

STORIA ECONOMICA

ANNO XXI (2018) - n. 1



Edizioni Scientifiche Italiane

Direttore responsabile: LUIGI DE MATTEO
Comitato di Direzione: LUIGI DE MATTEO, ALBERTO GUENZI,
PAOLO PECORARI

La Rivista, fondata da Luigi De Rosa nel 1998, si propone di favorire la diffusione e la crescita della Storia economica e di valorizzarne, rendendolo più visibile, l'apporto al più generale campo degli studi storici ed economici. Di qui, pur nella varietà di approcci e di orientamenti culturali di chi l'ha costituita e vi contribuisce, la sua aspirazione a collocarsi nel solco della più solida tradizione storiografica della disciplina senza rinunciare ad allargarne gli orizzonti metodologici e tematici.

Comitato scientifico: Frediano Bof (Università di Udine); Giorgio Borelli (Università di Verona); Andrea Cafarelli (Università di Udine); Aldo Carera (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); Giovanni Ceccarelli (Università di Parma); Daniela Ciccolella (CNR-Issm); Alida Clemente (Università di Foggia); Francesco Dandolo (Università Federico II di Napoli); Francesco D'Esposito (Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara); Marco Doria (Università di Genova); Giovanni Farese (Università Europea di Roma); Giulio Fenicia (Università di Bari); Luciana Frangioni (Università del Molise); Paolo Frascani (Università L'Orientale di Napoli); Maurizio Gangemi (Università di Bari); Andrea Giuntini (Università di Modena e Reggio Emilia); Amedeo Lepore (Seconda Università di Napoli); Germano Maifreda (Università di Milano); Daniela Manetti (Università di Pisa); Paola Massa (Università di Genova); Giampiero Nigro (Università di Firenze); Nicola Ostuni (Università Magna Græcia di Catanzaro); Paola Pierucci (Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara); Gianluca Podestà (Università di Parma); Mario Rizzo (Università di Pavia); Gaetano Sabatini (Università di Roma Tre); Giovanni Vigo (Università di Pavia).

Storia economica effettua il referaggio anonimo e indipendente.

Direzione e redazione: Prof. Luigi De Matteo, vico S. Maria Apparente, 44, 80132 Napoli; Università di Napoli "L'Orientale", Dipartimento di Scienze Sociali, Largo San Giovanni Maggiore, 30, 80134 Napoli – Tel. 081/6909483; *e-mail:* dematteo@unior.it

Gli articoli, le ricerche, le rassegne, le recensioni, e tutti gli altri scritti, se firmati, esprimono esclusivamente l'opinione degli autori.

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80121 Napoli – tel. 081/7645443 pbx e fax 081/7646477 – Internet: www.edizioniesi.it; *e-mail:* periodici@edizioniesi.it

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 4970 del 23 giugno 1998.

Responsabile: Luigi De Matteo.

Copyright by Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli.

Periodico esonerato da B.A.M. art. 4, 1° comma, n. 6, d.P.R. 627 del 6 ottobre 1978

SOMMARIO

ANNO XXI (2018) - n. 1

TRA ECONOMIA E POLITICA:
GLI SCAMBI TRA IL NORD E IL SUD DEL MEDITERRANEO
IN UNA PROSPETTIVA STORICA
a cura di Alida Clemente e Giuseppe Moricola

<i>Premessa</i> di Alida Clemente e Giuseppe Moricola	p.	7
ALIDA CLEMENTE, <i>Da Tripoli a Messina. Spazi contesi nel Mediterraneo settecentesco, tra complementarità macroeconomiche e gelosia del commercio</i>	»	11
GIUSEPPE MORICOLA, <i>Tra politica e affari: la comunità italiana in Egitto tra '800 e '900</i>	»	35
GIAMPAOLO CONTE, <i>Riforme e debito pubblico nel Mediterraneo Orientale: un'analisi sui rapporti tra Europa e Impero ottomano nel XIX secolo</i>	»	57
ALESSANDRO ALBANESE GINAMMI, <i>Alle origini del processo di integrazione della Turchia nella Comunità Economica Europea: l'Accordo di Ankara (1957-1963)</i>	»	79
PAOLO WULZER, <i>La politica mediterranea della CEE/UE: questioni storiografiche e problemi interpretativi</i>	»	115

ARTICOLI E RICERCHE

LUCIANO MAFFI, <i>Il settore primario in provincia di Pavia negli anni Cinquanta</i>	»	157
FRANCESCO DANDOLO, <i>Aldo Moro e la questione meridionale</i>	»	205

SOMMARIO

RECENSIONI E SCHEDE

- DAVIDE BALESTRA, *Gli Imperiali di Francavilla. Ascesa di una famiglia genovese in età moderna*, Edipuglia, Bari 2017 (F. Scribante) » 231
- La crescita economica dell'occidente medievale. Un problema storico non ancora esaurito*, Atti del XXV convegno del Centro Italiano di Studi di Storia e d'Arte, Pistoia, 14-17 maggio 2017, Viella, Roma 2017 (M.P. Zanoboni) » 233
- Ser Matteo di Biliotto notaio. Imbreviature, II registro (anni 1300-1314)*, a cura di Manila Soffici, SISMEL-Edizioni del Galluzzo, Firenze 2016 (M.P. Zanoboni) » 235
- PAOLO PECORARI, *Carteggio Giuseppe Toniolo - Luigi Luzzatti 1869-1918*, Biblioteca Apostolica Vaticana, Città del Vaticano 2017 (G. Zalin) » 237
- FRANCESCO DANDOLO, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, il Mulino, Bologna 2017 (F. Scribante) » 244

LA POLITICA MEDITERRANEA DELLA CEE/UE:
QUESTIONI STORIOGRAFICHE
E PROBLEMI INTERPRETATIVI

L'articolo si propone di analizzare gli elementi di continuità e di discontinuità che hanno contraddistinto l'evoluzione della politica mediterranea elaborata prima dalla Comunità Europea, negli anni della guerra fredda, e successivamente dall'Unione Europea, nel periodo successivo alla fine del sistema bipolare. In particolare, il contributo cerca di evidenziare i fattori che hanno favorito lo sviluppo della 'dimensione' mediterranea dell'integrazione europea, i caratteri fondamentali assunti dall'azione europea nel Mediterraneo, legata sia a problemi di sicurezza che di sviluppo economico, e i limiti e le carenze che hanno contrassegnato lo sviluppo dei rapporti tra CEE/UE e paesi della sponda Sud.

Europa, Mediterraneo, sistema internazionale, sicurezza, sviluppo

This article aims at assessing continuity and change in the evolution of the EC-EU's Mediterranean Policy, from the Cold War to the post-bipolar system. In particular, three research questions are addressed in the contribution. Firstly, the analysis of the factors which played a crucial role in fostering, or in obstructing, the development of a Mediterranean 'dimension' of the European integration process. Secondly, the study of the pivotal features of the EC-EU's Mediterranean policy, linked both to security concerns and economic issues. Thirdly, the evaluation of the limits and shortcomings which constantly marked the European foreign policy towards the Mediterranean region.

Europe, Mediterranean, International System, Security, Development

1. *Introduzione*

Come messo in evidenza dalla più recente storiografia sull'integrazione europea, i legami storici, geografici, economici, culturali e geopolitici tra l'Europa e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo hanno tradizionalmente rappresentato un fattore di estrema impor-

tanza nel processo di integrazione continentale, sin dalle sue origini. Le crisi, i mutamenti e le fratture che hanno investito la regione fin dal secondo dopoguerra, come la decolonizzazione, il conflitto arabo-israeliano-palestinese, la competizione Est-Ovest, le convergenze e le divergenze transatlantiche, l'emergere della questione energetica e, più recentemente, il problema dei flussi migratori e la minaccia del terrorismo, hanno spesso influito in maniera determinante sugli sviluppi della costruzione comunitaria. Contemporaneamente, le sfide provenienti dal Mediterraneo hanno imposto alla Comunità Economica Europea (CEE) prima, e all'Unione Europea (UE) dopo, l'elaborazione di una risposta comune, prima sul terreno economico-commerciale e poi su quello politico-strategico, in grado di fronteggiare gli squilibri di un'area strategicamente vitale per l'Europa.

Alla luce di tali premesse, questo articolo si propone di analizzare gli elementi di continuità e di discontinuità che hanno contraddistinto l'evoluzione della politica mediterranea elaborata prima dalla Comunità Europea e successivamente dall'Unione Europea, dalla firma dei Trattati di Roma istitutivi della CEE nel 1957 fino ai più recenti sviluppi che hanno contraddistinto i complessi rapporti tra UE e mondo mediterraneo. In considerazione dell'ampiezza cronologica del periodo analizzato, il saggio cercherà di mettere in evidenza le principali acquisizioni storiografiche e le fondamentali chiavi di lettura interpretative che sono emerse dallo studio delle relazioni tra Europa e paesi della sponda Sud del Mediterraneo¹.

¹ Tra le ricostruzioni di ampio respiro su origini e sviluppi della politica mediterranea della CEE/UE si segnalano A. SHLAIM, G.N. YANNOPOULOS, *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge University Press, Cambridge 1976; *Europe and the Mediterranean*, ed. by P. Ludlow, Brassey's, London 1994; *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspective*, ed. by R. Gillespie, Frank Cass, London 1997; F. PIERROT, J. MEUNIER, S. ABRAMS, *Bridges and Barriers. The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Ashgate, Aldershot 1999; F. BICCHI, *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, Palgrave, London 2007. In italiano cfr. F. RIZZI, *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997. Tra gli studi più specialistici si segnalano: E. CALANDRI, *Europa e Mediterraneo tra giustapposizione ed integrazione*, in *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, a cura di M. De Leonardis, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 74-60; EAD., *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, a cura di A. Giovagnoli e S. Pons, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 351-381; EAD., *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, a cura di E. Calandri, FrancoAngeli, Milano 2009,

Tre domande di ricerca sono, in particolare, al centro di questo contributo. La prima riguarda l'analisi dei fattori che, nelle varie fasi storiche, hanno alternativamente favorito o frenato lo sviluppo di una 'proiezione' mediterranea dell'integrazione europea. La seconda fa riferimento al tentativo di individuare la dimensione fondamentale delle relazioni euro-mediterranee: questioni di sviluppo economico o problemi di sicurezza? La terza è infine relativa all'approfondimento dei limiti e delle contraddizioni che hanno costantemente accompagnato il tentativo europeo di plasmare un approccio politico ed economico condiviso verso i paesi del bacino mediterraneo.

2. La «non-politica mediterranea» della CEE (1957-1972)

Una forte 'proiezione' mediterranea caratterizzò la CEE fin dal momento della sua istituzione. Tale caratteristica derivava sia da alcuni dei fattori che avevano determinato il rilancio europeista che aveva condotto, dopo la crisi seguita al fallimento della Comunità Europea di Difesa, alla firma dei Trattati di Roma, sia da alcune disposizioni previste nel testo dei Trattati stessi².

In primo luogo, infatti, fu proprio una crisi apertasi nel Mediterraneo a rappresentare un decisivo elemento di accelerazione nel percorso che portò alla creazione della Comunità Economica Europea. Sebbene non esistano specifiche evidenze documentarie in tal senso, è innegabile che la crisi di Suez del 1956 giocasse un ruolo decisivo nella scelta dei sei paesi europei di approfondire e di estendere l'in-

pp. 89-117; M.E. GUASCONI, *Ambizioni e limiti della politica mediterranea dell'Unione Europea*, in *Il Mediterraneo attuale tra storia e politica*, a cura di E. Di Nolfo e M. Gerlini, Marsilio, Venezia 2012, pp. 247-264; G. MIGANI, *La politique globale méditerranéenne de la CEE 1970-1972*, in *Europe in the International Arena during the 1970s: Entering a Different World*, ed. by A. Varsori and G. Migani, Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 193-210. Si segnalano inoltre due volumi miscelanei di recente pubblicazione: *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, a cura di G. Galasso, F. Imperato, R. Milano e L. Monzali, Cacucci, Bari 2017; *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, a cura di S. Cruciani e M. Ridolfi, Franco Angeli, Milano 2017. In generale, sui rapporti tra processo di integrazione europea e processo di decolonizzazione si rinvia a G. GARAVINI, *After the Empires. European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South*, Oxford University Press, Oxford 2012.

² Cfr. S. CRUCIANI, *La genesi dei Trattati di Roma, la CEE e il Mediterraneo*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 39-66.

tegrazione continentale³. In secondo luogo, la politica di associazione dei territori coloniali europei in Africa, prevista dagli articoli 131-136 dei Trattati di Roma, implicava anche un interesse naturale della CEE verso lo spazio mediterraneo in cui, Algeria a parte, il processo di decolonizzazione appariva ormai concluso. E non è un caso che negli stessi Trattati istitutivi della CEE venivano esplicitamente citati alcuni paesi mediterranei: non solo ovviamente l'Algeria, territorio metropolitano francese; ma anche il Marocco, la Tunisia e la Libia, per i quali si riconoscevano gli speciali legami commerciali che li legavano alla Francia e all'Italia. Infine, la cosiddetta natura 'aperta' dei Trattati di Roma dotava la CEE di quegli strumenti con cui la Comunità avrebbe negli anni successivi condotto la sua politica mediterranea: l'adesione (art. 237); l'associazione (art. 238)⁴; le relazioni commerciali (art. 111-113).

Questa 'vocazione' mediterranea della CEE faticò però a tradursi, nei primi anni della costruzione europea, in una organica politica comunitaria verso la regione. Nel periodo compreso tra la firma dei Trattati di Roma e l'inizio degli anni Settanta, l'azione europea nel Mediterraneo apparve caratterizzata da una sostanziale debolezza e frammentarietà, dovuta sia alle caratteristiche sistemiche del quadro internazionale e regionale che alle priorità di politica estera dei principali paesi aderenti alla CEE⁵.

Da un lato, infatti, la regione mediterranea si presentava come pienamente inserita nelle logiche della guerra fredda. Come è stato largamente messo in luce dalla storiografia, la crisi di Suez del 1956 aveva infatti rappresentato l'inizio dello spostamento delle tensioni del confronto bipolare dal piano europeo a quello extra-europeo, che divenne quindi il terreno della nuova competizione tra Washington e Mosca.

³ Come è stato giustamente sostenuto, «è certo che la crisi cancellò gli ultimi dubbi sulla perdita di peso e indipendenza degli stati europei e fece entrare il Mediterraneo in una fase nuova storica, in cui il ruolo dell'Europa andava riscritto. Per tradizione, visione geo-politica, interesse economico i Sei non potevano, né volevano ignorarlo. La nascita della Comunità poteva essere la risposta a questa doppia sfida politica, in cui la capacità economica doveva rimpiazzare la diplomazia delle cannoniere per confrontarsi con la presenza delle superpotenze», CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 89.

⁴ Ricalcata sul modello della CECA, dove l'associazione era stata concepita per stringere un legame politico con la Gran Bretagna, essa prevedeva «diritti e obblighi reciproci, azioni in comune e procedure particolari».

⁵ G. LASCHI, *La Cee e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 89-110.

A partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, infatti, la cristallizzazione della situazione in Europa, sanzionata dal riarmo della Repubblica Federale Tedesca nel quadro atlantico e dalla creazione del Patto di Varsavia, e il conseguente avvio della prima distensione, spostarono il confronto globale nelle aree periferiche. La guerra fredda diventava dunque globale e, in questo contesto, le due superpotenze elaboravano le proprie strategie per legare ai propri blocchi le nazioni di nuova indipendenza⁶. Da questo punto di vista, mentre i sovietici adottarono fin dall'inizio un approccio più flessibile, coniugando la promozione del proprio modello con la capacità di intercettare le pulsioni dei nazionalismi anticoloniali⁷, gli americani dimostrarono invece maggiore rigidità, rifiutando l'idea che i nuovi paesi scegliessero la strada della neutralità, considerata come un sostegno indiretto alle ragioni del comunismo internazionale⁸.

Sul piano regionale, l'effetto più evidente ed immediato della crisi di Suez fu l'ingresso 'ufficiale' della guerra fredda nello scenario mediterraneo e mediorientale. Il 'vuoto di potere' determinato dalla sconfitta di Gran Bretagna e Francia fu ben presto colmato dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica. Se Suez aveva visto le due superpotenze schierate congiuntamente contro gli interessi coloniali di Francia e Gran Bretagna e contro l'espansionismo israeliano, la fase successiva avrebbe invece visto una progressiva polarizzazione della regione su due fronti contrapposti, uno filoccidentale e l'altro filosovietico. Il primo, imperniato su Turchia, Iran, Israele e i paesi arabi moderati, Giordania ed Arabia Saudita in testa. Il secondo, composto dagli stati arabi più radicali, come Egitto, Siria, Iraq, Algeria e, dopo il 1969, Libia, oltre che dai diversi movimenti palestinesi che cominciarono ad organizzarsi dalla fine degli anni Cinquanta. L'inserimento della regione mediorientale nelle dinamiche del confronto bipolare determinò dunque, da un lato, lo schieramento di tutto il Medio Oriente 'non

⁶ O.A. WESTAD, *The Global Cold War. Third World Intervention and the Making of Our Times*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, in particolare pp. 8-157.

⁷ Per un inquadramento generale della politica sovietica si rinvia a *Troubled Friendships: Moscow's Third World Ventures*, ed. by M. Light, British Academic Press-Royal Institute of International Affairs, London 1993.

⁸ Per un'analisi complessiva dell'atteggiamento americano cfr. *The Eisenhower Administration, the Third World and the Globalization of the Cold War*, ed. by K.C. Statler and A.L. Johns, Rowman & Littlefield, Lanham 2006, e Z. KARABELL, *Architects of the Intervention: the United States, the Third World, and the Cold War, 1946-1962*, Louisiana State University Press, Baton Rouge 1999.

arabo' nel campo occidentale; dall'altro, comportò un'evidente spaccatura all'interno del mondo arabo, tra la sua componente più moderata e quella più intransigente, che una parte della storiografia ha appunto etichettato come «guerra fredda araba»⁹.

In un contesto mediterraneo fortemente polarizzato, gli Stati Uniti assunsero con evidenza un ruolo egemone all'interno dello schieramento atlantico per il mantenimento della stabilità pro-occidentale del Mediterraneo e del Medio Oriente. La principale preoccupazione americana appariva quella di riempire il vuoto di potere in Medio Oriente, «prima che venga riempito dai Russi»¹⁰. Pochi mesi dopo, queste parole si traducevano nella cosiddetta dottrina Eisenhower che disegnava le linee fondamentali dell'approccio statunitense verso la regione negli anni successivi alla crisi del Canale¹¹.

L'inserimento del Mediterraneo nelle regole del gioco della guerra fredda, e il ruolo egemone di sicurezza mediterranea assunto dagli Stati Uniti dopo la vicenda di Suez, contribuivano in modo determinante a chiudere qualunque spazio di iniziativa autonoma della CEE nella regione. Anche perché Washington mantenne nei confronti della prospettiva di un pieno sviluppo delle relazioni euro-mediterranee un atteggiamento piuttosto ambiguo. La costruzione di una rete di relazioni tra Europa e sponda Sud del Mediterraneo veniva valutata positivamente per il contributo che essa avrebbe potuto offrire in termini di stabilizzazione pro-occidentale nella regione, soprattutto se la CEE avesse accettato di farsi carico dello sviluppo economico dei paesi dell'area allineati con l'Occidente. Non mancavano tuttavia le preoc-

⁹ Per un inquadramento generale si rinvia a *The Cold War and the Middle East*, ed. by Y. Sayer and A. Shlaim, Clarendon, Oxford 1997, e a *The Middle East and the Cold War: between Security and Development*, ed. by M. Trentin, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2012.

¹⁰ R. TAKEYH, *The Origins of the Eisenhower Doctrine: The US, Britain, and Nasser's Egypt, 1953-1957*, Macmillan, London 2000, p. 152.

¹¹ La risoluzione, enunciata al Congresso il 5 gennaio del 1957, autorizzava il presidente degli Stati Uniti ad offrire aiuti economici e militari ai paesi del Medio Oriente che li avessero esplicitamente richiesti, ed anche ad utilizzare lo strumento dell'intervento militare, sempre se invocato dai governi dell'area, al fine di proteggere l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dei paesi della regione contro «ogni aperta aggressione armata da parte di qualunque nazione controllata dal comunismo internazionale». Sulla dottrina Eisenhower cfr. S. YAQUB, *Containing Arab Nationalism. The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 2004, e P. WULZER, *Dalla dottrina Eisenhower alla dottrina Carter. Gli Stati Uniti e la sicurezza per delega nel Golfo Persico*, Nuova Cultura, Roma 2015, in particolare pp. 31-66.

cupazioni che le spinte europee verso il Mediterraneo riproducessero logiche di tipo neo-coloniale, nocive per gli interessi occidentali nella regione, e puntassero a costruire un sistema di preferenze geograficamente limitate all'area euro-mediterranea, con le conseguenti forzature prodotte sul GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*) e con i rischi per le posizioni economiche e commerciali statunitensi nell'area.

Nessuno dei principali paesi aderenti alla Comunità, d'altronde, valutava lo sviluppo di una dimensione mediterranea dell'integrazione europea come pienamente coerente con i propri interessi nazionali. Non la Francia, interessata negli anni Sessanta più al mantenimento di stretti legami con il suo spazio ex-coloniale (Tunisia, Marocco, Algeria) che alla proiezione dell'intera comunità verso il bacino mediterraneo. Non l'Italia, timorosa che l'avvio di relazioni privilegiate della CEE con il mondo mediterraneo potesse generare una pericolosa concorrenza per i prodotti agricoli della penisola¹², distogliere risorse comunitarie dal sostegno verso le aree più svantaggiate, come il meridione italiano e, nei fatti, annullare senza alcuna contropartita i vantaggi attesi dai Trattati di Roma¹³. Non la Repubblica Federale Tedesca che, forte anche della sua vasta rete di rapporti economici sviluppata con il mondo arabo, appariva convinta che l'integrazione europea dovesse mantenere una dimensione strettamente continentale.

In questo contesto, pertanto, la politica mediterranea della CEE si configurò come di natura essenzialmente reattiva e non propositiva. Nessuna iniziativa organica e strutturata venne messa in cantiere per 'agganciare' il mondo mediterraneo nel suo complesso al processo di integrazione europea. La CEE si limitò invece a rispondere, secondo logiche diverse e con strumenti differenti, e con un'impostazione di carattere bilaterale, alle richieste di stabilire rapporti politici, economici e commerciali che maturarono nel corso degli anni Sessanta nei Paesi Terzi Mediterranei (PTM).

Tali richieste provenienti dai paesi della sponda Sud avevano come elemento in comune il timore suscitato nei PTM (così come negli altri paesi europei esclusi dai primi passi dell'integrazione europea) dalla nascita della CEE. Un mercato comune delle sei principali economie

¹² In particolare, in Italia si temeva un «effetto domino che avrebbe aperto a tutti i paesi del Mediterraneo i mercati comunitari che sperava di essersi assicurata per i prodotti agricoli del proprio Mezzogiorno», CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 93.

¹³ A. BONATESTA, *L'Italia e gli squilibri regionali nella Comunità a Sei*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 67-88.

del vecchio continente poteva infatti rappresentare un prezioso interlocutore economico e politico ma anche, in prospettiva, costituire un blocco commerciale in grado di «chiudersi in una relativa autosufficienza»¹⁴. Oltre a questa motivazione, le classi dirigenti dei paesi mediterranei intravedevano nei rapporti con la CEE uno strumento indispensabile per ottenere aiuti economici e legittimazione politica, oltre che per consolidare la sicurezza nazionale in un contesto regionale fortemente segnato dalle tensioni della guerra fredda. Se tali ragioni di fondo accomunavano in sostanza gran parte dei PTM, differenti erano invece i trascorsi storici dei singoli paesi mediterranei con le nazioni europee, così come la loro collocazione internazionale, i loro assetti politici interni e i loro sistemi economici. Questo determinò il fatto che i PTM si approcciassero alla CEE in ordine sparso, e che le risposte comunitarie differissero caso per caso, senza nessuna strategia unitaria.

Tre criteri guidarono, in modo particolare, la Comunità Europea di fronte alle domande di associazione provenienti dai PTM. Il primo era relativo alla logica della guerra fredda e all'«affidabilità» occidentale dei paesi interessanti. Il secondo riguardava la necessità di mantenere relazioni privilegiate con il mondo ex-coloniale. Il terzo si riferiva invece alle conseguenze che l'avvio di tali rapporti con il Mediterraneo avrebbe potuto avere sul progetto di integrazione europea nel suo insieme.

Su tali basi, pertanto, la CEE portò a conclusione sei accordi di associazione stipulati in base all'articolo 238 dei Trattati di Roma, con Grecia (1961), Turchia (1963), Marocco (1969), Tunisia (1969), Malta (1970) e Cipro (1972). Quattro accordi commerciali (in base agli articoli 111 o 113 del Trattato istitutivo) vennero invece raggiunti con Israele (1964), Spagna (1970), Egitto (1972) e Libano (1972).

La scelta di stabilire rapporti più approfonditi, attraverso lo strumento dell'associazione, era dunque caduta sui due paesi del Mediterraneo orientale appartenenti alla NATO, su due ex protettorati francesi nel Mediterraneo e su due ex colonie britanniche, in vista dei negoziati che avrebbero presto portato Londra all'interno della Comunità Europea. I Trattati di Atene e di Ankara rappresentavano i due accordi più completi e strutturati, poiché prevedevano anche la prospettiva dell'adesione, consentivano ai due paesi del Mediterraneo orien-

¹⁴ Ivi, p. 90. Gran parte dei paesi mediterranei, dalla Turchia alla Spagna, dal Marocco all'Egitto, conduceva allora con i Sei una quota maggioritaria delle loro relazioni economiche.

tale di confermare la propria scelta occidentale e di ancorarsi ai paesi del continente per proseguire il proprio sviluppo. Le intese con Rabat e Tunisi escludevano come è ovvio ipotesi di *membership* e si fondevano su accordi commerciali di carattere preferenziale. Lo stesso modello veniva applicato per Cipro e Malta, anche se in questi due casi si prevedeva anche l'ipotesi di costituire un'unione doganale con la CEE.

L'opzione di stabilire vincoli più *soft*, attraverso lo strumento di semplici accordi commerciali preferenziali senza la forma dell'associazione, aveva invece riguardato una serie di paesi verso i quali la CEE non aveva ragioni di sbilanciarsi con intese più approfondite: la Spagna, per i rischi di offrire una sponda al regime franchista; Egitto, Libano ed Israele, per i pericoli di coinvolgere la Comunità nella disputa arabo-israeliana.

In ogni caso, è opportuno sottolineare come, sia nel caso degli accordi di associazione che delle semplici intese commerciali, la CEE decideva di optare per relazioni preferenziali in grado di favorire lo sviluppo dei paesi mediterranei. Tale scelta rifletteva un cambio di prospettiva da parte europea, in quanto «veniva ammorbidito il principio della reciprocità e accettata la prospettiva delle preferenze generalizzate per i paesi in via di sviluppo». Si concretizzava dunque un impianto di relazioni commerciali che teneva conto dell'esigenza di sviluppo dei partner mediterranei. Ma mancava una strategia complessiva e una vera e propria politica di sviluppo. La Comunità stabiliva rapporti bilaterali limitati nel tempo, i cui contenuti variabili riflettevano la maggior o minore vicinanza politica dei paesi membri¹⁵.

All'inizio degli anni Settanta, pertanto, la politica mediterranea della CEE si configurava come un *patchwork of agreements* concluso con dieci paesi del bacino mediterraneo. La logica esclusivamente bilaterale e la mancanza di un approccio globale ai problemi del Mediterraneo disegnavano, come è stato efficacemente sostenuto, una sorta di «non-politica mediterranea» della CEE¹⁶. Nonostante tali limiti, comunque, all'inizio degli anni Settanta tutti i paesi mediterranei, con l'esclusione di Siria, Giordania, Libia, Algeria ed Albania, apparivano legati alla Comunità Europea da accordi di varia natura¹⁷.

¹⁵ Ivi, pp. 97-99.

¹⁶ BICCHI, *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, pp. 60-61.

¹⁷ Tra il 1968 e il 1970 la CEE stipulò anche due accordi commerciali non preferenziali con la Jugoslavia.

Tali intese dipingevano, nel complesso, una attiva presenza economica e commerciale, per quanto ancora scoordinata e disomogenea, della CEE nel Mediterraneo. Ma esse certificavano anche la totale assenza di iniziativa politica europea in una regione in cui si andavano progressivamente configurando nuove e problematiche sfide per la sicurezza continentale.

3. «*To do something for the Mediterranean*». *La Politica Globale Mediterranea e il Dialogo Euro-Arabo*

All'inizio degli anni Settanta, le profonde trasformazioni che coinvolsero al tempo stesso il quadro internazionale, gli assetti regionali e gli equilibri europei sembrarono aprire nuove prospettive per l'azione della CEE nel Mediterraneo. In particolare, una serie di fattori incisero in modo determinante sui nuovi caratteri assunti dalla politica mediterranea della Comunità europea¹⁸.

In primo luogo, l'indebolimento della presenza sovietica nel Mediterraneo, dovuta *in primis* alla crisi di sfiducia prodottasi nei rapporti tra Mosca ed il mondo arabo dopo la disfatta della guerra dei Sei Giorni del giugno del 1967, determinò una prima attenuazione delle tensioni del confronto bipolare nell'area, lasciando maggiori margini di autonomia e di manovra all'azione europea.

In secondo luogo, la regione mediterranea cominciò ad evidenziare diversi elementi di frizione transatlantica. In particolare, i paesi europei valutavano con preoccupazione la politica regionale degli Stati Uniti che, ormai sbilanciata in modo evidente verso Israele, avrebbe potuto comportare ripercussioni negative per gli interessi strategici ed economici degli europei nell'area.

In terzo luogo, i problemi della regione mediterranea cominciarono ad essere percepiti, da parte dei principali leader continentali, come direttamente connessi alle questioni della sicurezza europea. Il collegamento tra sicurezza mediterranea e sicurezza europea divenne uno dei sentieri più battuti del dibattito pubblico all'inizio del decennio. Tre questioni, in particolare, contribuivano a mettere in luce la stretta interdipendenza tra Europa e Mediterraneo. La prima, la

¹⁸ Cfr. B. BAGNATO, *L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta*, e M. TRENTIN, *Le Comunità Europee e gli Stati arabi nei «lunghi anni settanta»: economia, politica e potere*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 111-128 e 129-148.

persistenza e l'aggravamento del conflitto arabo-israeliano dopo la guerra dei Sei Giorni. Si trattava di una crisi che divideva governi ed opinioni pubbliche europee, e sulla quale la Comunità Europea avrebbe potuto incidere essenzialmente coinvolgendo i due fronti in forme di cooperazione regionale. La seconda, la recrudescenza del fenomeno terroristico, segnatamente di marca arabo-palestinese, che, da problema fondamentalmente limitato e circoscritto, in pochi anni assunse una dimensione politica e di sicurezza nazionale per molti paesi europei. La terza, le modifiche che investirono il mercato petrolifero globale¹⁹.

Una serie di fattori determinarono, all'inizio degli anni Settanta, l'apertura di una fase radicalmente diversa negli equilibri del greggio mondiale: la crescita imponente della domanda mondiale di petrolio e conseguentemente dei livelli dei prezzi al barile²⁰; l'accresciuto potere dei paesi produttori nei confronti delle compagnie petrolifere, forti della consapevolezza di disporre della materia prima su cui si basava la società industriale²¹; le scelte strategiche degli Stati Uniti nel Golfo Persico, finalizzate a rendere Iran ed Arabia Saudita, attraverso l'incremento degli introiti petroliferi, i garanti della stabilità pro-occidentale del Golfo²². In questo quadro, la CEE cominciò a maturare

¹⁹ Per l'evoluzione dell'industria petrolifera a livello internazionale si rinvia a D. YERGIN, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster, New York 1991. Si segnalano inoltre i recenti lavori di B. PIERRI, *Giganti petroliferi e grandi consumatori. Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la rivoluzione petrolifera (1968-1974)*, Edizioni Studium, Roma 2015, di F. PETRINI, *Imperi del profitto. Multinazionali petrolifere e governi nel XX secolo*, FrancoAngeli, Milano 2016, e il volume miscelaneo *Oil Shock: the 1973 Crisis and its Economic Legacy*, ed. by E. Bini, G. Garavini and F. Romero, I.B. Tauris, London 2016.

²⁰ F.G. GAUSE, *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, p. 27.

²¹ Questo fu dovuto anche all'ingresso nel mercato internazionale di un gruppo di compagnie 'indipendenti' che, sfidando il cartello delle Sette Sorelle, offrivano ai governi una sponda fondamentale per trattare con le grandi multinazionali. Inoltre, la creazione dell'OPEC, nel 1960, aveva già rappresentato una preziosa piattaforma di coordinamento tra i governi dei paesi produttori nei loro rapporti con le industrie petrolifere. L'organizzazione venne fondata il 14 settembre 1960 a Baghdad da cinque paesi: Iran, Iraq, Arabia Saudita, Kuwait e Venezuela. Cfr. I. SKEET, *OPEC: Twenty-Five Years of Price and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.

²² L'amministrazione Nixon considerava infatti l'incremento del prezzo del greggio non solo come un processo di fondo inevitabile, ma anche come lo strumento ideale per permettere a Teheran e Riyad di costruire e consolidare i loro apparati militari, consentendo loro di svolgere il ruolo di garanti della sicurezza pro-americana nel Golfo. Cfr. H. KISSINGER, *Years of Upheaval*, Little Brown, Boston 1982, pp.

la convinzione che solo il dialogo e la cooperazione con i paesi produttori avrebbe potuto garantire la sicurezza energetica della Comunità. Fin dal 1971, i vertici comunitari avevano prospettato l'ipotesi di legare assistenza economica e questione dei rifornimenti energetici in una politica euro-americana che mirasse ad incrinare il fronte dell'OPEC collaborando con i paesi più desiderosi di esportare per finanziare i propri programmi di sviluppo, come Algeria ed Iran²³.

Sul piano europeo, inoltre, la Francia cominciò ad acquisire uno spiccato interesse ad imprimere un deciso impulso alla 'dimensione' mediterranea del processo di integrazione europea. Tale sviluppo si collegava, in parte, alle linee di continuità della politica estera francese, tradizionalmente portata ad indentificare nella 'proiezione' mediterranea un pilastro del ruolo internazionale di Parigi. Ma esso era anche riconducibile alla forte volontà francese di conservare la sua centralità nella CEE anche dopo l'imminente ingresso britannico, che avrebbe certamente contribuito a spostare l'asse degli equilibri comunitari verso una 'dimensione' principalmente continentale. La carta mediterranea rappresentava dunque, da questo punto di vista, un efficace contraltare per mantenere Parigi al cuore delle dinamiche comunitarie. Al di là delle consuete ambizioni francesi, i nuovi ingressi 'nordici' all'interno della comunità imponevano in ogni caso di aggiornare e sistematizzare le relazioni euro-mediterranee, che apparivano fortemente caotiche e diseguali, senza un approccio uniforme da parte europea.

Questo complesso di fattori rappresentarono il quadro in cui si inserì il forte rilancio delle relazioni euro-mediterranee che ebbe luogo nel corso degli anni Settanta. La necessità «to do something for the Mediterranean» rappresentò uno dei punti più pressanti dell'agenda diplomatica europea all'inizio del decennio²⁴. L'approccio 'globalista', affermato da quanti ritenevano che la CEE avrebbe dovuto superare il regionalismo del decennio precedente, abbandonare una prospettiva esclusivamente mediterranea e puntare su una politica di sviluppo globale come occasione per affermare il ruolo globale della CEE, risultò minoritario all'interno del dibattito europeo²⁵. Le iniziative adottate

854-871. Cfr. inoltre D.A. RUSTOW, *Oil and Turmoil: America Faces OPEC and the Middle East*, W.W. Norton, New York 1982, pp. 136-145.

²³ CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 104.

²⁴ BICCHI, *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, pp. 91-92.

²⁵ CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 105.

dalla CEE e dai partner mediterranei si svilupparono lungo due direttrici principali, una di impianto esclusivamente economico-commerciale e l'altra di taglio politico-economico.

La Politica Globale Mediterranea (PGM), istituita nel 1972, si poneva l'obiettivo di disegnare una strategia regionale comunitaria per il Mediterraneo, considerato per la prima volta nei documenti europei come un'area geopolitica e geo-economica sostanzialmente omogenea ed uniforme. Come è stato efficacemente sostenuto, con la PGM la CEE «inventava» il concetto di Mediterraneo, identificato come una regione che, al di là delle differenze nazionali, presentava problematiche simili e ricorrenti che andavano affrontate non con un *patchwork* di politiche diverse, come negli anni Sessanta, ma all'interno di un *framework* unitario²⁶.

Per tali motivi, la nuova strategia europea nel Mediterraneo si proponeva di realizzare un unico accordo multilaterale tra la CEE e i paesi mediterranei, con l'obiettivo finale di costituire un'area di libero scambio tra la Comunità e tutti i paesi della sponda Sud. L'intesa regionale, inoltre, avrebbe dovuto contenere disposizioni specifiche destinate alla cooperazione allo sviluppo, che veniva considerata come l'approccio più adeguato per rispondere alle molteplici sfide che il Mediterraneo poneva per la sicurezza europea.

Almeno due fattori, però, determinarono un deciso ripiegamento della PGM rispetto agli ambiziosi obiettivi disegnati sulla carta. Il primo, ampiamente noto, si ricollega alla crisi economica degli anni Settanta, e agli effetti decisivi che questa ebbe nell'indebolire il 'disegno' euro-mediterraneo della CEE. Il secondo, meno preso in considerazione dalla storiografia ma altrettanto rilevante, riguarda l'atteggiamento sostanzialmente ostile assunto dagli Stati Uniti verso la nuova strategia mediterranea della Comunità. La PGM presentava infatti, nelle valutazioni di Washington, due aspetti decisamente negativi dal punto di vista degli interessi statunitensi. Sul piano economico e commerciale, la creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea avrebbe potuto compromettere le posizioni americane nel commercio regionale. Sul piano politico e strategico, invece, la saldatura di un asse euro-mediterraneo avrebbe potuto dare sostanza e credibilità al progetto di marca francese di disegnare un terzo polo della politica internazionale, capace di aprirsi margini di autonomia all'interno del confronto bipolare²⁷.

²⁶ BICCHI, *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, p. 98.

²⁷ Ivi, pp. 78-82.

Per tali motivi, il disegno iniziale della PGM risultò alla fine notevolmente ridimensionato. Vennero infatti realizzati una serie di accordi di cooperazione a carattere bilaterale, nel 1976 con i paesi del Maghreb (Tunisia, Marocco ed Algeria), e l'anno successivo con i paesi del Mashrek (Egitto e Libano, oltre a Siria e Giordania, che entravano in questo modo a far parte della rete di accordi mediterranei della CEE). Con gli altri paesi del bacino mediterraneo (Turchia, Grecia, Cipro, Malta, Israele), ci si limitò invece ad aggiornare gli accordi esistenti. Nel complesso, dunque, gli accordi firmati nella seconda metà degli anni Settanta vedevano emergere tre gruppi sub-regionali: l'Africa settentrionale, il Vicino Oriente e il Mediterraneo orientale non-arabo.

Nonostante l'evidente ripiegamento del progetto iniziale, gli accordi di cooperazione stipulati nel corso degli anni Settanta designavano un chiaro avanzamento ed approfondimento delle relazioni euro-mediterranee. Si trattava infatti di intese che prefiguravano un embrione di approccio multilaterale e globale della Comunità Europea nei confronti dei paesi mediterranei, anche per l'inserimento della logica della cooperazione allo sviluppo all'interno del dialogo tra le due sponde. L'aiuto finanziario e tecnico venne incluso all'interno degli accordi non solo perché considerato funzionale al superamento di alcuni fattori dell'instabilità mediterranea che incidevano direttamente sulla sicurezza europea, ma anche perché esso veniva valutato come un 'espediente' in grado di ammorbidire le resistenze americane. I paesi europei apparivano infatti persuasi che le critiche statunitensi sarebbero state disarmate se la CEE avesse dimostrato di puntare nel Mediterraneo non solo ai privilegi commerciali, ma anche ad un'assunzione di responsabilità per lo sviluppo e la stabilizzazione regionale. Da questo punto di vista, dunque, la PMG rappresentava una reale politica di assistenza di impianto tradizionale, i cui finanziamenti erano diretti soprattutto allo sviluppo di infrastrutture.

Un percorso analogo riguardò la seconda iniziativa approntata dalla Comunità Europea per tentare di fornire una risposta organica alle nuove questioni della sicurezza mediterranea. Il Dialogo Euro-Arabo (DEA), istituito a partire dal 1973 sull'onda della crisi petrolifera legata alla guerra di Ottobre, si poneva il traguardo di realizzare una forma di collaborazione istituzionale con i paesi arabi, con l'obiettivo di affrontare la questione energetica in una logica cooperativa tra produttori e consumatori. Inoltre, il DEA conteneva anche un capitolo politico di estrema importanza, perché avrebbe dovuto rappresentare

il foro multilaterale in cui avanzare proposte specifiche per la soluzione della questione arabo-israeliano-palestinese. In questo modo, la Comunità Economica Europea dichiarava la propria esplicita volontà di stabilire un proprio definito ruolo politico e di sicurezza nel Mediterraneo, complementare ma potenzialmente concorrente con quello statunitense²⁸. Si trattava di un'ambizione che, sul piano più generale, aveva portato nel 1972 all'istituzione della cosiddetta Cooperazione Politica Europea (CPE), mirante a dotare la CEE degli strumenti per parlare 'con una voce sola' sul piano internazionale²⁹.

Ancora una volta, l'opposizione degli Stati Uniti si dimostrò decisiva per far deragliare il progetto europeo. L'intransigenza dimostrata da Washington, ed in particolare dal segretario di Stato e consigliere

²⁸ Cfr. S. LABBATE, *Il Dialogo della discordia: tra speranze europee, pretese arabe e vincoli transatlantici*, in *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, pp. 123-150, e R. MILLER, *The Euro-Arab Dialogue and the Limits of European External Intervention in the Middle East, 1974-1977*, «Middle Eastern Studies», 50 (2014), 6, pp. 936-959. Per un inquadramento più complessivo si rinvia a S. LABBATE, *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Le Monnier-Mondadori, Firenze 2016.

²⁹ Sui primi passi della politica estera europea negli anni Settanta e sui suoi collegamenti con la politica mediterranea si rinvia a D. MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London 2010. Cfr. inoltre A. BASSI, *Tentativi di civilian power europeo: la Cooperazione Politica Europea alla prova del Dialogo Euro-Arabo*, in *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, pp. 57-74; S. LABBATE, *Energy and Transatlantic Relations: from the Attempts to Establish a European Policy to the Eve of 1973 Oil Crisis*, «Journal of European Integration History», 20 (2014), 1, pp. 97-119; D. MÖCKLI, *Asserting Europe's Distinct Identity: the EC Nine and Kissinger's Year of Europe*, in *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, ed. by M. Schulz and T.A. Schwartz, Cambridge University Press, New York 2010, pp. 195-220; A. GFELLER, *Building a European Identity: France, the United States and the Oil Shock, 1973-1974*, Berghahn Books, New York 2012; M.E. GUASCONI, *Prove tecniche di politica estera: la Comunità Economica Europea e lo sviluppo del Dialogo Euro-Arabo negli anni Settanta*, «Mondo Contemporaneo», 2 (2012), pp. 35-50; *Europe in the International Arena during the 1970s: Entering a Different World*; M. GILBERT, *Gli anni Settanta: un decennio di tensioni e disattenzioni nelle relazioni transatlantiche*, in *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, a cura di M. Del Pero e F. Romero, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2007, pp. 45-64; M. GAINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne: les Neufs et la coopération politique européenne da 1973 à 1989*, Peter Lang, Bruxelles 2012. Per un inquadramento più generale si segnala *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, ed. by F. Bindi, The Brookings Institution, Washington D.C. 2010, e G. LASCHI, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna 2015.

per la sicurezza nazionale Henry Kissinger, riguardava sia i contenuti economici che gli aspetti politici del DEA. Sul piano petrolifero, l'amministrazione americana si dimostrò fortemente contraria allo schema del dialogo produttori-consumatori in ambito euro-mediterraneo che aveva ispirato l'intera logica del DEA, preferendo invece un'impostazione che mantenesse un compatto fronte atlantico dei consumatori contrapposto ai paesi arabi. Sul piano politico, Washington evidenziò con chiarezza i rischi delle ambizioni europee nel Mediterraneo, che avrebbero potuto compromettere la strategia americana fondata sui rapporti privilegiati con Israele, sulla creazione di un fronte arabo moderato imperniato sull'Egitto e sull'esclusione del problema palestinese dai negoziati in corso. Si trattava di una sostanziale e fondamentale divergenza di interessi tra Stati Uniti ed Europa in merito alla questione arabo-israeliana, che gli Stati Uniti furono però abili a mascherare dietro i limiti dell'azione politica europea. La famosa frase attribuibile a Kissinger, «The Europeans will be unable to achieve anything in the Middle East in a million years», rifletteva in pieno tale impostazione statunitense³⁰.

Su tali basi, pertanto, il DEA vide la luce fortemente depotenziato rispetto al disegno iniziale. Si trattò di un'importante iniziativa di cooperazione regionale, ma privata dei contenuti principali (questione petrolifera e problema palestinese) che avrebbero potuto farle rappresentare un salto di qualità rispetto alle precedenti fasi dell'azione mediterranea europea. È stato giustamente sostenuto che il DEA, «liquidato in genere come un esercizio di *appeasing* verso i paesi produttori di petrolio, presenta invece un serio interesse alla luce delle riflessioni sulla ristrutturazione delle relazioni economiche internazionali, sull'interdipendenza Nord-Sud, sulla questione delle materie prime e sul ruolo dell'Europa nella divisione internazionale del lavoro». Da questo punto di vista, non è azzardato considerare il DEA «la prima esperienza di dialogo economico globale». Ma una serie di problemi di fondo ne limitarono fortemente i risultati. A parte le difficoltà incontrate in materia economica e finanziaria, l'ostacolo di fondo appariva essere di natura politica. Gli arabi infatti sembravano fondamentalmente interessati solo ad ottenere il riconoscimento dell'OLP e una presa di posizione comune contro l'occupazione israeliana dei

³⁰ Cfr. D. MÖCKLI, *The EC-Nine and Transatlantic Conflict during the October War and the Oil Crisis, 1973-1974*, in *European-American Relations and the Middle East. From Suez to Iraq*, ed. by D. Möckli and V. Mauer, Routledge, New York 2011, pp. 77-92.

territori. Un aspetto che però trovava i Nove paesi europei divisi ed esitanti³¹.

Nel complesso, PMG e DEA rappresentarono le due iniziative mediterranee della CEE negli anni Settanta. Si trattava di due approcci fondamentalmente diversi e spesso concorrenziali: regionale ed assistenziale il primo, rivolto ai paesi arabi e costruito su un'ipotesi di complementarità il secondo. Ma costituivano anche due facce della stessa medaglia, e cioè la indiscussa centralità assunta dai temi e dalle questioni mediterranee per lo sviluppo dell'integrazione europea.

4. *Gli anni Ottanta: un «decennio di contraddizioni» nelle relazioni euro-mediterranee*

Nel corso degli anni Ottanta, la politica mediterranea della CEE entrò in una fase di stallo. Nessuna delle iniziative che, pur tra molti limiti e contraddizioni, erano state avviate nel decennio precedente, conobbe uno sviluppo decisivo. Le cause della crisi degli anni Ottanta, non a caso dipinti da alcuni studiosi come una sorta di «decennio perso», o comunque un «decennio di contraddizioni», delle re-

³¹ CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, pp. 108-109. E infatti fu nell'ambito della CPE, e non del DEA, che la Comunità Europea adottò, nel giugno 1980, la Dichiarazione di Venezia, una delle più significative iniziative della CEE in merito al problema arabo-israeliano. Il documento rifletteva l'approccio europeo nei confronti del conflitto regionale maturato nel corso degli anni Settanta, fondato su due pilastri in larga parte divergenti con la politica statunitense sul conflitto: la centralità del problema nazionale palestinese, all'interno della più ampia questione regionale arabo-israeliana, e il ruolo dell'OLP come legittimo rappresentante del popolo palestinese e credibile interlocutore negoziale. Si trattava di principi destinati a rimanere marginali nella diplomazia mediorientale degli anni Ottanta, ma che sarebbero però stati rivalutati e rilanciati dall'intera comunità internazionale nel corso del decennio successivo. Cfr. A. PERSSON, *The EU and the Israeli-Palestinian Conflict. In Pursuit of a Just Peace*, Lexington Books, Lanham 2014, pp. 81-93, e D. ALLEN, A. HAURI, *The Euro-Arab Dialogue, the Venice Declaration and Beyond: the Limits of a Distinct EC Policy, 1974-1980*, in *European-American Relations and the Middle East*, pp. 93-107. Sulla politica della CEE/UE in merito al conflitto arabo-israeliano-palestinese si vedano inoltre C. MUSU, *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2010; R. MILLER, *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, Oxford University Press, Oxford 2011; T. ÖZGÜR KAYA, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London-New York 2012.

lazioni euro-mediterranee, sono in gran parte ascrivibili all'assenza di quei fattori che avevano invece favorito, negli anni precedenti, il forte rilancio della cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo³².

Sul piano internazionale, le tensioni della cosiddetta 'seconda guerra fredda' determinarono una sostanziale chiusura degli spazi di iniziativa autonoma europea nel Mediterraneo. Le crisi che investirono la regione mediorientale tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, quali la rivoluzione khomeinista in Iran, l'invasione sovietica dell'Afghanistan, la frattura interna al mondo arabo moderato dopo la firma della pace 'separata' tra Egitto ed Israele, lo scoppio della prima guerra del Golfo tra Iran ed Iraq, la crisi libanese, vennero lette dai *decision-makers* occidentali in larga parte secondo la lente interpretativa della guerra fredda. Questo impedì ai governi europei, pur critici in alcune circostanze verso le rigidità e il dogmatismo dell'approccio statunitense, di cogliere appieno la portata dei problemi nuovi che maturavano nel Mediterraneo indipendentemente dalle coordinate tradizionali del confronto bipolare, quali ad esempio la stagnazione politica, economica e sociale dei paesi arabi e l'ascesa dell'islamismo come risposta politica a tali questioni.

La complessità di tali problemi, inoltre, ribadiva i limiti politici della CEE, perché metteva in luce come gli strumenti tipici della diplomazia comunitaria, e cioè la cooperazione economica e la costruzione di reti commerciali, fossero assolutamente inadeguati per incidere efficacemente sulla sicurezza regionale. Il collegamento sviluppo-sicurezza, che aveva ottimisticamente alimentato le iniziative europee degli anni Settanta, appariva ora molto più problematico e difficilmente decifrabile.

Inoltre, gli allargamenti mediterranei della Comunità Europea, che aprì le proprie porte nel 1981 alla Grecia e nel 1986 alla Spagna e al Portogallo, tolsero impulso all'azione europea nei confronti dei paesi mediterranei esclusi dal processo di adesione. Questo sviluppo fu dovuto essenzialmente a tre motivi. In primo luogo, la priorità assegnata dalle istituzioni comunitarie al sostegno delle economie dei paesi mediterranei di recente ingresso, privava la politica mediterranea della CEE di fondamentali risorse finanziarie e riduceva la già dubbia complementarità economica tra Comunità e Mediterraneo. In secondo luogo, l'ingresso di Atene, Madrid e Lisbona nella Comunità introduceva una sorta di 'divisione politica' nel Mediterraneo, contrapponendo una lo-

³² BICCHI, *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, p. 111.

gica di allargamento, destinata soltanto ai paesi mediterranei europei, ad una di semplice cooperazione, rivolta invece agli stati rivieraschi non europei. Una delle ragioni dell'approccio regionale di sviluppo veniva dunque a mancare. Infine, l'ingresso di tre paesi mediterranei all'interno della CEE riproponeva la consueta dialettica tra 'dimensione' continentale e 'dimensione' mediterranea dell'integrazione europea e poneva il tema di un riequilibrio continentale del processo, rappresentando quindi un freno allo sviluppo di ulteriori iniziative verso la sponda Sud. Gli allargamenti della prima metà degli anni Ottanta fotografavano dunque una costante delle relazioni euro-mediterranee che si sarebbe ben presto ripresentata nell'agenda diplomatica europea, e cioè il collegamento tra politica mediterranea della Comunità europea e adesioni mediterranee alla Comunità. Si trattava di due facce della stessa medaglia destinate però ad entrare spesso in contrasto.

Infine, bisogna considerare come nel corso degli anni Ottanta si registrò la mancanza di un ruolo guida ricoperto da un paese europeo per imprimere un cambio di marcia alla stasi dei rapporti tra Nord e Sud del Mediterraneo. La sostanziale passività francese, in netto contrasto con l'attivismo di Parigi nel decennio precedente, rappresentò uno dei fattori determinanti della crisi del disegno euro-mediterraneo. E non è pertanto un caso che, nel corso del decennio, l'unica iniziativa degna di nota venne assunta direttamente dalla Commissione europea, con la stipula di una serie di protocolli aggiuntivi agli accordi conclusi negli anni Settanta³³.

5. *Il rilancio degli anni Novanta: una «dottrina mediterranea» per l'Unione Europea?*

Fu soltanto con l'inizio degli anni Novanta, in seguito ai profondi mutamenti avvenuti simultaneamente in ambito globale, europeo e mediterraneo, che la CEE e successivamente l'UE misero di nuovo i temi e i problemi del Mediterraneo al centro della propria agenda esterna. Una serie di fattori, legati ai nuovi caratteri del sistema internazionale, ai diversi equilibri mediterranei e alle specifiche direzioni assunte dal processo di integrazione europea, determinarono la decisione europea di rilanciare le relazioni con i paesi della sponda Sud, ripensandone al tempo stesso la natura e gli elementi costitutivi³⁴.

³³ Ivi, pp. 112-127.

³⁴ Per il dibattito in merito si rinvia a *The Euro-Mediterranean Partnership*:

In primo luogo, secondo quella che è stata definita la complessa «dottrina mediterranea» dell'Unione³⁵, la fine della guerra fredda, se aveva eliminato la tradizionale minaccia sovietica dalle porte meridionali dell'Europa, aveva tuttavia evidenziato «l'acuirsi di un insieme potenzialmente esplosivo di sfide alla sicurezza europea di carattere non militare, le cosiddette *soft security issues*»³⁶. Fino agli anni Ottanta, i temi consueti della sicurezza euro-mediterranea erano rimasti saldamente ancorati ad un problema politico-militare (la minaccia sovietica), ad una questione economica (la regolarità degli approvvigionamenti petroliferi) e ad una minaccia di natura non statale (il terrorismo di marca arabo-palestinese). A partire dai primi anni Novanta, invece, tali problematiche vennero dapprima affiancate, e poi di fatto sostituite, da un insieme di fattori che dipingevano un profondo cambiamento intervenuto nel tradizionale ambiente di sicurezza del Mediterraneo. Le nuove dimensioni della sicurezza regionale apparivano ora legate alla crescita incontrollata dei flussi migratori, alla diffusione delle correnti radicali e fondamentaliste dell'Islam e all'acuirsi della minaccia terroristica, con caratteri nuovi e diversi rispetto a quelli che l'Europa aveva già conosciuto negli anni Settanta.

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, il cospicuo incremento dell'immigrazione nel continente europeo proveniente dai paesi mediterranei, unito anche all'aumento della pressione migratoria dall'Europa orientale e balcanica, determinò un cambiamento qualitativo nella visione comunitaria del fenomeno migratorio. Mentre sul piano nazionale il dibattito si concentrava, all'interno dei vari paesi, sulle misure legislative da adottare per regolare e limitare i flussi, sul piano europeo la questione veniva posta in termini più complessivi e strutturali. Due elementi, in particolare, emergono con chia-

Assessing the First Decade, ed. by H.A. Fernandez and R. Youngs, FRIDE, Madrid 2005. Cfr. inoltre *Unione europea e Mediterraneo tra globalizzazione e frammentazione*, a cura di F. Attinà e F. Longo, Cacucci, Bari 1996; *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, ed. by F. Attinà and S. Stavridis, Giuffrè, Milano 2001; F. ATTINÀ, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views*, «European Foreign Affairs Review», 8 (2003), 2, pp. 221-237.

³⁵ R. ALIBONI, *Riforme economiche nel Mediterraneo: il contesto politico*, in *Nuove prospettive di cooperazione allo sviluppo: i processi di integrazione economica e politica con i paesi del Mediterraneo*, a cura di G. Barba Navaretti e R. Faini, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 167-289.

³⁶ F. PETITO, E. BRIGHI, *Dalla Guerra Fredda alla minaccia asimmetrica. Geostrategia del Mare Nostrum*, «Politica Internazionale», 34 (2009), 1/3, pp. 93-99.

rezza dalla lettura dei documenti della CEE sull'immigrazione dei primi anni Novanta³⁷. Il primo, il *link* diretto tra movimenti migratori e sicurezza europea. Da questo punto di vista, l'immigrazione veniva presentata come una risorsa, in quanto «apre le porte alle persone», ma anche come un problema, poiché «apre le porte ai problemi delle società mediterranee». Il secondo, la necessità di affrontare il problema non solo sul piano interno, ma con una strategia organica e condivisa di politica estera europea. La questione richiedeva pertanto risposte non soltanto nazionali e non soltanto interne, ma una risposta europea rivolta verso l'esterno che si ponesse l'obiettivo di promuovere stabilità e sviluppo nel proprio vicinato meridionale.

La questione migratoria si collegava quasi naturalmente ad un altro tema che cominciò ad acquisire un posto centrale nell'agenda politica europea: il fondamentalismo islamico. Nel dibattito europeo dei primi anni Novanta, il radicalismo islamico veniva presentato come una doppia minaccia per l'Europa. Una minaccia alla sicurezza esterna, in quanto i gruppi fondamentalisti rappresentavano un pericolo per la stabilità dei paesi mediorientali amici dell'Occidente, e potevano aprire la strada all'affermazione di regimi potenzialmente pericolosi per gli interessi europei nella regione. Una minaccia all'ordine interno, in quanto fondamentalismo e immigrazione incontrollata avrebbero potuto saldarsi, andando a costituire una sorta di «quinta colonna di radicali islamici nel cuore dell'Europa», con l'obiettivo finale di «islamizzare le società europee dal basso»³⁸.

Una serie di fattori contribuirono ad acuire questa visione fortemente securitaria e politicizzata del fenomeno fondamentalista da parte europea. In primo luogo, le crisi e i conflitti che caratterizzarono il mondo mediterraneo nei primi anni Novanta. La guerra del Golfo, che vide un'ampia coalizione internazionale affiancarsi agli Stati Uniti

³⁷ Nel maggio del 1991 il Parlamento europeo votava una risoluzione sul ruolo dell'Europa nella sicurezza mediterranea, che menzionava l'esplosione demografica e la crescente migrazione come cause primarie d'insicurezza. Nell'ottobre successivo, la Commissione produceva un documento sull'immigrazione ed i fenomeni ad essa connessi, indicando la politica estera europea come «strumento chiave» per alleviare la pressione migratoria. Nel marzo del 1992, un documento elaborato dalla Commissione Europea sul futuro della CEE/UE (*From the Single Act to Maastricht and beyond*) considerava l'immigrazione mediterranea come un cruciale problema di sicurezza, e sottolineava la necessità di mettere in piedi iniziative di cooperazione economica con i paesi del Maghreb per rallentare il fenomeno. Cfr. BICCHI, *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, pp. 134-141.

³⁸ Ivi, pp. 141-145.

nell'operazione di liberazione del Kuwait invaso dall'Iraq di Saddam Hussein, venne letta da una parte dei *decision-makers* europei come una «guerra sui valori», particolarmente preoccupante alla luce del sostegno offerto dai regimi maghrebini alle ragioni del leader iracheno³⁹. Con gli stessi parametri, il colpo di stato militare che in Algeria pose fine all'esperienza di governo del FIS (*Front Islamique du Salut*), uscito vincitore nelle elezioni del dicembre del 1991, venne valutato dai paesi europei come una soluzione sostanzialmente «accettabile» per frenare l'espansione del fondamentalismo alle porte di casa. In secondo luogo, un peso determinante lo rivestì l'evoluzione della concezione strategica della NATO in merito ai problemi della sicurezza internazionale, e mediterranea in modo particolare. Il nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza, adottato nel dicembre del 1991, ampliava il concetto di sicurezza da una dimensione prettamente militare ad un più articolata dimensione politica, economica e sociale. Nel Mediterraneo, in particolare, l'estremismo religioso veniva valutato come una delle principali nuove minacce alla sicurezza regionale. Come sottolineato con chiarezza dal segretario generale della NATO Willy Claes nel 1994, «dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica, il fondamentalismo islamico rappresenta il maggior pericolo per i paesi dell'Alleanza»⁴⁰.

Last but not least, il terrorismo rappresentava l'ultima questione di sicurezza mediterranea al centro del dibattito europeo nei primi anni Novanta. Si trattava, dal punto di vista europeo, di un fenomeno vecchio e nuovo allo stesso tempo. Vecchio, perché il terrorismo aveva già colpito ed insanguinato l'Europa nei due decenni precedenti. Nuovo, perché la violenza politica di marca palestinese era stata gradualmente riassorbita all'interno della svolta pragmatica operata dall'OLP a partire dal 1987, sostituita da un terrorismo non più ispirato da un'ideologia secolare, ma religiosa. I legami tra fondamentalismo e terrorismo, con quest'ultimo considerato una sorta di 'braccio armato' del primo, e il collegamento tra immigrazione e terrorismo, con i rischi che all'interno delle comunità di immigrati si creassero percorsi di ra-

³⁹ Il sostegno mostrato delle opinioni pubbliche maghrebine (in particolare in Algeria e Tunisia) nei confronti di Saddam Hussein affondava le sue motivazioni nei rapporti inter-arabi, ed in modo particolare nell'ostilità dei popoli nordafricani verso le ricche monarchie petrolifere del Golfo e nella posizione filo-palestinese assunta dal leader iracheno. I paesi europei interpretarono invece questa dinamica come «un altro segnale che il fondamentalismo islamico sta guadagnando terreno in Europa». Ivi, p. 142.

⁴⁰ *Ibidem*.

dicalizzazione, rappresentarono pertanto alcune delle tematiche più dibattute nei primi anni Novanta sia all'interno dei singoli paesi europei che sul piano delle istituzioni comunitarie⁴¹.

La fine della guerra fredda aveva dunque eliminato le tradizionali minacce di *hard security* nel Mediterraneo, portando però alla luce un insieme potenzialmente esplosivo di sfide alla sicurezza europea di tipo non tradizionale. Flussi migratori incontrollati, radicalizzazione delle comunità islamiche e possibili derive terroristiche venivano dunque identificati come i fattori caratterizzanti la sicurezza mediterranea dopo la fine del confronto bipolare. Questi elementi di instabilità mediterranea venivano ricondotti, nei documenti europei dei primi anni Novanta, essenzialmente a quattro ordini di motivazioni. La prima, le 'insoddisfacenti' condizioni interne dei regimi della sponda Sud in termini di rappresentatività delle istituzioni e di tutela dei diritti umani, che comportavano non solo la fragilità endogena di questi paesi, ma anche i rischi di generare analoghe situazioni di instabilità nei paesi limitrofi (*spill over effects*). La seconda, la mancata risoluzione dei conflitti regionali, a partire da quello arabo-israeliano-palestinese, che rappresentava la benzina per la crescita del fondamentalismo e del terrorismo islamico. La terza, l'arretratezza economica e sociale dei paesi della sponda Sud e il *gap* di sviluppo economico con i paesi europei, motore primario dell'immigrazione incontrollata. La quarta, le percezioni conflittuali lungo le linee dello scontro di civiltà tra Occidente e Islam, particolarmente preoccupanti alla luce dell'ormai numericamente importante presenza di comunità musulmane in Europa. Era pertanto necessario, per la CEE/UE, dotarsi di strategie e strumenti di politica estera in grado di incidere in maniera efficace in un contesto regionale segnato da sfide così impegnative⁴².

Una serie di altri elementi concorsero nel forte rilancio della politica mediterranea europea dei primi anni Novanta. Un peso determinante fu rivestito dalle dinamiche transatlantiche nel Mediterraneo e in Medio Oriente dopo la fine della guerra fredda. L'assoluta egemonia regionale degli Stati Uniti dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica, sancita in maniera evidente dalla guerra del Golfo del 1990-1991⁴³ e dal-

⁴¹ Ivi, pp. 144-145.

⁴² PETITO, BRIGHI, *Dalla Guerra Fredda alla minaccia asimmetrica*, p. 96.

⁴³ La guerra del Golfo del 1990-1991 evidenziò l'assoluta marginalità politica e militare dell'Europa. Come sottolineò con spietata franchezza il ministro degli Esteri belga, Mark Eyskens, il conflitto dimostrò come la Comunità Europea fosse «an economic giant, a political dwarf, and a military worm», cit. in C.R. WHITNEY, *War in*

l'avvio del processo di pace arabo-israeliano⁴⁴, comportava infatti una condizione di totale marginalità dell'Europa nella regione, negli stessi anni in cui la nascita della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) con il trattato di Maastricht segnava invece il tentativo dell'UE di dotarsi degli strumenti per agire come attore politico e di sicurezza internazionale. La preponderanza di Washington nell'area, inoltre, implicava il rischio che l'agenda mediterranea fosse dettata dalle tradizionali priorità americane, approvvigionamenti petroliferi e protezione di Israele, piuttosto che dalle preoccupazioni europee per le trasformazioni in atto nella regione, legate ai problemi dei flussi migratori, del fondamentalismo e del terrorismo⁴⁵.

Occorreva pertanto strutturare un'iniziativa mediterranea europea che consentisse di affermare una presenza politica, oltre che economica, dell'Europa nella regione, e di orientare le strategie occidentali nel Mediterraneo verso le esigenze di sicurezza europee e non solo statunitensi. Tale iniziativa avrebbe inoltre rappresentato una condizione necessaria per il successo del processo di pace arabo-israeliano-

the Gulf. Europe: Gulf Fighting Shatters' Fragile Unity, «The New York Times», 1991, January 25, p. 3.

⁴⁴ La CEE ebbe un ruolo sostanzialmente passivo nei primi passi del processo di pace, la conferenza multilaterale di Madrid del 1991 e gli accordi bilaterali di Oslo del 1993. A Madrid l'Europa si limitò a fornire la sede per la conferenza. Con una ambigua formula diplomatica, la CEE fu invitata «a presenziare ma non a partecipare», come compromesso tra la richiesta di Israele (esclusione totale dell'Europa) e della Siria (piena partecipazione). Nella capitale spagnola gli europei si limitarono pertanto a coordinare un forum multilaterale, il *Regional Development Working Group*. Per quanto riguarda Oslo, l'unica forma di partecipazione fu come «special witness» alla firma dell'*Interim Agreement* tra Israele e OLP a Washington. Gli sviluppi del processo di pace, nel corso degli anni Novanta, confermarono pienamente il ruolo defilato dell'Europa. Per gli Stati Uniti, l'Europa aveva «little to offer beyond economic assistance». Il ruolo europeo fu quindi quello di «payer more than player». Alla conferenza dei donatori di Washington, successiva alla firma di Oslo, l'UE offrì 573 milioni del totale di 2 miliardi stanziati. L'aiuto totale UE ai palestinesi per il periodo 1994-1998 fu di 2,3 miliardi di dollari. MUSU, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process*, pp. 45-60.

⁴⁵ Un esempio delle divergenze tra Stati Uniti ed Europa sui temi del Mediterraneo nei primi anni Novanta fu l'Iniziativa Economica per il Medio Oriente e il Nord Africa lanciata da Washington ai vertici di Casablanca e Amman nel 1994-1995, intesa a coinvolgere l'economia privata e a creare una Banca di sviluppo regionale. I paesi europei favorivano invece il progetto concorrente di istituire un'organizzazione di intermediazione, priva di capitali, che promuovesse la cooperazione politica, il coordinamento economico e la mobilitazione delle risorse. CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 113.

palestinese. Nelle valutazioni europee, infatti, i negoziati avviati sotto l'esclusiva egida americana non potevano prescindere, per una loro effettiva riuscita, da un coinvolgimento attivo dell'Europa, tradizionalmente considerata dal mondo arabo-palestinese come fattore di garanzia e di equilibrio. Nel futuro di pace e di stabilità che sembrava attendere la regione mediorientale, inoltre, l'Unione Europea intendeva dotarsi di uno strumento con cui gestire gli accordi mediati da Washington, consolidandoli attraverso le 'armi' ad essa più congeniali: il sostegno ai processi di democratizzazione, la cooperazione economica, l'integrazione sociale e culturale. L'idea era quindi quella di una sorta di *burden sharing* mediterraneo: l'Europa avrebbe integrato sul piano economico, sociale e culturale le iniziative politiche e di sicurezza messe in piedi dagli Stati Uniti.

Il rilancio della politica mediterranea europea, infine, si inseriva nella tradizionale dialettica tra le due 'dimensioni' del processo di integrazione europea: quella continentale e quella mediterranea. Il quarto allargamento dell'UE del 1995 (Austria, Svezia e Finlandia), unito alla forte spinta impressa dall'Unione verso Est al fine di 'agganciare' i paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) dopo la dissoluzione del blocco sovietico, sembrava disegnare una chiara gerarchia di priorità nelle strategie di sicurezza europee. Dopo la fine della guerra fredda, i PECO apparivano aver acquisito una netta centralità rispetto ai PTM, sia sul piano politico (adesione per i primi, cooperazione per i secondi) che economico (gran parte dei fondi europei vennero destinati a sostenere lo sforzo dell'allargamento). Questa situazione suscitò nei Paesi Membri Mediterranei (PMM) due timori ben precisi. Il primo riguardava i rischi di sottovalutare le nuove sfide alla sicurezza europea provenienti proprio dal Mediterraneo. Il secondo era relativo invece alla diminuzione del proprio peso strategico in un'Europa a trazione continentale.

Italia, Francia e Spagna apparivano unite dalla preoccupazione di trovarsi alla periferia di una comunità proiettata verso Est dagli interessi economici e geo-politici della Germania. Ma mentre la Francia, ed in parte l'Italia, si mostrarono convinte di potersi giocare la propria partita sia a Sud che ad Est⁴⁶, fu soprattutto la Spagna a farsi interprete della necessità che il processo di adesione dei paesi dell'Est non andasse a scapito dei rapporti con la sponda Sud. Come affermato dal primo ministro Gonzalez: «la priorità accordata dalla Co-

⁴⁶ M. MARCHI, *Parigi e il suo dilemma geopolitico nell'Europa del dopo Guerra fredda*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 177-198.

munità Europea all'Europa orientale solleva problemi per la nostra politica estera così come per il nostro sviluppo economico». Una posizione che rispondeva anche alla necessità di Madrid di affermare definitivamente la propria posizione di *democratic middle power*⁴⁷. Nella politica estera della Spagna franchista, l'ampia rete di relazioni mediterranee aveva tradizionalmente 'certificato' l'isolamento subito sul piano europeo ed atlantico. Si trattava ora, invece, di sfruttare la presenza regionale della Spagna per consolidare definitivamente il ruolo centrale di Madrid sia sul piano europeo che atlantico. Il processo di allargamento ad Est fu quindi, paradossalmente, uno dei fattori chiave che alimentarono il forte rilancio della politica mediterranea europea dopo la fine del sistema bipolare⁴⁸.

Due proposte operative si delinearono per dare una sostanza concreta ai nuovi orientamenti strategici. La prima, di marca soprattutto spagnola, prevedeva l'istituzione di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM) che, sul modello di Helsinki, fosse aperta alla partecipazione di tutti i paesi europei e mediterranei (oltre che degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e delle monarchie petrolifere del Golfo) e si occupasse di avviare un dialogo istituzionalizzato nella regione mediterranea fondato su 'tre cesti' (sicurezza, economia, affari sociali). Si trattò di un progetto che non raccolse i consensi necessari⁴⁹, ma che per la prima volta introduceva la

⁴⁷ E. BARBÈ, *European Political Cooperation: the Upgrading of Spanish Foreign Policy*, in *Democratic Spain. Reshaping External Relations in a Changing World*, ed. by R. Gillespie, F. Rodrigo and J. Story, Routledge, London-New York 1995.

⁴⁸ Il collegamento tra allargamento e rilancio mediterraneo traspare con evidenza da una serie di documenti comunitari dell'inizio del decennio. Il Consiglio Europeo di Lisbona (1992) identificò le due aree di intervento privilegiato della PESC nell'Europa centrale ed orientale e nel Maghreb e Medio Oriente. La Commissione Europea (1992) sottolineò la necessità di un'iniziativa forte verso il Mediterraneo per evitare che l'allargamento e l'approfondimento dei rapporti con l'Est venisse percepito come forma di esclusione dai paesi della sponda Sud. La stessa Commissione Europea (1994) ribadì che occorre dimostrare come la strategia di pre-adesione avviata con i PECO non interferisse in alcun modo nello sviluppo di legami più stretti con i vicini mediterranei. Il Parlamento Europeo (1994) sottolineò come l'UE dovesse realizzare strumenti di cooperazione con il Sud paragonabili ai programmi PHARE e TACIS rivolti all'Europa dell'Est. BICCHI, *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, pp. 148-151.

⁴⁹ Si dimostrarono contrari gli Stati Uniti, la Germania e la Gran Bretagna, mentre la Francia stava portando avanti un suo disegno limitato al Mediterraneo Occidentale, il cosiddetto Dialogo 5+5.

dimensione politica e di sicurezza in un'iniziativa che coinvolgeva le due sponde del Mediterraneo.

La seconda proposta, maturata all'interno della Commissione Europea, raccoglieva invece tutti gli spunti principali del dibattito europeo sul Mediterraneo, e avanzava l'ipotesi di costituire un partenariato tra Europa e Mediterraneo, fondato su una dimensione sociale, culturale ed istituzionale, come risposta alle nuove sfide provenienti dal bacino mediterraneo. Su tali basi, veniva dunque istituita la Politica Mediterranea Rinnovata (PMR), nell'ambito della quale videro la luce due partenariati regionali, l'*Euro-Maghreb Partnership* (1992) e l'*Euro-Mashrek Partnership* (1993), fondati sull'idea della cooperazione multidimensionale tra le due sponde del Mediterraneo. Ma la PMR, adottata nel dicembre del 1990 e lanciata nel 1992, intaccava solo in minima parte caratteri, limiti e contraddizioni della PGM⁵⁰.

6. *Un Mediterraneo di «dialogo, scambio e cooperazione». Il processo di Barcellona e il suo fallimento*

A partire dal 1994, all'interno del dibattito europeo cominciò ad acquisire consensi il disegno di istituire uno spazio economico comune tra Nord e Sud del Mediterraneo, nel quale venissero compresi anche i temi del dialogo politico, sociale e culturale. Inizialmente limitata ai paesi del Maghreb, la proposta venne successivamente estesa anche ai paesi del Mediterraneo orientale. Due elementi, in particolare, risultarono decisivi per la piena 'regionalizzazione' del progetto. In primo luogo, la consapevolezza che le principali 'fonti' dell'insicurezza mediterranea fossero concentrate nel settore orientale del bacino. In secondo, il timore che i paesi continentali della UE sarebbe rimasti freddi di fronte ad un'iniziativa limitata al Mediterraneo occidentale, che sarebbe porsa legata esclusivamente agli interessi nazionali di Francia e Spagna.

Il Consiglio europeo di Corfù, riunitosi nel giugno del 1994, delineava l'obiettivo di trasformare il Mediterraneo in «un'area di cooperazione, pace, stabilità, sicurezza e benessere» e faceva riferimento alla possibilità di convocare una conferenza euro-mediterranea che definisse i contorni operativi della nuova iniziativa. La conferenza di

⁵⁰ B. KHADER, *L'Europe et la Méditerranée: géopolitique de la proximité*, L'Harmattan, Paris 1995, pp. 218-221.

Barcellona (27-28 novembre 1995) segnava l'atto di nascita ufficiale del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM).

La Dichiarazione di Barcellona⁵¹, sottoscritta dagli allora 15 paesi membri dell'UE e da 12 PTM⁵², riprendeva le conclusioni di Corfù, fissava l'obiettivo di strutturare in forma più organica le relazioni euro-mediterranee e delineava il traguardo storico di «trasformare il Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e cooperazione che garantisca pace, stabilità e prosperità».

Il progetto del PEM si basava sull'ambizioso obiettivo di realizzare un partenariato globale fondato, sull'esempio dello schema dei 'tre cesti' della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione (CSCE) in Europa, su tre pilastri: dialogo politico e di sicurezza; cooperazione economica e finanziaria; *partnership* sociale, culturale ed umana. Il primo 'cesto' mirava alla creazione nel Mediterraneo di un'area di pace e di stabilità e al rafforzamento della democrazia e del rispetto dei diritti umani, anche mediante l'elaborazione di una Carta per la Stabilità e la Sicurezza nel Mediterraneo. Il secondo ambito si proponeva di colmare il divario economico e di accrescere l'interscambio commerciale tra le due sponde del Mediterraneo, attraverso la conclusione di accordi bilaterali tra l'UE e ciascuno dei partner e l'istituzione di una zona di libero scambio entro il 2010. Infine, il terzo settore individuava nel dialogo tra le civiltà, i popoli e le religioni dell'area mediterranea lo strumento per costruire uno scambio culturale costante e forte tra le società civili dei paesi membri.

Di fronte al «circolo vizioso dell'insicurezza mediterranea (instabilità politica, sottosviluppo, *misperceptions* culturali)»⁵³, il PEM veniva dunque pensato come uno strumento integrato e multidimensionale in grado di affrontare le complesse questioni della sicurezza

⁵¹ La Dichiarazione di Barcellona è reperibile sul sito cvce.eu. Si segnala questa risorsa come interessante fonte interattiva per la storia del processo di integrazione europea e per la consultazione dei relativi documenti e trattati.

⁵² Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia e Turchia. Gli Stati Uniti parteciparono alla Conferenza di Barcellona in qualità di osservatori, soprattutto per volontà francese. Nel decennale della Dichiarazione di Barcellona, dopo l'allargamento dell'UE del 2004, il PEM comprendeva 35 membri: i 25 stati membri dell'Unione Europea e i 10 partner mediterranei fondatori del processo di Barcellona. Nel 2007 sono entrati a far parte del Partenariato la Bulgaria e la Romania, dopo la loro adesione all'UE. Nel primo semestre del 2008 aderirono infine al Processo di Barcellona Albania e Mauritania. La Libia ha avuto lo *status* di osservatore nel PEM dal 1999.

⁵³ PETITO, BRIGHI, *Dalla Guerra Fredda alla minaccia asimmetrica*, p. 87.

mediterranea, non più limitate ad aspetti puramente militari ma estese anche a fattori politici, socio-economici, culturali ed ambientali. La Dichiarazione di Barcellona disegnava, almeno nelle intenzioni, un quadro di profonda discontinuità rispetto alle politiche europee precedentemente condotte nella regione mediterranea. L'introduzione del principio del partenariato, infatti, indicava la volontà dei paesi europei di non limitarsi più a 'proiettare' nel Mediterraneo azioni ed iniziative maturate in sede UE, ma di costruire un approccio condiviso insieme ai partner della sponda Sud. In secondo luogo, l'affermazione di una dimensione regionale e multilaterale, che affiancava la precedente natura bilaterale della politica mediterranea della CEE⁵⁴, sembrava implicare il superamento del tradizionale approccio particolaristico dell'Europa nel Mediterraneo. Inoltre, l'individuazione di tre ambiti di cooperazione stabiliva l'adozione di una visione globale ed integrata dei problemi del Mediterraneo, che legava strettamente stabilità politica, sviluppo economico e dialogo interculturale. Pur rimanendo soprattutto uno schema di sicurezza, il Processo di Barcellona faceva largo spazio al tema dello sviluppo economico, confermato dalle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione attraverso il programma MEDA⁵⁵.

La grande enfasi sul tema della promozione della democrazia e del rispetto dei diritti umani costituiva l'ultima grande novità della Dichiarazione di Barcellona, che rappresenta uno dei documenti dell'UE in cui il collegamento democrazia-stabilità-sicurezza è espresso in forma più chiara ed incisiva. Il fulcro del processo di Barcellona ruotava dunque intorno all'idea che la cooperazione e lo sviluppo economico da un lato, e il 'contagio' tra le società civili dall'altro, potessero innescare dinamiche politiche nella direzione della progressiva liberalizzazione e democratizzazione dei regimi autoritari del Mediterraneo, in grado di contribuire in forma decisiva alla stabilizzazione dell'area. La clausola di condizionalità, pilastro dell'intero edificio del PEM, che legava l'aiuto economico al rispetto dei principi democratici e dello

⁵⁴ Il meccanismo istituzionale del PEM si componeva di due livelli, uno regionale, fondato sul dialogo multilaterale tra tutti i partner, e uno bilaterale, centrato sugli accordi di associazione euro-mediterranei conclusi tra la Commissione Europea e i paesi mediterranei tra il 1995 e il 2004. Per un inquadramento generale cfr. S. PANEBIANCO, *Introduction. The Euro-Mediterranean Partnership in Perspective: The Political and Institutional Context*, in *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, ed. by S. Panebianco, Frank Cass, London 2003, pp. 6-13.

⁵⁵ E. PHILIPPART, *The MEDA Programme: Analysis of the New Design of EU Assistance to the Mediterranean*, in *The Barcelona Process*, pp. 121-170.

stato di diritto, avrebbe dovuto dotare i paesi europei di una leva decisiva per influenzare dall'esterno i processi di apertura politica nei paesi della sponda Sud.

Le ottimistiche previsioni che accompagnarono la nascita del Processo di Barcellona si tradussero, però, come è ampiamente noto, in risultati complessivamente modesti e deludenti. Mentre il principio del partenariato rimaneva a livello di buoni propositi, l'elemento qualificante ed innovativo del PEM, cioè il previsto effetto 'contagio' tra riforme politiche, riduzione delle disparità socio-economiche, dialogo interculturale e stabilità regionale, non reggeva alla prova dei fatti.

Sul fronte politico e di sicurezza, il PEM ha rappresentato, fin dal momento della sua istituzione, l'unica sede internazionale, oltre alle Nazioni Unite e alle iniziative collegate al processo di pace, in grado di far sedere intorno ad uno stesso tavolo arabi, israeliani e palestinesi. Ma in nessun modo Barcellona riusciva a 'raddrizzare' il processo di Oslo né a sbloccare gli altri due contenziosi aperti nell'area, il conflitto turco-cipriota e la questione del Sahara occidentale. Il progetto più ambizioso, inoltre, cioè la stesura della Carta per la Stabilità e la Sicurezza nel Mediterraneo, documento concepito come strumento operativo che, sulla falsariga dell'Atto Finale di Helsinki del 1975, doveva permettere la nascita di un partenariato di sicurezza nel Mediterraneo, si fermava ai primissimi passi.

Analogamente, il tema della democrazia e dei diritti umani registrava progressi insoddisfacenti. Nonostante l'enfasi posta dalle istituzioni europee sullo sviluppo di pratiche democratiche nei paesi della sponda Sud, nessun cambiamento strutturale ha investito i regimi politici arabi, che hanno sperimentato al massimo una «modernizzazione dell'autoritarismo» o avviato forme di «pluralismo autoritario», senza però alcun effettivo avvicinamento agli standard democratici europei⁵⁶.

Anche il capitolo della cooperazione economica produceva esiti contraddittori. Infatti, nonostante la progressiva riduzione del *gap* economico tra le due sponde, per una serie di cause strutturali legate solo in parte alle politiche dell'UE nell'area, la regione euro-mediterranea ha continuato a registrare il maggior scarto di sviluppo tra due regioni contigue. Il traguardo della realizzazione di un'area di libero

⁵⁶ S. PANEBIANCO, R. ROSSI, *L'Unione Europea come attore esterno delle transizioni democratiche. Una comparazione tra Balcani Occidentali, Medio Oriente e Nord Africa*, in *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, a cura di F. Longo, Giuffrè, Milano 2008, p. 146.

scambio non è mai apparso realmente perseguibile, anche per il debole grado di integrazione economica Sud-Sud⁵⁷.

Infine, il terzo 'cesto' di Barcellona, cioè la cooperazione sociale, culturale ed umana, nonostante un discreto coinvolgimento a vari livelli della società civile e l'istituzione, nel 2005, della *Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures* (ALF), non è riuscito nel complesso a giocare il ruolo cruciale che gli era stato attribuito, cioè di 'controforza' rispetto al crescente muro di sfiducia tra Occidente e mondo arabo-islamico.

I motivi del sostanziale fallimento di Barcellona sono stati al centro di un vasto dibattito politico ed accademico, dal quale sono scaturite tre principali chiavi di lettura⁵⁸.

La prima ha collegato la crisi del Partenariato alle dinamiche complessive del progetto di integrazione europea. In questo senso, il debole profilo politico complessivo dell'UE, reso ancora più esplicito dal fallimento del progetto di Costituzione europea, avrebbe compromesso le ambizioni dell'UE di affermarsi come attore internazionale, con riflessi particolarmente evidenti sullo sviluppo della PESC e della politica mediterranea. Inoltre, la priorità assegnata dall'UE all'allargamento ad Est e alla missione storica di 'riunificare' l'Europa dopo le divisioni della guerra fredda, avrebbe contribuito in modo decisivo a marginalizzare il processo di Barcellona nell'agenda comunitaria. Anche l'adesione di Cipro e Malta nel 2004 avrebbe inceppato il meccanismo del PEM, sbilanciandone la composizione a favore dei paesi arabi, mutandone la natura da euro-mediterraneo a euro-arabo ed erodendo il significato di una politica regionale. Infine, i ritardi e gli ostacoli posti sul cammino di adesione della Turchia, accrescendo la distanza tra l'UE e il mondo islamico e medio-orientale, avrebbero contribuito a minare alla base il disegno globale di Barcellona.

La seconda linea interpretativa ha ricondotto i risultati modesti del PEM a fattori di tipo esogeno, esterni al percorso avviato nel 1995. Secondo tale proposta analitica, il fallimento del processo di pace israelo-palestinese e il clima internazionale post 11 settembre avrebbero reso impossibile il compimento del progetto di Barcellona, cioè

⁵⁷ J.F. JAMET, *The Political and Economic Challenges of the Union for the Mediterranean*, «European Issues», 93 (2008), pp. 123-125.

⁵⁸ Per il dibattito cfr. *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*. Si veda inoltre E. BARACANI, *From the EMP to the ENP: New European pressure for democratisation?*, «Journal for Contemporary European Research», 1 (2005), 2, pp. 54-67.

la gestione di quel quadro di pace e stabilità mediterranea che si riteneva acquisito negli anni Novanta. Da un lato, la mancata risoluzione di una questione di sicurezza convenzionale come il conflitto arabo-israeliano-palestinese avrebbe impedito ad una politica di tipo strutturale come il PEM, tesa a produrre modifiche graduali sul lungo periodo, di operare con efficacia. Dall'altro, la sfida del terrorismo internazionale avrebbe offuscato il capitolo democratico di Barcellona, spingendo l'UE a scegliere di «non morire per la democrazia», preferendo investire sulla stabilità dei partner meridionali piuttosto che sulla promozione di riforme dagli esiti incerti. In questo quadro, gli obiettivi di democratizzazione del Partenariato sarebbero stati accantonati, lasciando il posto ad una politica di appoggio incondizionato alla stabilità dei regimi arabi autoritari, in cambio del controllo da essi garantito sull'immigrazione e sul radicalismo islamico. La *war on terror* condotta dall'amministrazione Bush, con il sostegno di alcuni paesi europei, avrebbe infine affondato definitivamente il progetto di Barcellona. Le divisioni provocate dalla guerra contro l'Iraq tra 'nuova' e 'vecchia' Europa rendevano infatti evidente la difficoltà dell'UE di esprimere una linea comune di politica estera e di sicurezza. Il disegno americano di democratizzazione del Grande Medio Oriente si sovrapponeva a quello del Partenariato, determinandone l'ovvio indebolimento e contribuendo inoltre a minare la credibilità dell'Europa come *democracy promoter* presso le opinioni pubbliche del mondo arabo⁵⁹. Le guerre in Iraq e poi le ambizioni nucleari dell'Iran, unite al nodo irrisolto dell'Afghanistan, spostavano infine verso Est gli equilibri del Mediterraneo, in regioni dove l'Europa aveva molte meno possibilità di far sentire la propria voce.

La terza scuola di pensiero, invece, ha attribuito gli scarsi esiti di Barcellona alle sue stesse insufficienze. Secondo questi analisti, il disegno del PEM presentava diverse carenze strutturali. In primo luogo, l'idea di un Mediterraneo come 'mare unico', in cui potesse funzionare un approccio comune a tutti i paesi, secondo uno schema da «one size fits all», poco adatto a cogliere la multiforme complessità della regione. In secondo luogo, la sopravvalutazione della disponibilità dei paesi della sponda Sud ad intavolare un dialogo così profondo ed articolato con l'Europa, centrato anche sui temi politici e dei diritti umani. In terzo luogo, la fiducia eccessiva posta nel modello neo-

⁵⁹ R. ALIBONI, *Il dibattito sulla promozione della democrazia: Grande Medio Oriente e Processo di Barcellona*, in *Il Mediterraneo nelle relazioni internazionali*, a cura di E. Brighi e F. Petito, Vita e Pensiero, Milano 2009, pp. 181-199.

liberista di sviluppo, che replicava la ricetta applicata all'Europa centro-orientale, particolarmente evidente nel progetto di area di libero scambio euro-mediterranea⁶⁰. Infine, la scarsa sostenibilità di una politica mediterranea scollegata dalle iniziative verso altre regioni che, pur non essendo geograficamente mediterranee, ne influenzano profondamente gli equilibri, come ad esempio il Golfo Persico. In questo quadro, il principio del partenariato, nonostante fosse uno degli elementi qualificanti della dichiarazione di Barcellona, avrebbe trovato una così scarsa applicazione da spingere i paesi mediterranei a percepire i meccanismi del PEM e i suoi settori d'intervento come 'imposti' dall'UE e in gran parte estranei alle loro priorità⁶¹. Anche l'idea della promozione della democrazia contenuta in Barcellona appariva caratterizzata, secondo questa linea interpretativa, da un eccessivo ottimismo. La visione delle riforme politiche come prodotto quasi naturale dello sviluppo e della liberalizzazione economica, il peso eccessivo attribuito al ruolo della società civile indipendentemente dalle scelte dei gruppi dirigenti, la sottovalutazione dei tempi richiesti da un reale processo di maturazione democratica, disegnavano nel loro complesso una strategia di democratizzazione debole ed incoerente. Ma, soprattutto, senza incentivi economici adeguati e in mancanza della prospettiva dell'allargamento per i paesi mediterranei, il Partenariato non presentava nessuno di quegli strumenti decisivi in grado di vincolare dall'esterno i processi di transizione democratica, come avvenuto in Europa orientale con il processo di allargamento⁶².

Nel complesso, dunque, nonostante la creazione di un quadro di cooperazione multilaterale prima assente nel Mediterraneo, gli ideali enunciati solennemente nella Dichiarazione di Barcellona rimanevano in larga parte sulla carta. Il decimo anniversario della nascita del PEM, celebrato in un vertice dei capi di Stato e di Governo tenuto nella stessa capitale catalana nel novembre del 2005, peraltro diser-

⁶⁰ Tali critiche mettevano in evidenza come l'UE puntasse in ultima analisi a forzare l'apertura dei mercati rivieraschi, con costi molto elevati per i bilanci nordafricani costretti a rinunciare alle entrate doganali e ad esporre le industrie locali alla concorrenza europea, mentre restavano sigillati i mercati agricoli comunitari sempre protetti dalla PAC. V. MORABITO, *La difficile cooperazione con l'Africa e con i paesi del Mediterraneo*, in *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, pp. 133-134.

⁶¹ M. CREMONA, *The Union as Global Actor: Roles, Models and Identity*, «Common Market Law Review», 41 (2004), 2, p. 561.

⁶² Cfr. *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, ed. by F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, Routledge, London 2005.

tato da numerosi leader del mondo arabo, evidenziava in maniera evidente la delusione per i modesti risultati conseguiti in un decennio di politiche euro-mediterranee. L'inserimento della questione dei flussi migratori come quarto 'pilastro' di Barcellona e l'adozione di un Codice di Condotta per la lotta al terrorismo non mutavano la sostanza di un Partenariato ormai percepito, su entrambe le sponde, come inadeguato per promuovere una reale e duratura integrazione euro-mediterranea⁶³.

7. *La svolta 'realista' dell'UE: la Politica Europea di Vicinato e l'Unione per il Mediterraneo*

Tra il 2002 e il 2003, proprio mentre il Processo di Barcellona rivelava i suoi limiti di fondo, l'Unione Europea, in vista dello storico allargamento del 2004, poneva le basi della Politica Europea di Vicinato (PEV) che, pur non essendo rivolta in maniera specifica al Mediterraneo, aggiungeva un nuovo tassello all'azione europea nella regione. La PEV nasceva allo scopo di costruire un quadro per il rafforzamento delle relazioni politiche ed economiche dell'UE con quei paesi che, con l'ingresso dei nuovi dieci membri nel 2004 e con la conseguente ridefinizione dei confini comunitari, erano destinati a diventare i «nuovi vicini» dell'Unione allargata⁶⁴. Come sottolineato nel 2002 dall'allora presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, la promozione di stabilità e sviluppo nei paesi limitrofi doveva rappresentare un obiettivo prioritario della futura Unione a venticinque, a garanzia della stessa sicurezza europea⁶⁵. Nuovi confini significavano innanzitutto nuovi vicini e, pertanto, era necessario sostituire «una frontiera che separa con una frontiera che unisce», promuovendo «una cerchia di paesi ben governati ai confini dell'Unione con cui instaurare relazioni cooperative ed intense»⁶⁶. Alla base dell'istituzione della

⁶³ Cfr. M.E. GUASCONI, *La politica mediterranea dell'Unione Europea: l'occasione persa del partenariato euro-mediterraneo*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, pp. 199-212.

⁶⁴ R. ALCARO, *La Politica di Vicinato dell'Unione Europea. Dossier informativo*, in *La Politica Europea di Vicinato*, a cura di R. Alcaro e M. Comelli, Quaderni IAI, n. 22, 2005, p. 40.

⁶⁵ R. PRODI, *A Wider Europe. A Proximity Policy as the Key to Stability*, discorso pronunciato in occasione della *Sixth ECSCA-World Conference*, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002.

⁶⁶ *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicu-*

PEV, vi era il principio ispiratore che l'UE potesse 'plasmare' i propri vicini, intessendo legami politici ed economici e concedendo loro «all but the institutions», cioè senza spingersi fino alla prospettiva dell'adesione. Destinatari della nuova politica erano i paesi vicini dell'UE, cioè legati all'Europa da una comunanza di interessi politici ed economici ma esclusi dal processo di allargamento: Ucraina, Bielorussia, Moldova, Paesi del Caucaso e del Mediterraneo.

Verso i paesi della sponda Sud, pertanto, si andavano a sovrapporre due politiche dell'UE che, nonostante la complementarità dei due processi costantemente ribadita dalle istituzioni comunitarie, presentavano notevoli differenze di fondo⁶⁷. La Politica di Vicinato, infatti, rivolgendosi non 'solo' al Mediterraneo, ma 'anche' al Mediterraneo, ha una dimensione regionale molto più sfumata, in cui il traguardo dell'integrazione tra i paesi della sponda Sud, centrale nel PEM, rimane sullo sfondo, a favore della finalità più generale di garantire sviluppo e stabilità in tutti i paesi vicini⁶⁸. L'impostazione multilaterale, fondamento dell'intero edificio di Barcellona, viene quindi ribaltata a favore di un approccio che individua nel consolidamento dei rapporti bilaterali la chiave per favorire quei processi politici ed economici interni in grado di innescare successivamente la cooperazione regionale⁶⁹. La PEV, inoltre, punta in modo deciso sulla dimensione economica e di sostegno allo sviluppo piuttosto che su quella politica e di incentivo alle riforme. Il grande obiettivo della trasformazione democratica del Mediterraneo, cuore del processo di Barcellona, è pressoché assente nella PEV. Da questo punto di vista, l'arretratezza dei paesi mediterranei, e la loro stagnazione economica, viene vista come la causa principale della cronica instabilità della regione, molto più della mancata diffusione dei principi democratici e del rispetto dello stato di diritto. Lo sviluppo socio-economico dei 'vicini' mediterranei viene pertanto considerato la priorità essenziale per creare

rezza, documento elaborato dall'Alto Rappresentante della PESC, J. Solana, ed adottato dal Consiglio Europeo di Bruxelles, 12 dicembre 2003.

⁶⁷ S. PANEBIANCO, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, in *L'alternativa mediterranea*, a cura di F. Cassano e D. Zolo, Feltrinelli, Milano 2007, pp. 18-31.

⁶⁸ Lo strumento operativo della PEV è il cosiddetto *Action Plan*, un documento specifico per ciascun paese, redatto dalla Commissione in consultazione con i paesi partner e che tiene conto delle peculiarità di ognuno di essi.

⁶⁹ Una politica che può essere efficacemente riassunta nella formula *reform in each neighbour first*.

un'area di pace e stabilità ai confini meridionali dell'Unione Europea⁷⁰.

A partire dal 2004, pertanto, PEM e PEV si sono trovate affiancate nel Mediterraneo, strutturando la politica regionale dell'UE su una sorta di 'doppio binario'. Nei fatti, ad un forum multilaterale di dialogo politico tra l'UE e i partner mediterranei si è affiancata un'iniziativa volta a consolidare le relazioni economiche bilaterali con i paesi della sponda Sud, nel cui ambito gli accordi di associazione hanno riacquisito l'autonomia e la centralità avuta sin dagli esordi della politica mediterranea della CEE⁷¹.

La Politica Europea di Vicinato rivelava però, nelle sue prime 'prove' nel Mediterraneo, molti degli stessi limiti che avevano paralizzato, nel decennio precedente, l'azione del Partenariato. La scarsità di mezzi finanziari, la mancanza della prospettiva dell'allargamento, le reazioni contrastanti con cui veniva accolta nei paesi della sponda Sud generavano, a metà del decennio, un clima di diffusa insoddisfazione per lo stato delle relazioni euro-mediterranee⁷².

Fu in questo quadro che, all'inizio del 2007, Nicolas Sarkozy, allora candidato all'Eliseo, lanciò la sua proposta di Unione Mediterranea (UM), destinata a costituire, nelle sue intenzioni, la seconda fase della riforma della politica mediterranea dell'UE. Il progetto era semplice e basato su due punti chiave: ripensare i rapporti tra le due

⁷⁰ Di conseguenza, la 'condizionalità negativa' prevista nel PEM, cioè la possibilità di sanzionare alcuni comportamenti, come ad esempio la violazione dei diritti umani, con la sospensione degli accordi, diventa nella PEV semplice 'condizionalità positiva', che consiste in incentivi assegnati ai paesi che più si avvicinano ai parametri fissati dall'UE.

⁷¹ R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali, n. 110, 2009, p. 5.

⁷² In generale, i paesi mediterranei accoglievano la PEV con un misto di soddisfazione, per la sordina che la nuova politica metteva al tema della democrazia e dei diritti umani, e di delusione, per il timore che lo sforzo europeo verso il Mediterraneo si diluisse in una generica azione di sostegno verso tutti i paesi vicini. Cfr. R. DEL SARTO, T. SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?*, «European Foreign Affairs Review», 10 (2005), 1, pp. 17-38; D. AHMED, *The North African Perspectives, in Putting the Mediterranean Union into perspective*, ed. by R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher and A. Tovias, Euromesco Paper, n. 68, 2008. Per un inquadramento generale cfr. *The European Neighbourhood Policy and the Southern Mediterranean*, ed. by M. Comelli, A. Eralp and C. Ustün, Middle East Technical University Press, Ankara 2009.

sponde del Mediterraneo all'esterno del canale comunitario, costruendo un'organizzazione aperta solo ai paesi rivieraschi, naturalmente più interessati ad elaborare forme di cooperazione più avanzate; abbandonare i grandiosi progetti globali di Barcellona e ripiegare su un approccio più pragmatico, fondato su progetti concreti. Gli obiettivi politici della proposta erano altrettanto chiari: rimettere la Francia al centro delle dinamiche comunitarie e mediterranee, tracciare una strada alternativa all'ingresso della Turchia nell'UE, orizzonte strategico da sempre lontano dall'idea d'Europa del candidato alla presidenza.

La vittoria di Sarkozy nelle elezioni presidenziali trasformò l'UM da proposta di una parte politica a progetto ufficiale francese volto a ridare slancio ai rapporti euro-mediterranei, ma portò alla luce anche le forti resistenze presenti a livello europeo in merito al disegno di Parigi. La Commissione europea espresse fin da subito la sua freddezza per un'iniziativa assunta unilateralmente, che mirava a tagliare fuori i paesi dell'Europa continentale dalla cooperazione mediterranea e che rischiava di scavalcare le politiche UE nella regione. I ministri degli Esteri del Partenariato formularono l'auspicio che il piano francese fosse complementare e non concorrenziale con il PEM, sottolineando i rischi di «sovrapposizioni, duplicazioni, incoerenze». La Germania guidò fin dall'inizio, con maggiore decisione, il fronte degli oppositori all'UM. Secondo Angela Merkel, infatti, la proposta francese avrebbe «creato una situazione che io non esito a definire pericolosa. Una situazione che potrebbe vedere una Germania attratta dall'Europa centrale ed orientale ed una Francia impegnata in primo piano nel Mediterraneo. Tutto ciò potrebbe creare spiacevoli tensioni». Non c'era motivo, secondo il cancelliere tedesco, per pensare ad uno schema secondo il quale «alcuni di noi si occupino del Mediterraneo mentre altri si occupano dell'Ucraina». L'atteggiamento dei due paesi mediterranei su cui Sarkozy puntava maggiormente per la riuscita del suo progetto, cioè la Spagna e l'Italia, conobbe un'evoluzione parallela, dall'iniziale entusiasmo ad una maggiore cautela, determinata in primo luogo dalle divisioni che stavano emergendo in Europa e dai timori che la nuova creatura francese finisse per rappresentare un semplice doppione del PEM. Sul versante mediterraneo, a parte la scontata posizione negativa della Turchia, che denunciò l'UM come un disegno per bloccare il suo processo di adesione all'UE, sia i paesi arabi che Israele espressero dubbi e perplessità su un progetto dai contenuti ancora indefiniti⁷³.

⁷³ Cfr. P. WULZER, *La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di*

A partire dall'inizio del 2008, sulla spinta delle contrastanti reazioni internazionali, la diplomazia francese avviava pertanto un deciso ridimensionamento del disegno iniziale, secondo linee che ne ammorbidivano l'impatto rispetto alle politiche comunitarie. In questo quadro, la proposta francese cambiava denominazione in Unione per il Mediterraneo (UpM), diveniva un progetto di tutta l'UE e soprattutto si poneva in assoluta continuità con il Processo di Barcellona. Il percorso costitutivo dell'UpM giungeva a conclusione il 13 luglio del 2008, quando, nel corso dell'imponente vertice euro-mediterraneo di Parigi, con la partecipazione di quarantatré capi di Stato e di Governo, la nuova organizzazione euro-mediterranea vedeva ufficialmente la luce⁷⁴.

L'UpM, pur ponendosi ufficialmente nel solco del PEM, conteneva in realtà una serie di elementi innovativi rispetto al quadro tradizionale delle politiche euro-mediterranee, che segnavano nel loro complesso un ulteriore ripiegamento dell'ambizioso disegno globale di Barcellona, ponendo in una posizione ancora più marginale la promozione della democrazia e dei diritti umani⁷⁵.

In primo luogo, il profilo fortemente intergovernativo, con la conseguente diminuzione del peso della Commissione, adottato soprattutto per garantire una 'mobilitazione politica' a più alto livello nella cooperazione euro-mediterranea e per consolidare la credibilità delle iniziative europee di fronte ai partner mediterranei. In secondo luogo, una struttura istituzionale e un meccanismo decisionale che poneva in condizione di effettiva, pur se teorica, parità i paesi delle due sponde, secondo il principio della *co-ownership*. Come sottolineato da Henry Guaino, consigliere speciale di Sarkozy e grande architetto del progetto di UpM, «con Barcellona c'era un disequilibrio a favore del Nord. Con Barcellona era l'Europa che parlava al Sud, che gli offriva il suo aiuto e che di tanto in tanto gli dava pure delle lezioni. Al contrario, l'Unione per il Mediterraneo vuole essere una co-proprietà, un partenariato in cui i diritti e i doveri sono uguali per tutti». La di-

Barcellona all'Unione per il Mediterraneo, «Processi Storici e Politiche di Pace», 4 (2009), 7/8, pp. 150-153.

⁷⁴ Per una ricostruzione del percorso politico-diplomatico di formazione dell'UpM si rinvia a P. WULZER, *L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politico-diplomatici*, in *L'Italia e l'Unione per il Mediterraneo*, a cura di M. Pizzigallo, Fondazione Mezzogiorno Europa, Napoli 2009, pp. 11-104.

⁷⁵ Cfr. R. ALIBONI, F.M. AMMOR, *Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean*, «Euromesco Paper», 77 (2009), pp. 13-15.

mensione tecnica e progettuale rappresentava il terzo grande pilastro dell'edificio dell'UpM, che si fondava su pochi e selezionati settori di intervento, identificati come prioritari e strategici⁷⁶. L'adozione di un approccio riassumibile nella formula «low politics first, high politics after», veniva motivata essenzialmente dalla volontà di superare il «deficit di visibilità» e la «percezione di lontananza dalle reali necessità dei cittadini» individuati dalla Commissione come principali elementi di debolezza del Processo di Barcellona. Il formato geopolitico dell'UpM rappresentava un ulteriore elemento di rottura rispetto alla tradizione dei rapporti euro-mediterranei. Se infatti da un lato la nozione di Mediterraneo si allargava anche ai paesi dei Balcani occidentali⁷⁷, dall'altro la nuova istituzione manteneva, a livello operativo, un certo grado di flessibilità geografica, che consentiva un livello di partecipazione ai progetti modulato in base agli interessi degli Stati membri.

I primi anni di vita dell'UpM registravano però un completo fallimento rispetto alle aspettative riposte nella nuova organizzazione. Negli stessi anni in cui la firma e poi l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rilanciavano la politica di sicurezza e di difesa dell'UE, la nuova organizzazione euro-mediterranea rimaneva ferma ai blocchi di partenza⁷⁸. La difficoltà di mettere in moto il complesso meccanismo istituzionale, unita alla crisi finanziaria internazionale, inceppava fin dall'inizio il motore dell'UpM. Inoltre, la mancanza di progressi sul fronte israelo-palestinese, nonostante le speranze suscitate dagli esordi dell'amministrazione Obama, riproponeva il consueto dilemma della politica mediterranea dell'UE. Come il PEM, infatti, l'UpM è rimasta vittima, oltre che delle sue carenze interne, di quella crisi del processo di pace in Medio Oriente su cui l'Unione Europea può esercitare, per i limiti della sua politica estera, un ruolo molto ridotto. L'UpM chiudeva quindi di fatto l'esperienza di Barcellona, senza però riuscire a disegnare un indirizzo nuovo della politica mediterranea dell'UE. Alla fine del 2010, alla vigilia dei grandi sconvolgimenti che

⁷⁶ Lotta all'inquinamento, trasporti, protezione civile, energie alternative, formazione e ricerca, piccole e medie imprese.

⁷⁷ I paesi membri dell'UpM includevano i 39 paesi del PEM (27 europei e 12 mediterranei), più la Bosnia Erzegovina, la Croazia, il Montenegro e il Principato di Monaco. La Libia manteneva lo *status* di osservatore.

⁷⁸ R. ALIBONI, *La lenta agonia dell'Unione per il Mediterraneo*, «Affarinternazionali. Rivista on-line di politica, economia e strategia», 23 maggio 2010; Id., *Che fare dell'Unione per il Mediterraneo*, ivi, 21 novembre 2010.

avrebbero travolto assetti consolidati nel Mediterraneo e in Medio Oriente, l'Unione per il Mediterraneo era nei fatti un progetto già fallito.

8. *Conclusioni*

Nel corso degli ultimi anni, il tema della posizione e del ruolo internazionale dell'UE si è imposto in maniera sempre più evidente al centro del dibattito politico ed accademico. In tale contesto, l'azione condotta dalla CEE/UE verso i paesi del bacino mediterraneo costituisce uno dei terreni più caldi di riflessione e di confronto sullo stato e le prospettive della 'politica estera' europea.

Se nel primo decennio dell'integrazione europea le crisi del Mediterraneo, in primo luogo quella di Suez, costituirono un elemento di accelerazione verso la firma dei Trattati di Roma, a partire dall'inizio degli anni Sessanta la CEE tentò di avviare, con alterne fortune, una sua politica mediterranea. La fase degli Accordi Mediterranei (1958-1972), condotti attraverso lo strumento dell'associazione o con semplici intese di natura commerciale preferenziali, disegnò un mosaico di fitte relazioni economiche, a carattere settoriale e non unitario, certificando però al tempo stesso l'assenza politica della Comunità dalla regione investita dalle dinamiche del confronto bipolare. I due decenni successivi (1972-1989) videro la CEE impegnata a radicare nell'area una sua presenza economica impostata globalmente, che superasse il particolarismo delle intese precedenti, e contemporaneamente ad elaborare un approccio politico comune alle tensioni e ai conflitti aperti nel Mediterraneo, soprattutto in conseguenza della crisi petrolifera seguita alla quarta guerra arabo-israeliana. La Politica Globale Mediterranea, impostata sugli accordi di cooperazione, e il Dialogo Euro-Arabo, concepito come forum regionale, rappresentarono rispettivamente la gamba economica e la gamba politica del medesimo sforzo della Comunità di imporsi come attore nell'area. Entrambe le iniziative produssero però risultati contraddittori e complessivamente non in linea con le attese, anche a causa degli stessi allargamenti mediterranei (Grecia, Spagna e Portogallo) della CEE che finirono per minare l'approccio unitario auspicato verso il Mediterraneo. La Politica Mediterranea Rinnovata (1989-1994) rappresentò un tentativo, innovativo in alcuni contenuti ma modesto nei risultati, di mantenere una proiezione mediterranea della Comunità negli anni in cui il collasso del blocco sovietico imponeva come priorità assoluta il dialogo e la

cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. Il Partenariato Euro-Mediterraneo, o Processo di Barcellona (1995-2008), nato sull'onda dei grandi cambiamenti intervenuti sul piano europeo e mediterraneo dopo la fine della guerra fredda, dimostrò al tempo stesso le potenzialità e i limiti della politica regionale dell'UE. Il grande disegno di trasformazione politica, economica e culturale dello spazio mediterraneo si scontrava infatti con i cambiamenti sistemici avvenuti dopo l'11 settembre 2001 e con le tradizionali carenze politiche del processo di integrazione europea, oltre che con le contraddizioni insite nello stesso progetto avviato nel 1995. La Politica Europea di Vicinato, avviata nel 2004 e che rappresenta ancora oggi il quadro giuridico dei rapporti tra UE e vicinato orientale e meridionale, e l'Unione per il Mediterraneo, iniziativa francese ben presto arenatasi, rappresentavano nel loro insieme un'evidente svolta 'realista' dell'UE nel Mediterraneo, in cui il respiro globale del processo di Barcellona veniva sostituito da un attento e pragmatico investimento europeo sulla stabilità dei regimi autoritari del Mediterraneo, ritenuti funzionali agli interessi europei di contenimento dei flussi migratori e dell'islamismo radicale. Si è trattato però di una scelta di corto respiro, puntualmente portata alla luce dagli sconvolgimenti politici e militari che hanno investito la regione mediterranea e mediorientale dall'inizio del 2011. Le poche e inconsistenti iniziative mediterranee dell'UE avviate dopo lo scoppio delle cosiddette primavere arabe, quali ad esempio il progetto di Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa nel Mediterraneo Meridionale, o la riforma della Politica Europea di Vicinato, hanno rivelato in modo palese la totale assenza di qualunque visione organica dei problemi della regione da parte dell'UE, che è apparsa sempre di più appiattita sulla semplice gestione delle emergenze provocate dalle crisi del Mediterraneo⁷⁹.

Gli studi condotti sull'evoluzione della politica mediterranea sviluppata prima dalla CEE negli anni della guerra fredda, e successivamente dalla UE nel periodo successivo alla fine del confronto bipolare, hanno messo in evidenza due aspetti costanti che, pur nella specificità delle varie fasi storiche, hanno favorito lo sviluppo di una 'dimensione' mediterranea del processo di integrazione europea. Il primo fattore è relativo alle modifiche del contesto internazionale e del qua-

⁷⁹ Cfr. *Euro-Mediterranean Relations after the Arab Spring. Persistence in Times of Change*, ed. by J. Horst, A. Junemann and D. Rothe, Ashgate, Aldershot 2013; P. BAUER, *The European Mediterranean Policy after the Arab Spring: Beyond Values and Interests*, «Middle East Critique», 24 (2015), 1, pp. 27-40.

dro regionale che hanno contribuito ad aprire spazi di azione per l'Europa nel contesto mediterraneo, ponendo al tempo stesso i temi del Mediterraneo al centro dell'agenda europea. Il secondo elemento riguarda invece il ruolo guida assunto da un paese europeo, per motivazioni legate ai suoi specifici interessi nazionali, a volte con il supporto esterno della Commissione Europea, nella promozione di rapporti più intensi e strutturati tra le due sponde del bacino del Mediterraneo. La compresenza di queste due condizioni ha tradizionalmente favorito l'assunzione di un ruolo centrale da parte europea nelle dinamiche mediterranee. La loro assenza, al contrario, ha rappresentato un freno alle ambizioni della CEE/UE di ritagliarsi un ruolo centrale all'interno degli scenari regionali.

La politica mediterranea della CEE e poi della UE è stata, fondamentalmente, una politica di sicurezza europea nei confronti delle sfide mutevoli e complesse provenienti dal bacino del Mediterraneo. Analogamente al processo di integrazione europea, che ha avuto il suo motore fondamentale nelle questioni politiche e di sicurezza continentali, così la CEE e poi l'UE hanno fatto della sicurezza «la griglia di lettura principale applicata alla regione mediterranea»⁸⁰. I temi economici, commerciali e dello sviluppo, così come quelli culturali e sociali, pur rilevanti e spesso centrali all'interno della strategia euro-mediterranea, sono tuttavia apparsi quasi sempre funzionali al discorso securitario.

Il lungo percorso dell'evoluzione dell'integrazione euro-mediterranea, dagli anni Sessanta ad oggi, delinea complessivamente la storia di un fallimento. Si è trattato di un esito probabilmente inevitabile, visti i limiti strutturali della politica estera della CEE-UE, la complessità dei problemi di sicurezza della regione mediterranea e la scarsa lungimiranza di alcune scelte compiute in sede europea in determinate fasi storiche. Solo un cambio di marcia complessivo del progetto di integrazione europea nel suo complesso, e un pieno sviluppo della sua dimensione politica e di sicurezza, avrebbe potuto rendere efficace il progetto europeo di stabilire un rinnovato, credibile e sostenibile 'ordine' euro-mediterraneo.

PAOLO WULZER

Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"

⁸⁰ CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, p. 90.