

DOCUMENTI

IAI

**TRE ANNI DA BARCELLONA:
BILANCI E PROSPETTIVE**

di Roberto Aliboni

Documento scritto per la rivista *Politica internazionale*

TRE ANNI DA BARCELLONA: BILANCI E PROSPETTIVE

di Roberto Aliboni

Il bilancio

Sono trascorsi tre anni e mezzo dalla firma della Dichiarazione di Barcellona da parte dei ventisette membri che la condividono: i quindici paesi dell'Unione Europea (UE), Malta e Cipro (due paesi che stanno negoziando la loro adesione all'UE), Turchia, Israele, l'Autorità Nazionale Palestinese (ANP) e sette paesi membri della Lega Araba (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia). Dopo Barcellona, la conferenza dei ministri degli Esteri dei paesi membri si è riunita altre tre volte. L'ultima riunione è avvenuta a Stoccarda il 15-16 aprile 1999.

A Stoccarda i ministri hanno considerato positivamente l'adesione della Libia al processo di Barcellona in vista della sospensione delle sanzioni da parte dell'ONU. In veste di osservatore, la Libia ha anche preso parte ai lavori di Stoccarda. Tuttavia, una decisione definitiva sull'inclusione di Tripoli nel Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), l'organizzazione fondata dalla Dichiarazione di Barcellona, non è stata presa. L'affiliazione al PEM è pertanto aperta a nuovi membri, ma è per ora ferma a quella originaria.

In quanto ai risultati, se si considerano le aspettative esistenti al momento della sua fondazione, il bilancio del PEM può apparire deludente. In una prospettiva *ex post*, il bilancio è in realtà più sfumato e nient'affatto negativo.

Questa più positiva prospettiva tiene essenzialmente conto dello stallo in cui il processo di pace in Medio Oriente è entrato con il cambiamento di governo in Israele a metà del 1996. A posteriori è facile capire che il successo del PEM nel realizzare i suoi obiettivi dipendeva strettamente da quello del processo di pace. Sospeso il processo di pace, il PEM non poteva sostituirlo (anche perché ciò è detto a chiare lettere nella Dichiarazione di Barcellona) nel compito di normalizzazione dei rapporti fra le parti in causa. Ha dovuto subire i contraccolpi dello stallo del processo di pace senza poterci fare granché.

Nondimeno, il fatto che, malgrado l'aspro stallo del processo di pace, Israele e i membri arabi del PEM abbiano deciso di coabitare è stato un successo del processo di Barcellona e soprattutto, il segno di un forte interesse dei partner meridionali per lo sviluppo di un rapporto specifico con l'UE, una volta risolto il conflitto che li oppone in Palestina.

Fatta questa premessa, a dispetto dell'ottimismo ufficiale, il bilancio che più in dettaglio si può tracciare risulta abbastanza positivo per quanto riguarda il partenariato economico e finanziario; limitato in relazione al partenariato politico e di sicurezza; e praticamente nullo in tema di partenariato umano e sociale¹.

¹ Le seguenti raccolte danno un'analisi e un'informazione di base sui diversi aspetti del PEM: Fulvio Attinà et al., *L'Italia tra l'Europa e il Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Il Mulino per Arel, Bologna, 1998; Alberto Bin (ed.), *Cooperation and Security in the Mediterranean. Prospects After Barcelona*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, 1996; Robert Bistolfi (sous la direction de), *Euro-Méditerranée, une région à construire*, Publisud, Paris, 1995. La rivista

La cooperazione economica e finanziaria - Rispetto alle altre dimensioni di cooperazione stabilite dalla Dichiarazione, la cooperazione economica e finanziaria ha avuto il vantaggio di venire da una robusta esperienza precedente, quella delle diverse politiche mediterranee sviluppate dalla Comunità Europea sin dal 1972.

La cooperazione economica e finanziaria del PEM si muove su due piani: quello dei rapporti di associazione bilaterale fra l'UE e ciascuno degli altri partner e quello dei rapporti multilaterali. La continuazione con il passato avviene soprattutto sul piano bilaterale. Ad oggi sono stati rinnovati, e significativamente aggiornati nei loro contenuti, gli accordi con la Tunisia (giugno 1995), Israele (settembre 1995), il Marocco (novembre 1995), l'ANP (dicembre 1996: si tratta di un accordo interinale relativo agli scambi e alla cooperazione) e la Giordania (aprile 1997). Sono in corso negoziati con l'Egitto e il Libano (le direttive di negoziato da parte dell'UE sono state approvate rispettivamente a dicembre 1994 e ottobre 1995), quelli con l'Algeria sono stati avviati nel 1997 (direttive approvate a giugno 1996) e, infine, stanno per avviarsi quelli con la Siria (direttive approvate a dicembre 1997). L'accordo con l'Egitto sembra assai prossimo.

Hanno invece una rilevanza ben maggiore rispetto al passato i rapporti multilaterali, che si riassumono nella graduale costituzione di una zona di libero scambio nel quadro dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio. La multilateralizzazione dei rapporti economici e commerciali è sostenuta da quattro politiche: l'estensione al Mediterraneo dell'armonizzazione istituzionale del "mercato unico", che già regola lo Spazio Economico Europeo; l'attivazione di reti fra gli operatori, secondo il modello che è stato alla base della stessa integrazione europea; l'istituzione di regole d'origine che, privilegiando il valore aggiunto all'interno della zona di libero scambio, incentivano l'integrazione orizzontale fra i suoi membri; la cooperazione finanziaria che, con le decisioni prese a Stoccarda, sarà dedicata nel 2000-2006 per il 20% alla dimensione multilaterale (dopo averle destinato il 10% nel primo periodo di partenariato, dal 1995 al 1999).

Nella componente multilaterale risiede anche il progetto di fondo della cooperazione economica del PEM. Infatti, occorre sottolineare che la liberalizzazione degli scambi dal lato dell'UE è già avvenuta nel quadro dei precedenti rapporti di associazione (sia pure con l'importante eccezione delle produzioni agricole). Con il PEM, sono ora i paesi della sponda sud del Mediterraneo che devono aprirsi ai prodotti dell'Unione. Questa esposizione alla concorrenza è la sfida che i partner del Sud hanno accettato onde procurarsi un potente stimolo esterno per rendere competitive le loro economie, favorire le esportazioni e attirare investimenti dall'estero. Per questi motivi, la realizzazione del programma multilaterale del PEM ha un valore chiave per il successo del Partenariato stesso.

In sede di bilancio va osservato che la multilateralizzazione ha marcato un progresso assai più lento ed incerto di quello che sarebbe necessario. Alla base di questa incertezza c'è in primo luogo un atteggiamento non nuovo da parte dei partner dell'UE: essi tanto sono interessati a sviluppare i loro rapporti nazionali con l'UE quanto poco a incrementare i rapporti fra di loro. In secondo luogo, l'evoluzione politica nella regione ha portato ad una frammentazione più accentuata di quella esistente al momento della firma della Dichiarazione. Lo stallo del processo di pace ha interrotto i positivi rapporti fra privati avviati nell'ambito dei Vertici economici MENA (Middle East & North Africa) e ha ricacciato gli arabi verso vecchi e poco credibili progetti di integrazione economica

Mediterranean Politics (Frank Cass, Londra), che esce dal 1996, è quasi esclusivamente dedicata al PEM. La documentazione di base sul PEM si può visitare nel sito "euromed.net".

panaraba. L'avvicinamento fra Turchia e Israele ha creato nuove divisioni con gli arabi che si riflettono nel quadro del Partenariato.

Malgrado ciò, la cooperazione economica e finanziaria è nel complesso andata avanti e anche le stime degli esborsi da parte del fondo MEDA² e della Banca Europea degli Investimenti sono soddisfacenti. Va sottolineato, soprattutto, che la Commissione è riuscita a stabilire numerose ed efficaci reti fra gli operatori ponendo al tempo stesso le basi per l'estensione delle riforme istituzionali comuni necessarie a introdurre il mercato unico fra l'UE e il Mediterraneo nonché la regolamentazione delle origini. Era inevitabile che stabilire queste premesse per l'integrazione prendesse tempo. Nella fase prossima del PEM, cioè fra il 2000 e il 2006, essendo state stabilite le necessarie premesse, la multilateralizzazione dovrebbe intensificarsi e il partenariato economico e finanziario irrobustirsi. È probabile che la data del 2010, programmaticamente indicata per il completamento della zona di libero scambio, non venga mantenuta, ma a quel momento i progressi dovrebbero comunque palesarsi notevoli.

La cooperazione politica e di sicurezza - Più limitato invece, come si è detto, il bilancio in materia di cooperazione politica e di sicurezza, un campo gestito nell'ambito intergovernativo (mentre la cooperazione economica e finanziaria rientra prevalentemente, da parte europea, nella competenza dell'UE). Il Comitato degli Alti Funzionari, incaricato dalla Dichiarazione di Barcellona di condurre i negoziati intesi all'attuazione del capitolo del processo che si riferisce alla creazione di un'area di pace e stabilità nel Mediterraneo, ha lavorato molto, ma i risultati concreti si sono rivelati limitati, essendosi i margini della cooperazione politica e di sicurezza drammaticamente ristretti a causa dello stallo del processo di pace intervenuto appena sei mesi dopo l'inizio dei lavori del Partenariato in questo campo.

Nel primo semestre del 1996 la presidenza dell'UE, gestita dall'Italia sotto la guida dell'ambasciatore Antonio Badini, aveva formulato un Piano d'Azione che ordinava in sei settori i traguardi delineati dalla Dichiarazione fissando per ciascuno di questi settori un'agenda volta a realizzare i relativi obiettivi: (a) miglioramento della stabilità e rafforzamento delle istituzioni democratiche; (b) diplomazia preventiva e relazioni di buon vicinato; (c) misure di fiducia e di sicurezza; (d) mezzi per giungere ad accordi in materia di sicurezza regionale, controllo degli armamenti e disarmo; (e) misure destinate a prevenire e combattere il terrorismo; (f) lotta contro la criminalità organizzata e il traffico di droga. A posteriori è stato detto che questa agenda dava per scontato un "terreno comune" che doveva invece ancora essere creato. In realtà, oggi è difficile dire se questo terreno comune mancava all'origine o se piuttosto il suo incipiente sviluppo non sia stato troncato dal cambio di governo in Israele che interveniva nel maggio 1996, cioè allo scadere della presidenza italiana.

Da quel momento, si è dovuto fare un passo indietro, puntando all'adozione di una Carta per la pace e la stabilità nel Mediterraneo che avrebbe non più il compito di realizzare gli obiettivi enumerati dalla Dichiarazione, bensì quello di creare principi e

² Per il quinquennio 1995-99 sono stati stanziati sul bilancio dell'UE 4.685 milioni di ECU. La parte più rilevante di questi fondi (3.424,5 milioni di ECU) è assegnata al programma MEDA, programma che è stato istituito appositamente a sostegno del PEM, mentre il resto è formato dai residui dei precedenti protocolli finanziari bilaterali e da altre linee finanziarie. A questi stanziamenti si devono aggiungere i prestiti che possono essere concessi dalla BEI, anch'essi in rilevante aumento rispetto al passato (2.310 milioni di ECU, che si aggiungono ai finanziamenti per 1.803 milioni di ECU concessi nel 1995-96, per un totale quindi simile a quello stanziato sul bilancio UE).

regole per negoziare nel tempo la realizzazione di quegli stessi obiettivi. La Carta è passata attraverso varie redazioni. A Stoccarda, la Presidenza tedesca ha presentato una versione più avanzata (che per la prima volta è stata anche resa pubblica) e i ministri degli Esteri hanno impegnato gli Alti Funzionari a completare questa versione entro il 2000. Allo stato delle cose, tuttavia, i paesi arabi sono ben decisi a non firmarla. Bisognerà vedere se il processo di pace riprenderà e con quali risultati sotto il governo di Ehud Barak a Gerusalemme.

L'argomento che impedisce la collaborazione araba allo sviluppo del partenariato politico e di sicurezza è che l'istituzione di una zona di cooperazione di sicurezza o, comunque, di una cooperazione in materia di sicurezza³, deve essere preceduta da un accordo politico, cioè dalla pace nei termini previsti dalla Conferenza di Madrid. Un accordo su misure di fiducia e limitazioni di armamenti, secondo il punto di vista arabo, servirebbe a disincentivare la volontà o la necessità israeliana di arrivare alla pace e ai relativi regolamenti⁴. Gli arabi argomentano anche che nella regione del Medio Oriente manca quell'elemento di "stabilità strategica" che invece era ben presente in Europa nella guerra fredda e che ha permesso di avviare con la CSCE (Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa) il tipo di cooperazione di sicurezza cui sembra puntare la Dichiarazione di Barcellona in relazione al Mediterraneo. Il significato concreto di questi argomenti è che una cooperazione di sicurezza con Israele nel quadro del PEM è possibile solo se e quando la pace sarà fatta.

Di conseguenza, malgrado i reiterati sforzi degli europei, gli arabi hanno accettato di continuare il negoziato sulla Carta come modo di tenere aperta una porta che li interessa, ma non hanno accettato la realizzazione di nessuna misura concreta, a cominciare dalle misure di fiducia. In questo campo, hanno convenuto di mettere a punto qualche misura destinata alla trasparenza ma non più di una sola misura di carattere operativo (l'intervento in caso di disastri), e per di più con modalità estremamente caute, e nessuna misura di carattere strutturale. Alla conferenza ministeriale *ad hoc* di Palermo, i ministri hanno deciso da ultimo di depennare le misure destinate a creare fiducia (originariamente menzionate nella Dichiarazione come "Confidence-Building Measures") e di voler perseguire invece lo stabilimento di misure destinate a creare partenariato ("Partnership-Building Measures"), cioè misure socio-economiche e culturali estranee alle tematiche di sicurezza in senso stretto e connesse invece alla nozione di sicurezza in senso lato, nozione che dopotutto tanto importanza riveste nella stessa cooperazione politica europea⁵.

³ In senso tecnico la sicurezza cooperativa (*cooperative security*) è diversa dalla cooperazione in materia di sicurezza (*security cooperation*) in quanto è specificamente destinata a realizzare la sicurezza dei partecipanti mediante la cooperazione degli stessi invece che mediante la deterrenza o l'equilibrio di potenza. La cooperazione in materia di sicurezza è un concetto più lato. Specifiche politiche di cooperazione in materia di sicurezza possono far parte di un complessivo progetto di sicurezza cooperativa. Si vedano Janne E. Nolan, "The Concept of Cooperative Security" e Antonia Handler Chayes, Abram Chayes, "Regime Architecture: Elements and Principles", in Janne E. Nolan (ed.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1994, rispettivamente pp. 3-18 e pp. 65-130.

⁴ Mohammed El-Sayed Selim, "Egypt and the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Choice or Adaptive Mechanism", *Mediterranean Politics*, Vol. 2, No. 1, Summer 1997, pp. 64-90 (cfr p. 87); Geoffrey Kemp, "Cooperative Security in the Middle East", in Janne Nolan (ed.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1994, pp. 391-418. (cfr. p. 410).

⁵ Si veda da ultimo Claire Spencer, "Building Confidence in the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, Vol. 2, No. 2, Autumn 1997, pp. 23-48.

La cooperazione nel campo umano e sociale - Infine, in quanto al partenariato umano e sociale, che riguarda la cooperazione in tema di diritti umani e rapporti culturali nonché nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico degli stupefacenti e all'immigrazione clandestina, molti sono stati gli incontri e le dichiarazioni che hanno avviato iniziative nel campo privato, ma la cooperazione a livello ufficiale è rimasta praticamente lettera morta. Ciò si è dovuto al fatto che l'Unione, a torto o a ragione motore del Partenariato, non ha politiche comuni nelle principali materie collegate a questo capitolo della Dichiarazione, come per esempio in tema di immigrazione. Inoltre, si registrano in questo campo i più sensibili dissensi, come in materia di diritti umani, democratizzazione e terrorismo. L'UE si è dotata bensì dello strumento della condizionalità politica, che limita o nega gli aiuti qualora i partner non si conformino al "rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto, nonché dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che ne costituiscono un elemento essenziale"⁶. Tuttavia, come si è visto per esempio nel caso dell'Algeria (dove di fatto la condizionalità non è stata applicata), questo strumento appare troppo grossolano perché possa fondare un'efficace politica in materia e rafforzare il consenso fra i partner. Finora, il suo impatto è stato molto limitato. Una politica del terzo pilastro richiede un previo consolidamento sia dell'UE stessa, sia del quadro generale di cooperazione del Partenariato.

Mediterraneo e Medio Oriente

L'indicazione di massima che si trae da questo bilancio è che il PEM stenta a decollare proprio nelle tematiche che più stanno a cuore agli europei: la cooperazione politica e di sicurezza, con particolare riguardo agli elementi politici, culturali e sociali che qualificano il concetto comprensivo di sicurezza che è proprio dell'Unione.

Dal punto di vista europeo, queste tematiche sono almeno altrettanto importanti di quelle economiche rispetto alle percezioni europee di sicurezza e al bisogno di stabilità che esse generano. Gli europei, in effetti, non si aspettano minacce militari immediate dalla sponda Sud del Mediterraneo, ma intendono arginare gli effetti di *spillover* che risultano dai conflitti fra i paesi del Sud, dalle loro insicurezze e carenze politiche, economiche e sociali. Per far fronte all'instabilità e alla sua propagazione nei paesi dell'UE, lo sviluppo dell'economia è importante, ma altrettanto importante appare il consolidamento della democrazia politica e di relazioni internazionali cooperative.

Dal punto di vista dei partner meridionali, in particolare gli arabi, la ricetta europea è vissuta come un rischio di intrusione politica e culturale e, talvolta, come un pericolo di destabilizzazione interna. Agli arabi e ad Israele, inoltre, non interessa far parte dell'Unione, ma interessa molto che l'Unione, allargandosi ai paesi dell'Est europeo, non si chiuda in se stessa, escludendoli economicamente ed estraneandosi politicamente. Tutto ciò porta i paesi arabi e Israele a una visione talvolta limitata e opportunistica del PEM, dal quale tendono ad estrarre non più di quello che interessa loro come singoli paesi, che spesso si riduce ad un forte rapporto economico bilaterale e a un "quanto basta" di cooperazione diplomatica. La componente multilaterale e collettiva insita nel processo di Barcellona interessa assai meno e, per certi aspetti, è avversata.

⁶ Dall'articolo 3 del Regolamento n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996.

In questo quadro, occorre notare che la Turchia, pur partecipando al PEM, considera che il quadro dei suoi rapporti con l'UE sia ben altrove: l'unione doganale già in essere; la sua idoneità a diventare membro; i rapporti nella NATO. Dal punto di vista turco, il PEM relega il paese nella metà sbagliata del mondo (il Sud invece del Nord) e se Ankara resta nel PEM è per una compiacenza ed un'opportunità che potrebbero da un momento all'altro venir meno. Qualsiasi limitazione allo sviluppo del PEM, specialmente nel campo della sicurezza, è in Turchia benvenuta.

Perciò, a ben vedere il PEM com'è oggi, coi suoi successi economici e i suoi insuccessi politici, riflette più le aspirazioni e gli obiettivi della sponda Sud che quelli dell'Unione. Questa evoluzione sembra indebolire, e per certi aspetti addirittura vanificare, l'idea dell'UE di una sua politica regionale di sicurezza verso le regioni che stanno oltre il Mediterraneo. Quali sono gli elementi critici perché una strategia regionale dell'UE prenda corpo e diventi più efficace di quanto è accaduto negli anni che sono passati da Barcellona?

Gli elementi che possono indicarsi riguardano specialmente due questioni: (a) il superamento del dualismo fra politica mediterranea e politica mediorientale; (b) l'accrescimento della coesione politica euro-mediterranea attraverso una robusta revisione delle istituzioni e delle procedure del Partenariato.

Il dualismo fra Mediterraneo e Medio Oriente è già stato sottolineato nel commentare il bilancio triennale del Partenariato. Sia l'UE che i suoi partner hanno ripetutamente affermato la "complementarità" del PEM e del processo di pace di pace in Medio Oriente, ma è nota la preoccupazione dell'UE che tale complementarità si traduca anche in una sua maggiore incidenza politica nel processo di pace. Nei confronti di queste due regioni, perciò, la volontà europea è di perseguire una "strategia globale". Ciò deriva dalla logica stessa del sia pur flessibile rafforzamento che il Trattato di Amsterdam ha impresso al secondo pilastro ed è funzionale alla *troika* strutturalmente nuova che disimpegnerà il compito di guida della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e che, com'è noto, integrerà la Presidenza dell'UE, l'Alto Rappresentante della PESC (espressione dei governi) e la Commissione. È coerente anche con le tendenze ad una politica comune di difesa che hanno preso piede a partire dalle iniziative del governo britannico nel corso del 1999, in particolare dall'incontro franco-britannico di St. Malo (dic. 1998) e, successivamente, dalle riflessioni ed esperienze suscitate dall'intervento nei confronti della Federazione Jugoslava sotto l'ombrello della NATO.⁷ Come deve essere questa strategia globale?

Gli svolgimenti degli anni passati danno agli europei l'impressione di essere in una trappola. Essi hanno sempre provato una grande frustrazione per essere stati messi da parte nel processo dei negoziati politici di pace, dominati dagli USA. Il processo di Barcellona si è autoescluso dalla gestione del processo di pace con la convinzione che questo sarebbe proceduto a buon fine e che l'esclusione sarebbe diventata senza oggetto. È accaduto il contrario e quindi gli europei non solo rimangono esclusi dai negoziati politici di pace, ma subiscono inoltre nel PEM lo stallo di questi negoziati senza poter fare nulla. L'auspicata strategia globale non deve necessariamente essere una strategia unitaria degli affari mediorientali e di quelli mediterranei, ma può facilmente diventarla sotto la spinta di questa perdurante frustrazione. Questa unitarietà o globalità potrebbe rivelarsi un errore, così come del resto è in gran parte emotiva e quindi errata la frustrazione europea.

⁷Gianni Bonvicini, "Verso una Comunità di difesa europea?", *Politica Internazionale*, No. 6, novembre-dicembre 1998, pp. 51-56.

In realtà, una logica di distinzione fra Mediterraneo e Medio Oriente esiste ed è conveniente per l'Unione, onde la strategia dovrebbe essere globale ma nel senso di coordinare i due aspetti piuttosto che omogeneizzarli in una politica unitaria. La politica mediterranea non dovrebbe vivere l'impegno a non interferire nel processo di pace in Medio Oriente come un'esclusione, bensì come una vocazione deliberata e specifica del Partenariato a creare una struttura capace di prevenire i conflitti futuri, lasciando che quelli già esistenti siano affidati a processi già legittimamente in corso, come il processo di Madrid per il conflitto arabo-israeliano e quello delle Nazioni Unite per il Sahara Occidentale. Il Mediterraneo è un'area che, con la fine della guerra fredda non ha sviluppato nuovi conflitti, ma ha visto pervenire quelli esistenti a uno stato "terminale": i conflitti che abbiamo appena ricordato, in altri termini, non sono risolti, ma sono "terminati", nel senso che assai difficilmente torneranno ad uno stadio acuto e guerreggiato. In questa situazione, è opportuno che tali conflitti terminati siano condotti a soluzione restando nel loro alveo negoziale, ed è per contro estremamente utile che con il PEM una nuova struttura regionale di prevenzione dei conflitti sia nel frattempo stabilita e sia pronta, quando il momento sarà venuto, ad accogliere e ingabbiare i protagonisti dei vecchi conflitti in una nuova prospettiva di stabilità.

La distinzione è pertanto fra un Medio Oriente in cui è necessario porre fine a una serie di conflitti "terminati" e un Mediterraneo in cui si deve pensare soprattutto a prevenire i possibili conflitti futuri creando una forte struttura cooperativa. Occorre aggiungere che il PEM ha comunque il vantaggio di irrobustire il contesto generale delle due regioni e prepararle a una migliore integrazione sin da ora. Ciò vale in particolare per gli aspetti di cooperazione economica. È bene notare infatti che, sospesi i negoziati multilaterali del processo di Madrid e, in particolare, quelli del Regional Economic Development Working Group, l'esistenza del PEM, per politicamente utile che possa essere, bene o male assicura oggi l'imbastitura del tessuto connettivo dell'economia regionale. In realtà, in questo modo assolve ad un compito politico assai rilevante.

Se queste argomentazioni sono accettabili, sarà bene che la strategia globale dell'Unione non sia vittima di ambizioni sbagliate, frustrazioni e intellettualismi illuministici, limitandosi e dedicandosi a quello che serve: coordinare meglio il presente mediterraneo con il futuro mediorientale. Ciò di cui ha bisogno l'UE è una politica a due binari e di un buon coordinamento fra i due. Si può definire questa come una politica globale, purché non si faccia l'errore di dimenticare che i binari sono due.

Da una parte, occorre sviluppare una politica mediorientale meno timida e più immaginativa. Questo obiettivo non è ostacolato dalla debolezza del PEM ma da quella della PESC e dall'incapacità di questa debole PESC a entrare in un costruttivo rapporto con gli USA.

D'altra parte, la strategia che faticosamente si è fatta strada finora nel quadro del PEM è quella giusta e va consolidata: lasciare al futuro il complesso *omnibus* di obiettivi a suo tempo delineati dalla Dichiarazione di Barcellona, in un legittimo momento di entusiasmo, e negoziare al più presto una Carta per la Stabilità e la Pace nel Mediterraneo che abbia l'obiettivo immediato di rafforzare la cooperazione politica e quello più lontano di realizzare gli strumenti di una *cooperative security* via via che le condizioni lo permetteranno. Questo obiettivo non è riduttivo, bensì realistico. Se esso sarà perseguito senza impazienze, l'UE avrà posto le solide basi per lo sviluppo di un quadro di sicurezza regionale che domani potrebbe estendersi fino al Golfo Persico.

Coesione euro-mediterranea e istituzioni

Dalle osservazioni fatte in precedenza sugli interessi rispettivi dei partner nei confronti del PEM risulta evidente che il loro terreno comune è meno esplicito e scontato di quello che unisce le grandi organizzazioni occidentali, specialmente poi se il paragone viene fatto con l'allargamento di queste organizzazioni ai paesi dell'Europa centro-orientale. Non solo ci sono obiettivi esplicitamente diversi, poiché la politica ad Est dell'Unione punta all'integrazione mentre quella mediterranea ad una sia pur densa cooperazione internazionale, ma le identità delle parti sono e intendono restare distinte. Da questa forte percezione di distinzione discende una altrettanto forte percezione di sicurezze guidate da criteri e obiettivi diversi. Abbiamo visto che la percezione europea riguarda l'instabilità e i suoi effetti di *spillover*, ma nessuna minaccia militare. Quella araba contempla invece la minaccia militare del Nord, tuttavia non nelle vesti di un'aggressione ma in quelle di un potente fattore di interdizione e intrusione (con un percorso psicologico che va dalle crociate all'intervento della NATO per il Kosovo, passando per la guerra del Golfo e la costituzione delle Euroforze): la potenza che gli arabi vedono nella coalizioni occidentali genera unilateralismo e pende come una spada di Damocle sulla loro libertà d'azione.

Malgrado queste diverse percezioni, un terreno politico comune esiste, a partire da esigenze assai diverse tra loro. Sul piano politico, gli arabi hanno sempre avuto interesse ad una sponda europea nel quadro dei rapporti con Israele e gli USA. Nel quadro attuale, il rapporto euro-mediterraneo (o per usare il termine arabo: il "mediterraneanismo"⁸) costituisce inoltre un'alternativa al "New Middle East", cioè all'orientamento enunciato da Shimon Peres⁹ in un suo noto libro, e ripreso dagli americani, che prevede lo sviluppo di un rapporto privilegiato fra arabi e Israele nel più ampio quadro del processo di Madrid. Dal punto di vista di Israele, l'Europa va tenuta fuori dai negoziati bilaterali, però l'esistenza di una sponda europea imperniata sul progetto euro-mediterraneo invece che sul dialogo euro-arabo è un fattore prezioso. Anche per Israele, dove molti hanno sul "New Middle East" e sulle sue possibilità un'opinione più sobria di quella ufficiale, il "mediterraneanismo" costituisce un'utile alternativa ad un rapporto "mediorientale" con l'Europa che si può voler limitare e orientare ma non escludere.

Se questo è il *background* della coesione euro-mediterranea, perché tale coesione si realizzi è necessaria una strumentazione che faccia grande attenzione alle diverse sensibilità e attenti e possibilmente disinneschi le diffidenze trasformandole in un rapporto fiduciario che oggi è debole ed incerto. È il PEM attrezzato a questo scopo? In realtà, l'impostazione attuale del Partenariato, la sua organizzazione e le sue istituzioni ne fanno più una politica dell'Unione verso il Mediterraneo che una politica euro-mediterranea in cui le parti sentano di agire su piede di parità. Per rendersene conto è opportuno guardare in dettaglio all'organizzazione del Partenariato¹⁰.

⁸ Saad Eddin Ibrahim 1996, "Future Visions of the Arab Middle East", *Security Dialogue*, Vol. 27, No. 4, December, pp. 425-436.

⁹ Shimon Peres 1993, *The New Middle East*, Henry Holt and Co., New York. La visione del New Middle East è quella che ha generato i Vertici economici MENA.

¹⁰ L'argomento ha ricevuto scarsa attenzione; si veda: Geoffrey Edwards, Eric Philippart 1997, "The EU Mediterranean Policy: Virtue Unrewarded Or ...?", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 11, No 1, Summer/Fall, pp. 185-207; Andrea de Guttry 1998, "Possibili scenari di evoluzione istituzionale del Partenariato euro-mediterraneo", in Fulvio Attinà et al., *cit.*, pp. 63-90; Jörg Monar 1998,

Il Partenariato è dotato di un'organizzazione molto ridotta. La Conferenza dei ministri degli Esteri dei suoi membri si riunisce di norma ogni due anni e prende le decisioni di orientamento politico generale. Nell'intervallo l'esecuzione delle decisioni prese e la preparazione di eventuali proposte da sottoporre alla Conferenza dei ministri sono affidate a un "Comitato Euro-Mediterraneo per il processo di Barcellona", denominato Comitato Euro-Med, nel quale l'Unione è rappresentata dalla *troika* in essere e dalla Commissione e ogni partner ha un suo rappresentante individuale. Le materie relative al dialogo politico e alla sicurezza sono invece negoziate da un Comitato di Alti Funzionari a carattere intergovernativo.

Il lavoro di questo scheletro istituzionale non è assistito da un segretariato proprio al Partenariato, bensì dalla Commissione europea per quanto riguarda il Comitato Euro-Med e dal segretariato del Consiglio dei ministri per quanto riguarda il Comitato degli Alti Funzionari, in entrambi i casi sia nella fase di preparazione che in quella dei seguiti da dare alle decisioni.

L'Unione perciò è la vera molla del Partenariato. Il PEM non è un'entità distinta dall'Unione ma somiglia di più a un processo dell'Unione al quale sono agganciati paesi che non ne fanno parte (un po' come accade nel processo di allargamento ad Est). Alla base di un processo così eurocentrico, oltre a motivi politici e storici, ci sono delle ragioni strutturali, vale a dire (a) la natura tuttora composita e competitiva delle istituzioni europee e la necessità perciò che i diversi poteri che coabitano nell'Unione abbiano la loro voce nel processo; (b) più ovviamente, la necessità che l'Unione conservi il pieno controllo delle risorse finanziarie che, attraverso il bilancio MEDA, mette a disposizione dei partner mediterranei.

Com'è noto, il processo decisionale dell'Unione è piuttosto complicato e diversificato. Per le materie che sono di competenza comunitaria, come il commercio o l'agricoltura, la Commissione negozia e decide da sola. In tutti gli altri casi - che sono la maggioranza - le decisioni passano attraverso dei gruppi settoriali misti organizzati dalla Commissione, che comprendono le istanze comunitarie e quelle governative e talvolta anche i rappresentanti dei paesi terzi coinvolti. Le proposte dei gruppi vanno al Coreper (il Comitato dei rappresentanti permanenti degli stati membri) e poi al Consiglio. Approvate dall'Unione, sono sottoposte al Comitato Euro-Med o, nel caso di questione relative alla PESC, al Comitato degli Alti Funzionari perché siano negoziate e approvate dai partner mediterranei.

Sono poi regolati in modo particolare i finanziamenti a valere sul fondo MEDA. In questo caso esiste una procedura che permette la preparazione dei progetti e dei programmi in consultazione con gli interessati e provvede poi, nell'ambito di un apposito Comitato Med, alle consultazioni fra le diverse istituzioni dell'Unione onde arrivare alle necessarie decisioni (che possono coinvolgere anche la Banca Europea degli Investimenti).

I risultati non sono a tutt'oggi soddisfacenti sia sul piano istituzionale e funzionale, sia sul piano politico. Il Comitato Euro-Med, che doveva essere il collettore e coordinatore dell'insieme delle materie afferenti i tre capitoli del processo, è di fatto messo di fronte a decisioni europee e comunitarie che arrivano troppo tardi perché i partner mediterranei possano studiarle e modificarle. Lo stesso vale per il Comitato degli Alti Funzionari. La separatezza di quest'ultimo, inoltre, ha di fatto sottratto al Comitato Euro-Med le questioni politiche e di sicurezza. Il Comitato, perciò, si è finora limitato a

"Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy", *Mediterranean Politics*, Vol. 3. No. 2, Autumn, pp. 39-60.

commentare quanto già fatto altrove e a discutere o prendere nota del calendario delle cose da fare., mancando al suo compito istituzionale (definito esplicitamente dalla Dichiarazione di Barcellona) di assicurare la coerenza. dei diversi aspetti del Partenariato.

Questo assetto istituzionale così dipendente dalle strutture dell'UE ha delle conseguenze politiche negative. Innanzitutto, suggerisce ai partner la percezione di un Partenariato che tradisce la sostanza del rapporto: invece di un rapporto fra parti uguali, tende a presentarsi come un'aggregazione satellitare dei paesi mediterranei terzi alle istituzioni di cooperazione politica dell'UE nonché ad altri aspetti miscelanei della gestione comunitaria europea. L'impressione che ne ritraggono i partner mediterranei va senza dubbio al di là delle intenzioni dei paesi dell'UE, mostrando il PEM come l'estensione multilaterale della politica mediterranea dell'Unione piuttosto che un'organizzazione a sé stante cui l'UE partecipi. In secondo luogo, stando così le cose, si accresce l'incentivo dei partner ha usare il PEM come strumento obbligato del loro rapporto con l'Unione e quindi si accresce la frammentazione delle percezioni e degli obiettivi che, come abbiamo visto, mantengono in vita un terreno comune piuttosto ridotto e fragile.

Per i motivi strutturali che si sono appena detti, è difficile pensare ad un netto superamento del PEM come processo agganciato all'Unione a beneficio di un processo più nettamente autonomo. Tuttavia, l'entità e le conseguenze di tale dipendenza possono essere ridotte e riformate fino a consentire una coesione più salda del Partenariato, una sua maggiore coerenza e, pertanto, anche un più efficace funzionamento. La chiave di questa riforma risiede soprattutto nella valorizzazione del Comitato Euro-Med, che deve essere trasformato da stanza di registrazione a organo collettivo di verifica e impulso politico.

Alcuni paesi europei (Italia, Francia e Spagna) stanno conducendo un'azione volta a rafforzare il Comitato Euro-Med, riconducendo alla sua competenza l'insieme delle iniziative riguardanti i tre pilastri, incluse le iniziative del partenariato politico e di sicurezza, attualmente segregate nel Comitato degli Alti Funzionari. Altri paesi si preoccupano invece di razionalizzare i modi in cui il processo decisionale euro-mediterraneo si integra alla complessa macchina istituzionale dell'Unione (per es., operare sulla base di "azioni comuni" decise dal Consiglio affari generali). Nell'insieme si conta sulla riforma della PESC e della *troika* introdotta dal Trattato di Amsterdam, cui abbiamo accennato in precedenza.

Entrambe le strade devono essere perseguite, tenendo comunque a mente che la direzione deve essere quella di una più rilevante autonomia politica del PEM, Senza di essa non sarà possibile procedere all'istituzione di un meccanismo potenziato di dialogo politico (la "Carta"), né realizzare la responsabilità politica collettiva di cui la Dichiarazione di Barcellona è portatrice. Limitando l'autonomia politica dei partner mediterranei dell'Unione, l'attuale incarnazione del PEM rende questi ultimi ovviamente riluttanti a condividere decisioni di cui in fondo non sono adeguatamente partecipi. Se il PEM avrà una sua maggiore autonomia politica e potrà prendere in mano il proprio destino, esso troverà subito un accordo sulle istituzioni di cooperazione politica, nella forma della "Carta" o altrimenti, riuscendo a ridurre la sua dipendenza dai processi che riguardano il passato (come il conflitto arabo-israeliano) e mettendo quindi le sue ali per volare.

“Regionalismo” europeo e “funzionalismo” atlantico

Questo articolo suggerisce che la politica volta a rafforzare le componenti di cooperazione e coesione politica del PEM e a privilegiare la sua vocazione alla cooperazione di sicurezza in senso lato e alla prevenzione dei conflitti è quella giusta. Essa dovrebbe essere perseguita senza complessi e con maggiore risolutezza.

L'articolo suggerisce anche che fra il PEM e il processo di pace in Medio Oriente esiste in realtà più un rapporto di sussidiarietà che di complementarità e che dunque non è il PEM la carta d'ingresso dell'UE nel gioco mediorientale. L'ingresso nel gioco mediorientale dipende dallo sviluppo complessivo della PESC. Quest'ultimo è influenzato dalla connessione con il quadro della cooperazione transatlantica. Come influiscono questi fattori lo sviluppo di più lungo termine della politica mediterranea dell'UE, in particolare il PEM?

La storia della PESC e dell'idea di una difesa comune europea mostra che la costellazione storico-politica che costituisce l'affiliazione dell'Unione nella sua maggioranza condiziona il progresso e il contenuto di queste politiche europee al rapporto con gli USA. L'allargamento dell'Unione ad Est rafforza questa tendenza e minimizza l'aspirazione, soprattutto francese, di uno sviluppo indipendente della politica estera e di sicurezza dell'Europa rispetto agli Stati Uniti. Gli eventi che si sono prodotti nel 1999 confermano anch'essi la tendenza in questione e sembrano annunciare il successo di una sua realizzazione: all'interno dell'Unione. Grazie all'iniziativa del nuovo governo britannico, si è fatta strada l'idea che l'UE deve aver una sua capacità di risposta alle minacce e alle sfide di sicurezza che il mondo può porle. D'altra parte; nel quadro transatlantico, il lungo dibattito sull'identità di sicurezza e difesa europea nel quadro della NATO ha trovato una sua più chiara prospettiva nel Consiglio Atlantico di Washington dell'aprile 1999, che è quello in cui è stato approvato il Nuovo Concetto Strategico che orienta l'azione dell'Alleanza fuori dell'area in cui essa ha operato nella guerra fredda.

La PESC, la politica europea di difesa e l'identità europea di sicurezza e difesa sembra che siano perciò destinate a crescere e rafforzarsi in un dibattito che riguarda le questioni e gli obiettivi della sicurezza non solo in Europa, dove regna la pace e la democrazia, ma anche fuori dell'Europa, dunque, anche verso il Mediterraneo e il Medio Oriente, dove si addensano conflitti e rischi. Molte questioni relative a queste aree dividono attualmente l'UE e gli USA e per superarle sarà necessario rafforzare una testa politica dell'Alleanza che oggi non esiste. Non sappiamo se l'Alleanza riuscirà a vincere questa sfida e uscirne più forte, ma sappiamo che l'affronterà e le politiche verso il Mediterraneo e il Medio Oriente degli USA e dell'UE saranno coinvolte in prima linea. Quale linea di conciliazione si può immaginare fra la *soft e comprehensive security* del PEM e la *hard security* della NATO?

La distinzione è stata corroborata dalla recente analisi di Ian Lesser¹¹, un analista della Rand Corporation, che è la *think tank* americana oggi più impegnata nella riflessione sul rinnovamento e rafforzamento del rapporto transatlantico. La distinzione si afferra bene se si riconosce che i fattori di minaccia extraeuropei che sono indicati dal Nuovo Concetto Strategico della NATO hanno una portata potenzialmente globale che, comunque, influenza il "near abroad" innanzitutto europeo e poi transatlantico. Queste minacce sono comprese nelle aree più vicine all'Europa, come appunto il Nord Africa e il Medio Oriente, ma possono andare ben oltre, come accade con il fanatismo religioso o

¹¹ Ian O. Lesser, "The Changing Mediterranean Security Environment. A Transatlantic Perspective", in George Joffé (ed.), *Perspectives on Development. The Euro-Mediterranean Partnership*, Frank Cass, London, 1999, ppp. 212-228.

culturale e, soprattutto, con la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le minacce o i rischi cui europei e americani risponderebbero assieme avvalendosi dell'Alleanza atlantica hanno perciò un carattere "funzionale": vale a dire, si riconoscono per la funzione che esplicano indipendentemente dal loro rilievo o dalla loro localizzazione. Accanto a queste minacce e rischi a carattere funzionale, restano i rischi "regionali", che fanno cioè parte dell'ambiente prossimo e hanno un carattere prevalentemente socio-economico, culturale o politico.

Se il progetto del Nuovo Concetto Strategico e del rafforzamento attraverso di esso dell'Alleanza Atlantica andrà avanti, ci sarà una maggiore coesione fra le politiche europee e americane verso le aree extraeuropee, incluso il Mediterraneo, e perciò una più chiara divisione dei compiti fra un'Alleanza intenta a fronteggiare le minacce e i rischi funzionali nel Mediterraneo e altrove e un PEM inteso a cooperare nel quadro di una sicurezza regionale mediterranea e mediorientale intesa in un senso più lato.

In questo schematico sviluppo, l'UE avrebbe un suo posto e una sua influenza in relazione alla politica mediorientale accanto agli USA, ma nell'Alleanza, non nel PEM. Quest'ultimo rafforzerebbe la vocazione "civile" e socio-economica cui lo limita il contesto politico attuale. Le limitazioni di oggi, però, non sarebbero più giudicate tali dagli europei.

Se si introduce l'evoluzione euro-transatlantica che abbiamo appena descritto, la vocazione alla sicurezza in senso lato e "civile" del PEM che questo articolo sostiene ne risulta più che confermata, ma -si badi bene- innanzitutto nel senso che a tale vocazione il PEM verrebbe inchiodato anche nel lungo periodo, senza possibilità cioè di evolvere verso un accordo di sicurezza comprendente anche la dimensione militare. La vocazione sarebbe allora confermata in un senso che molti europei considererebbero riduttivo o inaccettabile. Basta leggere la versione della Carta presentata dalla Presidenza tedesca a Stoccarda per rendersi conto che i partner euro-mediterranei ritengono il PEM pienamente competente per le questioni globali che il Nuovo Concetto Strategico indica invece come competenza della NATO (il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, etc.). In quanto alle reazioni al Nuovo Concetto Strategico da parte dei partner non europei del PEM, esse si sono collegate all'intervento della NATO nel Kosovo (interpretato come prima attuazione di quel Concetto) e sono state estremamente negative, non solo fra gli arabi, ma anche in taluni ambienti turchi e israeliani.

Le scelte europee rispetto al Mediterraneo e al PEM nel più lungo andare saranno perciò difficili e divisive. Nel più breve periodo, tuttavia, la strada da perseguire riguarda lo sviluppo di un Partenariato euro-mediterraneo dedicato alla stabilità e alla sicurezza in senso lato. Questa scelta vale comunque la pena di essere perseguita, nel breve come nel meno breve periodo.