento al contesto ambientale. Forze esterne si muovono nel frattempo a vigilare la situazione, alcune per spingere le lotte in una certa direzione e altre per tentare il recupero del tempo perduto. La terza tappa (2013) è segnata dall'internazionalizzazione della primavera e dall'intervento sempre più intrusivo di forze esterne. La disputa si focalizza sulla storica controversia fra sunniti e sciiti (e alauiti) e spinge i paesi ed i gruppi a focalizzarsi sulle rispettive identità confessionali. Dal momento civile degli esordi al momento confessionale del recente passato, il passaggio è sorprendentemente breve e non privo di traumi.

Da una parte la primavera araba rifluisce sul fronte nazionale: sugli equilibri fra le forze che essa ha liberato da anni di oppressione e di attività a volte sotterranea. Dall'altra la primavera finisce nel gorgo di dispute internazionali, che varcano i confini del mondo arabo per giungere sul tavolo delle grandi potenze. Esemplare di questa trasfigurazione è lo scoppio della crisi siriana, dapprima confinata alla disputa anche sanguinosa fra minoranza alauita al potere e maggioranza sunnita sottomessa, e poi deflagrata come ennesimo confronto fra Occidente e Oriente. Gli attori locali sembrano recitare un copione scritto da altri.

Il paragone fra Siria, Bahrain, Egitto e Tunisia rivela uno spettro di influenze internazionali. Nei primi due paesi l'influenza straniera radicalizza le diatribe interne spingendo verso soluzioni di guerra civile aperta (Siria)

e di persistente tensione (Bahrain). In Egitto, la nuova dirigenza autoritaria dopo la parentesi della Fratellanza Musulmana trova il consenso occidentale, sia pure manifestato con reticenza per l'evidente sconvolgimento del risultato elettorale. Le iniziali spinte democratiche stingono rispetto alle esigenze di stabilità interna e di affidabilità esterna. Fondamentale è l'impegno della nuova dirigenza egiziana di attenersi all'accordo con Israele e di contrastare, anche nell'interesse d'Israele, l'anarchia nel Sinai.

La Tunisia, per il suo essere defilata rispetto al *grand jeu* internazionale, è la sola a trovare un assetto interno che si colloca come linea di compromesso fra il vecchio e il nuovo. Laicità e Islàm politico, i poli del dibattito della primavera, trovano un terreno d'incontro. La situazione in Siria rischiava di aggravarsi in misura tale da «chiamare» un intervento internazionale sponsorizzato dalle grandi potenze occidentali, Francia, Regno Unito, Stati Uniti in testa. La mediazione della Russia e dell'ONU disinnesca la crisi scoppiata attorno all'uso delle armi chimiche, ma la guerra civile in Siria con il suo corteo di vittime e *displaced people* continua. Anche Ginevra 2 mostra la corda e non s'intravede una Ginevra 3 risolutiva. Si confrontano due assi apparentemente inconciliabili. Il gruppo degli Alauiti è considerato parte del fronte sciita che va dall'Iran al Libano di Hezbollah. I ribelli, un'armata composita, raccolgono un coacervo di istanze e interessi. Nella visione russa, essi altro non sono che l'avamposto di Al Qaeda che combatte anche in Mali e altrove. La visione delle altre grandi potenze è più articolata, tant'è che per un certo periodo anche alcuni stati membri UE accarezzano l'idea di rifornire i ribelli di armi.

I sommovimenti della terza tappa della primavera portano ad una diversa dislocazione degli attori regionali. Il fronte sunnita del Golfo – Arabia Saudita e Qatar in primo luogo – reagisce diversamente al rovesciamento del Presidente Morsi in Egitto. Riyadh accoglie favorevolmente il ritorno dei militari, quasi a rimpiangere Mubarak. Il Qatar rivendica la legittimità del deposto Presidente e, per converso, l'illegittimità del suo imprigionamento. Il nuovo potere in Egitto, che va consolidandosi con l'ascesa alla presidenza di Abdel Fatah Al-Sissi, mette fuori legge la Fratellanza Musulmana con provvedimenti così draconiani da rimandare a quelli adottati negli anni sessanta da Gamal Abd El-Nasr.

Questo è il quadro per grandi linee in cui l'Unione europea deve esercitare la sua politica estera, che può valersi della ormai sperimentata strumentazione dell'Alto Rappresentante e del SEAE. L'azione di politica estera cade in un momento infausto per l'Europa. Alle prese con la crisi finanziaria, l'Europa mostra il massimo interesse a limitarne l'impatto sociale e cercare la via del rilancio attraverso misure di austerità e rigore. Un ossi-

moro perché con l'austerità e il rigore si produce alla lunga deflazione. In questa fase di stretta estrema finisce per prevalere la posizione dello stato membro leader dell'Eurozona e, per traslato, dell'intera Unione. La Germania predica il binomio di austerità e rigore e il verbo è valevole per tutti, non importa quali siano le conseguenze su economie disastrate come quelle meridionali ed in particolare di Grecia e Cipro.

I Vertici europei si susseguono nel 2013 con cadenza accelerata e tutti sono dominati dal tema della crisi. Il nodo è lo stesso, comunque lo si voglia classificare nell'agenda. L'Unione è in affanno e non ha tempo né mezzi per occuparsi d'altro, l'attenzione ai temi internazionali è fievole, prevalgono l'attivismo di Francia e Regno Unito, si rinnova la fiducia nel solito scudo statunitense. La cronaca che segue è dunque povera di riferimenti alla situazione internazionale. Vi è da sperare che, con il rientrare della crisi, l'Unione voglia rientrare nel gioco internazionale. Altra soluzione non è. O l'Europa trova il coraggio e la forza di essere protagonista o la sua «uscita dalla storia» è inevitabile e soprattutto irreversibile.

Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013.

Sotto la voce «Relazioni esterne» il Vertice dedica un paragrafo specifico alla Primavera araba. L'ottica è quella del vicinato: «L'Europa e i suoi partner condividono un vicinato comune e sono accomunati da interessi e preoccupazioni condivise». All'affermazione di principio segue l'impegno UE a realizzare uno spazio di prosperità condivisa, un'associazione sempre più stretta e una maggiore integrazione economica. I valori fondanti del processo sono gli stessi che stanno alla base della costruzione europea e che sono ripetuti a modo di didascalia: democrazia, diritti umani, stato di diritto, parità di genere. L'Unione segue con favore gli sviluppi della Primavera in cui scorge i segni della progressione verso «le fondamenta essenziali della democrazia», da raggiungere non solo attraverso i processi elettorali ma anche attraverso lo sviluppo dei cosiddetti corpi intermedi della società civile.

Le convulsioni politiche s'intrecciano con i problemi sociali e economici. L'Unione si dice pronta a fare la sua parte per rafforzare ulteriormente i processi di transizione democratica ed economica nella regione. L'approccio è differenziato, e cioè modulato sulle esigenze di ciascun paese con una premialità (il principio *more for more*) a favore dei più avanzati sul terreno delle riforme.

In dettaglio il partenariato si articola in: a) assistenza alla trasformazione democratica nel suo insieme; b) rafforzamento della cooperazione nel settore

di libertà, sicurezza, giustizia, compresa la gestione dei flussi migratori e delle frontiere; c) promozione di una prosperità condivisa mediante gli accordi di libero scambio globali e approfonditi; d) promozione degli scambi interpersonali e specie dei giovani nel quadro del programma Erasmus Mundus; e) cooperazione rafforzata nei settori della ricerca, dell'imprenditorialità, delle PMI.

Allo scopo l'Unione mette a disposizione fondi aggiuntivi e assistenza macrofinanziaria ai paesi in transizione, con la BEI che è chiamata ad intervenire negli investimenti al settore privato. Il dialogo politico deve esplorare nuove vie e raggiungere i più alti livelli sia in via bilaterale che multilaterale, quest'ultima in seno all'Unione per il Mediterraneo ed al Dialogo 5-5.

Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013

Il Vertice si concentra sulle questioni finanziarie e non dedica alcun passaggio alle relazioni esterne se non un generico riferimento al confronto coi partner strategici.

Consiglio europeo del 14 maggio 2013

Il Vertice non dedica spazio alle relazioni esterne ma fa riferimento indiretto al Mediterraneo meridionale nel capitolo dedicato all'energia. Il completamento del mercato interno dell'energia comprende il profilo esterno della «diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Europa» e dello sviluppo di risorse energetiche interne per «ridurre la dipendenza energetica esterna dell'UE e stimolare la crescita economica». Il mercato interno dell'energia è interconnesso all'esterno, per cui l'UE si trova nella posizione di dovere riesaminare la dimensione esterna, «compresa l'esigenza di assicurare la parità di condizioni rispetto ai produttori di energia di paesi terzi e la sicurezza nucleare nel vicinato dell'UE».

Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013

Il vertice dedica un capitolo delle conclusioni ai flussi migratori. La tragedia al largo di Lampedusa apre la stura a commenti preoccupati circa le rotte del Mediterraneo. La cooperazione coi paesi di origine e di transito è essenziale, e cosi con le organizzazioni internazionali del settore. L'attività di Frontex va rafforzata e va messa in opera il sistema di sorveglianza

delle frontiere EUROSUR. Il Consiglio europeo invita la Task Force per il Mediterraneo «a individuare – sulla base dei principi di prevenzione, protezione e solidarietà – le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti europei».

Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013

Il 4 dicembre 2013 la Commissione produce una comunicazione al Parlamento ed al Consiglio sul lavoro della Task Force Mediterranea. Le iniziative della Task Force, che fa capo al Commissario agli affari interni e non all'Alto Rappresentante degli Affari Esteri, riguardano cinque ambiti: a) la sorveglianza delle frontiere per salvare vite umane; b) l'assistenza e la solidarietà; c) la lotta contro la tratta e il traffico di migranti e la criminalità organizzata; d) la protezione regionale, il re insediamento e l'ingresso legale in Europa; e) le azioni in cooperazione con i paesi terzi.

Il Consiglio europeo accoglie con favore la comunicazione della Commissione del 4 dicembre e invita al massimo sforzo per realizzare le azioni proposte. Chiede di rafforzare la sorveglianza alle frontiere e le attività di contrasto alla tratta di esseri umani, «nonchè di assicurare che si dimostri la dovuta solidarietà a tutti gli stati membri sottoposti a una forte pressione migratoria».

Conclusioni

Con l'ingresso nel quarto anno e nella quarta tappa, la primavera araba stenta a definirsi tale. Le influenze esterne nei processi interni si intensificano. Le logiche delle contrapposizioni su basi etniche e confessionali si aggravano. Alcune tendenze si profilano con qualche nettezza. Il ruolo delle monarchie del Golfo è destinato a confermarsi se non accrescersi, grazie soprattutto alla rendita finanziaria che consente loro di praticare la diplomazia del petrolio. Gli aiuti che riversano su questa e quella parte della contesa può determinare il risultato finale. L'*endorsement* che l'Arabia Saudita dà al nuovo, e per certi aspetti vecchio, corso egiziano pesa in quel paese. Pesa altrettanto nei paesi cosiddetti moderati come Marocco e Giordania, ambedue soltanto sfiorati dalle manifestazioni più evidenti della primavera. L'altra tendenza è all'accaparramento del potere da parte della fazione vincente. I patti fra le fazioni in opposizione reggono fino alla loro messa in discussione da parte di quella che si sente più forte: «La logique de la partition l'emporte sur la la recherche du compromis, de sorte que les fractions se déchirent pour le pouvoir au lieu de le partager» (Ivi).

La debolezza delle istituzioni deflagra, salvo nei casi (Egitto) in cui si imbocca il ritorno autoritario. In Libano e nello Yemen i gruppi si trasformano in milizie e preferiscono prendere le armi, o non abbandonarle, piuttosto che mettersi al riparo di un potere statale che non li protegge. In questo modo si esalta il circolo vizioso di istituzioni deboli per le pressioni esterne e poco efficaci per la scarsa autorevolezza interna.

La nota positiva, e probabilmente destinata a durare quali che siano i mutamenti sul campo, è data dalla presa di coscienza delle popolazioni arabe. Esse non si sentono più «masse» indistinte e passive rispetto al potere di turno, ma prendono coscienza di avere diritti di cittadinanza e di meritare la libertà di parola. Una nuova dialettica si profila fra cittadini e potere che potrebbe consolidare nel tempo certe conquiste della primavera araba. La nuova coscienza si modella non attorno al nazionalismo dell'epoca nasseriana ma al diritto di cittadinanza.

L'Unione europea può contribuire alla crescita civile del Mediterraneo meridionale. Il suo ruolo nell'area si confronta con quello di altri attori: quelli tradizionali come gli Stati Uniti e la Russia e quelli nuovi come il Consiglio di Cooperazione del Golfo (i singoli stati membri e l'organizzazione nel suo insieme) e l'Iran. Le crisi riportano alla ribalta la Russia che, nei rapporti con l'Iran e la Siria, mostra versatilità e spregiudicatezza e ne ricava vantaggio sul piano diplomatico, profilandosi come attore globale in grado di intrattenere rapporti costruttivi con tutti gli interlocutori e nel solco dell'ONU.

Dopo trentaquattro anni, lo spirito di Venezia 1980 si smarrisce nelle preoccupazioni per la crisi finanziaria e nella complessità del processo decisionale dell'Unione. E' paradossale che la moderna strumentazione della grande Unione del XXI secolo sia meno efficace della strumentazione datata della piccola Comunità del XX secolo. In quella Comunità prevaleva l'*idem sentire* degli stati membri e delle istituzioni, che invece è incerto in seno all'Unione dei Ventotto. Le spinte alle distinzioni nazionali sembrano ora più forti di quanto fossero in passato, quasi che la lezione collettiva della politica estera e di sicurezza fosse male assorbita.

Non si può certo imputare all'Europa lo stallo del processo di pace in Medio Oriente, che neppure l'ennesima iniziativa americana riesce a scuotere. La responsabilità primaria va cercata presso gli attori regionali, che dichiarano di volere la pace senza tenere comportamenti coerenti. Bisogna spingere l'Unione a pensare in grande. Misurarci col Mediterraneo meridionale non significa soltanto gestire i flussi migratori e metterci in sicurezza dal grande terrorismo. Significa impegnarci sul terreno del vicinato per integrare progressivamente le due regioni.

Cosimo Risi