



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea

n. 33 - maggio 2011

Approfondimenti

A cura dell'Istituto Affari Internazionali

**I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma
della politica euro-mediterranea¹**

n. 33

maggio 2011

¹ Le informazioni contenute nel presente approfondimento sono aggiornate al 13 maggio 2011

SOMMARIO

Introduzione	pag. 1
1. Fattori politici, economici e sociali delle rivolte arabe	pag. 4
2. Verso una riforma delle politiche euro-mediterranee	pag. 10
3. Conclusioni	pag. 30

Introduzione

Gli eventi che hanno preso avvio nel dicembre 2010 in Tunisia hanno dato fuoco alle varie polveriere accumulate nei paesi arabi in decenni di autoritarismo politico, carente sviluppo economico e profondo disagio sociale.

All'estromissione del presidente Zine el-Abidine Ben Ali in Tunisia, nel quadro di tumulti di massa, ha fatto seguito, con modalità analoghe, quella del presidente egiziano Hosni Mubarak. I due regimi sono caduti essendo mancato l'appoggio delle forze armate, il che ha indebolito e vanificato l'intervento della polizia, dei servizi segreti e delle varie milizie. Da questi due paesi la rivolta si è propagata alla Libia. Qui però il regime non ha esitato a ricorrere alla violenza e ne è originata una guerra civile che si è rapidamente internazionalizzata sulla base della Risoluzione 1973/2011 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che ha autorizzato l'uso della forza armata a protezione dei civili.

Contemporaneamente, mentre in Algeria e Giordania le manifestazioni contro i regimi rimangono contenute e hanno dato luogo solo a ordinari interventi di polizia, in Yemen, in Bahrein e, da ultimo, in Siria, le proteste hanno assunto forme più insistenti, cui i regimi hanno risposto con una crescente e violenta repressione, causando numerose vittime.

In Yemen, le forze armate si sono divise e dalle manifestazioni popolari nelle città si potrebbe passare, come in Libia, ad una guerra civile. In Bahrein l'Arabia Saudita, in qualità di membro leader del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), è intervenuta in soccorso della vacillante monarchia sunnita, in difficoltà di fronte alle proteste della maggioranza sciita. In Siria, dove il regime del presidente Bashar al-Assad, il partito Baath, le milizie e le forze armate sono un solo e solido blocco, la repressione si allarga e ogni giorno diventa sempre più violenta.

Questi eventi hanno una portata internazionale, ma in questo rapporto ci limitiamo ad esaminarne e valutarne l'impatto sull'Unione Europea (UE) e i suoi membri.

Sin dalla sua origine, ma più impegnativamente dal 1995, con il lancio del Processo di Barcellona, l'UE ha sviluppato una complessa politica volta a incentivare le riforme politiche nei paesi arabi del Mediterraneo e a porre le basi, nel quadro di una cooperazione multiforme, per un loro sviluppo economico e sociale.

Tuttavia, questa politica non ha trovato, in particolare nel corso degli ultimi dieci anni, significative realizzazioni. L'originario obiettivo di dare sicurezza agli europei trasformando politicamente ed economicamente i partner mediterranei, richiedeva agli stati membri una coesione e una determinazione politica che invece si è andata negli anni affievolendo. La scelta che è stata compiuta nei fatti dall'Unione e dagli Stati europei è stata quella di privilegiare la stabilità degli interlocutori politici nella sponda Sud del Mediterraneo, a discapito della richiesta della promozione di riforme politiche. A spingere in tale direzione vi sono state indubbie ragioni oggettive, come la necessità, per gli Stati europei, di garantire la sicurezza dei propri approvvigionamenti energetici, che ha inevitabilmente spinto alla ricerca di un "dialogo" con interlocutori "scomodi", come l'Algeria per la Francia e la Libia per l'Italia. I problemi emersi o aggravatisi nel frattempo – soprattutto il terrorismo e l'incremento dell'immigrazione – hanno poi provocato una forte rinazionalizzazione delle prospettive di sicurezza degli stati membri dell'UE.

In questo quadro, i governi europei hanno accantonato le riforme – lasciando la Commissione da sola a fare quel che poteva – e sono passati a politiche di sostegno ai regimi autoritari mediterranei in cambio della cooperazione economica, di una loro collaborazione al contenimento dell'immigrazione e alla lotta al terrorismo.

La scelta di non attuare l'originaria politica mediterranea di promozione delle riforme a favore dell'appoggio alla stabilità dei regimi appare ora mostrare la sua fragilità di fronte agli sviluppi recenti in Nord Africa e nel Vicino Oriente.

E' vero, infatti, che si può ipotizzare che anche il perseguimento della "stabilità" e di una politica di interrelazioni con i regimi esistenti, insieme all'interdipendenza economica stretta con i paesi della sponda sud del Mediterraneo che ne è derivata, abbiano avuto un ruolo nello sviluppo economico e sociale che pure quei paesi hanno conosciuto negli scorsi anni, nonché nel rendere impossibile per alcuni di quei regimi il ricorso a politiche di aperta repressione: in altre parole un regime autoritario relativamente "più aperto" come quello egiziano non ha potuto attuare la repressione che un regime "meno aperto" come quello iraniano ha posto in essere dopo le elezioni del 2009. Le vicende egiziane di questo ultimo quinquennio apparirebbero confermare insomma la "legge di Tocqueville", vale a dire che il momento più pericoloso e di maggiore

instabilità per un regime è quello in cui viene tentata la strada delle riforme, percorso che timidamente, e per la verità più grazie allo stimolo degli USA che dell'Unione europea, l'Egitto aveva intrapreso a partire dal 2005. Tuttavia, tutto ciò considerato, l'impressione prevalente tra gli osservatori è che la comunità internazionale e l'Unione europea in particolare scontino nella fase apertasi all'inizio del 2011 l'eccessiva insistenza passata sulle esigenze di stabilità a scapito di quelle delle riforme.

È evidente la necessità di un profondo riesame, se non di una vera e propria riforma, delle politiche mediterranee europee. Su questa prospettiva è in corso un dibattito in tutta Europa. Il presente rapporto ha ad oggetto l'andamento e i possibili sviluppi di tale dibattito. La prima sezione (§ 1) esamina le cause degli eventi che stanno scuotendo il Mediterraneo. La seconda (§ 2) considera il quadro delle iniziative e dei progetti di riforma della politica mediterranea. La terza e ultima sezione fornisce alcune considerazioni conclusive (§ 3).

1. Fattori politici, economici e sociali delle rivolte arabe

I sommovimenti in corso nel mondo arabo affondano le radici sia nell'assetto politico e sociale sia nelle condizioni dell'economia.

Pure nell'estrema varietà delle forme e delle ideologie di riferimento (dal retaggio panarabista alle monarchie tradizionali, in alcune delle quali è pure presente una costituzione) i sistemi politici arabi si caratterizzano tutti per un grado maggiore o minore di autoritarismo.

I paesi petroliferi del Golfo hanno raggiunto un livello apprezzabile di sviluppo e, grazie alle risorse energetiche, riescono a offrire soddisfacenti condizioni socio-economiche ai loro sudditi. Nel Mediterraneo lo stesso vale in certa misura per la Libia – almeno fino alla recente crisi - ma non per l'Algeria – i due maggiori esportatori di idrocarburi dell'area.

Ovunque le condizioni sociali lasciano a desiderare, sebbene in misura di gran lunga maggiore nei paesi non petroliferi (nonché in Algeria). La disoccupazione giovanile (tabelle 1 e 2) e il disagio sociale sono problemi molto diffusi, che riguardano anche paesi ricchi di risorse, come l'Arabia Saudita. E' un fenomeno grave nel Vicino Oriente, ma ancora più grave in Nord Africa: deriva dagli effetti di una transizione demografica ritardata. Infatti, all'esplosione demografica e ai fenomeni di urbanizzazione degli anni Settanta (che, secondo alcuni studiosi, come Gilles Kepel, favorirono, con i conseguenti fenomeni di sradicamento e alienazione, l'affermazione del fondamentalismo islamico) ha fatto seguito un periodo di stabilizzazione dei tassi di fertilità (in tutta l'area del Nord Africa-Medio Oriente si è passati dal 6,5 per cento annuo del periodo 1975-1980 al 3,6 per cento del periodo 2000-2005, a fronte comunque di un tasso del 2,1 per cento a livello mondiale); si è così assistito alla riduzione del numero dei figli per famiglia e al crescente ricorso da parte delle donne a pratiche di contraccezione e controllo delle nascite: tutto questo testimonia di un processo contrastato di modernizzazione sociale in una popolazione comunque ancora molto giovane e a fronte di un tipo di sviluppo che genera pochi posti di lavoro.

Inoltre in molti paesi si registra un significativo livello di povertà. La precarietà delle condizioni sociali accresce la vulnerabilità di vasti ceti e di intere generazioni, in particolare le più giovani. Negli anni più recenti, anche a causa della crisi prima finanziaria e poi economica globale, molte famiglie si sono sempre più impoverite e le generazioni più giovani sono rimaste senza altra prospettiva che quella di emigrare.

Tabella 1 – Disoccupazione giovanile nel mondo arabo, 2005-06

PAESI	Tasso di disoccupazione giovanile (%)	Disoccupazione giovanile sulla disoccupazione totale (%)
Algeria	46,0	70,0
Egitto	26,0	60,0
Giordania	38,0	66,0
Libano	21,5	55,0
Libia	27,5	48,0
Marocco	16,0	35,5
Siria	20,0	57,0
Territori Palestinesi Occupati	33,0	35,0
Tunisia	27,0	65,0
Arabia Saudita	26,0	60,5
Bahrein	21,0	54,0
Emirati Arabi Uniti	6	47
Yemen	29,0	57,5
Mondo arabo	30,0	51,0
Mondo	14,5	48,0

Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), *Arab Human Rights Development Report*, <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.

La mancanza di lavoro e di prospettive economiche per i più giovani ha un ruolo importante, che vale la pena considerare in maggior dettaglio.

Più che ai tassi di disoccupazione che, a causa del basso tasso di attività, sono poco significativi, si deve guardare la rapporto tra occupati e popolazione: nei paesi arabi mediterranei (esclusa la Libia), su una popolazione totale di 180 milioni di persone, solo 50 milioni hanno un impiego, cioè meno del 30% della popolazione totale e meno del 45% della popolazione in età lavorativa. I salari sono molto bassi (in Egitto il salario medio è poco più di 100 euro al mese; in Siria poco meno di 150; e meno di 300 in Marocco e Algeria). La disoccupazione riguarda soprattutto i giovani e, fra i giovani, colpisce ancora di più i diplomati e laureati.

Questa situazione, se le cose non cambieranno, è destinata ad aggravarsi. La Commissione Europea calcola che nel 2020, cioè fra meno di dieci anni, per assorbire i giovani che si affacceranno sul mercato del lavoro, mantenendo il tasso attuale di disoccupazione, sarà necessario creare nella regione 15 milioni di posti di lavoro aggiuntivi, vale a dire fra il 30 e il 60% in più di quelli creati negli anni di alta crescita economica fra il 2002 e il 2007.²

² I dati qui esposti sono tratti da Commissione Europea, *Labour Market Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*, Occasional Papers, 2010. Si veda anche lo studio del prof. Ivan Martín, *Empleo y política de empleo en el Norte de África: de causas de las revueltas a claves de la transición*, Real Instituto Elcano, ARI 64/2011, 05/04/2011.

Tabella 2 - Tasso di disoccupazione nei paesi del Mediterraneo meridionale

Paese	Indicatori internazionali di sviluppo umano (1) (%)	The CIA World Fact Book (2) (%)
Algeria	13,8 (2007)	9,9 (stima 2010)
Egitto	8,7 (2008)	9,7 (stima 2010)
Giordania	12,7 (2008)	13,4 (stima 2010)
Libano	n.d.	n.d.
Libia	n.d.	30 (stima 2004)
Marocco	9,6 (2008)	9,8 (stima 2010)
Palestina	26,0 (2008)	16,5 (stima 2010)
Siria	2,3 (2000)	8,3 (stima 2010)
Tunisia	14,2 (2005)	14 (stima 2010)
Germania	7,5 (2008)	7,4 (stima 2010)
Italia	6,7 (2008)	8,4 (stima 2010)

(1) Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), <http://hdr.undp.org/en/countries>.

(2) Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>.

Ora, i rivolgimenti avvenuti in Tunisia ed Egitto e le rivolte in corso negli altri paesi arabi del Mediterraneo hanno in primo luogo obiettivi politici: abbattimento dei regimi autoritari al potere e instaurazione di regimi democratici. Non c'è dubbio tuttavia che le aspettative che riguardano la democrazia includono anche, quasi ovunque, lo sviluppo economico, la lotta alla corruzione (vedi tabella 3) e al controllo monopolistico delle risorse (interne ed esterne) da parte di classi dirigenti predatrici e cleptocratiche, e pertanto un miglioramento del sistema sociale. Gli eventi in corso nel Mediterraneo meridionale sono percepiti in Occidente prima

di tutto come rivoluzioni politiche (e democratiche). In realtà, non solo c'è anche una pesante componente economico-sociale ma, ove queste nuove democrazie si affermassero, ma non fossero in grado di migliorare la situazione economica e sociale, rischierebbero molto presto di essere travolte o di trasformarsi di nuovo in regimi oppressivi.

Il problema delle classi dirigenti che si affacciano ora al potere o che premono per accedervi è la sostenibilità: nessun nuovo regime può durare e rafforzarsi se le condizioni economiche e sociali non mutano.³

Anche sotto questo profilo, il ruolo dei paesi occidentali e delle organizzazioni economiche internazionali è centrale. C'è la necessità di procedere a riforme o revisioni delle politiche di cooperazione in atto, di cui gli eventi in corso hanno dimostrato l'inadeguatezza. Di questa necessità è consapevole l'Unione Europea, in quanto importante partner istituzionale dei paesi in questione. Cambiamenti politici ed economici sembrano ugualmente necessari e indissolubilmente legati.

Ma che cosa di nuovo e di diverso si propone di fare l'Europa?

³ La sostenibilità è stata esplicitamente richiamata dall'Alto Rappresentante dell'UE in vari interventi sul tema, in particolare vedi "Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton at the Senior Officials' meeting on Egypt and Tunisia, Brussels, 23 February 2011, A 069/11 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119459.pdf (dove parla di "sustainable stability"). Vedi inoltre gli argomenti svolti da Franco Zallio, "Reforming Economic Reforms: Europe and the Ongoing Transformation in Mediterranean Countries", German Marshall Fund of the United States and Istituto Paralleli, *Policy Brief*, Washington D.C., March 2011; Nathalie Tocci and Jean-Pierre Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post 1/11*, Istituto Affari Internazionali, IAIWP 1106, Roma, marzo 2011.

Tabella 3 – Indici di corruzione, 2008-09: Paesi del Mediterraneo meridionale, Germania e Italia

Paese	Indice di percezione della corruzione		Controllo della corruzione	
	2008	2009	2008	2009
	Transparency International (1) (valore compreso tra 0, molto corrotto, e 10, poco corrotto)		Indicatori di governance a livello mondiale Banca Mondiale (2) (valore compreso tra -2,5 e +2,5)	
Algeria	3,2	2,8	-0,44	-0,49
Egitto	2,8	2,8	-0,68	-0,41
Giordania	5,1	5,0	+0,45	+0,27
Libano	3,0	2,5	-0,86	-0,80
Libia	2,5	2,5	-0,80	-1,10
Marocco	3,5	3,3	-0,29	-0,23
Palestina	/	/	-1,13	-0,44
Siria	2,1	2,6	-1,09	-0,96
Tunisia	4,4	4,2	-0,04	+0,02
Germania	7,9	8,0	+1,73	+1,70
Italia	4,8	4,3	+0,22	+0,05

(1) Fonte: Transparency International, http://www.transparency.org/publications/annual_report.

(2) Fonte: Banca Mondiale, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

2. Verso una riforma delle politiche euro-mediterranee

I paesi europei membri dell'UE hanno discusso a varie riprese gli sviluppi in corso; dapprima quelli in Nord Africa e poi, a misura che il sommovimento si è allargato, quelli nel Vicino e in Medio Oriente (vedi Riquadro 1). Essi hanno deciso di riformulare e rafforzare la politica euro-mediterranea. In questa sezione discutiamo i punti salienti delle proposte di riforma avanzate.

Molto importante è stato il Consiglio Europeo Straordinario dell'11 marzo 2011, nel quale è stata discussa la "Comunicazione congiunta al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni" resa pubblica l'8 marzo dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicurezza, Lady Catherine Ashton. La Comunicazione contiene la proposta di "Un Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa con il Mediterraneo Meridionale", che il Consiglio Europeo Straordinario ha approvato. Essa sarà completata dalle proposte di aggiornamento e miglioramento della Politica Europeo di Vicinato (PEV) che il Commissario per l'Allargamento Stefan Füle renderà note in maggio. Il primo di questi documenti è attualmente all'esame anche del Parlamento italiano, e, in particolare, della III Commissione Affari esteri della Camera.

La proposta indica tre principali obiettivi: (a) trasformazione democratica e consolidamento delle istituzioni (*institution-building*); (b) un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili; (c) una crescita e uno sviluppo economico sostenibili ed equi (*inclusive*).

Questi obiettivi sono trasversali a quelli più specifici, che il documento richiama in dettaglio e che si possono così riassumere: (1) democrazia e istituzioni; (2) mobilità e immigrazione; (3) promozione dello sviluppo economico; (4) accelerazione dell'integrazione economica internazionale nel campo degli scambi commerciali e degli investimenti; (5) promozione della cooperazione in settori considerati cruciali; (6) aumento dell'assistenza finanziaria.

La proposta richiama anche le politiche ovvero gli approcci generali che l'UE intende privilegiare al fine di perseguire detti obiettivi: (a) un criterio di differenziazione fra partner; (b) un criterio di condizionalità basata sull'incentivazione, per cui a chi più farà più sarà dato ("*more for more*"); (c) l'estensione alla generalità dei partner del cosiddetto "statuto avanzato"

nelle relazioni bilaterali; (d) una PEV più efficace; (e) il rafforzamento del dialogo politico.

Infine, il documento ricorda alcuni parametri che, pur non dipendendo solo dall'UE, sono rilevanti per il successo del programma di lavoro che essa si appresta a perseguire: (a) progressi nel Processo di Pace in Medio Oriente; (b) progressi nell'integrazione regionale e sub-regionale; (c) riforma dell'Unione per il Mediterraneo (UpM).⁴

⁴ http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf#page=2<http://???>.

Riquadro 1 - Riunioni UE dedicate all'esame dell'evoluzione in Nord Africa e Medio Oriente – 31 gennaio-12 aprile 2011

31 gennaio 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni sulle crisi in Tunisia ed Egitto
4 febbraio 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo	Dichiarazione sull'Egitto e la Regione [mediterranea]
21 febbraio 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni sugli sviluppi nel vicinato meridionale (incluso Yemen e Bahrein)
11 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo Straordinario (preceduto il 10 marzo da un Consiglio straordinario Affari Esteri)	Dichiarazione (vicinato meridionale, Libia, immigrazioni)
21 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	- Libia - Egitto: Congelamento fondi
24-25 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo	Conclusioni sulla Libia e il vicinato meridionale (Libia, Egitto, Siria, Yemen, Bahrein, immigrazione)
11-12 aprile 2011 Lussemburgo	Consiglio Giustizia e Affari Interni	Conclusioni sulla gestione dell'immigrazione dal vicinato meridionale
12 aprile 2011 Lussemburgo	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni su Libia, Siria, Yemen e Bahrein

Esaminiamo qui di seguito alcuni aspetti che talvolta toccano dimensioni specifiche dei punti elencati nella proposta sopra illustrata e altre volte mettono più punti assieme:

2.1. Promozione della democrazia: (a) la condizionalità – Non si tratta certo di un nuovo obiettivo, aveva anzi in origine un posto centrale nella strategia Ue, poi è stato via via trascurato fino ad essere di fatto abbandonato. Ora, dopo il “risveglio arabo”, è tornato prioritario.

Nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) la condizionalità non è stata mai fortemente applicata e quindi i paesi arabi non hanno fatto se non riforme di facciata. I governi europei appaiono aver privilegiato da sempre una strategia di sostegno ai regimi autoritari della regione in cambio della loro collaborazione alla lotta al terrorismo e al contenimento dell'immigrazione e del radicalismo islamico, nonché della sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Tale tendenza si è rafforzata dopo l'11 settembre 2001. In altri termini, i governi nazionali appaiono aver praticamente abbandonato la promozione delle riforme politiche, lasciando la Commissione da sola nell'applicazione del programma di promozione delle riforme tramite la PEV. Vale la pena aggiungere che quest'ultima, per ciò che riguarda le riforme politiche e istituzionali, non ha prodotto che risultati assai limitati, poiché la Commissione ha dovuto fare i conti con una tacita coalizione di governi europei e sud-mediterranei intesa di fatto a preservare la stabilità invece che a fare le riforme.

Nel momento in cui i regimi autoritari della regione sono comincianti a cadere o ad essere messi in questione da grandi dimostrazioni di piazza, gli europei si sono trovati di fronte al dilemma se sostenere la stabilità assicurata dai regimi autoritari o scommettere sul carattere apparentemente democratico delle opposizioni emergenti.

Nonostante le forti esitazioni, con la Dichiarazione del Consiglio Europeo dell'11 marzo, che ha espresso appoggio alla rivoluzione tunisina e poi quello alla rivoluzione egiziana, l'UE ha dato un convinto sostegno diplomatico alle aspirazioni di apertura e democrazia che provengono dai paesi della regione. Così facendo, l'UE ha di fatto avanzato una severa, per quanto tacita, critica alla politica di stabilità favorita fin qui nelle relazioni con i regimi arabi autoritari, e segnalato pertanto l'intenzione di riprendere in mano la politica di promozione e assistenza alla democrazia. Per l'attuazione in concreto di questa politica la Commissione e il Consiglio si sono trovati d'accordo nel riproporre il principio della condizionalità, sottolineando l'esigenza di una sua più rigorosa applicazione.

La condizionalità è basata sull'incentivazione. Il criterio sarà perciò quello del *"more for more"*: chi più riformerà più avrà. La proposta congiunta Commissione-Consiglio individua nel regolare svolgimento di libere e corrette elezioni (verificabili cioè da osservatori stranieri) il biglietto d'entrata nel nuovo Partenariato per la Democrazia. Propone anche che la

realizzazione delle riforme sia valutata sulla base di un sistema di indicatori.

Tutto questo incontra un diffuso consenso. Gli analisti condividono il ricorso a una più intransigente condizionalità, anzi la ritengono fondamentale. I governi hanno approvato le proposte della Commissione e dell'Alto Rappresentante e quindi in principio sono d'accordo.

Tuttavia, la misura e la qualità di questo consenso sarà da verificare quando dal piano delle intenzioni e delle strategie sulla carta si passerà all'effettiva attuazione delle politiche. Il 30 marzo 2011 il ministro degli Esteri francese, Alain Juppé, ha dichiarato di fronte all'Assemblea nazionale di ritenere la condizionalità una "buona idea" ma di aver sostenuto nelle riunioni dell'UE che si dovrà trattare di una "condizionalità intelligente" e di aver quindi ottenuto nel Consiglio che la logica dell'incentivazione "non ignori l'ampiezza dei bisogni ai quali l'Unione Europea deve rispondere, in particolare in Tunisia ed Egitto".⁵

2.2. (b) i partner nei paesi arabi: governi, società civili, islamisti – L'obiettivo della promozione della democrazia è stato fin dagli anni Novanta fonte di dilemmi in presenza dell'emergere dei movimenti islamisti sulla scena politica, a cominciare dal Front Islamique du Salut (FIS) in Algeria. Già in quella occasione infatti si manifestò il dilemma su quale atteggiamento assumere quando lo svolgimento di libere elezioni rischi di provocare la prevalenza di forze di scarsa o nulla affidabilità democratica, dilemma poi riproposti nella regione con la vittoria di Hamas alle elezioni palestinesi del 2006. Sin da allora i governi europei hanno sviluppato la percezione di una contrapposizione strategica fra gli interessi fondamentali di sicurezza dell'Occidente e gli obiettivi dei movimenti islamisti emergenti. Di conseguenza, già prima dell'11 settembre 2001 e della più netta politica di cooperazione con i regimi arabi che ne è seguita, i paesi europei esitavano ad esercitare pressioni per l'attuazione di riforme politiche per il timore di indebolire quelli che vedevano come bastioni contro la minaccia islamista.

Questa percezione strategica negativa ha avuto due conseguenze. Innanzitutto, ha portato i governi europei non solo a sostenere i regimi

⁵ *Intervention d'Alain Juppé lors du débat à l'Assemblée nationale sur le thème: Europe et Méditerranée (Paris, 30 mars 2011)*, nel sito ufficiale del ministero degli Esteri francese.

autoritari ma, nell'ambito della concreta gestione della politica euro-mediterranea, ad accentuare il rapporto intergovernativo a scapito dei rapporti con le società civili e, più in generale, con gli attori privati, non solo nella dimensione politica e culturale ma anche – come vedremo – in quella economica. Lo stabilimento dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), un'organizzazione a carattere prettamente intergovernativo, in sostituzione del PEM, un'iniziativa gestita dalla Commissione Europea nel quadro di una concezione "comunitaria", ha rappresentato il culmine di questa tendenza.

In secondo luogo, avendo fatto di tutte le erbe un fascio in rapporto all'Islam politico, gli europei – governi e società civile – si sono trovati ad intrattenere rapporti solo con segmenti assai limitati delle società civili al di là del mare, rimanendo invece tagliati fuori dai rapporti con importanti attori di quella società, cioè i partiti, i sindacati e le associazioni di ispirazione islamista.

Mentre la proposta congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per il nuovo "Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa con il Mediterraneo Meridionale" non menziona in modo diretto l'errata preminenza dei rapporti intergovernativi, uno dei tre obiettivi prioritari che indica è quello di realizzare un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili e quindi di realizzare un rapporto più equilibrato verso i paesi partner. La proposta annuncia in proposito l'istituzione di una "Civil Society Neighbourhood Facility" (un fondo per la società civile nel quadro della PEV). Più in generale sottolinea che: "questa è un'area dove dovremmo cercare di massimizzare l'assistenza che gli stati membri possono offrire, su breve avviso, onde sviluppare una piattaforma per la società civile, i partiti politici, i sindacati e le associazioni. Ciò potrà essere fatto con i fondi dell'UE e il sostegno dei partiti politici, dei sindacati, delle fondazioni e delle ONG di settore appartenenti all'UE".

Mentre resta da vedere quale sarà il contenuto del Fondo per la società civile nel quadro della PEV, l'intenzione di mobilitare la società civile è tutt'altro che nuova. Perciò, la novità sta nella presa di coscienza della questione nel contesto dei cambiamenti in corso. Ciò potrebbe effettivamente coagulare la volontà politica che finora è mancata. Una novità è invece la nuova visione che sembra emergere in relazione alla questione degli islamisti.

Le rivolte in Tunisia ed Egitto non hanno avuto tra i protagonisti i movimenti e i partiti islamisti, essendo invece il risultato dell'azione di forze emergenti a carattere essenzialmente secolare. Di conseguenza, la percezione che sembra prevalere è che i regimi autoritari già estromessi e quelli che dovessero ancora cadere nel quadro del movimento di rivolta non sarebbero necessariamente sostituiti da regimi islamisti o, più precisamente, che questi partiti sarebbero rappresentati da minoranze parlamentari. Non è questa la sede per affrontare il tema, assai complesso, delle possibili evoluzioni dei movimenti islamisti nell'area del Nord Africa e del Medio Oriente: solo un'analisi delle diverse posizioni che stanno emergendo all'interno della fratellanza musulmana egiziana richiederebbe infatti molte pagine. Si può però riportare l'impressione che, pur tenendo conto di interpretazioni più prudenti sull'islamismo politico, come quella di Bernard Lewis, gli eventi dei primi tre mesi del 2011 in Nord Africa confermino l'ipotesi avanzata già da alcuni anni da studiosi come Olivier Roy e Gilles Kepel⁶ che i movimenti e partiti islamisti che agiscono attualmente nei diversi contesti nazionali abbiano obiettivi diversi e riconducibili nell'alveo di una dialettica democratica, rispetto a quelli del movimento fondamentalista che, nel corso dei quattro passati decenni, ha cercato di ripristinare la comunità transnazionale dei credenti sotto legge islamica, rimanendo però sostanzialmente isolate nello stesso mondo islamico.

In realtà, da un lato, si sta facendo strada un ripensamento della natura e degli obiettivi dei movimenti e partiti islamici e si considera accettabile per la sicurezza europea un loro ruolo nei governi dei paesi arabi mediterranei. Si ritiene quindi più saggio da parte dell'Europa e dell'Occidente riconoscere l'esistenza e il ruolo dell'islamismo non estremista e prepararsi a cercare dei compromessi con governi, presumibilmente democratici, che avranno degli obiettivi diversi da quelli occidentali in materia di relazioni internazionali e di sicurezza.

Così, ci si aspetta che, proprio perché più rappresentativi, i nuovi regimi arabi saranno, per esempio, più intransigenti in relazione al conflitto arabo-israeliano, più vicini alla Cina o al Brasile e meno in sintonia con la

⁶ Olivier Roy, *L'Islam mondialisé*, Éd. Du Seuil, 2009; Gilles Kepel, *Jihad : Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, 2001.

politica occidentale verso l'Iran. A fronte di questa aspettativa, si auspicano o si anticipano cambiamenti nella politica occidentale atti ad assicurare soluzioni reciprocamente convenienti piuttosto che nuovi scontri.

I governi mettono l'accento sul carattere positivo della trasformazione in atto ma si astengono dallo speculare in pubblico sulle conseguenze che ciò potrebbe avere in termini di politica internazionale e di sicurezza. Serpeggia in realtà una forte incertezza (come testimoniato dalle grandi difficoltà che i membri dell'UE hanno incontrato a definire una linea comune sulla Libia).

Mentre i governi UE appaiono possibilisti sulla transizione in Nord Africa, sembrano molto meno convinti delle conseguenze che potrebbe avere la destabilizzazione dei regimi secolari della Giordania o della Siria. Un maggiore distacco politico è invece caldeggiato dalla generalità degli analisti, che consigliano di non scegliersi gli interlocutori da soli; altresì, consigliano che i governi conducano politiche coerenti con le posizioni dichiarate o che adottino posizioni conformi alle politiche⁷ (per esempio, facendo seguito alla magnificazione della "primavera araba" con un'assistenza adeguata e non "risibile"⁸). In generale, si ritiene che una nuova politica euro-mediterranea, basata sul riconoscimento di nuovi partner (la società civile e non solo i governi; gli islamisti e non solo i liberali), debba coniugarsi con uno maggior spirito di compromesso piuttosto che essere basata su una pretesa di omologazione dei partner.

2.3. Sviluppo economico e integrazione internazionale – Le idee che la proposta congiunta avanza in tema di sviluppo economico e integrazione economica internazionale sono in gran parte la riproposizione di politiche facenti parte da lungo tempo della panoplia dell'Unione Europea. Il documento indica correttamente le cause del persistente sottosviluppo della regione, caratterizzata da "un'iniqua distribuzione del reddito

⁷ Timo Behr, "Europe and the Arab World: Towards a Principled Partnership", Center for Applied Policy Research-CAP, *Perspectives*, No. 2, Universität Munich, March 2011; Tocci and Cassarino, *op. cit.*; Christian-peter hanelt and Halmut Möller, "How the European Union can Support Change in North Africa", Bertelsmann Stiftung, *Spotlight Europe*, 2011/01 – February 2011.

⁸ "Risibile" è stata definita dal governo tunisino l'offerta messa in piedi dalla Commissione dopo l'estromissione di Ben Ali <http://www.euractiv.com/en/global-europe/tunisian-minister-ricules-eu-aid-effort-news-502285>.

(tabella 4), riforme economiche e sociali insufficienti, modesta creazione di posti di lavoro (tabella 1), deboli sistemi di istruzione e formazione professionale". Tuttavia, il documento dà solo l'indicazione di un sostegno alle piccole e medie imprese, che identifica come creatrici di posti di lavoro. Il documento accenna anche ad un miglioramento dell'offerta UE in tema di agricoltura e pesca e – nel quadro delle misure destinate a disciplinare e contenere l'immigrazione – alla formazione professionale. In tema di istruzione, si parla di scambi di studenti; ma non si parla di sostegno ai programmi di istruzione nazionale dei singoli paesi.

Nel documento ci sono approfondimenti e miglioramenti della strategia di sviluppo economico sin qui seguita. Manca invece il minimo accenno ad un possibile ripensamento di questa strategia. C'è una triade di problemi da affrontare: le riforme, il miglioramento della competitività nel quadro della globalizzazione e le aspirazioni socio-economiche delle popolazioni (un lavoro, un reddito, infrastrutture sociali). I regimi autoritari hanno privilegiato le prime due (quando l'hanno fatto) e hanno invece trascurato la terza, approfittando dell'assenza di vere elezioni. In questo l'UE li ha appoggiati, cioè ha appoggiato la loro stabilità non solo per motivi geopolitici ma anche perché omogenea a una politica economica che ha sacrificato le esigenze umane in nome della competitività e della globalizzazione. Questo approccio, senza sufficienti correttivi, si è tradotto in una distribuzione eccessivamente ineguale del reddito (tabella 5) e nell'accrescimento della vulnerabilità e della povertà, cioè delle cause che sono alla base delle attuali rivolte.

Tabella 4 - Disuguaglianza nella distribuzione del reddito nei paesi del Mediterraneo meridionale, Germania e Italia (coefficiente Gini)

Paese	UNDP, Indicatori internazionali di sviluppo umano (1)	CIA, The World Fact Book (2)
Algeria	n.d.	35,3 (1995)
Egitto	32,1 (2005)	34,3 (2001)
Giordania	37,7 (2006)	39,7 (2007)
Libano	n.d.	n.d.
Libia	n.d.	n.d.
Marocco	40,9 (2007)	40,9 (stima 2005)
Palestina	n.d.	n.d.
Siria	n.d.	n.d.
Tunisia	40,8 (2000)	40 (stima 2005)
Germania	28,3 (2000)	27 (2006)
Italia	36,0 (2000)	32 (2006)

(1) Maggiore è il valore, maggiore la disuguaglianza. Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), <http://hdr.undp.org/en/countries>.

(2) Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>.

Le difficoltà e gli insuccessi della politica economica dell'UE sono anche dovuti all'approccio eccessivamente intergovernativo delle iniziative euro-mediterranee. I fondi di sviluppo e di assistenza sono trasferiti in gran parte solo ai governi. Da una parte, questo metodo favorisce la corruzione (vedi tabella 3) ed è alla base dell'appropriazione delle risorse da parte della ristretta cerchia al potere e del capitalismo clientelare che si è installato nei paesi del Mediterraneo meridionale. Dall'altro, ha sottratto opportunità ai potenziali imprenditori dei paesi interessati e ha impedito che la classe media fosse irrobustita dall'affermazione di un ceto imprenditoriale accanto ai professionisti e agli impiegati del settore

statale.⁹ L'assenza o la debolezza di un settore privato indipendente è anche causa non secondaria dello scarso peso del settore delle esportazioni del Mediterraneo meridionale.¹⁰

Perciò, i nuovi programmi di sviluppo economico non potranno essere un semplice miglioramento di quelli intrapresi sin qui, con qualche marginale modifica. Dovranno invece dedicare una maggiore attenzione a due aspetti: la distribuzione del reddito e le esigenze dello sviluppo umano, da un lato; il ruolo del settore privato, dall'altro.

Un programma che tenga maggior conto delle esigenze di reddito e benessere delle popolazioni può essere realizzato in vari modi. Franco Zallio propone, ad esempio, di "sostenere gli obiettivi basilari delle riforme economiche del passato, riformulati in modo da porre maggiore attenzione al loro impatto sociale e assicurare loro maggiore trasparenza" Ciò implica, oltre all'appoggio alle piccole e medie imprese, politiche fiscali e salariale più attente agli impatti sociali e alla redistribuzione dei redditi, nonché adeguate riforme dei sistemi di benessere, della sanità e dell'istruzione.¹¹ Ivan Martín propone una riforma qualitativa, cioè che ai paesi del Mediterraneo si offra l'ingresso nello Spazio Economico Europeo.¹² Un'offerta del genere costituirebbe in effetti un salto di qualità e non una semplice riformulazione della politica euro-mediterranea. Essa darebbe ai paesi del Mediterraneo incentivi e strumenti simili a quelli che sono stati dati ai paesi candidati all'adesione e, quindi, metterebbe in pratica quel principio di "tutto fuorché le istituzioni" che fu enunciato da Romano Prodi nelle sue vesti di presidente della Commissione, ma che nel Mediterraneo non è stato mai attuato, a cominciare dall'attuazione della quarta libertà, quella di movimento delle persone.

⁹ Eberhard Kienle, "Political reform through economic reform? Southern Mediterranean States ten years after Barcelona", in Haizam Amirah Fernández and Richard Youngs (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Real Instituto Elcano and FRIDE, Madrid, 2005, pp. 23-34.

¹⁰ Sinan Ülgen, "Time to Overhaul the European Union's Role in North Africa", *Carnegie Europe, International Economic Bulletin*, January 27, 2011.

¹¹ Franco Zallio, *op. cit.*

¹² Ivan Martín, *op. cit.*

2.4. Immigrazione e mobilità – Il modo in cui è stata accolta l'ondata di immigranti e rifugiati provenienti dalla Tunisia dopo l'estromissione del vecchio regime e gli scontri cui questo sviluppo ha dato luogo nei rapporti fra gli stati membri del Trattato di Schengen testimoniano la difficoltà di gestire i flussi migratori generati dai sommovimenti politici nella sponda Sud del Mediterraneo.

Oggi l'UE assicura la mobilità dei cittadini extra-comunitari nell'area europea – mediante politiche relativamente generose di concessione di visti – a condizione che l'entrata sia legale e che gli stati di provenienza collaborino alle politiche europee volte a garantire una presenza solo legale di cittadini extracomunitari. Ai partner si richiede perciò di riammettere gli immigrati illegali e di sorvegliare adeguatamente le frontiere, e a questo fine viene attribuita loro assistenza finanziaria e tecnica nel quadro della PEV.¹³ Il concetto che l'UE tende ad applicare in questa materia mette più l'accento sullo scambio che inerisce al rapporto di partenariato che non sulla solidarietà. C'è un sostanzioso *"do ut des"* nelle azioni europee in fatto di immigrazione e mobilità e, considerati i rapporti di forza, c'è anche un forte elemento *"leonino"* negli accordi stipulati dall'UE. In questo senso, il principio del nuovo Partenariato Meridionale di *"more for more"* si adatta bene all'orientamento che l'UE segue in questo campo.

In effetti, tanto la proposta congiunta volta a proporre un nuovo Partenariato Meridionale quanto le reazioni e le raccomandazioni del Consiglio dell'UE, mentre si presentano come uno sforzo di innovazione, sembrano mirare a nulla più che ad una migliore esecuzione e perfezionamento delle politiche complessive di mobilità che l'UE pratica da tempo. Vanno in questo senso le varie proposte avanzate: la conclusione dei Partenariati di Mobilità; il rafforzamento della gestione dell'immigrazione nel quadro Schengen; il miglioramento delle procedure per il rilascio dei visti.¹⁴ Non a caso, le conclusioni e dichiarazioni del Consiglio Europeo straordinario dell'11 marzo e di quello ordinario del

¹³ Fra le opere recenti: Jörg Monar, "The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm", *The International Spectator*, Vol. 45, No.2, June 2010, pp. 23-39.

¹⁴ La questione dell'immigrazione e della mobilità nelle proposte per un nuovo Partenariato Meridionale è commentate estesamente in Tocci and Cassarino, *op. cit.*

24-25 marzo hanno fatto raccomandazioni specifiche solo in materia di immigrazione, invitando la Commissione a presentare prima del Consiglio Europeo del giugno 2011 proposte dettagliate sull'Approccio Globale all'Immigrazione, sul Partenariato sulla Mobilità e sul Piano per lo sviluppo delle capacità di gestione dei flussi di immigrazione e rifugiati nell'UE: tutte misure che l'UE stava preparando già prima delle rivolte arabe.

2.5 Assistenza finanziaria e finanziamento dello sviluppo – Negli ambienti politici, così come nell'opinione pubblica, si è discusso molto di come assicurare un maggior sostegno finanziario ai paesi arabi del Mediterraneo, in particolare a quelli già impegnati nella transizione verso un nuovo sistema politico più aperto e democratico. È diffusa la convinzione che occorra fare un significativo sforzo aggiuntivo, Tuttavia, la realtà è tutt'altro che incoraggiante: i fondi previsti nell'ambito dello *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI, lo strumento UE di assistenza finanziaria al vicinato) per il 2011-13 sono quelli già fissati nella Tabella 5 e difficilmente potranno essere aumentati o modificati. Maggiori possibilità esistono nel campo del finanziamento bancario di infrastrutture e iniziative private.

Tabella 5 - Allocazioni indicative ai paesi del Mediterraneo meridionale da parte dello strumento finanziario di vicinato dell'UE, ENPI, 2011- 2013

Paese	ENPI 2011-2013 allocazioni indicative (in milioni di €)	Aumento rispetto al periodo 2007-2010 (%)
Algeria	172	4,2
Egitto	449,29	5,4
Giordania	223	12,2
Libano	150	7
Libia	/	/
Marocco	580,5	15,9
Palestina	352,8	9,7
Siria	129	32,3
Tunisia	240	6,6

Fonte: Commissione Europea, http://www.enpi-info.eu/main.php?id=88&id_type=3.

Nel documento presentato l'11 marzo 2011, l'UE sottolinea soprattutto le possibilità che esistono nel campo del finanziamento attraverso i meccanismi esistenti. Innanzitutto, esorta gli stati membri alla "ricostituzione" (*replenishment*) della *Neighbourhood Investment Facility* (NIF), che elargisce agli interessati piccoli fondi che consentono poi alla FEMIP (lo sportello euro-mediterraneo della Banca Europea degli Investimenti, BEI) di concedere prestiti.¹⁵ La Commissione calcola che nel 2007-10 il moltiplicatore dei fondi concessi dal NIF è stato pari a 17. Si tratta quindi di uno strumento importante.

In secondo luogo, il documento raccomanda al Consiglio di approvare lo stanziamento di un miliardo di euro proposto recentemente dal

¹⁵ FEMIP è l'acronimo di *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, e cioè "meccanismo euro-mediterraneo di investimento e partenariato".

Parlamento Europeo, onde consentire alla BEI di effettuare prestiti per sei miliardi nei prossimi anni.

In terzo luogo, raccomanda al Consiglio di approvare l'utilizzo da parte della BEI dei fondi di rotazione che si sono resi disponibili a conclusione di precedenti operazioni, per un ammontare calcolato a circa 200 milioni di euro entro il 2013

In quarto luogo, informa che la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), finora attiva solo nei confronti dei paesi europei dell'Est, si appresta a modificare il suo statuto per concedere un miliardo di prestiti al settore privato del Marocco e dell'Egitto.

Gli interventi della FEMIP/BEI e della BERS sono quelli che mettono effettivamente a disposizione risorse aggiuntive. L'inizio dell'attività della BERS nel Mediterraneo è un passo importante. Per molti anni si è discusso della necessità di creare in ambito mediterraneo una banca come la BERS, una banca mediterranea dello Sviluppo, votata a investire nel finanziamento del settore privato, senza mai trovare un accordo. L'estensione delle attività BERS alla regione va nella direzione giusta, considerato quanto detto nella sezione 3.3 a proposito della necessità di rivolgere le operazioni di finanziamento allo sviluppo più ai privati che ai governi.

Ciò detto, la disponibilità ha un carattere aggiuntivo limitato ed è giudicata del tutto inadeguata ai bisogni dei paesi in questione. Inoltre, riemerge la vecchia polemica sull'equilibrio fra Mediterraneo ed Est Europa nell'assegnazione dei fondi.

In merito all'adeguatezza dei mezzi, nella riunione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (ENPA), che si è svolta a Roma il 7 marzo 2011, la proposta del ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, di un "Piano Marshall per il Mediterraneo" ha riscosso consenso. Il presidente del gruppo socialdemocratico del parlamento Europeo ha osservato, tuttavia, che non sembra affatto sicuro che gli europei siano in grado di attuare uno sforzo del genere.¹⁶ D'altra parte, nel dibattito in corso non è sempre chiaro se ci si riferisce alla Tunisia e all'Egitto solamente, cioè ai paesi per ora effettivamente in transizione, o a un piano

¹⁶ Bollettino Quotidiano Europa, 11 marzo 2011.

regionale riguardante l'eventuali ulteriori transizioni. Su Tunisia ed Egitto, il 22 marzo si è riunita su iniziativa dell'UE a Bruxelles una conferenza dei donatori. Nel complesso, c'è molto fervore, ma oggettivamente poca disponibilità. Inoltre, la prospettiva politica non è ancora chiara e quindi non è neppure chiaro quale sia l'entità del problema, se cioè riguardi pochi paesi o l'intera regione.

Il fervore di cui sopra preoccupa i paesi del vicinato est-europeo (e degli stati membri interessati più a questi ultimi che a quelli del Mediterraneo), che temono che le risorse disponibili, in particolare quelle dell'ENPI, siano ridistribuite a loro detrimento. Attualmente, le risorse che vanno all'insieme del Vicinato ammontano a 10 euro pro capite per anno, di cui 13,9 al vicinato mediterraneo e 6,9 a quello orientale.¹⁷ Tuttavia, se si elimina dal conto il flusso anormalmente alto che va verso i Territori Palestinesi Occupati, le assegnazioni risultano sostanzialmente equilibrate. Nondimeno, il dibattito che si è levato come conseguenza degli eventi in Nord Africa suscita timori e riserve all'Est. Recentemente il ministro degli esteri ungherese, Janos Martoniy, ha ritenuto di mettere in chiaro che qualsiasi sforzo per il Mediterraneo non dovrà avvenire a spese dell'Est europeo.¹⁸ In conclusione, se davvero si dovrà fare un significativo sforzo aggiuntivo per il Mediterraneo, si possono prevedere non trascurabili difficoltà politiche all'interno dell'UE nel reperire i mezzi finanziari disponibili.

Un problema particolare si pone in relazione al finanziamento dei progetti dell'Unione per il Mediterraneo. Sin dalla sua fondazione, il finanziamento dell'UpM e dei suoi progetti è apparso problematico e si è manifestata una tendenza, incoraggiata dalla Francia, a ritenere che almeno parte dei fondi dovrebbero provenire dall'UE. Questa tendenza è confermata da quanto ha affermato il ministro Juppé nel citato discorso all'Assemblea Nazionale: "almeno tre quarti del fondo a disposizione dei programmi di cooperazione regionale dello Strumento Europeo di

¹⁷ Tocci and Cassarino, *op. cit.*; Elina Villup, "Supporting Democratic Transitions South and East: Sometimes better is more", CIDOB, *Opinión Europa*, No. 106, febbraio 2011.

¹⁸ Bollettino Quotidiano Europa, 22 febbraio 2011. Le percezioni e le politiche dei paesi dell'Europa orientale inclusi nell'UE e della Germania verso il Mediterraneo sono state recentemente esaminate da Tobias Schumacher, "Germany and Central and Eastern European Countries: Laggards or Veto-Players?", *Mediterranean Politics*, Vol. 16, No. 1, pp. 79-98.

Vicinato e Partenariato [ENPI] siano consacrati al finanziamento dei progetti dell'Unione per il Mediterraneo". Non è una richiesta esosa, considerato che tali fondi regionali sono molto limitati. Tuttavia, mette in luce un rischio – segnalato da Behr¹⁹ - che, a fronte di un universale riconoscimento della necessità di reperire fondi aggiuntivi, le risorse restino le stesse e si moltiplichino invece i canali attraverso cui sono distribuite. Le difficoltà a trovare fondi aggiuntivi nell'ambito del programma UE potrebbero al contrario essere superate proprio reperendo nuovi fondi per i progetti dell'Unione per il Mediterraneo.

2.6. Il quadro istituzionale e i grandi progetti regionali – La politica euro-mediterranea lanciata nel 1995 con il Processo di Barcellona aveva uno dei suoi punti di forza nella costituzione di un quadro istituzionale multilaterale condiviso fra le parti. Nel 2008 questo quadro è stato smantellato per far posto alla Unione per il Mediterraneo. L'UpM non è però decollata.²⁰

Nelle sue proposte il documento congiunto Commissione-Alto Rappresentante si limita a chiederne la riforma, accennando all'opportunità che l'UpM si concentri sui grandi progetti tecnico-economici che le sono stati assegnati (vedi Riquadro 2) e funzioni da catalizzatore delle risorse che il sistema internazionale potrebbe mettere a disposizione. Accenna anche all'opportunità che contribuisca alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano senza che però ciò interferisca con il programma di realizzazione dei progetti, cioè si limita un po' futilmente ad esprimere l'auspicio che le cose vadano meglio di come sono andate finora.

¹⁹ Behr, *op. cit.*

²⁰ Cfr. Roberto Aliboni e Silvia Colombo (a cura di), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporti, Camera dei Deputati, giugno 2010; cfr. anche Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati no. 85, Senato della Repubblica, gennaio 2008.

Riquadro 2 - Unione per il Mediterraneo

L'Unione per il Mediterraneo (UpM) è stata formalmente istituita a Parigi il 13 luglio 2008 da un vertice di capi di stato e di governo comprendente i membri dell'UE e la Commissione Europea, i paesi già membri del PEM (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese) e un gruppo di nuovi membri (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco), per un totale di 44 membri. La Lega Araba ha il ruolo di osservatore.

Dopo la conferenza dei ministri degli Esteri del 3-4 novembre 2008 a Marsiglia, che ha definito alcuni aspetti operativi, la crisi scatenata dalle operazioni militari israeliane nella striscia di Gaza nel dicembre 2008 ha causato la sospensione delle attività. Solo all'inizio del 2010 le parti hanno acconsentito a una ripresa del percorso istituzionale che ha portato alla nomina del Segretario Generale, il giordano Ahmed Masadeh, e alla proclamazione dello statuto del Segretariato che ha sede a Barcellona.

Tuttavia, alla scadenza del biennio convenuto, la conferenza dei capi di stato e di governo è stata rinviata due volte e, ad oggi, ancora non si è tenuta. I due co-presidenti sono quindi scaduti e necessitano di essere rinnovati. All'inizio del 2011, il Segretario Generale si è dimesso.

La struttura istituzionale dell'UpM prevede una co-presidenza UE e non-UE della durata di due anni. I due primi co-presidenti sono stati il presidente egiziano Hosni Mubarak e quello francese Nicolas Sarkozy. Le attività sono promosse ed eseguite da un segretariato composto da un Segretario Generale e da sei Segretari aggiunti (assegnati ad Autorità Nazionale Palestinese, Grecia, Israele, Italia, Malta e Turchia). La struttura prevede, inoltre, una conferenza al vertice dei capi di stato e di governo ogni due anni, una conferenza dei ministri degli Esteri ogni anno e una conferenza permanente di Alti Funzionari. Un Comitato permanente congiunto di rappresentanti nazionali siede a Bruxelles e ha il compito di preparare il lavoro degli Alti Funzionari.

L'UpM ha approvato un programma di lavoro incentrato su sei grandi progetti:

- la lotta contro l'inquinamento del mar Mediterraneo;
- il potenziamento dei trasporti marittimi e terrestri nella regione;
- la creazione di un programma di protezione civile;
- le energie alternative;
- l'istruzione superiore e la ricerca (*Euro-Mediterranean University, EMUNI*);
- la *Mediterranean Business Development Initiative, MBDI* (riguardante le piccole e medie imprese)

Il Segretario Italiano aggiunto è Lino Cardarelli, che ha la delega al finanziamento dei progetti ed è responsabile dell'organizzazione, del reperimento delle risorse finanziarie, dello sviluppo e della crescita dei Paesi dell'area mediterranea e dello sviluppo e integrazione delle piccole e medie imprese.

Il governo francese, che ha promosso l'UpM, ha fatto proposte più dettagliate, prima in un documento inviato all'Alto Rappresentante dell'UE il 16 febbraio 2011 di concerto con Cipro, Grecia, Malta, Slovenia e Spagna, e più recentemente nel già citato discorso tenuto dal ministro degli Esteri Juppé all'Assemblea Nazionale il 30 marzo 2011. Mentre nel documento all'Alto Rappresentante il governo francese parla solo della necessità che l'UpM si concentri sui grandi progetti, il ministro Juppé ne tenta un rilancio più comprensivo in termini, tuttavia, molto generici.

Juppé parla nel suo intervento come se l'UpM non abbia che da reintegrare i suoi organi (la co-presidenza e il segretariato) e riprendere la sua strada come se nulla fosse accaduto. In realtà, in Europa ci si chiede se non sia necessaria una riforma più vasta e si tende piuttosto a considerare l'UpM come un'iniziativa da accantonare perchè non si riesce ad afferrarne la ragion d'essere: l'UpM è stato finora un insuccesso politico e gli stessi progetti che vi sono previsti non sono mai decollati.; progetti che del resto non hanno precisamente bisogno dell'UpM per essere realizzati.

Su questo sfondo nessuno si pronuncia. I rappresentanti degli stati membri, riuniti a Bruxelles il 16 marzo 2011, non hanno portato nessuna idea dalle rispettive capitali. Soprattutto, ci si aspetta un pronunciamento dell'Alto Rappresentante dell'UE, la quale ha sul tavolo tre opzioni già formulate dai suoi servizi: staccare completamente l'UpM dall'UE e farne una entità totalmente autonoma; integrarla completamente nell'UE; mantenere una soluzione ibrida come quella attuale. La Ashton, tuttavia, non decide, sebbene la decisione sia rilevante non solo in sé ma anche per il chiarimento che potrebbe apportare in relazione alle complessità delle presidenze dell'UE e dell'UpM.

D'altra parte, il dibattito in Europa, mentre è molto attento alla riformulazione delle politiche dell'UE, al rafforzamento della PEV, agli "statuti avanzati", etc. (come ben si riflette nel discorso dedicato alla questione del Mediterraneo dal vice-primo ministro britannico, Nick Clegg, a Bruxelles il 2 marzo 2011)²¹, non sembra per nulla interessato all'UpM. Probabilmente il motivo principale è che tutti sono soddisfatti con lo schema bilaterale in atto e nessuno è pronto a lavorare per porre in

²¹ Building Open Societies: Transforming Europe's partnership with North Africa, nella sezione "speeches" del sito ufficiale del British Foreign & Commonwealth Office.

essere una “*governance*” multilaterale. Per realizzare l’obiettivo di una *governance* multilaterale dell’area, occorrerà vedere che cosa accadrà del conflitto arabo-israeliano e cosa ne sarà delle trasformazioni in atto nei paesi arabi. Altrimenti si rischia un fallimento simile a quello del Partenariato Euro-Mediterraneo.

3. Conclusioni

Gli stati membri dell'UE concordano sulla necessità di appoggiare senza esitazioni la trasformazione politica che si è andata profilando nel Nord Africa e nel Vicino Oriente, in particolare le transizioni che sono pacificamente iniziate in Tunisia e in Egitto.

Le proposte considerate in sede UE e il dibattito in corso negli stati membri tendono però più a una riforma migliorativa e a un aggiornamento della politica seguita fin qui dall'Unione – essenzialmente la Politica di Vicinato – che a una vera e propria revisione strategica. L'approccio europeo alla "primavera araba" si è basato su un forte auspicio di cambiamento, ma le proposte in discussione riflettono perlopiù gli interessi nazionali e sono condizionate dalle limitate risorse materiali che oggi i paesi UE possono investire. Mirano perciò più a una riformulazione che a una riforma strutturale della politica euro-mediterranea.

Mentre la maggioranza delle proposte si muove nella logica esistente, anche se con l'intenzione di darle maggiore sostanza, alcune di esse, se attuate, potrebbero avere un valore innovativo: (a) l'applicazione con maggior rigore e coerenza della condizionalità; (b) il sostegno, in via preferenziale, al settore privato dell'economia; (c) una minore interferenza con gli orientamenti politici e religiosi che – a mezzo di libere elezioni – emergeranno nei paesi della regione.

Alcuni di questi criteri sono direttamente contemplati nelle proposte della Commissione e dell'Alto Rappresentante, come la condizionalità e l'apertura al settore privato; altri, come una maggiore neutralità nei confronti dell'ascesa dei partiti islamisti (che certamente si verificherà a seguito delle elezioni), sono per ora più parte del dibattito che precisi orientamenti.

Altre scelte, in particolare quelle relative alla mobilità e all'immigrazione, rivelano un forte conservatorismo. Sembra prevalere l'intento di cogliere l'occasione dello scossone provocato dalle crisi in corso per rafforzare le misure volte al contenimento dei flussi migratori. È più facile che gli stati membri si convincano ad allentare i cordoni della borsa per l'assistenza agli stati in transizione che ad aprire le porte dei loro territori agli emigranti.

Mentre nessuno ha dubbi sulla validità della PEV, non è chiaro che cosa ne sarà dell'UpM. L'ipotesi di farne un'organizzazione realmente e

completamente staccata dall'UE nasce dalla constatazione del fallimento del pilastro politico dell'UpM – collaborazione politica e di sicurezza – e dell'intralcio che esso ha rappresentato per gli altri pilastri (economico e culturale) della politica euro-mediterranea. Il Regno Unito ha già fatto sapere di desiderare un'UpM staccata dall'UE, intenta a cercare sul mercato internazionale, piuttosto che attingere dall'UE, i mezzi necessari alla realizzazione dei suoi grandi progetti regionali. La Francia continua a sostenere il rilancio dell'UpM, ma non è ancora chiaro quale sia il suo progetto. Altri paesi, compresi l'Italia e la Spagna, non si sono ancora pronunciati, quanto meno non pubblicamente.

In realtà, la dimensione politica della cooperazione mediterranea rimane importante. La visione britannica tende a mettere ai margini l'UE e a lasciare più spazio alla politica estera e di sicurezza degli stati nazionali. Secondo Londra, mentre l'UE dovrebbe fornire assistenza e sviluppo, gli stati dovrebbero farsi carico dei rapporti politici – dalle crisi come quella della Libia al futuro decorso del conflitto arabo-israeliano. Questa tendenza andrebbe contrastata: sarebbe auspicabile dare un profilo più alto all'UE, accanto gli stati nazionali. Ma per fare questo occorre rafforzare la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Lo spettacolo di divisione e confusione che gli europei hanno mostrato nella crisi libica, non appena gli Usa hanno cessato di fare da “federatore”, dimostra che hanno serie difficoltà a gestire la crisi, sebbene non sia di prima grandezza dal punto di vista strategico e riguardi il “cortile di casa”. Cosa faranno se si verificasse un'ulteriore escalation della crisi in Siria? Manderanno aiuti umanitari tramite l'UE, ma poi?

Infine, si deve rilevare che, sia in sede UE che nell'ambito nazionale, si parla molto poco dei nuovi, importanti attori presenti nell'area mediterranea, come la Cina, l'India e i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo. L'UE sembra ripiegata su se stessa, mentre i nuovi attori mediterranei potrebbero contribuire a sostenere la trasformazione in Nord Africa e Medio Oriente.

Analogamente, nessuno prende in considerazione un altro problema fondamentale: è sempre meno giustificabile che l'area mediterranea, come *target* della politica europea, venga trattata separatamente dalle altre aree, in particolare quelle adiacenti. Negli ultimi venti anni molte cose sono cambiate e il Mediterraneo risulta sempre meno separabile dal Medio Oriente, come dimostra la presenza dell'Iran nel Vicino Oriente e il contributo del Qatar, degli Emirati Arabi Uniti e del Kuwait all'attuazione

della Risoluzione 1973 dell'Onu sulla Libia. La politica euro-mediterranea non va solo rinnovata, ma anche collegata con l'azione in Medio Oriente, nonché forse anche con quella nel Sahel e nel Corno d'Africa.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 20 Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace (CeSPI – settembre 2010)
- n. 21 Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica (ISPI – ottobre 2010)
- n. 22 Corno d’Africa (CeSI – ottobre 2010)
- n. 23 La questione curda (CeSI – ottobre 2010)
- n. 24 Il confronto internazionale nell’Artico (ISPI – ottobre 2010)
- n. 25 Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità (CeSPI – ottobre 2010)
- n. 26 La crisi in Kirghizistan e le conseguenze per la stabilità regionale (ISPI – novembre 2010)
- n. 27 La riforma della *governance* economica europea (ISPI – aprile 2011)
- n. 28 Le assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan (ARGO – maggio 2011)
- n. 29 L’emergenza umanitaria al confine tra Tunisia e Libia (CeSI – maggio 2011)
- n. 30 La crisi dei Grandi Laghi (CeSI – maggio 2011)
- n. 31 Cambiamento climatico. Il quadro dell’azione internazionale (CeSPI – maggio 2011)
- n. 32 Cyber-security: Europa e Italia (CeSPI – maggio 2011)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all’Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it