

La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico

di Eleonora Poli

ABSTRACT

Il 3 settembre 2020 lo IAI ha organizzato sull'Isola di Ventotene, durante il Seminario di formazione federalista europea, il primo Dialogo di cittadinanza sul futuro dell'Europa. L'iniziativa si è collocata all'interno delle attività previste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa avendo come obiettivo quello di coinvolgere i giovani partecipanti al Seminario di formazione federalista europea, sia direttamente che digitalmente, in un dialogo collettivo sulla politica estera comune e sul ruolo continentale e globale a cui l'Unione europea deve ambire. L'Unione europea si è trovata ad assistere al declino, seppure forse temporaneo, dell'egemonia globale americana, ma la regione del Mediterraneo necessita di un approccio di politica estera europea consistente ed efficace di modo che il vuoto lasciato dagli Stati Uniti non venga ulteriormente riempito da altri competitor globali.

*Unione europea | Pesc | Psdc | Mediterraneo | Migrazione | Coronavirus |
Relazioni transatlantiche | Politica estera Usa*

keywords

La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico

di Eleonora Poli*

Introduzione

Il primo Dialogo di cittadinanza sul futuro dell'Europa si è tenuto il 3 settembre 2020¹, all'interno del Seminario di formazione federalista europea, che fin dal 1982 viene organizzato sull'isola di Ventotene. In linea con le attività previste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, il Dialogo, organizzato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI), in cooperazione con l'Istituto Sturzo, l'Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, il Centro Studi sul Federalismo, il Movimento Federalista Europeo, la Gioventù Federalista Europea e il Movimento Europeo Italia e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e della Fondazione Compagnia di San Paolo, ha coinvolto i partecipanti, sia direttamente che digitalmente, in un confronto aperto sulla politica estera europea nell'area mediterranea e in quella atlantica e sul ruolo a cui l'Unione europea deve ambire nelle due regioni.

Ventotene ha fornito una cornice perfetta per la buona riuscita dell'iniziativa. Non solo è stato il luogo di ispirazione per Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colomi, autori del Manifesto per la promozione dell'unità e della libertà europea, ma ha anche permesso la partecipazione fisica di un numero elevato di giovani iscritti al Seminario di formazione federalista europea, e interessati alla politica

¹ Per maggiori informazioni si veda il sito IAI: <https://www.iai.it/it/node/12009>. Un video dell'evento è disponibile nel sito di Radio Radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/614779>.

* Eleonora Poli è responsabile di ricerca presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Si ringraziano Caterina Cognini e Samuele Giatti, vincitori del bando di concorso per l'attribuzione di due borse di studio riservate agli iscritti alla XXXIX edizione del Seminario di formazione federalista europea di Ventotene.

· Rapporto del primo Dialogo di cittadinanza sul futuro dell'Europa "La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico", organizzato a Ventotene il 3 settembre 2020 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) in collaborazione con l'Istituto Sturzo, l'Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, il Centro Studi sul Federalismo, il Movimento Federalista Europeo, la Gioventù Federalista Europea e il Movimento Europeo Italia. Per la realizzazione del presente rapporto si è usufruito del contributo finanziario della Fondazione Compagnia di San Paolo e dell'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nel presente rapporto sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

estera europea e alla sua capacità di divenire un attore globale ancora più rilevante. Inoltre, a conclusione dell'evento, Caterina Cognini e Samuele Giatti sono stati premiati come vincitori del bando per l'attribuzione di due borse di studio riservate agli iscritti alla XXXIX edizione del Seminario di formazione federalista europea di Ventotene, per essersi distinti per la loro conoscenza dei temi legati alle istituzioni e all'integrazione europea.

Il Dialogo si è aperto con un intervento di **Nicoletta Pirozzi** (IAI) che, citando un passaggio dell'opera autobiografica incompiuta di Ursula Hirschmann, ha sottolineato quanto l'Europa unita rappresenti la fine di catene identitarie, sociali ed economiche per molti europei e molte europee. Da questo incipit, dopo l'intervento di benvenuto di **Mario Leone** (Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli), è stato dato via al dibattito. Il tema dell'iniziativa verteva sulla politica estera europea e sulla necessità di rilanciare il ruolo dell'Unione non solo nel teatro geopolitico mediterraneo ma anche nelle relazioni transatlantiche. Se è vero che l'Unione europea già dispone degli strumenti necessari ad acquisire un ruolo più decisivo nella scena globale, la sua politica estera nel Mediterraneo e nell'Atlantico non sembra essere efficace. Il dibattito si è quindi focalizzato sulla possibilità per l'Ue di recuperare un asse transatlantico e al contempo ristabilire un primato di azioni nella regione mediterranea al fine di garantire sicurezza e stabilità e rilanciare un suo rinnovato protagonismo nello scacchiere globale.

Sessione I: La politica estera europea nel Mediterraneo

Il Mediterraneo è il teatro geopolitico dove il vuoto di potere causato dall'attuale declino dall'egemonia globale americana è certamente più evidente. In questo quadro, l'Ue non può accontentarsi della condizione attuale, poiché vi è una continua perdita di terreno nei confronti di altre potenze regionali. Le difficili relazioni con la Turchia, l'instabilità della Libia e la guerra in Siria, per citare alcuni esempi, sono sfide a cui l'Unione europea deve sapere rispondere in maniera adeguata. Eppure, come sottolineato da **Eleonora Poli** (IAI) nella sua introduzione al panel, nonostante la stabilità del Mediterraneo sia una questione centrale per la politica estera europea, è spesso molto difficile mettere in atto azioni efficaci nell'area.

Secondo **Rosa Balfour** (Carnegie Europe), al di là del ritiro evidente degli Stati Uniti e del progressivo interesse esercitato da attori come la Russia o la stessa Turchia nella regione, lo scarso impatto europeo è dovuto a molteplici fattori. Da un lato la visione europea nel Mediterraneo, nata con il processo di Barcellona – avviato con la Dichiarazione omonima del 28 novembre 1995 – e sviluppatasi con l'Unione per il Mediterraneo del 2008, è mancata di coerenza perché ha dato maggiore risalto allo sviluppo economico e forse meno al rafforzamento della democrazia e del diritto. Questo anche perché, dalla caduta del muro di Berlino in poi, l'interesse strategico europeo si è via via spostato da sud verso est. Dall'altro, continuano a perdurare rapporti privilegiati tra Paesi mediterranei e stati membri che, se in passato hanno facilitato le relazioni con l'Ue stessa, oggi fungono spesso

da ostacolo per il conseguimento di azioni di politica estera efficaci e che vadano al di là della cooperazione economica. Questo rende l'Ue, secondo **Brando Benifei** (Parlamento europeo), un *payer* (pagatore) più che un *player* (attore) nella regione.

Per Rosa Balfour, è proprio la difficoltà con cui si costruiscono obiettivi comuni tra stati membri che ha impedito all'Ue di concretizzare le sue azioni di politica estera. Questo trend si è accentuato con il Trattato di Lisbona, che, entrato in vigore nel 2009, ha ampliato di fatto i poteri del Consiglio europeo lasciando spazio a un crescente inter-governamentalismo che tenderebbe a favorire gli interessi nazionali su quelli comuni. Secondo **Andrea Apollonio** (Gioventù Federalista Europea), non esiste una politica estera europea in senso stretto, perché gli interessi nazionali sovrastano la sovranità europea, ponendola in secondo piano. Ad oggi, ciò che viene definita politica estera europea è la somma di politiche estere nazionali con un tentativo di coordinamento europeo attraverso le istituzioni. Tuttavia, per Brando Benifei, se è corretto pensare alla politica estera europea come al risultato di un duello tra i diversi interessi nazionali, non è per questo vero che gli interessi europei vengano meno, né che la politica estera europea si riduca ad un minimo comune denominatore. Dal momento che non è pensabile che gli interessi nazionali possano essere eliminati, è necessario promuovere a livello europeo un sistema che incentivi comportamenti politici con comuni termini e condizioni. In effetti, come ha sottolineato Rosa Balfour, sono molto spesso gli stessi stati membri a divenire promotori di spinte europee: basti pensare alla Conferenza di Berlino sulla questione libica. Eppure, secondo Andrea Apollonio, proprio il caso libico è la dimostrazione lampante di quanto la politica estera europea sia frammentata. Anche la crisi migratoria dimostra trend simili.

Secondo **Loredana Teodorescu** (Istituto Sturzo) l'incapacità di promuovere una politica migratoria coerente, che non si limiti a chiudere i confini, ha indebolito notevolmente l'immagine dell'Unione europea, impattandone la credibilità nella sfera globale. In effetti, se è vero che l'immigrazione si intreccia sempre più con la politica estera, l'accordo con la Turchia del 2015 sulla questione dei migranti, che di fatto non rispecchia i valori fondanti dell'Ue, corre il rischio di screditare l'Unione europea sia internamente che esternamente. Inoltre, secondo Rosa Balfour, l'incertezza della politica migratoria non ha solo contribuito alla diffusione della propaganda sovranista e populista, basata su un'ampia percezione di insicurezza, ma anche all'utilizzo dell'arena europea per portare avanti argomenti contro l'accoglienza e l'inclusione, rendendo sempre più difficile lo sviluppo di posizioni comuni e costruttive per far fronte in maniera efficace e con una strategia di lungo termine all'emergenza migranti. Inoltre, per Loredana Teodorescu, è sconveniente e poco efficace per l'Unione europea farsi promotrice di una politica estera basata sui suoi valori fondanti, quali la solidarietà, il rispetto diritti umani e della democrazia, per poi promuovere azioni interne che sono in netto contrasto con questi valori. In altre parole, la politica estera europea non può prescindere da una politica interna basata sul rispetto degli stessi principi.

Inoltre, sono gli stessi cittadini europei a chiedere un'azione esterna europea più decisiva. Secondo un'indagine condotta dal Laboratorio di Analisi Politiche e

Sociali dell'Università di Siena e dall'Istituto Affari Internazionali nell'aprile 2020, relativa all'emergenza Covid-19 e alla politica estera, il 68 per cento dei cittadini italiani chiede una maggiore cooperazione internazionale per far fronte alle sfide globali². In conclusione, secondo gli esperti che hanno partecipato al panel, se l'Unione europea è la vittima per eccellenza della mancanza della sua stessa politica estera, ci sono delle risposte per far fronte a questa sfida. Per Andrea Apollonio e Brando Benifei, è necessario riformare il meccanismo decisionale europeo. Di fatto, la mancanza di tempismo o di azione concrete è spesso frutto dell'obbligo di voto all'unanimità, che costringe a compromessi politici al ribasso e un ulteriore controllo da parte degli enti governativi sovranazionali sulle politiche europee. Inoltre, secondo Apollonio, la politica estera europea ha bisogno di essere finanziata per funzionare e l'unica via è tramite una politica fiscale europea comune. Rosa Balfour e Loredana Teodorescu invece sottolineano quanto la coerenza della politica interna europea sia necessaria per sviluppare una politica estera credibile e quindi efficace.

Sessione II: La politica estera europea e le relazioni transatlantiche

Una volta partner privilegiato degli Stati Uniti, l'Unione europea può contare sempre meno sulla benevolenza americana e, secondo l'intervento di apertura al secondo panel di **Lorenzo Vai** (Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale), la trasformazione dei rapporti tra Unione europea e Stati Uniti degli ultimi anni può essere riassunta proprio dal cambio di registro lessicale avvenuto tra la presidenza Obama e la presidenza Trump. Se entrambi si rivolgono all'Unione europea considerandola "amica" sul fronte dei rapporti diplomatici, dal punto di vista della politica estera la situazione non potrebbe essere più volatile.

Per **Flavio Brugnoli** (Centro Studi sul Federalismo) dalla crisi del 2008, iniziata con il credit crunch negli Stati Uniti per poi propagarsi in tutto il mondo, si è assistito a un progressivo abbandono da parte degli Stati Uniti del loro tradizionale ruolo di leader globale. L'affossamento del Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti, l'opposizione all'Organizzazione mondiale del commercio, l'uscita dall'Accordo di Parigi, la guerra commerciale alla Cina e l'imposizione di dazi all'Unione europea sono tutti segnali che indicando una generale insofferenza degli Stati Uniti verso il sistema internazionale basato sul multilateralismo. Questa tendenza di fatto danneggia l'Europa, favorendo al contempo l'insorgere di nuove forme di competizione nell'arena globale tra attori regionali che cercano di occupare gli spazi lasciati dagli Stati Uniti e che generano instabilità perché privilegiano i rapporti di forza alla cooperazione fra Paesi. Secondo Brugnoli questo trend è stato progressivo, ma ha raggiunto forse il culmine proprio con la vittoria delle elezioni da parte del presidente Donald Trump, che ha basato la sua campagna elettorale su un messaggio chiaro e semplice: *America first*. Secondo

² Laps e IAI, *Emergenza coronavirus e politica estera. L'opinione degli italiani sul governo, l'Europa e la cooperazione internazionale*, Roma, IAI, maggio 2020, p. 6, <https://www.iai.it/it/node/11638>.

Nathalie Tocci (IAI), tuttavia, l'elezione di Trump ha giocato e forse giocherà ancora, a seconda di come andranno le prossime elezioni nell'autunno del 2020, a favore dell'Unione europea nel quadro di un rilancio della sua politica estera. In effetti, se in passato l'Ue ha ampiamente goduto di un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti, l'amministrazione Trump sta spingendo gli europei verso una necessaria maggiore autonomia, di cui beneficerà sicuramente il processo di integrazione europea. In altre parole, non potendo più contare in maniera assoluta sull'appoggio americano, l'Unione europea è chiamata a costruire una politica estera più solida e strategie di lungo periodo.

Secondo **Giorgio Anselmi** (Movimento Federalista Europeo) il problema però rimane nell'incapacità da parte degli europei di riconoscere le proprie capacità e fare fronte comune contro le molteplici sfide esterne. Per Flavio Brugnoli non solo l'Unione europea è una potenza inconsapevole, ma deve anche mettere in atto una serie di politiche innovative per rilanciare il suo ruolo a livello globale. La Commissione sotto la guida della presidente Ursula von der Leyen ha imboccato una buona strada ponendo l'accento sulla transizione verde e digitale come base di una rinnovata sovranità europea nella sfera globale. Inoltre, grazie a una serie di pacchetti di riforme, come il Next Generation EU, l'Unione si propone di promuovere un rilancio economico sostenibile, divenendo sempre meno dipendente dalla sponda atlantica.

Per Nathalie Tocci, oltre che dall'economia, la sovranità europea parte anche dalla difesa, soprattutto se non si potrà più contare sugli Stati Uniti. La questione della difesa era in effetti una tra le più divisive tra gli stati membri, tuttavia il progressivo ritiro degli Stati Uniti, l'aumento dell'insicurezza globale e le molteplici crisi che gli europei hanno dovuto affrontare hanno finalmente facilitato l'avvio di una serie di iniziative per la difesa come la Cooperazione strutturata permanente (o PeSCo, dall'inglese *Permanent Structured Cooperation*), un Quartier generale europeo o il Fondo europeo per la difesa per finanziare progetti industriali comuni nel settore. In particolare, la PeSCo, introdotta dal Trattato di Lisbona, ambisce ad approfondire la cooperazione in materia di difesa tra gli stati membri dell'Ue disposti a farlo. Ad oggi, 25 stati membri hanno aderito alla PeSCo e hanno via via sottoscritto impegni più vincolanti nell'ambito dello sviluppo di capacità di difesa comune. Oltre a massimizzare la spesa per la difesa degli stati membri, l'obiettivo della PeSCo è quello di raggiungere una capacità di difesa europea a disposizione degli stati membri, rafforzando l'Ue come attore della sicurezza internazionale e contribuendo alla protezione dei cittadini europei. Secondo Nathalie Tocci, la costruzione di un sistema di difesa europea è fondamentale per una politica estera efficace.

Se i rapporti con gli Stati Uniti potrebbero migliorare in futuro, la capacità americana di difendere materialmente gli europei sicuramente sarà sempre minore. In questo frangente gli europei devono rendersi indipendenti. Inoltre, come dichiarato da Giorgio Anselmi, lo stato delle relazioni transatlantiche ma soprattutto le pressioni esercitate dalla Cina e dalla Russia devono spingere l'Unione europea a una profonda riflessione sul suo processo di integrazione istituzionale e politica. Se

il Covid-19 ha dato priorità alle questioni interne ed economiche, i problemi di sicurezza sono presenti ed è quindi necessario che l'Ue e gli stati membri ridiano priorità alla dimensione globale.

A chiusura di ogni panel, i giovani partecipanti hanno posto delle domande ai relatori stimolando un dibattito. Particolare attenzione è stata dedicata alla questione della Turchia e alla sua posizione nel Mediterraneo ma anche alle difficoltà dell'Unione europea nel gestire la crisi migratoria e quella del Covid-19. Inoltre, c'è stato un interessante scambio di idee tra relatori e pubblico sulle elezioni americane dell'autunno 2020 e sulla necessità di sviluppare un esercito europeo e di promuovere un consistente avanzamento delle tecnologie digitali.

Conclusioni

A conclusione dell'evento **Armando Barucco** (Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale) ha sottolineato come la presenza di interessi nazionali diversi da parte degli stati membri non sia necessariamente un fattore che indebolisce la politica estera europea. L'esistenza di interessi diversi e anche in competizione fra loro non è solo fisiologica ma è un dato di fatto che caratterizza tutte le politiche estere, anche quelle nazionali. Secondo Barucco nessun paese ha una sola politica estera, tutti ne hanno diverse. La sfida dell'Ue sta nella sua capacità di creare, attraverso le sue istituzioni comuni, delle risposte che risultino credibili sia per gli stati membri sia per gli attori esterni all'Ue, contribuendo così a rafforzare l'identità europea e la consapevolezza del peso che può esercitare nell'arena globale.

D'altro canto, come sottolineato da **Nicola Antonetti** (Istituto Luigi Sturzo), la politica estera europea, proprio a fronte della crisi dell'egemonia americana, si deve ancora di più concentrare proprio sul Mediterraneo, che essendo il "mare nostrum" non è solo simbolo della cultura e dell'identità europea, ma è anche il teatro più importante, in termini strategici, con cui l'Ue dovrebbe confrontarsi. A conclusione, **Pier Virgilio Dastoli** (Movimento Europeo Italia), ha sottolineato come, nel mondo post Covid, l'Unione europea non solo deve ma può dare il via ad una rinascita economica, politica ed istituzionale che non deve guardare solo all'Europa stessa, ma all'arena globale.

aggiornato 23 settembre 2020

Programma

Ventotene, 3 settembre 2020

Saluti di apertura

Nicoletta Pirozzi, Responsabile del programma "Ue, politica e istituzioni", Istituto Affari Internazionali (IAI)

Mario Leone, vice direttore, Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli

Sessione I

La politica estera europea nel Mediterraneo

Modera **Eleonora Poli**, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Relatori **Rosa Balfour**, direttore, Carnegie Europe

Andrea Apollonio, Gioventù Federalista Europea (GFE)

Brando Benifei, Parlamento europeo

Loredana Teodorescu, responsabile affari europei e internazionali, Istituto Luigi Sturzo

Sessione II

La politica estera europea e le relazioni transatlantiche

Modera **Lorenzo Vai**, Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione storica, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Relatori **Charles Powell**, direttore, Real Istituto Elcano

Flavio Brugnoli, direttore, Centro Studi sul Federalismo (CSF)

Giorgio Anselmi, presidente, Movimento Federalista Europeo (MFE)

Nathalie Tocci, direttore, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Conclusioni

Armando Barucco, capo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione storica, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Nicola Antonetti, presidente, Istituto Luigi Sturzo

Pier Virgilio Dastoli, presidente, Movimento Europeo Italia (MFE)

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 20 | 19 Eleonora Poli, *La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico*
- 20 | 18 Alessandro Marrone and Michele Nones, *The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead*
- 20 | 17 Alessandro Marrone and Ester Sabatino, *Defence G2G Agreements: National Strategies Supporting Export and Cooperation*
- 20 | 16 Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino, *La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa*
- 20 | 15 Marta Pacciani, *Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19*
- 20 | 14 Camellia Mahjoubi, *Italy and the Libyan Crisis: What Lessons for Foreign Policy?*
- 20 | 13 Camellia Mahjoubi, *The Impact of COVID-19 on State-Society Relations in North Africa*
- 20 | 12 Ester Sabatino, *Per l'Italia quale carro armato dopo l'Ariete?*
- 20 | 11 Alice Favazza and Camellia Mahjoubi, *The Impact of the Oil Crisis on the MENA Region*
- 20 | 10 Pierluigi Barberini, *Military Technology: Risks and Opportunities for the Atlantic Alliance*