ANNO 148°

# NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da

GIOVANNI SPADOLINI

*Gennaio-Marzo 2013*

*Vol. 610° - Fasc. 2265*

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

LE MONNIER – FIRENZE

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

## II

*Premessa*

La seconda parte della ricerca sulle relazioni euro-mediterranee rammenta sempre l'originaria lezione della Dichiarazione di Venezia (1980) e ripercorre l'ultima fase delle relazioni, continuando a valersi principalmente delle conclusioni del Consiglio Europeo.

Il Mediterraneo meridionale è il vicino tradizionale della Comunità-Unione. Il vicino nei cui confronti si misura la capacità europea a confrontarsi col «mondo alieno», ad interloquire con esso in maniera costruttiva, a erigere forme strutturate di cooperazione che portino a risultati di parziale integrazione quantomeno nel settore del mercato interno. Gli spazi di confronto e cooperazione si sono estesi nel corso degli anni ai movimenti delle persone, al dialogo politico e di sicurezza. La prima guerra del Golfo (1990) mobilitò alcuni Paesi arabi al fianco della coalizione guidata dagli Stati Uniti, il confronto con l'Iran sul nucleare è oggetto di attenzione di qua e di là del mare, la crisi israelo-palestinese è il filo rosso lungo cui corre la tensione regionale ed evoca scontri di civiltà fra l'avamposto d'Occidente nel Medio Oriente ed il mondo arabo.

In un arco così lungo di tempo – dal secolo breve al corrente secolo che si spera di normale lunghezza – molti accadimenti sono intervenuti a modificare la strategia dell'Unione. Sarebbe superficiale accusare la strategia europea di incoerenza e doppiezza. Anzi, un certo tasso d'incoerenza ne prova l'adattabilità ai mutamenti. La strategia europea pecca piuttosto di astrattezza e di modesta efficacia quando dichiara molto ed opera poco,

La prima parte di questo articolo è stata pubblicata sulla «Nuova Antologia», fascicolo 2261, alle pp. 114-129.

quando si vale in maniera insufficiente degli strumenti giuridici di cui essa astrattamente si dota.

Il divario fra dovere e fare si avverte con nettezza nelle relazioni esterne, dove pure la nuova strumentazione PESC e PSDC consentirebbe ben altre ambizioni, come quella di perseguire una difesa veramente comune. L'incertezza europea è avvertita dai *partner* terzi e non necessariamente con favore. Il Mediterraneo meridionale trarrebbe giovamento da un'Unione maggiormente assertiva e finalmente capace di suonare tutti i tasti a sua disposizione: dall'economico al culturale per finire al politico ed al militare.

L'anno 2012 che qui si prende in esame è significativo dell'oscillare dell'atteggiamento europeo. Presa com'è dalla crisi finanziaria, l'Unione dedica poco spazio all'azione esterna ed in particolare alle relazioni euro-mediterranee. Lo sgomento per quanto accade in Siria è grande e sincero. Grande e sincera è l'apprensione per quanto potrebbe accadere con l'Iran. Grande e sincera è la frustrazione nel vedere precipitare nello stallo il negoziato fra israeliani e palestinesi, e ciò malgrado il voto ONU a favore della Palestina. Ma i grandi sentimenti non bastano da soli ad alimentare una grande politica che, nel caso del Mediterraneo, è ancora *in fieri.*

## *Consiglio Europeo del 2 marzo 2012*

Ad un anno dallo scoppio della primavera araba e dal suo progressivo volgere in autunno senza apparentemente passare per l'estate, il Vertice dei Capi di Stato o di governo discute le tendenze emergenti e gli insegnamenti tratti dagli sviluppi nella regione.

L'Unione Europea promuove e sostiene la trasformazione democratica nel «vicinato meridionale e nella più ampia regione del Medio Oriente e del Golfo». L'espressione «vicinato meridionale» sembra sostituire, come riferimento politico, quella meramente geografica di «Mediterraneo meridionale», mentre resta l'espressione «Medio Oriente», che pure rientra nell'area mediterranea. *Nulla quaestio* per il Golfo, che è menzionato senza le specificazioni di Arabico o Persico. Il Golfo è tale *tout court.*

L'Unione s'impegna a sviluppare i partenariati con i Paesi vicini sulla base della differenziazione, in omaggio al nuovo approccio della politica rinnovata di vicinato, nonché sulla responsabilità reciproca, sul rispetto di valori universali, «compresa la protezione delle minoranze religiose (fra cui quella cristiana)». La tutela della libertà religiosa, cui alcuni nell'Unione chiedono di aggiungere la libertà di professare qualsiasi credo, diviene tema attuale dopo che numerosi attentati si consumano contro le comunità cristiane.

In dettaglio il Consiglio Europeo considera alcune linee d'azione nei confronti dei Paesi della primavera:

- incoraggiare le riforme politiche ai fini di democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della parità fra uomini e donne;
- migliorare l'assistenza ai fini della crescita economica e dell'occupazione;
- stabilire una corrispondenza fra ampiezza delle riforme e intensità dell'aiuto, in base alla formula *more for more*, mettendo fra parentesi quella simmetrica di *less for less*;
- stabilire legami con le società civili;
- progredire nei negoziati per i nuovi accordi commerciali;
- dialogare su migrazione, mobilità, sicurezza.

In Siria si combatte una guerra civile fra le forze del regime ed i ribelli. La scelta di campo dell'Unione è nettamente a sostegno di questi ultimi e di critica a Assad, che accusa di violare ripetutamente i diritti umani ed invita «a farsi da parte al fine di consentire una transizione pacifica per il bene del Paese». In Siria, come prima in Tunisia, Egitto, Libia, si consuma il distacco fra europei e regimi arabi autocratici. Fino alla primavera 2011, questi erano considerati i migliori amici dell'Occidente in chiave di moderatismo politico e di contenimento delle spinte islamiste, nonché, riguardo all'Egitto, di garanzia della stabilità regionale in quanto *partner*, sebbene freddo, di Israele. Il mutamento genetico dei regimi arabi, che fatalmente colpirà anche la Siria degli Assad, spinge l'Europa a mutare la propria strategia. Non considerare più pregiudizialmente come amici certi regimi, quali che siano i loro comportamenti domestici; prestare attenzione ai nuovi equilibri politici ed ai nuovi fermenti delle società civili, ancorché portino verso forme di Islam politico in cui la categoria del moderatismo va interpretata con cautela.

L'Unione cerca alleati nella regione ed individua nella Lega Araba il portavoce di istanze comprensibili dalle parti. L'ex Segretario Generale ONU Kofi Annan riceve l'incarico di inviato speciale delle Nazioni Unite e della Lega Araba per la crisi siriana. Il suo mandato, come si vedrà appresso, durerà poco.

### *Consiglio Europeo del 29 giugno 2012*

Il vertice è così concentrato sulla crisi finanziaria da dedicare un passaggio quasi incidentale ai temi esterni, che le conclusioni inseriscono, non casualmente, fra le varie.

Il vertice manifesta preoccupazione per la situazione in Siria e la difficile missione di Annan. Invita all'unità d'azione in seno al Consiglio di sicurezza dove Cina e Russia resistono a misure più incisive nei confronti del regime per non ripetere il precedente della Libia. A Tripoli, nella visione di Mosca, l'Occidente travalicò il mandato ONU, non limitandosi a proteggere i cittadini minacciati dal regime ma consumando un *régime change*, lo stesso che tenterebbe in Siria se gli amici di Assad non intervenissero in suo sostegno.

L'Unione Europea è consapevole che la partita siriana è più difficile della libica per l'intervento di giocatori importanti e per l'effetto di triangolazione che si potrebbe generare con l'Iran, tradizionale alleato della Siria e degli Hezbollah libanesi. Il passaggio finale delle conclusioni è per l'appunto dedicato all'Iran, che l'Unione esorta «a decidere se è disposto a impegnarsi in un serio processo di negoziato inteso a ripristinare la fiducia nella natura esclusivamente pacifica del programma nucleare».

### *Consiglio Europeo del 19 ottobre 2012*

Il vertice esprime «sgomento per il deterioramento della situazione in Siria». Sostiene gli sforzi del nuovo inviato ONU Lakhdar Brahimi per cercare una soluzione politica alla crisi, ma deve constatare che in Consiglio di sicurezza manca la necessaria convergenza fra i membri permanenti. L'UE mette in campo quanto sa fare meglio: sostenere «lo sviluppo di capacità della società civile per la partecipazione a una Siria futura». Verso l'obiettivo devono concorrere tutti i gruppi di opposizione. Richiama il regime ad evitare il propagarsi della crisi ai Paesi vicini, come sta accadendo coi bombardamenti in territorio turco. L'integrità territoriale e la sovranità di tutti i Paesi vanno rispettate anche da un regime declinante come quello di Assad.

La crisi siriana s'intreccia con quella iraniana, le cui scelte in materia nucleare generano «serie e crescenti preoccupazioni». L'Iran «agisce in flagrante violazione dei suoi obblighi internazionali e rifiuta di cooperare pienamente con l'AIEA». Il che induce l'Unione a considerare ulteriori restrizioni e, nel contempo, a ribadire fiducia negli sforzi dell'Alto Rappresentante e del gruppo, denominato E 3+3, chiamato a trattare con Teheran. Resta confermato «il duplice approccio» delle sanzioni e del dialogo. Sullo sfondo è l'esigenza di scongiurare il temuto attacco preventivo ai siti nucleari che Israele minaccia e su cui lascia trapelare indiscrezioni sulla stampa. Le elezioni presidenziali americane sono imminenti e le relazioni internazionali, come sempre in questo frangente, stanno come sospese.

## *Consigli Europei del 23 novembre e del 14 dicembre 2012*

Il vertice di novembre ha carattere informale e si conclude con un semplice *statement* degli Stati membri sulla situazione finanziaria. Il vertice di dicembre torna ad occuparsi di Siria e spende nuove parole di sgomento per il deteriorarsi della situazione. La transizione politica è necessaria, il regime Assad è illegittimo, le opposizioni devono unirsi per «un futuro democratico e inclusivo che veda il pieno sostegno dei diritti umani e dei diritti delle minoranze».

Un capitolo specifico delle conclusioni è dedicato alla politica di sicurezza e difesa comune, che il Trattato pone a presidio della sicurezza dei cittadini e della tutela degli interessi europei. La PSDC è il segno tangibile della volontà europea di svolgere un ruolo importante nel suo vicinato e a livello globale. Tutte le regioni in crisi sono d'interesse. Tutte le organizzazioni internazionali e regionali sono chiamate a cooperare.

Tre sono i punti attorno a cui sviluppare una PSDC adeguata ai tempi:

– aumentare l'efficacia, la visibilità, l'impatto degli interventi europei;
– potenziare lo sviluppo della capacità di difesa;
– rafforzare l'industria europea della difesa.

Il vertice s'impegna a riesaminare il tema nel dicembre 2013 per stabilire priorità e termini: «al fine di assicurare l'efficacia degli sforzi dell'UE volti a far fronte alle responsabilità in materia di sicurezza dell'Europa».

Il Presidente americano riceve il secondo mandato. L'Europa si aspetta dal principale alleato una relativa continuità per programmare in maniera più sagace la propria proiezione internazionale: che non sia soltanto residuale rispetto a quella americana specie in scenari difficili come nel Mediterraneo meridionale e nel Golfo.

## *Alcune note su politica di sicurezza e difesa*

I consolidati rapporti col Mediterraneo meridionale consentono una riflessione matura circa la strategia (meglio: le strategie) d'Europa nei confronti dei vicini del Sud. La riflessione deve cogliere vari aspetti: i canali bilaterale e multilaterale delle relazioni euro-mediterranee quali si desumono dagli accordi di associazione e dalle Dichiarazioni di Barcellona e Parigi; la valenza prima economica e commerciale e poi sociale e politica di tali relazioni; le implicazioni in materia di sicurezza e difesa; le interazioni che

Europa e Mediterraneo meridionale hanno nei confronti dei rispettivi vicini esterni, a cominciare dal Consiglio di Cooperazione del Golfo, da Iraq, da Iran, per non parlare delle varie sigle del grande terrorismo e dei gruppi armati non statuali; le interazioni di Europa e Mediterraneo meridionale con l'ONU e cogli attori globali come Cina, Russia, Stati Uniti.

La riflessione deve assumere come dato di base il profilo giuridico che il Trattato di Lisbona traccia per la politica estera dell'Unione allargata (nel 2009 a Ventisette e dal 2013 a Ventotto con la Croazia). Il Trattato statuisce che gli Stati membri si consultano in seno al Consiglio Europeo e al Consiglio Affari Esteri in merito a «qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune». Gli Stati membri fanno convergere le loro azioni per affermare interessi e valori UE sulla scena internazionale. Gli Stati membri sono solidali fra loro. Le missioni diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni UE nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali «cooperano tra di loro e contribuiscono alla formulazione e all'attuazione dell'approccio comune».

Gli Stati membri «coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali». Qualora non tutti gli Stati membri partecipino, i presenti «difendono le posizioni dell'Unione», tengono informati gli assenti e l'AR «in merito ad ogni questione di interesse comune». Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza ONU «si concerteranno e terranno pienamente informati» gli altri Stati membri e l'AR. Essi «difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite».

Le principali novità di Lisbona stanno nella creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e nel rafforzamento dell'Alto Rappresentante, cui conferisce il triplice incarico (*triple casquette*) di ministro degli Esteri, ministro della Difesa, vicepresidente della Commissione per le relazioni esterne. Nel sistema di *prise de décision* in seno al Consiglio, il mantenimento pressoché generalizzato dell'unanimità rallenta il processo decisionale e, per converso, produce l'effetto di giocare a favore di una convergenza progressiva e ampiamente consensuale delle politiche estere. Pur tuttavia il sistema resta sostanzialmente intergovernativo. Gli atti PESC e PSDC sono sottratti quasi interamente al sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia. Il Parlamento è solo consultato sui principali aspetti.

Un quadro così sfumato delle competenze europee, in perpetua concorrenza con le competenze nazionali, è destinato a favorire, e comunque a non scoraggiare a sufficienza, la prassi delle posizioni disgiunte degli Stati membri in seno alle Nazioni Unite. I tentativi del SEAE di spingere alla

convergenza sono lodevoli, anche se non reggono all'urto delle «privative» nazionali sancite nel Trattato ed al desiderio di visibilità che muove alcuni Stati membri. Il codice di condotta SEAE mira a definire in anticipo le priorità per stabilire i limiti della posizione UE (*the red lines*) ed elaborare risposte comuni (*common frameworks of action*). Il lavoro fra l'Unione e gli Stati membri può essere diviso, per dare spazio al desiderio di visibilità di questi ultimi: una sorta di *burden sharing* che dovrebbe ottimizzare la presenza UE. Gli Stati membri dovrebbero però astenersi dal reiterare pedissequamente le posizioni nazionali e dal cercare alleanze innaturali con Paesi terzi su temi sensibili per l'Unione nel suo complesso.

L'attività sul campo resiste alle buone intenzioni del SEAE. Il settore nucleare è un esempio di come sia difficile tenere una posizione comune, e non solo perché Francia e Regno Unito fanno parte del *club* sempre meno esclusivo delle potenze nucleari riconosciute, il cosiddetto P5. Si prenda il caso del Medio Oriente e della auspicata zona libera da armi di distruzione di massa. Nel 2010, in occasione della riunione sul Trattato di Non Proliferazione nucleare (TNP), i tre Paesi depositari del TNP – Regno Unito, Russia, Stati Uniti – sollecitano per il 2012 la convocazione della Conferenza sulla creazione in Medio Oriente di una zona priva di armi di distruzione di massa (MEWMDFZ – Middle East Weapons Mass Destruction Free Zone).

Quella che si chiama comunemente la Zona non è una novità dell'agenda internazionale. La prima proposta in tal senso fu avanzata dall'Iran del 1974 e poi ripresa dall'Egitto nel 1990. Torna di attualità nel 2010 per iniziativa di Regno Unito, Russia e Stati Uniti. Il campo di applicazione della Zona dovrebbe coincidere con i territori dei Paesi della Lega Araba, di Iran, di Israele. L'organizzazione della Conferenza è affidata ad un Facilitatore finlandese. La Conferenza, che gli *sponsor* programmano per fine 2012, è rinviata a data da definire per iniziativa degli Stati Uniti, che evidentemente non scorgono segnali promettenti. La regione è in subbuglio, e non solo per gli effetti della primavera araba. Le frizioni con l'Iran, le elezioni in Israele, la crisi siriana: sono i fatti principali che inducono Washington a soprassedere, malgrado che la Russia ritenga che la Conferenza andrebbe convocata nei termini.

La vicenda della Conferenza chiama in causa, sia pure di riflesso, il ruolo europeo. L'Unione riceve un riconoscimento grazie al compito di facilitazione affidato alla Finlandia, sta nel gruppo degli *sponsor* col Regno Unito, si adegua alla decisione circa il rinvio che è in definitiva una decisione circa le alleanze da costruire per favorire il successo della conferenza. Una posizione europea più attiva sarebbe in linea con la nostra assoluta priorità di liberare le porte d'Europa dalle armi più micidiali della storia.

## *Note sul vicinato*

Nel maggio 2012 Commissione e Alto Rappresentante presentano la comunicazione congiunta dal titolo *Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage.* La comunicazione fa seguito a quella del 2011, che uscì a caldo per reagire alle novità della primavera araba. A distanza di oltre un anno è il caso di mettere a punto la nuova politica europea di vicinato per reagire stavolta all'apparente stanchezza della primavera.

Oltre alla formula *more for more* che viene ribadita come *mantra* dei rapporti euro-mediterranei, l'Unione tenta un bilancio della nuova politica di vicinato che s'intreccia col bilancio della stessa primavera. La comunicazione nota che il vicinato d'Europa appare più democratico e aperto al cambiamento e che parecchi Paesi *partner* sono intenzionati a proseguire le riforme politiche ed economiche con maggiore determinazione ed impegnarsi di più nei confronti dell'UE. Si tratta di una fase di transizione, i cui sbocchi non sono scontati trattandosi di definire i nuovi patti costituzionali ed i nuovi assetti politici e sociali. Il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa è uno strumento fondamentale nella strategia europea.

Conta che l'Unione s'impegni a sua volta di più per il vicinato meridionale correggendo definitivamente certe posizioni di comodo. I princìpi di democrazia, stato di diritto e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali fanno parte dell'*acquis* dei rapporti euro-mediterranei, costantemente ribaditi negli accordi di associazione e nelle Dichiarazioni di Barcellona e Parigi. La clausola di condizionalità positiva *more for more* è iscritta nei piani d'azione che sono chiamati a dare applicazione alla politica di vicinato. Eppure l'Unione non è stata molto attenta a garantire il rispetto dei princìpi né l'applicazione della clausola. Riscopre gli uni e l'altra nei momenti di tensione e di *régime change.* Lo spazio accordato a regimi che di quei princìpi erano poco rispettosi mette in dubbio la coerenza dell'operato d'Europa rispetto alle sue stesse enunciazioni.

Una ripresa di coerenza è segno di ritrovata credibilità. Restituisce fiducia all'affermazione che la prosperità e la stabilità del vicinato meridionale si riverberano sull'Europa. Invera quanto sostengono Alto Rappresentante e Commissione nella citata comunicazione: «la credibilité de l'UE en tant qu'acteur mondial dépendra dans une large mesure de sa capacité d'agir de manière résolue dans son voisinage… L'Union doit rester ouverte et tournée vers l'extérieur».

Un'Europa aperta è il contrario di un'Europa insicura. È un'Europa che si riappropria del destino di rientrare nella storia da cui uscì nel mezzo del secolo breve.

*Cosimo Risi*