

DOCUMENTI IAI

DOVE VA IL PARTENARIATO MEDITERRANEO?

di Roberto Aliboni

Documento pubblicato in "Italiamondoarabo", n. 2, anno 14 (aprile-giugno) 2004

IAI0408

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

DOVE VA IL PARTENARIATO MEDITERRANEO? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia Euro-Araba

di Roberto Aliboni

Il 1° maggio 2004 Malta e Cipro (divisa o meno che sarà) entreranno nell'Unione Europea come membri a parte intera assieme ad altri otto paesi dell'Europa centro-orientale. La sponda sud del Partenariato euro-mediterraneo perderà così due dei suoi quattro partner non arabi. Occorre aggiungere che la Turchia, con il riconoscimento (dicembre 2002) da parte dell'Unione del suo *status* di paese candidato all'entrata nell'Unione stessa, è ormai su un altro binario. Anche se la candidatura potrebbe non arrivare mai a trasformarsi nello *status* di membro effettivo dell'Unione, per la Turchia l'appartenenza alla sponda sud del Partenariato - già estranea alla sua autopercezione di paese occidentale ed europeo - è un fatto praticamente svanito (e bisogna dire che i documenti correnti dell'Unione che riguardano il futuro delle proprie relazioni esterne parlano della Turchia come paese candidato e mai come partner euro-mediterraneo). Se alla defezione di Malta e Cipro si aggiunge la decisa traiettoria di allontanamento della Turchia dal Partenariato, la sponda Sud di quest'ultimo si riduce a mettere assieme i partner arabi e Israele, cioè precisamente i poli del conflitto che con il suo aggravamento degli ultimi anni ha praticamente impedito al Partenariato di diventare una realtà pienamente funzionale.

Ridotto a un'affiliazione quanto mai disomogenea e conflittuale, reduce da un'esperienza faticosa che ha fallito i suoi maggiori traguardi di coesione e cooperazione politica, dove va il Partenariato euro-mediterraneo?

A questa domanda si può cercare di rispondere speculando, innanzitutto, sul modo in cui il Partenariato potrebbe essere riformulato, ferma restando la sua compagine. La riformulazione del Partenariato è innanzitutto una questione di orientamento politico. L'Unione ha lanciato il Partenariato con l'obiettivo di incentivare nei partner del Sud del Mediterraneo delle riforme interne sia politiche sia economiche, onde arrivare a una stabilizzazione dell'area e acquisire una condizione di maggior sicurezza. Ora, mentre le riforme economiche progrediscono, anche se lentamente e con non lievi opposizioni, quelle politiche sono state decisamente respinte dai governi del Sud del Mediterraneo in quanto ritenute dannose e rischiose per la loro sicurezza interna. Il Partenariato ha perciò fallito il suo obiettivo di stabilire un'intesa di fondo. Ritornare oggi sui vari temi che la sostanziano significa entrare in un dibattito che il fallimento del processo di pace israelo-palestinese, la guerra terroristica ingaggiata da Al Qaida contro l'Occidente e l'occupazione militare dell'Iraq, hanno globalizzato, reso più complesso e, forse, meno percorribile di quanto potesse accadere negli anni novanta per i rapporti euro-mediterranei.

Questo articolo non entra in questo pur importante dibattito, bensì si occupa dell'altro fattore che oggi influenza la sorte del Partenariato euro-mediterraneo e che riguarda i diversi

tentativi che gli europei e gli americani, assieme agli altri paesi occidentali, stanno compiendo per trovare un approccio geopolitico più adatto sia alla necessità di affrontare la situazione di estremo conflitto, che si è creata nei rapporti fra Occidente e area arabo-musulmana, identificando una prospettiva di cooperazione, sia alle evoluzioni che attraverso gli anni novanta hanno portato ad una profonda trasformazione dell'Europa del dopo guerra fredda, caratterizzata da un'Unione allargata ma al tempo stesso non sufficientemente sviluppata sul piano dell'integrazione politica e da una corona di paesi nell'Est europeo che restano da democratizzare e integrare onde tenere l'Unione stessa al riparo di possibili destabilizzazioni e regressioni politiche. Il Partenariato euro-mediterraneo, di fronte o di lato, è inevitabilmente investito da questi progetti. Quale sarà la sua collocazione rispetto ad essi?

Consideriamo tre di questi progetti: due molto noti e pubblicamente discussi, uno ancora latente. Quelli molto noti sono il progetto di vicinato dell'Unione Europea e quello dell'Iniziativa per il Medio Oriente Allargato degli Stati Uniti. Quello meno esplicito riguarda invece il ripristino di un rapporto speciale e strategico fra l'Unione e gli Arabi. L'attenzione dell'articolo si concentra sul progetto di vicinato, che senza dubbio è quello che investe più direttamente il Partenariato. Gli altri due progetti investono il Partenariato indirettamente e sarà in questa prospettiva, non tanto nel loro merito, che li considereremo nell'ultima sezione.

L'articolo si divide in tre sezioni. La prima illustra le linee principali e gli obiettivi della politica di vicinato. La seconda analizza l'impatto di questa politica sul Partenariato euro-mediterraneo. La terza, considera l'impatto sul Partenariato degli programmi di cooperazione che i paesi occidentali e la stessa Unione Europea stanno elaborando per rispondere alle tensioni in corso con i paesi del Medio Oriente e Nord Africa. termina si conclude con alcune valutazioni.

Il progetto di vicinato

La problematica del vicinato emerge ufficialmente nell'aprile 2002, quando il Consiglio Affari Generali nel quadro del processo di allargamento chiede al Commissario per le Relazioni esterne, Chris Patten, e al Segretario Generale, Javier Solana, di predisporre una comunicazione congiunta per una discussione sulla questione riguardante quelli che saranno i vicini dell'Unione allargata e delle politiche da esperire nei loro confronti. Il documento Patten-Solana viene presentato nel settembre del 2002¹ e costituisce la base per le istruzioni che il Consiglio Europeo di Copenhagen del 12-13 dicembre dello stesso anno trasmette alla Commissione perché prepari una comunicazione organica sull'argomento.

La Commissione ha reso pubbliche le linee principali della sua proposta di politica di vicinato nel marzo 2003 con una comunicazione al Consiglio². Ha poi fatto conoscere in luglio gli aspetti principali della transizione degli attuali strumenti e programmi di cooperazione dai vari livelli sub-regionali di oggi a quello più largo e omogeneo che la politica di vicinato

¹ Il documento è stato pubblicato in *Uniting Europe*, No 199, 9/9/ 2002, pp. 4-7.

² Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels 11 March 2003, COM(2003) 104 final

comporterà³. Le proposte della Commissione sono state considerate dal Consiglio Europeo di Salonicco (19-20 giugno 2003) e da quello successivo di Bruxelles (16-17 ottobre 2003). Sulla base degli orientamenti espressi da questi due Consigli, il Consiglio Affari generali dello scorso 23 febbraio 2004 ha sottoposto una serie di quesiti al CoRePer (Consiglio dei Rappresentanti Permanenti) che dovrebbe sottoporre i risultati del suo esame in tempo utile affinché la Commissione presenti un nuovo progetto in maggio e il Consiglio Europeo possa approvarlo nel giugno 2004, a completamento quindi dell'allargamento (che - come si è già ricordato - entrerà in vigore dal 1° maggio 2004).

I documenti resi noti finora consentono di avere una prima idea (a) di quali paesi l'Unione vede come vicini e (b) di quali politiche intende seguire nei loro confronti.

Chi sono i vicini? Questa domanda è emersa fra i paesi membri dell'Unione quando si è messo in moto l'allargamento a venticinque e molti altri paesi hanno espresso il loro desiderio di entrare, paesi anche lontani come quelli del Caucaso meridionale. La domanda sui vicini proviene perciò da un'altra domanda: dove intende l'Unione porre i suoi confini? quali altri paesi ne potrebbero far parte e quali no. Nel tentare di definire i propri confini, l'Unione si è preoccupata dell'eventuale effetto di esclusione che questa definizione potrebbe generare ed è allora ricorsa alla definizione di un *status* di vicinato, caratterizzato da un'alta e preferenziale integrazione con il corpo dell'Unione, affinché - come dice il documento Patten-Solana - non emergano "nuove divisioni" in Europa dopo aver eliminato quelle della guerra fredda.

Secondo la prima comunicazione della Commissione, i vicini dell'Europa nella sua più ampia estensione prevedibile dovrebbero essere la Federazione russa, la Bielorussia, l'Ucraina, la Moldavia, Israele, l'entità palestinese e i sette paesi arabi (Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano e Siria) che partecipano al Partenariato euro-mediterraneo. Libia e Mauritania, se lo vorranno, potranno aggiungersi ai paesi arabi elencati.

Tutti questi paesi o non desiderano avere una prospettiva di adesione all'Unione ovvero tale prospettiva se la vedono negata dalla definizione che l'Unione dà di sé stessa con l'approvazione della nozione di vicinato.

Nella comunicazione non sono elencati tra i vicini tutti i paesi dei Balcani e la Turchia, in quanto essi sono candidati a diventare membri dell'UE in una prospettiva o già definita, come nel caso della Romania e Bulgaria (la cui entrata è prevista nel 2007), o meno definita, come nel caso della Turchia, candidata ma in attesa che sia determinato l'inizio di un concreto negoziato di adesione, o per ora largamente indefinita, come nel caso dei paesi dei Balcani occidentali (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Federazione jugoslava, Albania ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia). Si tratta di paesi che, in prospettiva, faranno tutti parte dell'Unione e quindi non del vicinato.

D'altra parte, non sono elencati tra i vicini i paesi del Caucaso meridionale. Per questi paesi non solo non si prospetta l'appartenenza all'UE ma neppure il loro riconoscimento come vicini dell'Europa. Ciò ha suscitato proteste da parte degli interessati, che si considerano europei e desiderano avere quanto meno un rapporto privilegiato con l'Unione. Questo loro desiderio non ha trovato finora riscontro nell'UE a livello ufficiale, ma il Consiglio Europeo ha stabilito che riconsidererà la questione nella riunione del giugno 2004, quando la politica di vicinato verrà definitivamente varata.

³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM(2003) 393 final.

Queste essendone parti e controparti, in che cosa consiste la politica di vicinato? Nella sua comunicazione, la Commissione sottolinea che, come conseguenza dell'allargamento a venticinque, l'Unione si trova di fronte tre problemi maggiori: i problemi (politici e di sicurezza) che nascono dall'emergere di una fascia di nuovi vicini, quelli della loro prosperità (cioè dello sviluppo economico sostenibile e condiviso); e quelli della povertà che in essi si riscontra. L'obiettivo della politica di vicinato è di affrontare questi tre problemi. Essi, in termini più o meno immediati, si riferiscono tutti alla sicurezza civile e sociale dell'Unione, sicurezza che, secondo il pensiero corrente (santificato nella relazione del Segretario generale Solana sul concetto di sicurezza dell'Unione⁴), richiede che nei paesi vicini regnino ordine e prosperità.

L'Unione intende affrontare questi problemi congiuntamente con una politica volta a privilegiare le relazioni con i paesi vicini sulla base di valori condivisi (la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto) e mediante la gestione efficiente dei rapporti alle frontiere (migrazioni, commerci, criminalità) come pure la promozione a lungo termine delle necessarie riforme politiche ed economiche e dello sviluppo economico sostenibile onde arrivare, nell'area di comune dominio, alla libertà di movimento delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali. Come ha sottolineato il presidente dell'UE, Romano Prodi, la differenza fra Unione e paesi vicini consisterebbe solo nelle istituzioni, che sarebbero dell'Unione ma non dei vicini, mentre da un punto di vista economico, ambientale, e sociale l'area dell'Unione e dei vicini sarebbe, a più o meno lungo termine, del tutto omogenea.

Si riconosce immediatamente nelle linee di questo progetto l'approccio generale dell'Unione, quale è stato applicato, durante tutti gli anni novanta, ai rapporti bilaterali di associazione con i paesi dell'Est e del Sud e a quel tanto di rapporti regionali instaurati con gli stessi paesi. Riguardo ai contenuti, l'approccio punta alla stabilità strutturale dei partner in un'ottica di prevenzione dei conflitti a lungo termine e prevede a questo scopo una serie di riforme politiche, economiche e sociali in una prospettiva universalista, che dà cioè per scontata una qualche uniformità di visioni circa il ruolo e i contenuti della democrazia, dei diritti umani e della legge. Con diversa fortuna, questa formula è stata applicata sia ai rapporti con i paesi europei dell'Est, sia ai paesi del Sud del Mediterraneo. Il vicinato, da questo punto di vista, non crea nulla di nuovo, ma si limita a collocare nello stesso quadro gestionale rapporti finora gestiti in quadri regionali distinti.

Il modello di relazioni attraverso il quale l'Unione si propone di perseguire la cooperazione di vicinato viene anch'esso dalle esperienze associative degli anni novanta e sembra voler ora consolidarsi approfittando di uno spazio di applicazione più vasto e articolato. L'approccio dell'UE è sempre stato basato su una combinazione di misure regionali comuni (orizzontali) e di associazioni bilaterali (verticali). Questo approccio ha incontrato nell'esperienza fatta fin qui alcune difficoltà di fondo. Queste difficoltà sono state più evidenti nel Partenariato euro-mediterraneo. Il tentativo di un movimento simultaneo verso obiettivi comuni, come la costituzione dell'area di libero scambio, ha cozzato contro le diverse possibilità e i diversi intenti dei partner. Inoltre, sempre nel Partenariato, l'insieme della combinazione multilaterale-bilaterale è stata paralizzata dalla lentezza con la quale sono stati realizzati gli accordi bilaterali. È pur vero che la situazione nel Partenariato euro-mediterraneo si è oggi finalmente quasi stabilizzata, ma ci sono voluti più di sette anni e la Siria manca ancora all'appello. In generale, l'incentivo alla multilateralizzazione ha funzionato relativamente meglio

⁴ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 december 2003.

nell'Europa dell'Est, mentre i problemi politici e la debolezza dei regimi di governo hanno ritardato o impedito lo sviluppo della dimensione multilaterale nell'ambito del Partenariato.

In realtà, nel modello relazionale dell'Unione c'è un'ambivalenza di fondo. L'Unione incoraggia la cooperazione regionale fra i suoi partner e intende senza dubbio incoraggiarla ora fra i suoi vicini (come espressamente prevede il progetto). Per limitarsi ai paesi coinvolti nel vicinato: ha sostenuto l'intesa di Visegrad, continua a esortare i paesi del Maghreb a espandere la portata e la consistenza dell'Unione del Maghreb Arabo e appoggia il Patto di Agadir intervenuto fra alcuni dei partner mediterranei. Nondimeno, la sua stessa dimensione economica, così sproporzionata rispetto ai partner sia dell'Est che del Sud, inevitabilmente conferisce alle relazioni una forma a "hub and spokes" nella quale le relazioni verticali di gran lunga prevalgono su quelle orizzontali, onde ciascun partner resta più o meno isolato nel suo rapporto con il centro dell'Unione, anche là dove si punta alla realizzazione di legami orizzontali e si raccolga qualche successo.

Questo modello è prevalso sia ad Est che a Sud negli anni novanta. Lo spazio uniforme che la politica di vicinato si appresta a istituire non muta il modello "hub and spokes" e neppure sembra preannunciare mezzi più specifici e efficaci per accelerare o accrescere la formazione di legami orizzontali. Al contrario, l'accento sembra cadere più che mai sul rapporto fra l'Unione, da una parte, e i singoli partner, dall'altra. Il progetto prevede, infatti, che la politica ha degli obiettivi comuni ma questi verranno perseguiti, secondo "Piani d'Azione" differenti da paese a paese. La Commissione formulerà con ciascun paese un piano d'azione e questi vari piani procederanno ciascuno per suo conto. La *performance* dei vari paesi sarà giudicata secondo indicatori comuni, basati sugli obiettivi del vicinato in termini di riforme, e la cooperazione dell'Unione si articolerà di conseguenza, fino ad essere sospesa o negata nel caso in cui il partner non si conformi alle condizioni stipulate nel piano d'azione. La politica di vicinato si presenta dunque come una nuova e più avanzata combinazione di condizionalità positiva (l'inclusione che proviene dal rapporto privilegiato di vicinato) e negativa (le condizioni che determinano l'erogazione della cooperazione) nel cui quadro ogni vicino sarà solo di fronte all'Unione.

Se non interverranno delle appropriate misure a riconsegnare una qualche specificità alle sub-regioni oggi non riconosciute dal vicinato, quest'ultimo metterà in competizione rispetto a risorse e strumenti comuni (per esempio, si prevede la confluenza dei diversi fondi oggi operanti in uno solo) paesi disparati non solo per il loro livello di sviluppo ma anche per le condizioni sociali e politiche. Non solo si avrà un modello "hub and spokes" ma le estremità dei raggi della ruota si collocheranno in diversi cerchi concentrici. E viste le strettoie di una condizionalità che ci si ripromette priva delle tolleranze degli anni novanta, da questi cerchi sarà anche difficile per i paesi più deboli di evadere.

Il modello "hub and spokes" è già di per sé un ostacolo alla cooperazione regionale orizzontale dei partner più deboli. Le regole uniformi che la politica di vicinato intende applicare a un insieme geopolitico intimamente eterogeneo ordinerebbero inoltre i paesi vicini in modo da esaltare la loro *performance* come singoli e quindi da rendere i legami orizzontali ancora più difficili. Il carattere illuminista della politica di vicinato, mette assieme paesi che invece dovrebbero viaggiare su corsie distinte. Se non sarà corretto, ostacolerà, se addirittura non renderà praticamente impossibile, qualsiasi tentativo di integrazione sub-regionale. Occorre aggiungere, in questo ordine di considerazioni, che più in generale le distinzioni di

status che la politica di vicinato stabilisce fra paesi dell'Unione, paesi vicini e paesi non vicini dovranno essere dotate di un'opportuna flessibilità, onde non ostacolare integrazioni sub-regionali fra paesi a *status* diverso. Una concezione troppo rigida potrebbe infatti essere d'ostacolo a progetti come quello della BSEC (Black Sea Economic Cooperation), nel quale coabitano membri dell'UE - attuali (Grecia) e potenziali (Turchia) - paesi vicini (Russia, Ucraina e altri) e paesi non vicini (i paesi del Caucaso meridionale), ovvero come quello del Gruppo dei "Cinque + Cinque" che riunisce paesi membri e vicini nel quadro del Mediterraneo occidentale.

Il Consiglio, nelle sue varie vesti, nel prendere atto delle proposte della Commissione, ha sottolineato a più riprese la necessità di una "differenziazione"⁵. Questa differenziazione è soprattutto sostenuta dai paesi membri del Nord dell'Unione, mentre i membri dell'Europa del Sud, la Commissione e il Parlamento Europeo⁶ sembrano più sensibili alla necessità di una visione "globalizzante", nella quale i partner del Sud del Mediterraneo non rischiano di rimanere schiacciati. Noi abbiamo ragionato appena più sopra in termini di ostacoli o incentivi alla cooperazione sub-regionale. Esistono, in realtà, anche altri parametri che influiscono sul giudizio, in particolare i rapporti politici. I sostenitori della "differenziazione" hanno soprattutto presente l'opportunità di unificare politiche e strumenti in nome di una maggiore efficacia gestionale ma di non perdere di vista le differenze politiche fra Est e Sud e la necessità, appunto, di "differenziare" i rispettivi rapporti onde mantenere qualche *chances* di trovare concreti terreni comuni. I sostenitori della "globalizzazione" essenzialmente temono che la differenziazione, unita alle acerbe disillusioni del Partenariato euro-mediterraneo, porti l'Unione a marginalizzare e, in definitiva, escludere i paesi del Sud. La differenziazione/globalizzazione è perciò un difficile esercizio di equilibrio⁷. Essa sarà al centro delle decisioni finali. La sezione seguente approfondisce la questione.

L'impatto del vicinato sul Partenariato euro-mediterraneo

Il documento Patten-Solana, come abbiamo visto, all'origine dell'elaborazione della politica di vicinato, dopo aver sottolineato che i paesi del Partenariato euro-mediterraneo si annoverano fra i vicini ma sono per definizione esclusi dall'adesione all'Unione, si occupa praticamente solo del problema di evitare che sorgano nuove "linee di divisione" in Europa e guarda con preoccupazione soprattutto al caso dell'Ucraina, alla quale gran parte dei membri

⁵ Una tendenza analitica - oltre che politica - accentua questa differenziazione fino a distinguere non tanto fra vicini e membri dell'Unione, ma fra "europei" - con una loro articolata organizzazione che comprenderebbe l'Unione accanto alla Russia e a tutti gli altri paesi riconosciuti e reciprocamente riconoscentesi come europei - e "non europei"; si veda Michael Emerson, *The Shaping of a Policy Framework for the Wider Europe*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief No. 39, September 2003; *Institutionalising the Wider Europe*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief No. 42, October 2003.

⁶ European Parliament, *Report on "Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours"*, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Rapporteur: Pasqualina Napoletano, 5 November 2003 (Final A5-0378/2003).

⁷ Erwan Lannon, Peter van Elsuwege, *The EU's emerging neighbourhood policy and its potential impact on the Euro-Mediterranean Partnership*, sottolineano nelle conclusioni del loro lavoro che "The dividing line between differentiation and discrimination is however not always very obvious" (??).

dell'Unione vorrebbe che fosse lasciata la porta aperta, anche se, per diversi motivi, non è oggi possibile aggiungerla alla già folta lista dei candidati. Chi legge quel documento si rende perfettamente conto che i paesi del Sud Mediterraneo entrano a far parte della politica di vicinato solo a rimorchio, giusto per non causare strappi fra gli interessi del Nord e del Sud e impedire che dell'Unione si debba dire che guarda solo a Est, cioè al retroterra dei paesi del Centro e del Nord Europa.

Questa questione resta alla base del vicinato. A causa sua si rischia di fare di ogni erba un fascio, come accadde nel 1992 con la politica mediterranea "globale", che di globale aveva solo la comodità da parte della Commissione di applicare le stesse procedure a tutti i paesi e approfittare delle conseguenti economie burocratiche di scala. La questione è cruciale ma a due mesi dalla decisione finale appare sostanzialmente irrisolta. La Commissione sta già addirittura negoziando i piani d'azione con i singoli paesi e con alcuni di essi, alla fine del marzo 2004, risulta anche essere a buon punto (Tunisia, Marocco e Ucraina)⁸. Il commissario Patten, il Segretario del Consiglio, Solana, e il Consiglio sostengono invece che debbano prima essere approvate dall'Unione le linee generali della politica e poi si debba procedere adottando dei criteri di differenziazione. E quando parlano di differenziazione non si riferiscono solo alle ovvie diversità che caratterizzeranno i singoli piani d'azione, paese per paese, ma anche alla necessità di distinguere fra aree con diverse vocazioni e attitudini politiche: evitare il ristabilirsi di linee di divisione in Europa (quindi una problematica in chiave di adesione/vicinato) e, per contro, stabilire relazioni di cooperazione nel Mediterraneo (quindi cercare un terreno comune fra paesi con diverse visioni di fondo).

Come abbiamo visto, il Parlamento Europeo, e in generale i paesi dell'Europa del Sud, temono che possa nascere da ciò una marginalizzazione dei paesi del Sud del Mediterraneo e appoggiano la Commissione. È però evidente che torna in realtà a vantaggio degli stessi paesi del Mediterraneo del Sud che una certa differenziazione sia mantenuta. Altrimenti sarà il meccanismo a cerchi concentrici del vicinato a marginalizzarli, prima decontestualizzandoli, poi isolandoli e, infine, marginalizzandoli in ordine sparso nei cerchi più esterni.

Questo è tanto vero che la politica di vicinato, concepita come una misura indifferenziata fra Est e Sud, potrebbe anche essere vista come uno strumento ironicamente escogitato per mantenere sì un rapporto con singoli i paesi del Sud, ma senza più i mal di testa che il rapporto collettivo del Partenariato euro-mediterraneo ha procurato fin qui. Se non interviene una differenziazione o, come abbiamo detto nella sezione precedente, una sub-regionalizzazione dei rapporti, il vicinato si paleserà come la banalizzazione del sud del Mediterraneo, la sua atomizzazione e, in pratica, la sua scomparsa politica e quella dei problemi che oggettivamente oggi pone all'Europa e che l'Europa non riesce a risolvere. Una subdola *reductio ad unum*, una botola verso un più o meno colpevole oblio.

In assenza di differenziazione, ossia di misure volte a mantenere i profili sub-regionali, l'impatto della politica di vicinato sul Partenariato potrebbe essere molto negativo. Ora, è pur vero che una differenziazione dei profili paese è assicurata dai piani d'azione, che sono strettamente individuali e che consentono quindi di modulare le misure secondo le capacità, gli obiettivi e le possibilità del paese in questione. Tuttavia, la modulazione dei piani d'azione - come abbiamo visto - accentua il rapporto bilaterale con l'Unione e li ordina secondo le *performances*, scardinando i contesti sub-regionali. Ciò limita fortemente l'articolazione di

⁸ *Europe*, No. 8664, 12 marzo 2004, p. 10.

relazioni orizzontali fra i paesi vicini, un'articolazione che resta invece fondamentale per lo sviluppo economico dei partner e il successo della cooperazione che l'Unione intende avviare. Se il vicinato si traduce in un'area troppo uniforme, cade la possibilità di incentivare cooperazioni sub-regionali, come quella di Agadir o quella dell'Unione del Maghreb Arabo. Il mantenimento di un profilo sub-regionale mediterraneo è pertanto reso necessario non solo per evitare che le priorità del Sud e dell'Est si trovino schiacciate l'una con l'altra ma anche per favorire l'emergere della necessaria cooperazione orizzontale fra i paesi del Sud (e quelli dell'Est) ed evitare che i singoli paesi restino isolati e prigionieri del loro specifico piano d'azione.

A consigliare una differenziazione Est-Sud nell'ambito del vicinato, oltre alle ragioni economiche che abbiamo appena visto, esistono delle ragioni politiche. Nel quadro dell'Unione, il dibattito sulla dimensione più propriamente politica del vicinato riguarda il modo in cui integrare in questa politica la PESC (la politica europea estera e di sicurezza). Il mandato del Consiglio Affari Generali al CoRePer - cui abbiamo già accennato - di approfondire alcune questioni prima che nel prossimo giugno 2004 la politica venga approvata dal Consiglio Europeo nella sua formulazione definitiva riguarda appunto l'integrazione della PESC nella politica di vicinato e, più in particolare, in quella sezione del vicinato che è costituita dal Partenariato. Fra i quesiti posti dal Consiglio al CoRePer, nella nostra ottica questi sono quelli più rilevanti: (a) l'articolazione fra lo strumento di vicinato e gli strumenti geografici attuali; (b) l'articolazione fra la politica di vicinato e il processo di pace in Medio Oriente; (c) l'integrazione nella politica di vicinato dell'iniziativa per i diritti dell'uomo nel Mediterraneo; (d) il modo di garantire un parallelismo di trattamento fra Israele e l'Autorità palestinese.

Mentre la questione dell'articolazione fra relazioni di vicinato e relazioni geografiche già in essere è la questione centrale di cui abbiamo già parlato, fra le questioni appena menzionate vale la pena riprenderne due: quella della condizionalità legata alle riforme politiche (democrazia, diritti umani e stato di diritto) e quella, che la Commissione un po' arbitrariamente ha inserito nei negoziati, della non proliferazione delle armi di distruzione di massa.

La questione delle riforme politiche ha visto due traiettorie ben distinte nell'Est europeo e nel Mediterraneo. Nell'Est europeo le riforme sono state accettate con celerità - anche se non senza contrasti - in quanto accompagnate dall'incentivo della condizionalità positiva, ossia dell'inclusione nell'Unione. Anche la Turchia, non appena riconosciuta a Copenhagen come paese candidato, ha compiuto di conseguenza alcuni importanti passi fra quelli richiesti (ha abolito la pena di morte e riconosciuto alcuni diritti elementari dei curdi, anche se mantiene una struttura costituzionale in cui i militari hanno un ruolo inaccettabile in termini europei). Non accade e non accadrà lo stesso con la Russia e i paesi del Sud Mediterraneo, nei cui confronti la questione deve e dovrà essere gestita in modo diverso da come è avvenuto e avverrà con i paesi dell'Est europeo, compresi i Balcani, e in genere con tutti quelli nei cui confronti è prospettabile una condizionalità positiva. Com'è ovvio, l'Unione non potrà che mantenere nei suoi rapporti con i partner del Sud una concezione universalistica dei diritti umani e una sollecitudine primaria per l'applicazione della democrazia e del diritto, ma nel concreto dovrà modulare l'applicazione di tali concezioni e sollecitudini.

Un principio su cui esiste accordo fra i membri dell'UE rispetto alla politica di vicinato è quello della "joint ownership". Secondo questo principio i partner riconoscono

congiuntamente le politiche su cui cooperano come proprie e assumono quindi una diretta responsabilità per la loro applicazione, la quale dunque non dipende da compiacenza o opportunità verso la controparte ma da una scelta autonoma e responsabile. Il principio della *ownership* è un po' il reciproco della condizionalità: una pura e semplice condizionalità esprime un rapporto basato sulla forza di persuasione della parte che, applicandola, intende che un obiettivo sia raggiunto. La *ownership* suggerisce che una parte applica una certa politica non perché qualcuno l'obbliga a farlo ma perché discende da una sua propria scelta. Se i rapporti con i paesi del Sud debbono essere guidati da un principio di *joint ownership* significa che l'Unione si troverà nell'alternativa di rigettare gli accordi (o rassegnarsi ad accordi solo compiacenti) oppure, prendendo atto della realtà, di negoziare livelli diversi di *ownership* e modulare il suo comportamento di conseguenza sia nell'attivazione della cooperazione (che evidentemente non potrà prescindere dalle limitazioni politiche degli accordi) sia nella gestione. L'Unione dovrà trovare i modi per un'adeguata promozione della democrazia e dei diritti umani (rafforzamento della società civile, rafforzamento di opportuni segmenti di cooperazione e dialogo, come per esempio l'istruzione e gli scambi culturali, etc.). Perciò, nel momento in cui si passa ad integrare nella politica di vicinato, oltre all'economia, anche la PESC è evidente che la differenziazione è necessaria.

Per quanto riguarda l'adesione ai trattati di controllo e limitazione delle armi di distruzione di massa, anche qui le condizioni strategiche e di sicurezza delle due grandi [aree](#) comprese nel vicinato non consente che tale adesione sia proposta indifferentemente agli uni e agli altri. L'area europea in senso lato è garantita da vecchi equilibri e da vecchie garanzie di sicurezza. L'adesione alla NATO e all'UE dei paesi dell'Europa centro-orientale ha dato loro la garanzia di sicurezza che essi si aspettavano nei confronti dell'ex Unione Sovietica. L'adesione è, nell'area dell'Est europeo, un fatto praticamente scontato e ha il significato di sancire e consolidare una situazione più che di promuoverla. Non è così nel Mediterraneo del Sud, dove esistono conflitti internazionali aperti, che vanno ben oltre la regione del Vicino Oriente e Nord Africa, e la questione, più volte promossa (dall'Egitto e recentemente dalla Siria), si scontra con la posizione di Israele, un paese con un'arma nucleare ufficialmente non dichiarata. Nel Sud, le condizioni politiche sono quelle che sono, debbono essere cambiate, e se una soluzione politica ci sarà, sarà allora anche possibile la costituzione di un sistema regionale di sicurezza fondato sulla rinuncia delle armi di distruzione di massa e la gestione comune della sicurezza regionale, come avviene oggi in Europa grazie all'OSCE e alla storia che sta dietro l'OSCE.

Il problema politico principale resta però quello che abbiamo già accennato, cioè il rischio che il Partenariato si traduca in un confronto continuo fra Israele e gli arabi senza essere la sede adatta per risolvere la questione. Le riunioni del Partenariato oggi - in particolare quelle degli Alti Funzionari - sono già rallentate, assorbite e spesso frustrate dagli scontri fra arabi e israeliani, anche se nessuno intende lasciare la conferenza. Quando saranno soli, l'UE rischia di restare un impotente spettatore di un conflitto che non può dirimere. È facile prevedere che Israele, avendo l'alternativa del vicinato (contesto molto adeguato ad un'economia internazionalizzata come la sua), si estranierà dal Partenariato.

In conclusione, sembra di poter dire che il vicinato pone al Mediterraneo un'esigenza di specificità e articolazione. Al tempo stesso, pone un problema di come organizzare questa

specificità nel quadro più vasto della politica di vicinato ovvero - nel linguaggio comunitario - come articolarla. Quale piattaforma adottare per il Partenariato?

Il Mediterraneo, gli Arabi, il Grande Medio Oriente

Il Partenariato euro-mediterraneo, come abbiamo detto all'inizio, ha bisogno di una riformulazione indipendentemente dall'essere o meno incluso nella politica di vicinato. Questa riformulazione riguarda i suoi contenuti ma anche la sua collocazione geopolitica. È soprattutto quest'ultima che qui ci interessa, perché gli sviluppi dell'integrazione europea, che portano alla politica di vicinato, si accompagnano agli sviluppi che portano alla proposta di adottare una politica comune dell'Occidente verso il Grande Medio Oriente. Nel momento in cui questo articolo viene scritto, abbiamo in sostanza cinque possibili scenari:

?? la politica di vicinato non viene attuata e il Partenariato euro-mediterraneo viene più o meno profondamente rimaneggiato nei suoi contenuti e obiettivi;

?? i paesi del Partenariato sono inseriti nella politica di vicinato ma mantengono e sviluppano una loro netta articolazione sub-regionale e il Partenariato viene rimaneggiato come si è già detto;

?? i paesi del Partenariato sono inseriti nella politica di vicinato, ma di fatto la loro specificità mediterranea si trasforma in una specificità araba, mentre Israele nel più vasto quadro del Partenariato sviluppa con l'Unione un suo proprio rapporto bilaterale;

?? quest'ultimo scenario potrebbe combinarsi con una estensione del Partenariato, sia ai paesi del Golfo (ipotesi che potrebbe derivare dall'inclusione della Turchia come membro dell'Unione oltre che da una scelta dell'Unione com'è ora), sia a più lontani paesi dell'Asia centrale, sud-occidentale e meridionale (Afghanistan, Pakistan, Bangladesh) nel quadro del Grande Medio Oriente che gli USA si apprestano a sottoporre a varie istanze internazionali nel giugno 2004: "from Marrakesh to Bangladesh";

?? i paesi del Partenariato sono inseriti in una politica di vicinato limitata, simile a quella prevista nella comunicazione della Commissione, un vicinato che non si preoccupa troppo delle differenziazioni e nel quale quindi l'articolazione euro-mediterranea di fatto si dissolve nella diaspora dei singoli paesi del sud Mediterraneo attraverso i cerchi concentrici della teleologia che guarda a Bruxelles.

Va subito detto che le discussioni in corso tendono a escludere un collegamento del Partenariato con le proposte di Grande Medio Oriente. Il Partenariato è sentito da tutti i membri dell'UE come un *acquis* comunitario da preservare, anche se deve essere riformato. La maggior parte dei paesi dell'Unione, inoltre, ritiene che la formula del Partenariato tutela gli obiettivi di promozione della democrazia, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto da prima che tale preoccupazione si diffondesse negli Stati Uniti e sulla base di maggiore esperienza e più convincenti metodi di quanto si propone nel progetto americano di Grande Medio Oriente. In particolare, molti sottolineano che tutto ciò che l'Unione propone nell'ambito di una cooperazione Nord-Sud è corredato da principi di partenariato, dialogo, consenso e consultazione che sono meno certi nella politica americana e che appaiono invece essenziali per il successo della cooperazione. Infine, gli europei convergono nella precedenza e preminenza che la soluzione del problema palestinese deve avere in qualsiasi politica che

riguardi i rapporti con i paesi del Medio Oriente e Nord Africa. La prospettiva è perciò è che il Partenariato non verrà minimamente dissolto nel più vasto disegno che gli USA intendono proporre. I paesi dell'Unione aderiranno o meno all'iniziativa del Grande Medio Oriente su base bilaterale, fermo restando il Partenariato e i principi e metodi che lo guidano.

Il Partenariato non sarà dissolto nel Grande Medio Oriente (sempre che l'iniziativa sia avviata) ma potrebbe allargarsi ai paesi o a qualche paese del Golfo. La crisi irachena ha messo in evidenza l'assenza di relazioni fra l'Unione e l'Iraq e la modestia delle sue politiche verso il Consiglio di Cooperazione del Golfo e l'Iran. L'UE potrebbe rafforzare le sue relazioni verso il Golfo mantenendole in quadri distinti da quello mediterraneo oppure potrebbe allargare il quadro mediterraneo conferendogli un contenuto essenzialmente euro-arabo. Una politica di vicinato molto rigidamente intesa avrebbe evidentemente difficoltà ad allargarsi ai paesi del Golfo, che non sono vicini. Potrebbe invece dover allargarsi almeno all'Iran e all'Iraq, se la Turchia entrasse nell'Unione, perché in questo caso i due paesi in questione sarebbero confinanti con l'Unione. Una politica di vicinato più debole e aperta potrebbe consentire una confluenza di relazioni arabe dell'Europa sotto un solo (debole e aperto) cappello.

La tendenza a una trasformazione di fatto del Partenariato in un nuovo legame euro-arabo, limitato al Mediterraneo o meno, è visibile nei documenti dell'Unione. La strategia per la sicurezza dell'Unione presentata dal Segretario Generale Solana nella sua versione definitiva al Consiglio Europeo del dicembre 2003, dopo aver sottolineato che i rapporti mediterranei continueranno ad essere di cruciale importanza per l'Unione, dice un po' *en passant* "Un più ampio rapporto con il mondo arabo dovrebbe egualmente essere preso in considerazione". Sei mesi prima della presentazione del rapporto Solana nella sua forma definitiva, vale a dire nel giugno del 2003, il Consiglio Europeo di Salonicco aveva dato allo stesso Segretario Generale e alla Commissione il mandato di produrre un documento nel quale fosse formulato un piano di lavoro con il mondo arabo. Il documento presentato a dicembre del 2003⁹ è piuttosto anodino e si limita ad avvalorare la "pertinenza e validità del quadro esistente". È più significativo il rapporto successivo, richiesto dal Consiglio Europeo del dicembre 2003 come seguito e conclusione del rapporto appena menzionato. Questo rapporto è stato presentato al recente Consiglio Europeo di Bruxelles del 25-26 marzo 2004, che lo ha approvato¹⁰. Esso contiene numerosi e utili spunti per una revisione degli attuali rapporti nell'ambito del Partenariato e una prima organica visione su come l'Unione intende sviluppare delle relazioni con il mondo arabo. Quest'ultimo non coincide con il Partenariato e non comprende Israele. Eventuali sviluppi in questa direzione invererebbero lo scenario di un vicinato non solo ben articolato nei confronti dell'attuale Partenariato, ma sostanzialmente teso a instaurare un nuovo rapporto euro-arabo, quindi una versione in cui il vicinato a Sud sarebbe un'ipotesi aperta.

Per concludere, mentre appare poco probabile che l'Unione retroceda su un'ipotesi che ormai è andata troppo avanti per essere ritirata, le due ipotesi che potrebbero verificarsi sono o quella di un vicinato rigido nel quale il Partenariato praticamente svanirebbe oppure

⁹ *Strengthening EU's Relations with the Arab World*, presentato congiuntamente alla Presidenza dal Segretario Generale del Consiglio, dal Presidente della Commissione e dal Commissario per le Relazioni Esterne, vedi [22](#).

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/euromed_report73_en.pdf

¹⁰ *Interim Report on a EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, in "EuroMed Report", Issue No. 73, 23 March 2004.

quella di un vicinato aperto e flessibile nel quale potrebbe svilupparsi un più specifico rapporto euro-arabo accanto al rapporto con Israele. L'ipotesi di un rapporto distinto è da alcuni vagheggiata (specialmente in Italia) come il prologo di un ingresso di Israele nell'Unione. Mentre questo vagheggiamento è altamente irrealistico e per molti aspetti inopportuno, un rapporto distinto potrebbe invece evitare contrasti e tensioni nel tempo che si trovi per altro verso una soluzione del problema israelo-palestinese e consentire a termine il ritorno a una politica mediorientale complessiva piuttosto che solo euro-araba.

Conclusioni

La politica di vicinato è figlia dell'allargamento dell'Unione all'Europa centro-orientale. Essa ha l'obiettivo di assicurare ai paesi vicini pace e prosperità condivise ed evitare la nascita di nuove linee di divisione in Europa dopo quelle lungamente sofferte nel corso della guerra fredda. Al tempo stesso ha l'obiettivo di definire, per un tempo lungo almeno quanto quello di una generazione, chi è membro dell'Unione e chi non lo è. Questa problematica, com'è evidente, è europea piuttosto che mediterranea. Il Partenariato è stato incluso nel vicinato a rimorchio, per motivi gestionali e funzionali: perché è più semplice gestire una rete di relazioni commerciali vicine guidate dallo stesso criterio, perché quasi tutti i problemi di ambiente e di sicurezza minore (*soft security*), come quelli legati all'immigrazione clandestina e alla criminalità organizzata, sono trasversali all'Europa dell'Est e al Mediterraneo, e così via. Perciò, l'attuazione del vicinato dà luogo, ancora a poche settimane dalla previsione della sua attuazione ufficiale, a discussioni.

Occorre ben dire che c'è anche qualcuno – come per esempio i Paesi Bassi - che dubita della saggezza di una politica di vicinato nella quale convergono molti problemi diversi e che pretende di definire una volta per tutte una serie di questioni che inevitabilmente continueranno ad evolversi, a partire da quella dell'appartenenza all'Unione (leggi Ucraina) per continuare con lo *status* della Russia, che non può essere racchiuso nel vicinato (e che infatti in un documento di lavoro del CoRePer viene definito *sui generis*). Al di là di queste posizioni estreme, il dibattito è fra chi preme per una politica più compatta e comprensiva e chi invece preme per una differenziazione. La questione della differenziazione si pone in due sensi.

C'è una differenziazione che risponde alla preoccupazione di modulare i rapporti paese per paese, onde assicurare una corrispondenza fra obiettivi e capacità. In questo quadro, ci sarebbero alcuni larghi principi comuni (la *joint ownership*, la consultazione, etc.) e una serie di ben modulati e temperati piani di azione per i singoli paesi. C'è poi una differenziazione in senso più vasto che si preoccupa di tenere in conto il fattore sub-regionale e talune premesse politiche caratterizzanti. Si tratta in sostanza della Russia e dei paesi arabi. In questa diversa prospettiva di differenziazione il vicinato va ben sintonizzato con le esigenze strategiche cui l'Unione si sente sottoposta. Nel caso della Russia è stato istituito un rapporto strategico che deve servire a rassicurare la Federazione e l'Unione nei confronti di una serie di problemi politici e di sicurezza che residuano dalla guerra fredda (Kaliningrad e soprattutto l'estensione della NATO fino alla frontiera russa, da un lato; dall'altro, l'influenza dell'Europa sull'evoluzione democratica, il disarmo e la prosperità dei russi). Nel caso degli arabi circolano

idee sulla costituzione di un rapporto strategico anche con loro, i cui fondamenti appaiono di difficile identificazione ma che gli europei ritengono nondimeno essenziale per la loro sicurezza.

Il vicinato esprime una congiuntura internazionale ed europea di forte cambiamento e quindi una richiesta di profondo adattamento. Una risposta rigida è anche una risposta burocratica, che lascerebbe l'Unione priva di una vera ed efficace soluzione. Una risposta flessibile e aperta avrebbe il pregio di poter adattare meglio l'Unione all'evoluzione di un cambiamento che non è destinato a fermarsi nel breve periodo, ma a durare e ramificarsi.